تحديث منظومة الميزانية العامة للدولة وأهميها في المالية العامة

Modernizing the state's general budget system and its importance in public finances

أحمد بوجلال [1] *، مفتاح غزال [2]، بن عية فاطمة

[1] جامعة عمار ثليجي بالاغواط، a.boudjelal@lagh-univ.dz

[2] مخبر دراسات التنمية الاقتصادية، جامعة عمار ثليجي بالاغواط، meftah.ghezal@lagh-univ.dz

[3] المركز الجامعي آفلو، f.benaya@cu-aflou.edu.dz

تاريخ الاستلام: 2022-02-03 **تاريخ القبول:** 2022-04-23 **تاريخ النشر:** 2022-06-05

ملخص:

يتناول هذا المقال على واحدة من أهم المواضيع التي تخص الميزانية العامة دورها وأهميتها في المالية العامة للدولة، فهنالك دور هام للمالية العامة في حياة الدولة، وهي العنصر المهم الذي يساعد على التطور المهني والعقلاني المبني على منطلقات واضحة، حيث إن أحسنت الدولة التصرف في ماليتها من خلال تعديل نفقاتها وايراداتها، فذلك حتما سيؤدي بها إلى تجنب الوقوع في تأزم الأحوال المالية.

كما أن الميزانية العامة تحتل أهمية كبيرة في الدراسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية وهذه الأهمية تتعاظم يوما بعد يوم، وعليه كان لابد من تحديثها وعصرنتها لتتماشى والتطورات الكبيرة التي تشهدها لاقتصاديات المعاصرة.

الكلمات المفتاحية: المالية العامة؛ الميزانية العامة؛ تحديث منظومة الميزانية؛ قواعد الميزانية.

تصنيف JEL : XNN ؛ XNN

Abstract:

Addresses our research here on one of the most important issues concerning the general budget of its role and importance in the public finances of the state there is an important role of public finance in the life of the state, an important element that helps professional and rational based development on the premises and clear, as the state done to dispose of its finances through amendment .

The general budget occupies considerable importance in the economic, financial, social and political studies and their importance is growing day after day and it was necessary to update and modernize it to align and large developments in contemporary economies

Keywords: the public financesp ؛ general budget ؛ Budget system update ؛ budget principles.

JEL Classification Codes : XNN ; XNN

* المؤلف المرسل

1. مقدمة :

يحتل علم المالية مركزا هاما ضمن العلوم الاقتصادية، حيث أن المالية العامة تعتبر حلقة الوصل بين الاقتصاد والسياسة، لذلك سمى علم المالية قديما بالاقتصاد السياسي، وقد مرت المالية العامة بمراحل متعددة تجلت في تطور دور الدولة المالي فلقد أصبح محتواها الجديد إضافة إلى الطابع المالي والاقتصادي يتضمن توجيهات اجتماعية وسياسية للحكومة، ليس كمستثمر جديد فقط بل كمراقب وموجه وأحيانا كمدير لبعض الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وبما أن الميزانية العامة ليست معزولة عن طبيعة الدولة وتنظيمها الإداري والتشكيلة الاجتماعية والاقتصادية لها يمكننا اعتبارها مرآة عاكسة للحكومة وكأداة تترجم إيراداتها ونفقاتها من حيث تحديد علاقات الميزانية بوضع الاقتصاد الوطني وتركيبه كعلاقة متبادلة، يؤثر تطور وتغير أحدهما على طبيعة الثاني في المستقبل، فالميزانية تؤثر على الاقتصاد الوطني وتتأثر به.

تعتبر دراسة الميزانية العامة في جوهرها دراسة في الاقتصاد، ففي سنة مالية واحدة تتخذ سلسلة من الإجراءات والقرارات المالية بعضها خاص بتنفيذ مراحل السنة الجارية وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية والبعض الاخر يتعلق بتقديرات الميزانية للسنة المالية القادمة وهكذا يرتبط الحاضر بالماضي وبالمستقبل ارتباطا وثيقا، وعلى ضوء هذا الاتصال والارتباط تتحدد الأهداف التي يرغب في تحقيقها وكذا العلاقات الزمنية في الاقتصاد العام، وتعكس الميزانية باعتبارها عملية مستمرة هذه العلاقات بين ما تحقق فعلا في الماضي وبين ما يستهدف تحقيقه حاليا وبين ما يستهدف تحقيقه في المستقبل، ومن الطبيعي أن تكون دراسة الميزانية دراسة مركبة وديناميكية باعتبارها دراسة لعلاقات اقتصادية تربط بين أنشطة تنتمي الى فترات زمنية مختلفة، ومما تقدم يتضح لنا أن الموضوعات التي تثيرها الميزانية العامة على جانب كبير من الدقة التي يلزم لإجلائها تخصيص جهد ووقت كبيرين يتناسبان مع الأهمية المتزايدة التي أصبحت تكتسبها الميزانية العامة في وضع ورسم السياسات الاقتصادية الكلية لمختلف الدول.

هذه نظرة جد مختصرة عن الواقع والأسباب الداخلية والخارجية التي جعلت الكثير من المفكرين في مجال الاقتصاد يعيدون النظر في مسألة السياسة المالية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية وذلك من خلال تحديث وعصرنة الميزانية العامة للدولة.

مشكلة الدراسة:

ماهي آليات تفعيل وعصرنة الميزانية العامة للدولة، وإلى أي مدى قد تساهم في تحقيق أهداف المالية العامة؟

فرضيات البحث:

– يختص موضوع المالية العامة بدراسة موارد الدولة ونفقاتها والموازنة بينهما، فعلم المالية العامة هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات وإيرادات.

