

الفصل الأول: مفاهيم حول الموازنة العامة والنفقات العمومية في الجزائر.

تمهيد:

إن الدولة في سبيل القيام بوظائفها المختلفة تضطر إلى القيام بنشاطات تتطلب مصاريف تدفعها الدولة وهذا ما يعرف بالنفقات العامة وهذه النفقات تتنوع وتتعدد وتحدد كما ونوعا حسب تطور المهام التي تقوم بها الدولة، وقد احتلت النفقات العامة في النظرية الاقتصادية والمالية بالخصوص موقعا مهما حيث كانت في الفكر الكلاسيكي أساسا لنظرية الإيرادات العامة فكانت هذه الأخيرة تهدف إلى تغطية النفقات العامة وترتب عن هذا ظهور قاعدة أولوية النفقات العامة ومع التطور الاقتصادي وتطور مفهوم الدولة تطورت نظرية النفقات العامة واتسع نطاقها حيث أصبحت تشكل نسبة كبيرة من الدخل الوطني ثم أصبحت بعد ذلك أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وهكذا أصبحت النفقات العامة بالإضافة إلى أنها وسيلة لضمان حسن سير المرافق العامة إلى أداة فاعلة للتأثير على النشاط الاقتصادي وذلك بالتأثير على المتغيرات الاقتصادية كالاستهلاك والادخار والاستثمار وتحسين مستوى الدخل والاستخدام ويكون ذلك يوضع ميزانية تحتوي على الموارد والنفقات وكيفية إنفاقها من أجل تسيير مختلف المصالح العامة.

وسنقدم من خلال هذا الفصل نظرة عامة حول الموازنة العامة للدولة في الجزائر وسنتناول كذلك في هذا الفصل مفهوم النفقة العامة ثم ارتأينا أن نتطرق إلى أهم تصنيفات وتقديرات النفقات العامة في النظام الميزاني الجزائري.

المبحث الأول: الموازنة العامة للدولة في الجزائر.

تعتمد الموازنة العامة للدولة على العديد من الأطر القانونية والتنظيمية التي تحكمها، بحيث تبين لنا هذه الأطر والضوابط الهيئات المسؤولة عن الموازنة وكل الإجراءات والعمليات

الخاصة بها لاسيما التصنيفات التي تعتمد عليها الدولة في تصنيف النفقات والإيرادات، والمراحل التي تمر بها الموازنة والقواعد والمبادئ التي تحكمها، فلقد عرفت الموازنة العامة في الجزائر العديد من التغييرات في القوانين التي تنظمها، ولكن بصدور قانون 17/84 المعدل في 1988 تحددت المعالم الرئيسية للموازنة العامة في الجزائر بحيث أظهر وتناول معظم الجوانب المتعلقة بالموازنة العامة للدولة، وعليه سوف نقوم في هذا المبحث بالإلمام بكل الجوانب المتعلقة بالموازنة العامة في الجزائر ومختلف القوانين التي حددت أطرها.

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة للدولة في التشريع الجزائري.

يعتبر التشريع المالي الفرنسي المرجع الرئيسي الذي كان يحكم جل مواد الموازنة العامة في الجزائر بعد الاستقلال إلى غاية صدور قانون 17/84 والمتعلق بقوانين المالية لذلك كان يعرف بالقانون المجلسد لقانون الموازنة في الجزائر.

الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة حسب القانون 17/84.

لقد عرف المشرع الجزائري الميزانية العامة للدولة على أنها: "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"⁽¹⁾.

ويعرفها القانون المتعلق بالحاسبة العمومية 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 على أنها "الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي ونفقات برأسمال وترخص بها"⁽²⁾.

ومن خلال المادة الثالثة من قانون 17/84 والتي تم تعديلها بالقانون 05/88 يكتمل تعريف الميزانية العامة للدولة، فهذه المادة تؤكد على أنه بناء على قانون المالية يتم تقدير وإجازة الميزانية العامة بحيث جاء نص المادة 03 كما يلي: "يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة

⁰¹ قانون رقم 84/17 المؤرخ في 08 شوال 1440هـ، الموافق لـ 07 يوليو 1984 بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 المؤرخة 10 يوليو 1984، المادة رقم 06، ص 104.

⁰² قانون 90/21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أغسطس 1990 المتعلق بالمالية العمومية الجريدة الرسمية عدد 35 الصادرة بتاريخ 15 أغسطس، 1990، ص 1132.

لتسيير المرافق العمومية كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات برأسمال"⁽³⁾.

ومنه ومن خلال التعاريف السابقة يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة في الجزائر بأنها وثيقة تشريعية سنوية تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها بهدف تسيير وتجهيز المرافق العمومية.

الفرع الثاني: قوانين المالية في الجزائر.

لقد تم تعريف قانون المالية في الجزائر وذلك من خلال القانون 17/84 وذلك في المادة 06 والذي ينص على: "إن الإيرادات والنفقات النهائية للدولة تحدد سنويا بموجب قانون المالية كما توزع وفق الأحكام التشريعية وهي شكل الموازنة العامة للدولة"⁽⁴⁾.

وبالتالي نلاحظ أن القانون 17/84 بمختلف مواده الستة الأولى جاءت لتعطي مفهوما واسعا وشاملا لقانون المالية في الجزائر، بحيث بين كيفية تحديد قانون المالية وقدم أهم أنواع قوانين المالية ثم بعد ذلك بين العلاقة بين قانون المالية وقانون ضبط الميزانية وصولا للمادة السادسة التي أعطت تعريفا شاملا لقانون المالية.

