ميزانية الدولة

1- تعريف الميزانية:

تعرف الميزانية على أنها: بيان مالي تعده السلطة التنفيذية وتتم المصادقة عليه من طرف السلطة التشريعية، وتتشكل من الإيرادات والنفقات والتي يتم تحديدها سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق القوانين المعمول بها، وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المصادق عليه والذي تنوي الحكومة تحقيقه للسنة المقبلة ودلك من أجل تحقيق أهداف إقتصادية وإجتماعية و....، وتعتبر ميزانية الدولة وثيقة سياسية ووثيقة قانونية، وثيقة مالية.

2- خصائص الميزانية:

- **تقسم الميزانية إلى إيرادات ونفقات؛**
- **وثيقة محاسبية؛**
- **وثيقة تقديرية يتم توقع الإيرادات العامة وما يقابلها من نفقات عامة؛**
- تشمل: **نفقات التسيير** (الخاصة بتغطية الأعباء العادية والضرورية لتسيير المصالح العمومية، وتتسم بالتكرار والدورية)، **نفقات التجهيز** (تكون في شكل رخص برامج وتتعلق بنفقات أشغال المنشآت الأساسية والبرامج الإنمائية ونفقات الإستثمار).
- **وثيقة مساعدة لإتخاذ القرار؛**
- **تساعد على مراقبة الأداء.**

3- دورة الميزانية العامة:

3-1- مرحلة التحضير والإعداد: تعددت أنظمة تحضير الميزانية إلا أننا نجد أنه يكون تحضير وإعداد الميزانية العامة على عاتق السلطة التنفيذية، تبدأ هذه المرحلة عادة على

مستوى أصغر الوحدات الحكومية حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوبة إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات وما تتوقع إن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية، والمطلوب إعداد ميزانياتها، ويختلف الفاصل الزمني بين هذه المرحلة من التحضير وبين بداية السنة المالية التي يجري لها هذا التقدير ومن دولة لأخرى، وهناك عدة إعتبارات يجب توافرها:

- **الإعتبارات التنظيمية:** غالبا ما تأخذ عملية التحضير الخطوات التالية:

- صدور البلاغ الرسمي عن المكلف بإعداد الميزانية؛
- تعمل الوزارات بالتعميم على إدارتها المختلفة وتزويدها بالنماذج المعتمدة من دائرة الموازنة ومطالبتها بتقديم توقعاتها عن نشاطها وأعمالها للسنة المالية المقبلة وتقديم مقترحاتها؛
- تسليم دائرة الموازنة العامة مشاريع الميزانيات المقدمة من الوزارات والدوائر الحكومية؛
- بعد الإنتهاء من مرحلة المناقشة يتم التوصل إلى صورة إجمالية واضحة لحجم الإيرادات والنفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة ومقدار العجز المقدر؛
- يتم رفع مشروع قانون الموازنة العامة لمجلس الوزراء حيث يتم تقديمه للمصادقة.

- **الإعتبارات الفنية:** يجب توفر ما يلي:

- توفر حصيلة من المعلومات عن مصادر الإيرادات العامة المتوقعة للسنة القادمة وعن أوجه الإنفاق المختلفة؛
- إجراء الدراسات اللازمة لمعرفة حركة الإيرادات والنفقات للسنة المالية المقبلة بالإستعانة بأساليب التحليل المالي والإحصائي؛
- دراسة التنبؤات المختلفة والقيام بإعداد وتقييم مشروع الموازنة مع الأخذ بعين الإعتبار التعليمات الصادرة بهذا الخصوص والإستعانة بالنماذج المعتمدة لذلك؛

- دعم المبالغ الواردة في الميزانية بالمبررات المختلفة وتوضيح المنافع التي يتوقع أن تتحقق من كل منها.

3-2- مرحلة الإعتماد (الإقرار والمصادقة): تعتبر هذه المرحلة من أدق المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لأن عملية إعتماد الموازنة أو المصادقة عليها تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش خلالها من طرف السلطة التشريعية وقبل أن يتم تنفيذها، ويمر مشروع الميزانية بثلاث مراحل وهي:

- **مرحلة المناقشة العامة؛**
- **مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:** يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالة مشروع قانون المالية إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس والتي تقوم بدراسة ومناقشة المشروع مع وزير المالية، ثم تقوم بإعداد تقرير يتضمن مجموع الملاحظات والإقتراحات التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة؛
- **مرحلة المناقشة النهائية:** يقدم نواب المجلس الشعبي الوطني إقتراحات وآراء لتعديل بنود في مشروع قانون المالية مكتوبة أمام لجنة مختصة ومناقشتها مع الوزير المعني، ويمكن للحكومة الإعتراض على التعديلات المقدمة.
- **مرحلة التصويت:** يخول حق التصويت والمصادقة على قانون المالية للمجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية وإذا تعدى ذلك يصدره رئيس الجمهورية في شكل أمر، كما يقوم مجلس الأمة فيما بعد ذلك بالمناقشة والمصادقة عليه في فترة لا تتجاوز 10 أيام.