- الميزانية العامة خطة مالية وبيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية (سنة)، تتطلب إجازة من السلطة التشريعية، والميزانية العامة أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية التي تعمل الدولة من خلالها على تحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية.
- اتجهت وزارة المالية نحو عصرنة الميزانية العامة للدولة إلى تحديث نظام تسيير النفقة العمومية من خلال إصلاح منظومة الميزانية في إطار ما يعرف بالإصلاح المالي في جانبه الموازناتي.

أهداف البحث:

تبرز أهمية دراسة الميزانية العامة للدولة باعتبارها أهم أداة من أدوات المالية العامة من خلال مدى التحكم في الأموال العمومية، والعمل على الاستخدام الأمثل لها، كما أن موضوع علم المالية العامة يهتم بدراسة المشكلات التي تتعلق بتوجيه الموارد الاقتصادية والمالية لإشباع الحاجات العامة، ومن الضروري عند البدء بدراسة علم ما أن تعرض طبيعة ذلك العلم، لأن مثل هذا العرض يحدد طريقة الدراسة ونطاق العلم الذي تقوم بدراسته والبحث فيه، وعليه تطلب الأمر دراسة عدد من المواضيع التي ترتبط بعلم المالية العامة وجوانبه المختلفة، ومن أهم هذه المواضيع وأبرزها الميزانية العامة للدولة.

وعليه تتضح أهمية البحث والمتمثلة في مدى ارتباط مفهوم ومضمون الميزانية العامة للدولة بتطور مفهوم ومضمون علم المالية العامة، والذي يرتبط بدوره بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، كما يهدف البحث وبصفة عامة إلى كشف المفاهيم والملامح الرئيسية للميزانية العامة للدولة وتوجهات الفكر الحديث في هذ المجال حيث أن الميزانية العامة للدولة هي التي تعتمد عليها الحكومة في تحقيق برنامج (خطة) تعتزم تنفيذه خلال سنة قادمة بغية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

2. مجال المالية العمومية:

المالية العامة تتناول دراسة القواعد والأسس المنظمة لنشاط الدولة في تجميع الموارد، كما تبحث في تفهم طبائع الأدوات المالية وتحليلها، واستخلاص القواعد والمبادئ التي تعين الدولة في تحديد سياستها المالية العمومية، وهي تلك الوسائل المالية الموضوعة من طرف المجموعة الوطنية تحت تصرف الأشخاص العامة. **(Gaudemet, 1993, p. 98)**، من هنا فإنها تعتبر الشرط المسبق لممارسة أي نشاط عمومي، هذه الوسائل المالية هي إحدى الوسائل الموضوعة تحت تصرف الإدارة إلى جانب الوسائل الأخرى بشرية، مادية وقانونية، كما تبقى الوسائل المالية الأداة التي تسمح باكتساب، صيانة، حماية وتحريك باقي الوسائل، لذلك فإنها تعتبر الشرط المسبق للقيام بالنشاط العمومي، فيجب التمييز المالية عن المال بشكل عام (الأملاك).

وبهذا تبرر المالية العمومية وجودها وتكتسب أهميتها ومكانتها كقطاع حيوي، قوي التأثير متعدد ومتنوع التفاعلات لما يضع من اختيارات في مختلف المجالات. (المحجوب، 1979، صفحة 65)

الجدول 1: مستخدمي المالية العامة

الشخص العمومي	هيئة الدولة	الإطار المالي	الآمر بالصرف	المحاسب	الإطار الوظيفي
الدولة	م، ش الوطني	– الميزانية العامة، – الحسابات الخاصة، بالخزينة – موارد خاصة.	– الوزير – الآمرون بالصرف الثانويون	أمين الخزينة (المركز الرئيسي)	المرافق العمومية الوطنية والمهام العائدة لها.
الولاية	م، ش ن ولائي	– ميزانية الولاية، – موارد جبائية وعائدات الأملاك.	الوالي	أمين خزينة الولاية	المرافق التابعة للولاية
البلدية	م، ش، البلدي	– ميزانية البلدية، مواردها الجبائية الخاصة	رئيس م، بلدي	أمين خزينة البلدية	المصالح البلدية
الهيئة العمومية الإدارية	مجلس التوجيه	ميزانية الهيئة إعانات تسيير من سلطة الوصاية	المدير	العون المحاسبي	مهام واختصاصات الهيئة.

المصدر: على بساعد، المالية العمومية، ص 1012.

1.2 علاقة المالية العمومية بالاقتصاد والدولة:

تعتبر علاقة المالية العمومية بالاقتصاد أهم العلاقات جميعا، فالاقتصاد يتناول بالبحث استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية المتزايدة. (**Bouvier, esclassan, & lassale, 1993, p. 88**)

ولما كان من وضائف الدولة اشباع حاجات مواطنيها، فإن المالية العمومية تؤثر في الاقتصاد الوطني من خلال ما تقدمه من حلول وأساليب متنوعة ومتشبعة.

ترتبط المالية العمومية ارتباطا وثيقا بدور الدولة إن ضيقا أو اتساعا لذلك فالدولة بواسطة أدواتها المالية (الوسائل المالية) تسعى للتأثير في النشاط الاقتصادي ولو بصفة محدودة. (فوزي، 1981، صفحة 33) وقد مر دور الدولة بعدة مراحل: (الحارسة، المتدخلة، الضابطة).

1.1.2 الدولة الحارسة: حيث دور الدولة محدود يتسم بالحياد اتجاه النشاط الاقتصادي، المالية العمومية اتسمت بما يلي:

– موارد الدولة المالية توجه للنفقات السيادية (دفاع، أمن، قضاء، دبلوماسية وبعض النفقات الإغاثة).

– الدولة لا يجب أن تتدخل في السوق (فعالية لعبة العرض والطلب).

– ميزانية الدولة يجب أن تكون متوازنة فالعجز أو الفائض غير مجدين: الأول يؤدي إلى الاقتراض والثاني يعتبر اقتطاع غير مبرر بحاجة عمومية.