ومن القانون 17/84 المادة: 02 يكتسي طابع قانون المالية:

I- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة.

II- قانون ضبط الميزانية.

وبعدها جاء القانون 17/88 المتعلق بقانون المالية الأساسي وحدد طبيعة مختلف قوانين المالية الأخرى التي تحكم الميزانية العامة للدولة وهي قانون المالية السنوي وقانون المالية التكميلي والمعدل وقانون ضبط الميزانية"⁽⁵⁾.

أولا: قانون المالية السنوي.

⁰³ قانون 88/05 مؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق لـ 12 يناير 1988 يعدل ويتمم القانون رقم 84/17 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 23 جمادى الأولى عام 1408 هـ الموافق لـ 13 يناير 1988م.

⁰⁴ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 06.

⁰⁵ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 02.

لقد تم تعريف قانون المالية السنوي من قبل المشرع بأنه " يقدر ويرخص قانون المالية للسنة بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما أنه يقدر ويرخص النفقات الموجهة للتجهيزات العمومية وكذا النفقات بالرأسمال"⁽⁶⁾.

ويعرف أيضا هذا القانون بقانون ربط الميزانية، وقانون المالية الأولى بحيث يتضمن هذا القانون مختلف النشاطات المالية للدولة سواء فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات أو تنفيذ للنفقات العامة ويتميز هذا القانون بتعدد قوانينه ومرونتها مع الظروف والأحداث الاقتصادية للدولة، ومنه قانون المالية السنوي هو القانون الذي يقوم بتحديد التوازنات العامة للاقتصاد الوطني للنفقات والإيرادات التي تكفل تحقيق هذا التوازن، بحيث تظهر لنا في الميزانية العامة مجموع النفقات والإيرادات العامة المخصصة لتحقيق خطة الحكومة والتي تتناسب مع مجموع أهداف المجتمع.

ومنه فبموجب قانون المالية السنوي يتم تخصيص الاعتمادات وذلك بتقسيمها إلى نفقات التسيير والاستثمار ويحدد الأعباء الأخرى من قروض وتسيقات كما أنه وبناء عليه يتم تبويب بيانات الميزانية حتى تتماشى مع مبدأ وضوح الميزانية من أجل تسهيل تنفيذها، وبالرجوع للقانون 17/84 المادة 67⁽⁷⁾، والذي ينص على "يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين":

ينص القسم الأول منه على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية وكذا السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي.

ويقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة، بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة وتقترح في القسم الثاني كذلك⁽⁸⁾:

- الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.

⁰⁶ القانون 84/17، المعدل بقانون 88/05.

⁰⁷ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 67.

⁰⁸ يحسن دردوري، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، دراسة مقارنة الجزائر - تونس، السنة 2014، ص 161.

- الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.

- الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

وما تجدر إليه الإشارة أنه من بين النقاط الأساسية التي يتناولها قانون المالية الأساسي هي سبل ووسائل تغطية عجز الموازنة رغم أنه لا يتطرق إليها بشكل مباشر حيث يمكن ملاحظتها من خلال اللجوء إلى القروض بشتى أنواعها، ويتم إلحاق هذا القانون بثلاث جداول رئيسية وهي⁽⁹⁾:

- الجدول "أ" يبين مختلف موارد الدولة وفق التقسيم المعمول به.

- الجدول "ب" يبين الأعباء الخاصة بميزانيات التسيير.

- الجدول "ج" يبين الاعتمادات المخصصة للتجهيزات ذات الطابع النهائي إضافة إلى نفقات الاستثمار التي تتكفل بها مؤسسات القطاع العمومي.

ثانيا: قانون المالية التكميلي (المعدل).

يتم إصدار قانون المالية التكميلي أو المعدل وذلك خلال السنة المالية من أجل تكملة وتعديل محتوى قانون المالية السنوي، لأنه عند القيام بتنفيذ الموازنة العامة للدولة المقررة في قانون المالية السنوي قد تحدث تغييرات اقتصادية أو اجتماعية تحدث اختلالات لذلك يتم اللجوء إلى قانون المالية التكميلي أو ما يعرف عادة بقانون المالية المعدل ومنه عندما تحدث حالة عدم توازن بين الإيرادات والنفقات بسبب ظهور ظروف غير متوقعة سوف يؤثر ذلك على البيانات التقديرية فتلجأ الحكومة إلى مشروع مالية معدل ليتماشى مع تلك الأوضاع الجديدة.

وتنص المادة 04 من القانون 17/84 على: "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"⁽¹⁰⁾. ويتم المصادقة على قانون المالية التكميلي من قبل البرلمان بغرفتيه، ومنه قانون المالية التكميلي والمعدل يدخل في إطار تكييف وتقييم زيادة الإيرادات مع الواقع الحالي، إضافة إلى مراجعة الاعتمادات

⁰⁹ لعامرة جمال، "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 70، 71.

T.Bouara, la loi de finance en algerie, thèse pour le doctorat d'état en droit, Université d'Alger, Alger, 2005 – 2006, p 03.

⁰¹⁰ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 03.

المفتوحة لنفقات التسيير والتجهيز والتي من شأنها التكفل بالمصاريف الإضافية المستجدة من جهة أخرى.

ثالثا: قانون ضبط الميزانية.