3-3- مرحلة التنفيذ:

تقوم الحكومة تنفيذ الميزانية، فتتولى الوزارات والمصالح والهيئات المختلفة القيام بالبرامج وتسيير الخدمات التي إعتمدتها السلطة التشريعية،كما تتولى المصالح المعنية تحصيل الضرائب، وتشمل العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية العامة، ما يلي:

- **تحصيل الإيرادات:** تتم عمليات الإيرادات بواسطة تحصيل الضرائب وشبه الضرائب و..... بإستعمال كافة الوسائل القانونية المرخص بها؛
- **تنفيذ عمليات النفقات:** إستعمال الإعتمادات المرخصة بحيث يجوز صرف أي نفقة بما يتجاوز مبلغ الإعتمادات المفتوحة ضمن الشروط المحددة في القانون، وتتثمل هاته العمليات في:
  - ✓ **الإرتباط بالنفقة** (الإلتزام): الفعل الإرادي الصادر عن السلطة الإدارية بجعل النفقة العمومية تنشأ قانونا (تعيين موظف، عقد صفقة مع مقاول،...) و تخضع للرقابة القبلية وتأشيرة المراقب المالي؛
  - ✓ **التصفية:** هو التقدير الفعلي والحقيقي للمبلغ الواجب أداؤه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول آجاله، فالدولة لا تدفع المبلغ المطلوب إلا إذا تمت فعلا الخدمة؛
  - ✓ **الآمر بالصرف:** يقوم بإعطاء أمرا للمحاسب العمومي من أجل دفع دين وفقا لنتائج التصفية بموجب وثيقة مكتوبة تسمى سند الدفع؛
  - ✓ **الدفع:** إجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق عن طريق المحاسب العمومي بعد التأكد من الإجراءات السابقة في المرحلة الإدارية.
- **عمليات الخزينة:** تتمثل في كافة حركات الأموال نقدا وحسابات الإيداع والحسابات الجارية وحسابات الديون وذلك طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

ويتمثل الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية في:

- ➢ **الآمر بالصرف:** يعتبر الآمر بالصرف طرفا مهما لا يمكن الإستغناء عنه في تنفيذ عمليات الميزانية، وهو شخص يؤهل لتنفيذ العمليات الخاصة بإثبات دين هيئة عمومية وتصفيته والأمر بتحصيله، ولإنشاء دين على هذه الهيئة وتصفيته والأمر بدفعه، وهو كل شخص يؤهل قانونا لتنفيذ عملية تتعلق بأموال الدولة بالنسبة

للإيرادات العامة والنفقات العامة وقد يكون الآمر بالصرف معينا كما يكون منتخبا، ويعد آمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات التالية:

- **عمليات على الإيرادات:** وتشمل:

- **الإثبات:** هو إجراء يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي.

- **التصفية:** فتسمح بتحديد المبلغ الصحيح للديون على المدين لفائدة الدائن العمومي أما الأمر بالتحصيل فهو الإجراء الأخير الذي يقوم به الآمر بالصرف فيما يخص الإيرادات ويأمر من خلاله المحاسب العمومي بالقيام بعملية التحصيل.

- **عمليات على النفقات:** وتتمثل في:

- **الالتزام:** هو إجراء يتم بموجبه إثبات نشوء الدين.

- **التصفية:** تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق المحاسبية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية.

- **الأمر بالصرف:** فهو إجراء يأمر بموجبه بدفع النفقات العمومية.

- **المحاسب العمومي:** يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات.
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم والمواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات.
- حركة حسابات الموجودات.

3-4- مرحلة المراجعة والرقابة: تعد هذه المرحلة هي آخر مرحلة والهدف منها هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم وفق السياسة التي وضعتها السلطة التنفيذية وتمت المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية، وبناء على ذلك فان لهدف الأساسي من الرقابة على الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسات العامة للدولة، وتأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية عدة صور مختلفة تتمثل في:

3-4-1- الرقابة على التنفيذ من خلال التوقيت المختار لممارستها:

- **الرقابة السابقة على التنفيذ:** ويطلق عليها البعض الرقابة الوقائية لأنها تهدف إلى منع وقوع المخالفة، وتتم قبل عملية الصرف وذلك بموافقة الجهات المختصة نفسها مثل: أقسام المراجعة والتدقيق في الوزارات أو عن طريق المحاسبين في الإدارات العمومية، وتكون عمليات الرقابة على جانب النفقات فقط وذلك للتقليل من فرص إرتكاب الأخطاء المالية؛

-**الرقابة أثناء التنفيذ:** تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة أثناء قيام الدولة بنشاطها المالي، وعادة ما تقوم بهذه الرقابة المجالس النيابية المختلفة التابعة للسلطة التشريعي؛

- **الرقابة اللاحقة على التنفيذ:** تبدأ هذه الرقابة بعد إنتهاء السنة المالية وقفل الحسابات وإعداد الحسابات الختامية للدولة، فهي بذلك لا تقتصر على النفقات العامة فقط بل تمتد لتشمل الإيرادات العامة كذلك. حيث تتخذ هذه الرقابة أشكالا متعددة، ويتولى هذه الرقابة جهاز يتمتع بالإستقلال التام عن السلطة التنفيذية.