2.1.2 الدولة المتدخلة: التي جاءت بعد الأزمة الاقتصادية العالمة لعام 1992 وترتكز على تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال مباشرتها لأنشطة مماثلة لتلك الممارسة من طرف الخواص بهدف حماية الاقتصاد من الهزات والمحافظة على القطاعات الإستراتيجية.

– ميزانية الدولة لا تتقيد بالتوازن الحتمي عندما يتطلب الأمر تصحيح الخلل القائم (تضخم – كساد).

– المالية العمومية أداة نشطة وفعالة تهدف إلى تحقيق التوازن والاستقرار في مجمل الاقتصاد الوطني.

3.1.2 الدولة الضابطة: أدى تقهقر الدولة المتدخلة (بما في ذلك انهيار المعسكر الاشتراكي وهيمنة منظور الليبيرالية الجديدة) إلى تغير كمي ونوعي في دور الدولة وبرزت نظرية الدولة الضابطة التي لا هي محايدة ولا متدخلة، إنه شكل جديد فرضته تداعيات العولمة وفتح الأسواق، لذلك فالدولة لا تنسحب من السوق وإنما وجودها في السوق يكون للتنظيم، تقنين قواعد اللعبة، مراقبة المنافسة وحماية آليات السوق (لكي تبقى فاعلة).

للدولة الضابطة عدة وظائف من خلال المالية العمومية تتمثل فيما يلي:

– سياسة توزيعية من خلال إعادة توزيع المداخيل وذلك بواسطة جملة من الأدوات: الجباية، النفقة العمومية وخصوصا منظومة الدعم، الأجور من خلال تحديد أسسها القاعدية.

– التعريفات العمومية وأسعار المواد الأساسية، منظومة الضمان الاجتماعي.

– سياسة استثمارية من خلال إنجاز الهياكل القاعدية الأساسية وتدعيم القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني.

– سياسة تمويلية من خلال القروض التي تمنحها الخزينة العمومية أو ضمان القروض.

2.2. توجيهات أدوات المالية العمومية:

ويمكن توجيه أدوات المالية العمومية على النحو التالي:

1.2.2 تحقيق التوازن الاقتصادي العام:

عموما تعتبر الوسائل المالية العمومية الأداة المثلى لدعم النمو والتحكم في التضخم وإعادة توزيع المداخيل ودعم النمو، وذلك عن طريق توظيف مكثف للنفقة العمومية دون زيادة في الإيرادات أي مع المحافظة على نفس مستوى الاقتطاع والتحكم في التضخم عن طريق امتصاص فائض الكتلة النقدية باستخدام الأدوات الضريبية، إعادة توزيع المداخيل من خلال الشبكة التوزيعية والتعديلات المدخلة عليها، تدخل المالية العمومية يشمل المجالات الاقتصادية الكلية بحيث يكون الهدف تمكين مجمل الاقتصاد الوطني من العودة أو المحافظة على التوازن الضروري دون قطاع معين أو مناطق معينة.

2.2.2 التوازن القطاعي:

خلافا للتوازن الاقتصاد العام، فإن التوازن القطاعي يتسم بتركيز استخدام المالية العمومية وأدواتها لتمكين قطاع أو قطاعات معينة من الوصول إلى مستوى من الأداء والنمو عملا بمبدأ النمو المتكامل والمتوازن للاقتصاد الوطني، والأدوات المستعملة تتمثل فضلا عن الأطر التنظيمية في التحفيز الجبائي من خلال إعفاءات دائمة أو مؤقتة، الدعم من خلال صناديق خاصة كصندوق دعم النشاط الفلاحي.

3.2.2 التوازن الجهوي:

تلجأ إلى تحقيق ذلك بعدة طرق وآليات، مثل توجيه الاستثمارات العمومية وإنجاز الهياكل القاعدية الممولة من طرف الميزانية العامة للدولة (نفقات التجهيز العمومي)، تمويل كلي أو جزئي لاستثمارات المجموعات المحلية من خلال عدة شبكات (المخططات البلدية للتنمية، البرامج الخاصة)، تقرير إعفاءات

جبائية لفائدة الأنشطة التي تقبل التوطن في المناطق الواجب ترقيتها، تمكين الأنشطة من آليات الدعم العمومي المقررة لفائدة المناطق الواجب ترقيتها.

4.2.2 نتائج دور الدولة الضبطي على المالية العمومية:

يؤدي انسحاب الدولة من ممارسة النشاط الاقتصادي الى توجيه مجهودها ومقدراتها المالية نحو الوظيفة الأصلية في حجم وطرق ونوعية التدخل، وبالتالي إلى توجيه الاعتمادات العمومية نحو الوظائف الكبرى (الصحة، التربية والتكوين)، تحسين وعصرنة المنظومة الإدارية حتى تتمكن من القيام بوظائف الضبط والمراقبة، وحماية الفئات الاجتماعية ضعيفة الدخل من الآثار السلبية لاقتصاد السوق.

3. مضمون الميزانية:

الميزانية في معناها العام هي جرد للنفقات والإيرادات المقرر تحقيقها خلال مدة من طرف شخص أو مجموعة، يمكن القول أيضا بأنها وثيقة تضم الإيرادات والنفقات المقدرة سنويا والموزعة حسب وظيفة الشخص العمومي المعني، الميزانية العامة عبارة عن تقدير الإيرادات والنفقات العامة في فترة مقبلة. (زغدود، 2005، صفحة 69)

أما بالنسبة للدولة تعني (مجموع الحسابات التي ترسم لسنة ميلادية واحدة جميع الموارد وجميع الأعباء الدائمة)، وبالنسبة للبلدية فهي (جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية وتشكل أمرا بالإذن والإدارة تمكن من سير المصالح العمومية)، كما أنها وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة. (محرزي، 2005، صفحة 383)

الجدول 2: الميزانية وثيقة سياسية وقانونية ومالية.