من خلال المادة 05 من القانون 17/84 يمكن التوصل لمفهوم قانون ضبط الميزانية، "يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"⁽¹¹⁾.

ويتطابق هذا القانون مع الحسابات الختامية والهدف منه هو ضبط النتائج المالية لكل سنة وإجازة الفروقات بين ما تم تنفيذه فعلا وما كان متوقعا، إضافة إلى ذلك يعد وسيلة من وسائل الرقابة على تنفيذ الميزانية من قبل البرلمان، ويتم الاعتماد عليه في وضع تقديرات السنوات المقبلة.

وما تجدر إليه الإشارة إلى أنه في التشريع الجزائري لم يحدد تاريخ معين للمصادقة على هذا القانون سواء في القانون 17/84 والقانون 05/88 إلا أن تحضير هذا القانون مرتبط بفكرة طرق التسوية وتحديد فترتها، ولكن عندما نلاحظ كيفية سير قانون ضبط الميزانية في الجزائر نجد أنه يتم المصادقة عليه بعد سنتين من تنفيذ الميزانية فمثلا قانون ضبط الميزانية لسنة 2010 يتم المصادقة عليه سنة 2012 وقانون ضبط الميزانية لسنة 2011 يصادق عليه من قبل البرلمان في سنة 2013، ومنه نلاحظ أن هناك تأخر ملحوظ على المصادقة على هذا القانون⁽¹²⁾.

المطلب الثاني: مبادئ الموازنة العامة في الجزائر.

تستند الموازنة العامة في الجزائر في مرحلة إعدادها للعديد من المبادئ والقواعد التي تنظمها وتحكمها، وفي الإجمال تهدف هذه المبادئ والقواعد إلى تسهيل عملية التحضير والرقابة على الموازنة وتعتبر ركيزة أساسية لدورة الموازنة بحيث أن المراحل والخطوات التي تمر

⁰¹¹ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 05.

⁰¹² يحسن دردوري، مرجع سابق، ص 162.

بها تستند بشكل رئيسي لهذه المبادئ، وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى المبادئ والقواعد الفنية للموازنة في الجزائر.

ومن أجل السير الجيد للموازنة العامة للدولة تستلزم عمليات تحضيرها وتنفيذها الالتزام بالعديد من القواعد والمبادئ، ولقد وضع المشرع الجزائري مبادئ وقواعد أساسية تحكم الموازنة العامة للدولة، وتتخلص أهم هذه القواعد في أربعة قواعد رئيسية هي: مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ العمومية، ومبدأ التوازن⁽¹³⁾.

الفرع الأول: مبدأ السنوية.

يظهر لنا مبدأ السنوية من خلال تعريف الموازنة العامة للدولة في الجزائر فالموازنة هي الوثيقة التي تقدر للسنة المالية والبيان الذي من خلاله ترخص وتقدر الإيرادات والنفقات السنوية للدولة، ومنه نلاحظ أن التحديد الدوري لترخيص الموازنة يتوافق مع السنة، فالنفقات المرخص بها في قانون المالية لا تكون صالحة إلا لسنة واحدة، فالسنة المالية في الجزائر تبدأ في الفاتح جانفي من كل سنة وتنتهي في 31/12 من كل سنة، بحيث أن الموازنة سنوية في إعدادها شاملة في محتواها ومضمونها لأنها تترجم الجزء السنوي من برنامج التنمية للدولة، وفيما يتعلق بالإيرادات العامة فتجد قاعدة السنوية تطبيقا دقيقا فيكون الترخيص بتحصيل الضرائب والرسوم سنويا.

أما فيما يخص النفقات العامة يجب أن تبرر الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التسيير في كل سنة وفي مجموعها ولا يمكن تحويل الاعتمادات المفتوحة لسنة مالية معينة للسنة المالية التالية، وهو ما يعني أنه لا يتم التجديد الآلي لاعتمادات التسيير وبالتالي فإن تغطية النفقات الأكثر استقرارا ورصيدها لا ينبغي أن تؤجل إلى الموازنة العامة للسنة المقبلة⁽¹⁴⁾.

وهناك بعض الاستثناءات على هذا المبدأ وهي:

أولا: رخص البرامج.

وهي متعلقة بنفقات التجهيز بحيث يمكن أن تستعمل التخصيصات المالية لمدة تفوق السنة لأنها مرتبطة بمشاريع الاستثمار الطويلة الأجل والتي تفوق السنة.

⁰¹³ جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 85.

⁰¹⁴ جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 88.

ثانيا: ترحيل الاعتمادات.

وفي هذه الحالة يتم ترحيل الاعتمادات والمخصصات المالية التي لم تصرف في السنة المالية وتأجيلها إلى سنوات القادمة.

ثالثا: الميزانية الإثنى عشر.

ويتم اللجوء إليها عند مواجهة الحكومة لظروف معينة تحول دون مصادقة البرلمان على الموازنة في وقتها المحدد، وهو ما يتطلب من الحكومة تقديم طلب إلى البرلمان من أجل إجازة الاعتمادات الشهرية، بحيث يتم العمل بنود قانون المالية السابق فيما يخص تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة، أي تفوض استثناء بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة إلى حين المصادقة وذلك بعد أن يتم الاعتماد على الموازنة السابقة كأساس في تحديد المبالغ، وهو ما جاء به القانون 17/84 في مادته 69 والذي ينص صراحة أنه: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية لسنة معينة لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة"⁽¹⁵⁾:

1- يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الموازنة العامة للدولة حسب الشروط التالية:

أ- بالنسبة إلى الإيرادات طبقا للشروط والنسب وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.