3-4-2- الرقابة على التنفيذ من حيث نوعية الجهة القائمة بها:

- **الرقابة الإدارية أو الذاتية:** تتم هذه الرقابة داخل السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الرقابة في أبسط صورها في رقابة الرؤساء على مرؤوسيهم؛

- **الرقابة المستقلة أو القضائية:** تقوم بها هيئة مستقلة مهمتها إكتشاف الأخطاء والإنحرافات المالية، حيث تفرض عقوبات أو تنبيه المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء إذا استدعى الأمر.

3-4-3- الرقابة التشريعية الشاملة على تنفيذ الموازنة العمومية:

تتمثل في رقابة السلطة التشريعية وتدعى أيضا الرقابة السياسية، وذلك من خلال مطالبة المجالس الحكومة بتقديم الإيضاحات والمعلومات التي تساهم في التأكد من سير العمليات

الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء تم ذلك في صورة أسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالإستجواب.

3-4-4- الرقابــة المحاسبيــة:

تقوم بمراجعة الدفاتر المحاسبية والتدقيق في دراستها والتأكد من مدى مطابقتها للإعتمادات المحددة في الموازنة، والتأكد كذلك من صحة تطبيق القوانين واللوائح ومدى تطبيقها، وأن الأموال التي تم تحصيلها أو صرفها قيدت في البنود الخاصة بها، كما أنها تمت بموجب سندات صحيحة ومعتمدة.

3-4-5- الرقابــة التقييميــة:

يتم من خلالها تقييم نشاط الدولة المالي عن طريق وضع معايير تتخذها أساسا للمراجعة والكشف عن الأخطاء، كما تقوم بالبحث عن كيفية خفض تكاليف الإنجاز وتحسين مستوى الأداء، وقياس المنفعة التي تكون قد عادت على المجتمع من جراء تنفيذ البرامج والمشروعات العامة المشار إليها في الميزانية العمومية.

4- أنواع الميزانية:

- **الميزانية الأولية (المقررة):** وهي عبارة عن وثيقة تسبق السنة المالية تقوم بإعدادها الهيئات والمؤسسات العمومية والتي تساهم في إعداد الميزانية العامة؛
- **الميزانية الإضافية والمعدلة:** عادة ما نجد عند تنفيذ الميزانية الأولية أن الظروف التي تم على أساسها تحديد الإعتمادات المالية قد تغيرت وذلك لطول المدة الزمنية بين مرحلة تحضير الميزانية و إعتمادها، لذا تلجأ الدولة إلى إجراء تعديل على ميزانياتها وطلب إعتمادات إضافية، وتتبع نفس الإجراءات والخطوات المتبعة أثناء تحضير الميزانية الأولية لكن تكون الخطوات والإجراءات أسرع نظرا لأن الحسابات المعنية يكون عددها محصور ويتم عموما إعدادها خلال الثلاثي الأخير من السنة المالية على أن يتم التصرف فيها قبل إقفال حسابات السنة المالية المقررة.

- ✓ **الميزانية العادية :** تعد في الظروف العادية ويتم تمويلها عن طريق الإيرادات العادية للدول؛
- ✓ **الميزانية غير العادية:** وهي توضع في الحالات أو الظروف الإستثنائية والطارئة كالحرب، الكساد والكوارث الطبيعية، الأزمات الإقتصادية، لذا توضع هذه الميزانية لأغراض مؤقتة وتمويل هذه الميزانيات لكونها تمول بإيرادات غير عادية كالقروض؛
- ✓ **الميزانية المستقلة:** ويقصد بها ميزانية المرافق العامة أو المشروعات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة، مثل: ميزانية الولاية، البلدية، وبالتالي تلغى ما يحدث بها من عجز أو فائض لا يدرج ضمن ميزانية الدولة؛
- ✓ **الميزانية الملحقة:** وهي ميزانيات منفصلة عن ميزانية الدولة وتلحق بها، وتصدر في وثيقة خاصة تتضمن إيرادات ونفقات لبعض المرافق العمومية ذات الطابع الخاص ونذكر منها وزارة البريد والمواصلات فهذه الهيئات يمنح لها إستقلال مالي نظرا لطبيعة نشاطها الإقتصادي وتلحق بميزانية الدولة حيث أن ما جاء بها من عجز تسدده الدولة كما أن فائض هذه الميزانية يحول إلى خزينتها.
- ✓ **الحسابات الخاصة بالخزينة:** عبارة عن حسابات خارج الميزانية والتي تنشأ بموجب قانون المالية وتوضع تحت تصرف الخزينة العمومية.