سياسية	قانونية	مالية
برنامج عمل ومخطط تسيير لنشاط الحكومة لفترة زمنية محددة (السنة)	تتطلب الاعتماد والمصادقة لكي تكون لها الصيغة التنفيذية قانون المالية	ترصد مبالغ مالية وتشكل نواة النظام المحاسبي العمومي منظومة الرقابة المالية
ترجمة الاختيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في شكل اختبارات قانونية ومالية	صب الاختيارات المالية في قالب قانوني رخصة التنفيذ كشرط مسبق وإجراء التزامي	الترخيص القانوني يتبع بإجراءات على مستوى مصالح الميزانية والخزينة للربط بين الجانب القانوني والجانب المالي البحت

المصدر: على بساعد، المالية العمومية، ص 1012.

1.3 الشكل والإطار الزمني:

من المعروف أن الميزانية تعكس مدى انضباط وتنظيم أمور شخص ما، لهذا تعتبر الإطار الأمثل للمفاضلة بين جملة من الاختيارات المتاحة والهيكل التقني الأكثر مصداقية من بين كل الوثائق الإدارية

الأخرى (برنامج النشاط – حصيلة النشاط) ذلك أنها تتسم (حينما تحضر بطريقة سليمة) بقدر كبير من الصرامة وبدرجة عالية من الوضوح والشفافية.

1.1.3 الشكل:

تخضع الميزانيات العمومية إلى ترتيب منهجية تضبط شكلها والقالب الذي يجب أن تصب فيه الاختيارات المالية، هذا القالب يعرف اصطلاحا بمدونة الميزانية وهي عبارة عن تبويب وتفصيل لبنود الميزانية وتدرج لمحتوياتها مع تدقيق لمختلف خاناتها فلا يمكن الخروج عن النمط المعد مسبقا وعليه يتعين التكيف معه (المدونة النموذجية المسطرة)، كما أن لكل شخص عمومي مدونته النموذجية الخاصة التي تستجيب مع طبيعة نشاطه، فنقول مدونة الميزانية العامة للدولة.

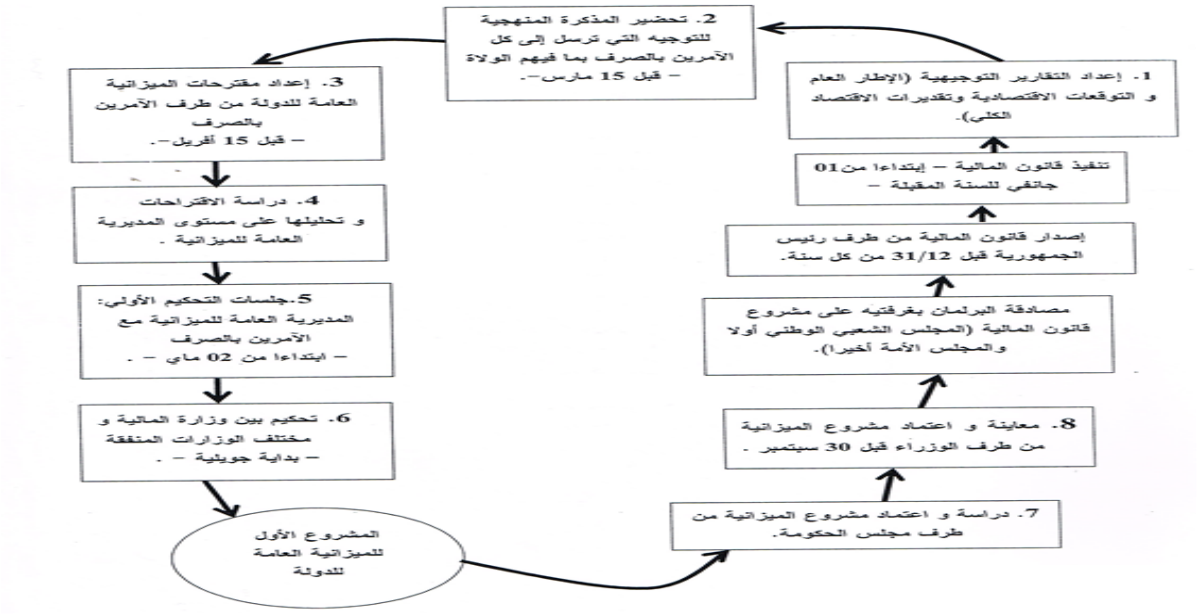
2.1.3 الإطار الزمني:

من مقتضيات الانضباط الذي يميز الميزانية دون سواها من الوثائق الإدارية هو أنها ترصد الوسائل المالية لتغطية احتياجات فترة مستقبلية (مبدأ التنبؤ والتقدير)، لهذا فهي تقرر للمستقبل وفقا لرؤية علمية مبنية على مجهود تقديري، من هنا فهي تختلف عن الحساب الختامي الذي يغطي موارد وأعباء تاريخية (منجزة ومحققة)، فالميزانية أداة لتسيير المستقبل بناء على المعطيات المتوفرة من أجل التحكم العقلاني في المستجدات.

ومن خلال ما سبق ذكره يمكننا أن نجمل مفهوم الميزانية فيما يلي:

هي وثيقة تضم الإيرادات والنفقات الخاصة بشخص عمومي معين تصب فيها الاختيارات المختلفة في قالب قانوني وبأرقام مالية وتخضع لرسم مبدئي يأخذ شكل مدونة كما أنها تغطي سنة مدنية كبعد تقديري وكمرحلة للتنفيذ وكمقياس للتقييم ويعتمد في إعدادها على أدوات التقدير والتنبؤ.