ب- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للموازنة السابقة وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

ج- بالنسبة لاعتمادات الاستثمار وفي حدود ربع الحصة المالية المخصصة لكل قطاع ولكل مسير كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

2- يواصل تنفيذ مشاريع الموازنة الملحقه والأحكام ذات الطابع التشريعي والمطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تيسرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للموازنة.

أ- الموازنة المؤقتة: ويتم إقرارها نتيجة لظروف اقتصادية أو سياسية معينة.

ب- **الاعتمادات التكميلية:** وهنا يتم صرف اعتمادات إضافية تكميلية بموجب قانون المالية التكميلي المعدل وذلك خلال نفس السنة المالية وهو ما يعني إدخال تعديلات على الموازنة الأولية".

الفرع الثاني: مبدأ الوحدة.

يعني هذا المبدأ أن يتم إدراج كل عناصر الموازنة في بيان واحد أي أن تخصص موازنة واحدة تكون ملمة بجميع النفقات والإيرادات وذلك مهما كانت طبيعتها، بحيث يقوم البرلمان بالتصويت عليها مرة واحدة وبصورة عامة، فالنفقات العامة والإيرادات العامة المدرجة في وثيقة واحدة تمكن من تبسيط التعرف على الوضعية المالية للدولة وتسهيل الدور الرقابي على موازنة الدولة، وفي الجزائر أدخلت بعض التعديلات لقاعدة الوحدة وظهرت بعض الاستثناءات على هذه القاعدة ومن أهم التعديلات التي أدخلت على قاعدة وحدة الموازنة هي إدراج الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة بالخزينة⁽¹⁶⁾.

أولاً: الميزانيات الملحقة.

بالرجوع للمدة 44 من القانون 17/84: "يجوز أن يكون موضوع الميزانيات الملحقة العمليات المالية لصالح الدولة التي لم يضيفي عليها القانون الشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها أساساً إلى إنتاج بعض الموارد أو تأدية بعض الخدمات المدفوعة الثمن"⁽¹⁷⁾، ومن أمثلة الميزانيات الملحقة ميزانية البريد والمواصلات والتي تتضمن مجموع الإيرادات والنفقات إضافة إلى ذلك اعتمادات الاستثمارات غير أنه يتم تسجيل النفقات التي تكون مخصصة لتسيير الإدارة المركزية لوزارة البريد والمواصلات وأيضا النفقات المخصصة لتسيير المصالح التنفيذية الولائية المكلفة بمتابعة وتقدير نشاط مصالح البريد والمواصلات في الموازنة.

ومنه يمكن القول أن الميزانيات الملحقة هي ميزانيات يرتكز عليها حسن سير بعض المرافق العامة والتي تمارس نشاط صناعي أو إداري حيث توضع لهذه المرافق ميزانيات مستقلة تشتمل على إيراداتها وتلحق بموازنة الدولة، وكما أشرنا سابقاً للميزانية الملحقة للبريد والمواصلات.

⁰¹⁶ جمال لعامرة، مرجع سابق، ص 98.

⁰¹⁷ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 44، الجريدة الرسمية، عدد 28 المؤرخة في 17 يوليو 1984.

ثانيا: الحسابات الخاصة بالخرينة.

وتعني هذه الحسابات الإطار الذي يسجل دخول أموال إلى خزينة الدولة جراء بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها، ولا تعتبر إيرادات عامة ويسجل خروج أموال منها ولا يتم اعتبارها نفقات عامة، فهي حسابات وجدت كاستثناء لبعض القواعد كقاعدة وحدة الميزانية، وجاء في الفصل الأول من القانون 17/84 إجازة فتح الحسابات الخاصة للخرينة على النحو التالي: لا يجوز فتح الحسابات الخاصة بالخرينة إلا بموجب قانون المالية ولا تشمل هذه الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية⁽¹⁸⁾:

- حسابات التجارة.
 - حسابات التخصيص الخاص.
 - حسابات التسبيقات.
 - حسابات القروض.
 - الحسابات السنوية مع الحكومات الأجنبية.
- أما الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الموازنة في الجزائر فهي⁽¹⁹⁾:

1- الاعتمادات التكميلية أو الإضافية:

تعتبر عملية تصحيح اعتمادات موازنة الدولة أثناء التنفيذ بسبب العديد من الظروف يؤدي إلى المساس بطبيعة سير قاعدة وحدة الموازنة لذلك تعتبر الاعتمادات التكميلية أو الإضافية من أهم الاستثناءات الواردة على قاعدة وحدة الموازنة في الجزائر، باعتبار أن هذه الأخيرة تلجأ إلى قانون المالية التكميلي في الكثير من السنوات.

2- تعدد وثائق الميزانية العامة:

يعتبر وجود تعدد في وثائق الموازنة العامة في الجزائر من بين النقاط التي تخل بقاعدة وحدة الموازنة، لذلك يعتبر تعدد وثائق الموازنة العامة للدولة من استثناءات مبدأ وحدة الموازنة العامة في الجزائر، ومنه من الضروري إحلال بدل المفهوم الشكلي لقاعدة وحدة الموازنة معنى

⁰¹⁸ القانون 84/17، مرجع سابق، المادة 48.

⁰¹⁹ جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 114.