الشكل 1: مخطط توضيحي لمسار التحضير والاعتماد للميزانية العامة للدولة



المصدر: من إعداد الباحثين (بناء على بيانات المديرية العامة للميزانية)

2.3 الميزانية والخزينة:

يقضي المجال التقني للمالية العمومية بالفصل بين الميزانية والخزينة لمبررات موضوعية عملية.

– الميزانية هي المجال الطبيعي لرسم الاختيارات المالية والترخيص بها ويوكل تسييرها لسلطة إدارية تعرف بسلطة الميزانية.

– أما الخزينة فهي ذلك الوعاء الموجه لحفظ وتسيير الأرصدة العمومية وتسند مهامه لسلطة الخزينة.

لكلا من الميزانية والخزينة دور في تجسيد السياسية المالية العمومية ولكن بكيفيات مختلفة عمليا متكاملة وظيفيا، وكمنطلق يمكن ترتيب عدة نتائج على هذا التمييز:

– تعدد الميزانيات ووحدة الخزينة.

– الميزانية تقوم على مفهوم الرخصة (الاعتماد) في حين ترتكز الخزينة على مفهوم الموجود (الرصيد).

– للميزانية إجراءاتها الخاصة والتي تعرف بالإجراءات الإدارية بينما تضطلع الخزينة بالتدابير والخطوات المحاسبية.

– على مستوى وزارة المالية فإن توزيع المهام يسند للمديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للدراسات والتقديرات دور فعال فيما يتعلق بالأعمال والمهام المرتبطة بالميزانية، أما المديرية العامة للمحاسبة والمديرية العامة للخزينة فلهما دور فعال مباشر فيما يخص محيط الخزينة.

– تعدد الميزانيات ووحدة الخزينة: توجه الميزانيات العمومية لتحتضن الاعتمادات المرخصة بحيث تعطي للمسير العمومي مكانة قانونية لإصدار أوامر مالية باسم الشخص العمومي.

1.2.3 الاعتماد والرصيد:

الاعتماد هو المبلغ المالي المرصد في الميزانية والموجه لتغطية نفقة عمومية والذي لا يجوز تجاوزه خلال السنة، أما الرصيد فهو توفر المبلغ المالي على مستوى أمين الخزينة، بمعنى أن يكون الرصيد دائما متوفر بما يكفي لتسديد النفقة المرخصة (ماعدا حالات خاصة).

2.2.3 مهام الميزانية ومهام الخزينة:

من نتائج الفصل العضوي والوظيفي بين السلطتين (سلطة الميزانية وسلطة الخزينة) اختلاف في المهام الموكلة لكل سلطة:

- تضطلع سلطة الميزانية بتحضير، اعتماد، تبويب، تعديل، التزام، تصفية وأمر بالصرف.
- تبقى المهام المرتبطة بحفظ الأرصدة ومسك محاسبة الموجودات ومتابعتها وكذلك الرقابة المحاسبية من اختصاص سلطة الخزينة (المحاسبين العموميين باعتبارهم أعوان خزينة).
- لا يمكن لسلطة واحدة القيام بالوظيفتين معا: تسيير الاعتمادات وحفظ الأرصدة.

4. تحديث منظومة الميزانية:

تشوب منظومة الميزانية الحالية في الجزائر عدة نقائص، نذكر منها على سبيل المثال:

– تسيير النفقات العمومية يتم حسب الوسائل المعبئة أي ميزانية وسائل لا ميزانية أهداف.

- عدم إدماج ميزانيتي التسيير والتجهيز في هيكل واحد.
- غياب إطار تخطيط موازناتي متعدد السنوات.
- نظام إعلام يخص التسيير المالي غير كاف وغير متجانس.

اتجهت وزارة المالية تحت تحديث نظام تسيير النفقة العمومية من خلال إصلاح منظومة الميزانية في إطار ما يعرف بالإصلاح المالي في جانبه الموازناتي، حيث يتشكل هذا الإصلاح في شقين أساسيين: مرحلة إعداد الميزانية ومرحلة تنفيذ الميزانية.

- مرحلة تنفيذ الميزانية لا تقل أهمية عن مرحلة الإعداد، ذلك لأن إعادة هيكلة دورة تنفيذ الميزانية تعتبر من بين المكونات الأساسية لعملية تحديث نظام الميزانية، ويهدف المشروع إلى تبسيط دورة إنجاز النفقة العمومية وتحسين نوعية الرقابة والسماح بتجميع سريعين للمعطيات المالية.

1.4. تسيير الميزانية:

لقد عملت وزارة المالية على تفعيل إدارة قائمة على النتائج بدلا من إدارة وسائل، إضافة الى نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية والمستندة على ميزانية حسيب البرامج لا حسب التنظيم الهيكلي كما هو الشأن في المنظومة الحالية.

وكذلك اعتماد اصلاح قائم على مسائلة المسيرين ومراقبة الأداء وحرية أكبر للمسيرين مع إلزامية تقديم حصيلة ونتائج تسييرهم ومستوى الفعالية المتوصل إليه، كذلك مراجعة مدونة الميزانية لتستجيب للأهداف المرسومة، تحسين مضمون ميزانية الدولة وتطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازناتي ولمضوع الرخصة البرلمانية.

1.1.4 الشق المتعلق بالتسيير:

- **الميزانية القائمة على البرامج:** هي ميزانية تجمع الاعتمادات الممنوحة لوزارة معينة حسب البرامج المعتمدة لديها، يشمل البرنامج مجموعة الأنشطة الموجهة لتحقيق الأهداف وتطبيق التوجهات الخاصة بكل وزارة والمعتمدة من طرف الحكومة، كما يسمح البرنامج بإدراج النفقات في الميزانية حسب النتائج المنتظرة.
- **التسيير القائم على النتائج:** رؤية للتسيير تهدف إلى الوصول إلى نتائج على أساس أهداف محددة أهداف محددة ومرسوم مسبقا من طرف المسيرين أنفسهم، اختيارات الميزانية تستند إلى خطيط متوسط المدى للأنشطة من منظور إستراتيجي، اختيارات الميزانية ترسم وتضبط على أساس النتائج المنتظرة بدلا من رسم للميزانية قائم على تعبئة للوسائل من خلال غضفاء المزيد من الشفافية على تسيير المالية العمومية، مساءلة صارمة للمسيرين في تحديد الأنشطة والعمليات الواجب إنجازها وتطابقها مع اختيارات الميزانية المعتمدة، إقحام أكبر للمسيرين من خلال إلزامهم بتقديم حصيلة للنتائج المحققة.