جديد هو وحدة الحصيلة وبشكل آخر فإن فكرة النظرة الواحدة لمالية الدولة تستدعي وثيقة واحدة قد استبدلت في العصر الحديث بنظرة تأليفية فرضت تعدد الوثائق⁽²⁰⁾.

3- الميزانيات المستقلة:

وهي الميزانيات الخاصة بالمرافق العمومية والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة بحيث يكون لهذه المرافق موازنة خاصة بها مستقلة عن موازنة الدولة، تمثل هذه الميزانيات خرقاً لقاعدة وحدة الموازنة بسبب عدم ارتباطها بالموازنة العامة للدولة وقانون المالية، ومن الميزات التي تتميز بها هذه الميزانيات عن الميزانيات الملحقة أنها تمنح للمصالح العامة التي لها الشخصية الاعتبارية، فالميزانيات المستقلة عموماً تتمثل في ميزانية المرافق العمومية والتي لها شخصية اعتبارية بحيث تمنحها الدولة نوعاً من الاستقلالية في التسيير والإدارة بغية تسهيل مهمة أداء وظائفها.

الفرع الثالث: مبدأ الشمولية أو العمومية.

يعني هذا المبدأ أن تظهر كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات في وثيقة الموازنة دون أي مقاصة بينهما، ويعتبر هذا المبدأ مكمل لمبدأ وحدة الموازنة، ويقوم هذا المبدأ على قاعدتين رئيسيتين وهما⁽²¹⁾:

أولاً: قاعدة عدم تخصيص الإيراد.

تظهر لنا هذه القاعدة بشكل جلي بقراءة المادة 08 من قانون 17/84 والتي تنص أنه: "لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة، وتستعمل موارد الدولة لتغطية نفقات الميزانية للدولة بلا تمييز".

غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:

- الميزانيات الملحقة.

- الحسابات الخاصة للخزينة.

²⁰ جمال لعمارة، مرجع سابق، ص 115.

²¹ نفس المرجع السابق، ص 123.

- أو الإجراءات الحسائية الخاصة ضمن الموازنة العامة والتي تسري على الأموال المخصصة للمساهمات أو استعادة الاعتمادات.

ثانيا: قاعدة المنتج الخام.

تعني هذه القاعدة إلزامية تسجيل النفقات والإيرادات بمبلغها الخام أي بمبلغها الكاملة وهو ما يمنع مقاصة الإيرادات والنفقات.

ومنه نلاحظ أن أساس هذه القاعدة هو التسجيل المنفصل لنفقات الدولة وإيراداتها في موازنة الدولة وذلك بدون إجراء أية مقاصة بينهما، بحيث لا يمكن أن تستخدم بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقات العامة، لكي لا يتم الخروج عن قاعدة شمول الموازنة.

الفرع الرابع: مبدأ توازن الميزانية.

تعني قاعدة توازن الموازنة العامة للدولة، ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات والعكس، ففي الجزائر يأخذ مبدأ توازن الموازنة طابعا خاصا فحتى سنة 1965 فإن جميع النفقات العامة تظهر في الموازنة العامة حيث بدأت تظهر بعض الاختلالات منذ بداية الجزائر بتطبيقها لمخططات التنمية فخلال المخطط الثلاثي (1967/1969) عرفت الخزينة مشاكل في التمويل ومع تزايد الإنفاق العام ظهرت مشكلة التوازن في الموازنة العامة للدولة فقامت الحكومة من أجل حل هذه المشكلة بإدخال ما يعرف بالموارد المؤقتة ضمن مكونات الموازنة (التسبيقات والقروض)، وهو الأمر الذي أدى للتخفيف من ثقل النفقات على الخزينة العمومية والتقليص من عجز الموازنة العامة للدولة، ولكن بعد سنة 1971 شرعت الجزائر بالعديد من الإصلاحات وذلك من أجل تسهيل عملية التمويل لمختلف المخططات، فالجزائر منذ هذه الفترة أصبحت تستند إلى ما يعرف بالعجز المؤقت أو المقصود أو المنظم⁽²²⁾. من أجل زيادة الطلب والتوسع في المشاريع الاستثمارية ومحاولة تحقيق مناصب عمل والوصول لتحقيق التوازن الاقتصادي، ومنه أصبحت الجزائر لا تركز على مبدأ التوازن في الموازنة لكي تتمكن من الوصول لتحقيق أهدافها الاقتصادية، ولكن ذلك لا يعني التمادي في خلق عجز في الموازنة.

المطلب الثالث: دورة الموازنة العامة في الجزائر.

تمر دورة الموازنة العامة للدولة بأربعة مراحل رئيسية، وهي مرحلة التحضير والإعداد ومرحلة المناقشة والمصادقة ومرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة بحيث تتولى كل من السلطة التنفيذية والتشريعية السهر على هذه المراحل.

الفرع الأول: مرحلة تحضير الميزانية.

تقوم السلطة التنفيذية بعملية تحضير وإعداد مشروع ميزانية الدولة، بحيث أنه في الجزائر تقوم وزارة المالية بهذه العملية باعتبارها مختصة ومؤهلة لذلك تتم هذه العملية بالتنسيق بين وزارة المالية والوزارات الأخرى من إعداد كل التقديرات ويمكن أن تمر عملية إعداد الموازنة العامة للدولة بالمراحل التالية⁽²³⁾:

- التنسيق بين كل العناصر المعنية بالموازنة العامة في الدولة ووضع الخطوط العريضة للخطة المالية والبحث في آليات تجسيدها ميدانيا من خلال وضع الأهداف المرجوة.
- تقوم السلطة التنفيذية بالتنسيق مع كل الأعضاء وتكليف كل وزراء القطاع بتحديد التقديرات لاحتياجات قطاعه.
- يقوم كل وزير بالتنسيق مع مسؤولي قطاعه من أجل تحديد الاحتياجات اللازمة والضرورية لقطاعه.