لهذا يتطلب الأمر ربط كل برنامج بمسير معين، والذي يتعين عليه تقديم المبادرات الأكثر ملائمة للوصول إلى الأهداف المرسومة وبالتالي إعداد الميزانية اللازمة لتجسيد هذه المبادرات.

- **ضرورة التغيير:** في طرق العمل ومناهج التفكير، في ثقافة التنظيم والإدارة، والتي بدون شك تتطلب بعض الوقت، لكن في بسط فلسفتها على كل المستويات يمكن الاستعداد له من الآن.

2.1.4 الشق المتعلق بالميزانية:

– **الإطار المتعدد السنوات للميزانية:** يعتر هذا الإطار بمثابة أداة يعبر من خلالها عن التوجهات الكبرى وأولويات الدولة وكذلك تقديرات الإيرادات والنفقات على أفق يتجاوز 12 شهرا، من هنا يمتد أفق الميزانية على أساس البعد الخماسي: السنتين السابقتين، السنة المالية المعينة، السنتين اللاحقتين، غير أن التصويت على الميزانية يبقى يعتمد التصويت بالسنوي.

– **إطار تخطيط وبرمجة النفقات على المدى المتوسط:** إطار النفقات على المدى المتوسط هو أداة تخطيط مالي على مستوى الاقتصاد الكلي والتي موضوعها يتمثل فيما يلي: التأكد من ديمومة سياسات الميزانية على أساس التعرف المسبق على الموارد المتاحة، أولويات الحكومة والاحتياجات المالية، بيان متكامل وواقعي للموارد المكن تعبئتها، إقامة نظام توزيع الموارد متطابق مع الأولويات المرسومة.

– **المدونة الجديدة للميزانية:** تظهر الميزانية على شكل جدول يتضمن محورين: محور وفقا لتوجيه النفقات حسب وجهتها: حقيبة، برامج، برنامج فرعي، نشاط. ومحور مستند على الطبيعة الاقتصادية للنفقات، مع تصنيف موحد يجمع النفقات حسب طبيعتها الاقتصادية: تسيير، استثمار، تحويل.

– **المسار الزمني الجديد للميزانية:** منظومة الميزانية المستقبلية ستعتمد رزنامة مختلفة عن تلك المتبعة حاليا وبالتالي فهي تتطلب ما يلي: رزنامة الميزانية تمتد فيما يخص مرحلتي التخطيط ولإعداد على فترة 15 شهرا، تحدد الحكومة بداية الغلاف المالي في شهر جانفي من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية ن–1 وذلك لتوجيه الدوائر الوزارية المنفقة واعلامها بالتدابير الكبرى للميزانية، اعتماد البعد الخماسي والنظرة المتوسطة المدى فيما يخص الاقتصاد الكلي للميزانية.

2.4. القواعد الكبري للميزانية:

تعتبر القواعد الكبرى للميزانية بمثابة العمود الفقري للمالية العمومية والمسلك الإلزامي لفهم آلياتها لذلك تعرف بالقواعد الذهبية للمالية العمومية والنواة الصلبة لها، رغم التغيرات الكبرى التي عرفتها وتعرفها المالية العمومية إلا أن هذه القواعد احتفظت بمكانتها المرموقة، فالمرونة النسبية التي تجتهد مختلف الإصلاحات في إدخالها عليها زادت من أهمية هذه القواعد سياسيا، وقانونيا وتقنيا.

تحكم القواعد الكبرى للميزانية كل المراحل التي تمر بها الميزانية من إعداد وتنفيذ ومراقبة القواعد ذات المنشأ سياسي، أصلا تحول تدريجيا إلى مبادئ قانونية ومنه إلى قوالب تقنية:

– من الناحية السياسية تكرس هذه القواعد الرقابة الشعبية على جمع وتوظيف الأموال العمومية.

– من الناحيتين القانونية والتقنية تعتبر إطار تنظيمي للميزانية وضوابط منهجية لمراقبة التصرفات المالية تسمح بفحص دوري ومنتظم للمالية العمومية دون الحاجة إلى إجراءات خاصة او تغيير في المواعيد التي قد لاتكون معروفة مسبقا –قاعدة سنوية –.

1.2.4. قاعدة السنوية:

تشتمل القاعدة بنفس المقدار وفي نفس الوقت على مضمونين، التصويت السنوي والتنفيذ السنوي.

- **التصويت السنوي:** ويقصد من خلاله أن الرخصة التي تمنحها هيئة المداولة مدة صلاحيتها سنة مدنية كاملة، أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، (المادة 03 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية)، وهو ما يظهر كذلك جليا في المادة الاولى من قانون المالية للسنة التي ترخص للحكومة بمواصلة تحصيل الايرادات وتنفيذ النفقات بالنسبة لسنة واحدة.

- **التنفيذ السنوي:** يتعين على المسيرين تقدير الاعتمادات لتغطية احتياجات سنة كاملة، بمعنى اعتماد رؤية مستقبلية ذات بعد سنوي، أي أن كل اعتماد لا يستهلك خلال السنة يعتبر مسقط ولا يسمح بصرفه في السنة القادمة.

- تغلق الكتابات المحاسبية في 31 ديسمبر نظام التسيير لا يجوز تجاوز السنة إلا بعنوان اليوم التكميلي أو الفترة التكميلية المقررة لفائدة محاسبي المجموعات المحلية.

- قاعدة السنوية تقضي بغلق الحسابات قانونيا عند تاريخ 31 ديسمبر (نظام التسيير) حتى مع وجود يوم تكميلي أو فترة تكميلية، التاريخ المرجعي يبقى 01/01 -12/31.

- **التعديلات المدرجة على القاعدة:** تعتبر القاعدة صارمة إلى حد ما، ذلك لأنها تفرض رزنامة مضبوطة لإعداد وتنفيذ الميزانيات دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات بعض العمليات المالية العمومية التي يتجاوز مداها الإطار السنوي مثل الاستثمارات العمومية. لبغية المحافظة على القاعدة وضمان مرونتها أو التنفيذ السنوي، هناك استثناءات لها في نفس الوقت آثار على الجانب القانوني للميزانية وكذلك آثار إدارية ومحاسبية لا تقل أهمية عن الجانب القانوني، إنها الرخص الشهرية ورخص البرامج.

- **رخص البرنامج:** عمليات الاستثمار العمومي لها في الغالب طابع متعدد السنوات لهذا فإن اللجوء إلى تقنية رخصة البرنامج تسمح بداية من السنة الأولى للشروع في الإنجاز للآمر بالصرف الالتزام في حدود الظرف المالي المفتوح والتقدم بالطلبات وإبرام الصفقات اللازمة، غير أن رخصة البرنامج ترفق ببيان لاعتماد الدفع السنوي، أي السقف المالي المسموح من خلاله للآمر بالصرف بإصدار حوالات الدفع أي إمكانية الأمر بالصرف.

- **الرخص الشهرية:** أدرجت الرخص الشهرية كوسيلة للمعالجة المؤقتة والاستثنائية لأي تأخر في التصويت على قانون في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة. (المادة 69 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية)

-نتائج تطبيق قاعدة السنوية على التسيير المالي العمومي:

مدة سنة تعتبر مدة جد ملائمة للتسيير المالي، نظرا لكونها مدة تسمح بالتحكم الحسن في أدوات التقدير والتنبؤ كما أنها تتيح أرضية للتنفيذ في آجال تمكن من تدارك النقائص وادخال التصويبات اللازمة.

- النظرة السنوية للمالية العمومية تنسجم تماما مع الدورة الاقتصادية التي تكون سنوية في أغلب الأنشطة، بل وتتماشى بالتوازي مع الحاجات الاجتماعية.

– إدخال بعض التعديلات على المبدأ يتعين النظر إليه على أنه الوسيلة التي تلبي مطالب المسيرين الذين يفضلون الأطر المرنة عن تلك المتسمة بالجمود والصرامة الكابحة للمبادرة.

– من غير المنطقي معاملة كل النفقات بنفس الكيفية، ذلك أن بعض أصناف النفقات العمومية ملحة وتتطلب الفورية والسرعة وهو ما تأخذه بعين الاعتبار التعديلات المدرجة.

– من شأن اعتماد الإطار السنوي أن يسهل مهام أجهزة مراقبة المالية العمومية التي تستطيع فحص التسيير المالي من خلال السنوات.

2.2.4. قاعدة وحدة الميزانية:

لقاعدة الوحدة مدلول مزدوج: تعني وحدة وثائق الميزانية، وأنها تتحكم في وحدة معطيات الميزانية.

– **وحدة وثائق الميزانية:** تقدم الميزانية على شكل وثيقة واحدة تضم كل النفقات وكل الايرادات دون اقصاء أو نقل أو تعدد وثائق الميزانية.

– **وحدة معطيات الميزانية:** تقديم الميزانية وفقا لقاعدة الوحدة يسمح لهيئة المداولة، من خلال الوثيقة الواحدة، بالتقييم من جهة واجراء المقارنات اللازمة.

تصبح المقارنة بين السنوات سهلة وميسرة عندما تكون الميزانية مقدمة في وثيقة واحدة، هذه المقارنة بين السنوات تمكن هيئة المداولة من تقييم المجهود الحكومي والجهاز التنفيذي فيما يتعلق بالتحكم في النفقات أو حسن توزيعها، ملاحظة وتقدير تطور الايرادات والنفقات لا يتطلبان مجهود كبير، مقارنة بين القطاعات: فالقطاعات ذات الأولوية تظهر بوضوح أكبر عندما تون الميزانية في وثيقة واحدة. فتعدد وثائق الميزانية يحجب الرؤية، المقارنة الدولية لا تكون مجدية إلا إذا تم تجميع كل المجهود المالي للدولة في وثيقة واحدة، النفقات والايرادات مجمعة في وثيقة واحدة يمكن من معرفة نسبة مساهمتها في الناتج الداخلي الخام واستخلاص المعطيات الاقتصادية الكلية.

– **التعديلات المدخلة على القاعدة:** جمع كل الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة ليست بالأمر الهين من الناحية العملية، نظرا لتنوع وتعدد مكونات الميزانية واختلاف طبيعة بعض العناصر المشكلة لها، فتجميع نفقات نهائية مع نفقات مؤقتة يعطي للميزانية حجم اصطناعي ويخفي الطبيعة الحقيقية للإيراد أو النفقة العمومية، لهذا فوحدة الميزانية لا يمكن المحافظة عليها إلا من خلال الفصل بين النفقات والإيرادات التي ليست لها نفس الطبيعة، استنادا للمنطق سالف الذكر، تبقى الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية والوعاء الأوسع الذي يحتوي على الإيرادات والنفقات العمومية.

* وثائق أخرى فتحت إلى جانب الميزانية العامة للدولة:

– الحسابات الخاصة بالخزينة.

– الميزانيات الملحقة.

– الميزانيات المستقلة.