- تقوم المديرية العامة للدراسات والتخطيط بوزارة المالية بجمع كل المعلومات والمعطيات حول كل الوزارات من أجل استعمالها كوسيلة لقياس المؤشرات الاقتصادية واستنتاج الخطوط العريضة المساعدة في بناء مشروع الموازنة.

- تقوم وزارة المالية بدراسة التقديرات الموجودة لديها وبعد مطابقة هذه التقديرات مع سقف النفقات المحدد مسبقا تقوم بإعداد المشروع الأولي لقانون المالية الذي يكون محل دراسة على طاولة مجلس الوزراء، بحيث تتم المناقشة بين مختلف الوزراء، كل وزير على حسب قطاعه ووزير المالية والذي يكون متمسكا بالخطة المالية للدولة من جهة وبالتركيز على الظروف الاقتصادية من جهة أخرى فمن غير الممكن أن تلبي احتياجات كل الوزارات بشكل كامل

ومنه يمكن لوزير المالية أن يرفض كل مطلب يمكن أن يخل بالتوازنات المالية للدولة ويحدث أزمة، وعند إنتهاء المناقشات بين مجلس الوزراء يتم إعداد مشروع قانون المالية ليتمرر للبرلمان من أجل المصادقة عليه.

الفرع الثاني: مرحلة المصادقة على قانون المالية والميزانية.

عندما تنتهي الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية تمرره للبرلمان من أجل المصادقة عليه وذلك بعد مناقشته بحيث يجب أن يقوم البرلمان بالمصادقة على قانون المالية في أجل لا يتعدى 75 يوم من تاريخ إيداعه لدى البرلمان وتتم عملية المصادقة على قانون المالية بالمراحل التالية:

- يتم إحالة مشروع قانون المالية على طاولة لمجلس الشعبي الوطني من أجل مناقشته والمصادقة عليه.

- يحال مشروع قانون المالية للجنة المختصة وتسمى بلجنة الشؤون المالية والتي تقوم بدراسة المشروع من كل جوانبه لتقدم نتائج دراستها لهذا المشروع في الأخير، فتقوم بإعطاء حصيلة دقيقة للمشروع توضح فيه الخطوط العريضة له لأعضاء البرلمان من أجل أن تسهل لهم عملية مناقشته.

- عندما يطلع أعضاء المجلس على تقرير لجنة المالية بخصوص مشروع قانون المالية يقومون بمناقشته وإعطاء آرائهم انتقاداتهم ويكون ذلك بحضور وزير المالية الذي يعتبر طرف دفاع على مشروع قانون المالية، وأيضا يجب أن يكون وزراء القطاعات موجودين من أجل توضيح خطة كل قطاع من خلال هذا المشروع.

- يقوم وزير المالية والوزراء بالإجابة على كل التساؤلات التي قدمها النواب سواء كانت مكتوبة أو شفوية، بحيث يحاولون توضيح توجيهات ومعالم السياسة الميزانية للدولة وبالتالي إقناعهم بالمصادقة على مشروع القانون.

- يتم تخصيص جلسة خاصة لأعضاء المجلس للمصادقة على مشروع قانون المالية وبعد موافقة أغلبية أعضاء المجلس على المشروع أي المصادقة عليه يحال على مجلس الأمة بحيث يمر بنفس الخطوات التي مر بها في المجلس الشعبي الوطني بهدف المصادقة عليه من قبل أعضاء

مجلس الأمة وعندما تتم المصادقة عليه يعرض مشروع قانون المالية على رئيس الجمهورية ليوقع عليه ويتم إقراره بعد نشره في عدد خاص من الجريدة الرسمية.

الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية.

تسند مهمة تنفيذ الميزانية لوزارة المالية باعتبارها عضو من أعضاء السلطة التنفيذية وذلك بكونها مختصة في هذا المجال، فهي تسهر على تحصيل إيرادات الميزانية وتسهر على صرف النفقات العامة من جهة أخرى بحيث تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم المراحل الأساسية في دورة الميزانية وذلك لما لها من تأثيرات كبيرة على الوضعية الاقتصادية للدولة، فعندما تنجح السلطة التنفيذية في تحصيل الإيرادات وتسهر على سلامة صرف النفقات تكون بذلك قد وصلت لتحقيق أهدافها المسطرة لذلك تعنى هذه المرحلة باهتمام كبير من قبل الحكومة.

أولاً: تنفيذ النفقات العمومية.

ترتكز عملية تنفيذ النفقات العامة على مبدأ رئيسي وهو الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فهناك فصل تام في المهمة والمسؤولية بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بحيث يقوم الأمر بالصرف بالتنفيذ الإداري للميزانية العامة بينما يقوم المحاسب العمومي بالتنفيذ الفعلي المالي والمحاسبي فهناك استقلالية سلطة الأمر بالصرف عن المحاسب العمومي ويعني ذلك أنه لا توجد هناك سلطة للأمر بالصرف على المحاسب العمومي بحيث لا يمكن لشخص واحد أن يشغل منصب الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في نفس الوقت وذلك من أجل احترام استقلالية في اتخاذ القرارات، فيتم تنفيذ النفقات العامة عن طريق البدء في صرفها على تغطية احتياج كل قطاع فعندما يتسلم الأمر بالصرف الإشعار المتعلق بالاعتمادات المالية يباشر مهامه والمتمثلة في استهلاك وصرف هذه الاعتمادات وذلك باختلاف أنواعها بين نفقات تسيير ونفقات التجهيز وعندما يتم إثبات النفقة يقوم المحاسب بتسديدها⁽²⁴⁾.

ثانياً: تحصيل الإيرادات.

يلزم قانون المالية الحكومة بتحصيل كل الإيرادات المقدرة في الموازنة ففي الجزائر نجد أن أهم الإيرادات التي يتم تحصيلها تتمثل في الإيرادات الجبائية وإيرادات أملاك الدولة ويجب توفر شرطين رئيسيين وهما أصل الديون ورخصة الموازنة أما الإجراءات العامة لتحصيل الإيرادات فتتمثل في العمليات التالية⁽²⁵⁾:

1- الإثبات:

وهي عملية إدارية من اختصاص الأمر بالصرف وهو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

2- الإحالة على التحصيل:

وتعرف بالتصفية وتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها.

3- التحصيل:

وهي عملية من اختصاص المحاسب العمومي بحيث يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.

الفرع الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة.

تعتبر عملية الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة عملية هامة وأساسية لأنها تمكن من توجيه الأموال العمومية إلى قنواتها الصحيحة دون أي تسرب ودون أي إهمال وغش وتلاعب هذه المرحلة تعد من المراحل الرئيسية الهامة في إنجاح السياسة الميزانية للدولة وتحقيق أهدافها، بحيث نجد أن هناك العديد من أنواع الرقابة تختلف في مناهجها ولكن تشترك في غاياتها وأهدافها وسوف نتطرق إليها في الفصل الثاني.

المطلب الرابع: تبويب الإيرادات في الميزانية العامة في الجزائر.

لقد حدد القانون 17/84 في المادة 11 كل مصادر الإيرادات العامة كالتالي⁽²⁶⁾:

"تتضمن موارد الميزانية العامة للدولة ما يلي:

1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات.

²⁵ القانون 90/21 مرجع سابق، المادة 16 - 17 - 18.

²⁶ القانون 84/17 المادة 11، ص 1041.

- 2- مداخيل الأملاك التابعة للدولة.
- 3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى.
- 4- الأموال المخصصة للمساهمات والهدايا والهبات.
- 5- التسديد بالرأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عليها.
- 6- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها.
- 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 ويتم تبويب هذه الإيرادات في الميزانية العامة للدولة في جدول يرمز له بالجدول "أ" وذلك بعنوان الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة بحيث يتكون هذا الجدول من باين رئيسيين وهما:
 - الموارد الإجبارية.
 - الموارد الاختيارية.

الفرع الأول: الموارد الإجبارية.

تعبر الموارد الإجبارية عن الاقتطاعات التي تحصل عليها الدولة بشكل إجباري وبدون مقابل وتتمثل هذه الإيرادات في المداخيل الجبائية والغرامات والحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي.

أولاً: الإيرادات ذات الطابع الجبائي.

وتتكون هذه الإيرادات من مختلف الضرائب والرسوم ونجدها مصنفة في الجدول "أ"

كما يلي:

1- الضرائب المباشرة:

حيث تخص هذه الضرائب المداخيل بمختلف أنواعها:

- الضرائب على الأجور.

- الضرائب على الأرباح التجارية وغير التجارية.

- الكفلات والكراء.

- الأرباح الصناعية.

- الفوائد المتأتية من القروض.

-2 حقوق التسجيل والطابع:

وهي تلك الضرائب التي تخص بعض العقود القانونية وتخص جميع الوثائق الموجهة

للعقود المدنية والقضائية مثل:

- حقوق التسجيل لرؤوس الأموال المحمولة للتسجيل.

- عقود الزواج والطلاق.

- جواز السفر ورخصة السياقة، بطاقة التعريف الوطنية.

-3 الضرائب على الأعمال:

وتعرف أيضا بالرسم على رقم الأعمال بحيث يتم فرضها على مجمل المواد

الاستهلاكية لذلك تعتبر ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك.

-4 الضرائب غير المباشرة:

وتتكون من الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ولكنها تخص فقط المنتجات غير

الخاضعة للضرائب على رقم الأعمال ومن بين السلع التي تفرض عليها هذه الضرائب

الذهب، الخمور والكحول... الخ.

-5 الحقوق الجمركية:

يتم فرض هذه الضريبة على عمليات التجارة الخارجية فهي تمس كل المنتجات

الموجهة للاستيراد والتصدير.

-6 الجباية البترولية:

وتتكون هذه الجباية من:

- الضريبة على إنتاج البترول السائل والغازي.
- ضريبة مباشرة على الأرباح الناتجة عن النشاطات البترولية المتعلقة بالبحث والاستغلال والنقل عبر القنوات.

ثانيا: الحصة المستحقة للدولة من أرباح المؤسسات العمومية.