3.2.4 قاعدة شمولية الميزانية:

تقضي هذه القاعدة بأن تدرج في الميزانية كافة الإيرادات والمصروفات دون إجراء أية مقاصة بينهما (فوزي، 1981، صفحة 42)، أي تعني القاعدة أو المبدأ الأخذ بالميزانية الإجمالية، حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة تقديرات إيراداته على نحو لا يظهر معه الميزانية سوى رصيد هذا المرفق، دائناً إذا زادت الإيرادات عن النفقات، ومديناً إذا زادت النفقات على الإيرادات. (حشيش و شيخة، 1998، صفحة 184)

- **عدم التخصيص:** الإيرادات والنفقات تشكلان كتلتين منفصلتين لا يمكن تخصيص إيراد لتغطية نفقة كل الإيرادات تضمن تعطية كل النفقات فلا يجوز حبس إيراد لفائدة نفقة محددة.

- ليس هناك من رباط قانوني بين تحصيل ضريبة أو رسم وتخصيصه لاستخدام معين.

- مادامت الإيرادات تقريبية، فإن من شأن التخصيص أن يجعل النفقة مرتبطة بمستوى التحصيل، فمنع التخصيص يغطي للنفقة ضمانة مالية لتنفيذها مستقلة تماما عن تحصيل أو عدم تحصيل هذه الإيراد أو ذلك، من جانب أخر فإن عدم التخصيص يحد من التبذير الممكن حدوثه لو خصصنا إيراد لنفقة مصلحة عمومية محددة.

- **عدم المقاصة:** إذا كانت المقاصة سائدة بل ومستحسنة في العلاقات بين الخواص، فإنها في المحيط المالي العمومي مقيدة واستثنائية.

- تسجيل الإيرادات والنفقات في الميزانية بكامل مبلغها، أية عملية طرح أو إخفاء أو مقاصة غير مسموح بها، حيث الاكتفاء فقط بتسجيل الناتج الصافي بعد عمليات الخصم يخفي الحجم الحقيقي للإيراد أو النفقة، فكرة الناتج الصافي مستبعدة تماما من المحيط الموازناتي حتى ولو كانا الإيراد والنفقة محققين من طرف نفس المصلحة وتخصان نفس الموضوع.

الاستثناءات: الحسابات الخاصة بالخزينة والميزانيات الملحقة هما استثناءات تتقاسمهما مع قاعدة الوحدة.

4.2.4 قاعدة تخصيص الاعتمادات:

تقتصر القاعدة على الاعتمادات (النفقات) خلافا لباقي قواعد الميزانية التي تبين سير الكتلتين (الإيرادات والنفقات)، يتمثل مدلول القاعدة في تحديد كيفية تفعيل تقنيات الميزانية المتعلقة بتسيير الاعتمادات فيما يخص: تحديد سقف الاعتمادات، تخصيص الاعتمادات.

- **تحديد سقف الاعتمادات:** الاعتمادات المفتوحة بعنوان سنة مالية ليست لها بالضرورة نفس الطبيعة، كل اعتماد إلا وله نظامه القانوني الخاص به والذي يحدد كيفية توظيفه والحدود القائمة بخصوص تسييره، لاعتماد يكون إما تقييمي وقتي أو حصري، هذه الأنواع من الاعتمادات يجب أن تشكل موضوع فصول منفصلة.

- **المرونة المدخلة على القاعدة:** نظرا للحجج المدعمة لضرورة إدخال بعض المرونة على القاعدة، أدرجت مجموعة من الاستثناءات لتسهيل الحركة بين الفصول خلال السنة، ويتعلق الأمر بأربعة استثناءات: النقل، التحويل، الاعتمادات الإجمالية، الأرصدة الخاصة.

5. خاتمة:

من خلال هذا البحث كانت المحاولة بقدر الإمكان الإجابة على الإشكالية الرئيسية المتمثلة في ضرورة تفعيل وعصرنة الميزانية العامة للدولة وأهميتها في المالية العامة، حيث تم تقديم مبادئ وأسس المالية العامة مع محاولة البحث في أهمية كل عنصر يسمح لنا بفهم أداء آليات مالية الدولة وخاصة ما يتعلق بالميزانية العامة للدولة باعتبارها أهم أداة من أدوات المالية العامة.

تضع الدولة الميزانية العامة باعتبارها أداة هامة من أدوات السياسة المالية، من أجل تحسين الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

لكن من أجل احداث تغيرات وإصلاحات في الميزانية العامة للدولة وبما أن هذه الأخيرة ذات أهمية بالغة في المالية العامة والتي بدورها تعبر عن مالية الدولة فلا بد من تعديل في البنية السياسية المؤثرة على المناخ السياسي الذي تتواجد وتصاغ وتنفذ فيه.

فالعمليات المالية للميزانية العامة للدولة أصبحت جزءا متلازم مع نشاطات الدولة وليست عمليات مالية فقط تنجز من قبل أعوان التنفيذ.

إن الإصلاح الموازناتي في الجزائر لم يرى النور إلى يومنا هذا نظرا لارتباط الميزانية العامة للدولة بجملة كبيرة مع الميادين الأخرى.

6. قائمة المراجع:

m Bouvier ،m.c esclassan و ،j.b lassale .(1993) .*finances publique* . paris.

P.M Gaudemet .(1993) .*finonces publipoues* .éditions mont chresten.

رفعت المحجوب. (1979). *المالية العامة*. بيروت: دار النهضة العربية.

عادل أحمد حشيش، و مصطفى رشدي شيخة. (1998). *مقدمة في الاقتصاد العام*. مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر.

عبد المنعم فوزي. (1981). *المالية العامة والسياسة المالية* . بيروت: دار النهضة العربية.

على زغدود. (2005). *المالية العامة*. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

محمد عباس محرزي. (2005). *اقتصاديات المالية العامة* . د ، م ،ج ،الطبعة2 .