بحيث تم تحديد هذه الحصة بـ 50% للمؤسسات قطاع الخدمات و15% للمؤسسات المنتجة للسلع من الأرباح الصافية للمؤسسات وذلك بعد اقتطاع حصة اشتراكات العمال، بحيث تخضع هذه الضريبة لعدة قواعد مثل التصريح السنوي والتحصيل إلى غير ذلك من القواعد الأخرى.

ثالثا: الغرامات.

وهي عبارة عن عقوبة مالية تفرضها المؤسسات القانونية مثل مجلس المحاسبة والمحاكم وقد يفرضها مفتشي الأسعار أو مفتشي الجمارك، بحيث تفرض هذه الغرامات على الأشخاص المخالفين للنصوص التي تضعها الحكومة.

الفرع الثاني: الموارد الاختيارية.

يطلق على هذا النوع من الإيرادات الموارد الإرادية، فهذا النوع من الضرائب يضم الاشتراكات أو الضرائب المدفوعة إراديا من قبل الأشخاص ويكون الدفع إراديا وليس إجباريا مقابل نفعهم واستفادتهم بسلعة أو خدمة معينة تؤديها لهم الدولة، فهناك فرق بين مداخيل أملاك الدولة أو أجرة الخدمة المقدمة من طرف الدولة وأموال المساهمات والهبات والهدايا، وبالتالي يضم هذا النوع المشاركات والمساهمات المدفوعة اختياريا من قبل الأفراد جراء حصولهم على سلع وخدمات من قبل الدولة وأهم أنواع الموارد الاختيارية ما يلي:

أولا: مداخيل أملاك الدولة.

وهي كل الموارد التي تحصل عليها الدولة عن طريق تصفيتها لثروتها أو استغلالها في شكل إجازة أو خدمة أو رخصة ومنه نجد أن هذا النوع من المداخيل ينقسم إلى قسمين وهما:

- مداخيل الاستغلال.

- مداخيل التصفية.

1- مداخيل الاستغلال:

وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جراء منحها للأشخاص لاستغلالها، فتقديم الدولة لرخصة الاستغلال يدر عليها إيرادات تعرف بإيرادات الاستغلال وأمثلة ذلك أملاك الدولة والتي يمكن للأفراد استغلالها مثل المناجم والمحاجر، حقوق الصيد والأسواق... الخ.

2- مداخيل التصفية:

وهي تلك المداخيل التي تحصل عليها الدولة جراء قيامها ببيع السلع التي تمتلكها والتي أصبحت لا تمثل منفعة بالنسبة لها ومثال ذلك بيع الأراضي والعقارات والسيارات الإدارية... الخ، كل هذه العوائد تعرف بمداخيل التصفية

ثانيا: التكاليف المدفوعة جراء الخدمات المؤداة والآتاوى.

فهذا النوع من الإيرادات لا يعتبر نوعا حقيقيا من الموارد لأننا لا نجد في جدول الإيرادات أي الجدول "أ" لذلك يصعب تقدير مبلغه بالتحديد ويمكن استنتاجه من خلال مكوناته، فتعتبر التكاليف المدفوعة جراء الخدمات المؤداة والآتاوى عن كل المكافآت المقبوضة من طرف الدولة مقابل استعمال خدماتها وأهم أنواعه⁽²⁷⁾:

- المكافآت المحصلة من النشاطات الصناعية والتجارية للدولة جراء ما تؤديه من خدمة.
- المكافآت المحصلة من النشاطات المالية للدولة عند قيامها بنشاطات مصرفية أو تأمينية.
- المكافآت المحصلة من النشاطات الإدارية التي تسيرها الدولة مقابل رسوم.

ثالثا: الأموال المخصصة للمساهمات والهبات.

تقدم هذه الأموال بدون مقابل بحيث يخص الأمر المساهمة المالية غير الإجبارية للأفراد من أجل تمويل نفقة عمومية وتعتبر قيمة هذه المداخيل غير محددة.

ولقد جاء تصنيف مختلف الموارد العامة للدولة في الميزانية العامة في الجدول "أ" تحت إسم الإيرادات النهائية المطبقة على الميزانية العامة للدولة كما يبينه الجدول الموالي:

جدول رقم (1):

الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة سنة 2016 وحدة بآلاف دج.

المبالغ (بآلاف دج)	إيرادات الميزانية
1.058.220.00 0	1- الموارد العادية 1-1- الإيرادات الجبائية:
89.730.000	201-001- حواصل الضرائب المباشرة
1.014.380.00 0	201-002- حواصل التسجيل والطابع
593.790.000	201-003- حواصل الضرائب المختلفة على الأعمال
	(منها الرسم على القيمة المضافة على المنتوجات المستوردة)
5.000.000	201-004- حواصل الضرائب غير المباشرة
555.350.000	201-005- حواصل الجمارك

2.722.680.00 0	المجموع الفرعي (1)
	1-2- الإيرادات العادية:
33.000.000	201-006- حاصل دخل الأملاك الوطنية
62.000.000	201-007- الحواصـل المختلفـة للميزانية
	201-008- الإيرادات النظامية
95.000.000	المجموع الفرعي (2)
	1-3- الإيرادات الأخرى:
247.200.000	الإيرادات الأخرى
247.200.000	المجموع الفرعي (3)
3.064.880.00 0	مجموع المواد العادية
	2- الجباية البترولية:
1.682.550.00 0	201-011- الجباية البترولية
4.747.430.00 0	المجموع العام للإيرادات

المصدر: قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 72 بتاريخ 31 ديسمبر 2015،