الجمهـوريـــة الجزائـريـــة الديمقـراطية الشعبيـة
وزارة التعليـــم العـالـــي و البحـــث العلمـــي
جـامـــعة محـمـــد خيضـــر بسكـــرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مقياس : التشـــريع المالي 2

السنة : أولى ماستر تخصص : قانون إداري

# عموميات حول الموازنة العامة للدولة

## - مبادئها ومراحل إعدادها -

من إعداد الأستاذة:

علـــوي شمس نريمان

السنة الجامعية : 2021-2022

## -ماهية الموازنة العامة للدولة-

تدرجت النظرة إلى الموازنة العامة باعتبارها وسيلة بيد السلطة التشريعية المراقبة للسلطة التنفيذية المسؤولة عن تنظيم وإنفاق المال العام، إلى اعتبارها وسيلة لتخطيط السياسات المالية للدولة وتنفيذها وأداة لرفع كفاءة الإدارة الحكومية وقياس أعمالها، فهي تؤدي دوراً كبيراً في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية للدولة، مستوعبة جزءا كبيرا من الدخل القومي بواسطة النفقات العامة والإيرادات المخصصة لتغطيتها، فتباينت التعريفات للموازنة العامة حسب القوانين الوضعية والفنية لها، وما يختلط بها من مصطلحات ووثائق مالية ومحاسبية تتداخل معها في بعض المفاهيم، أو الفترة الزمنية.

**أولا: مفهوم الموازنة العامة للدولة**

ورد في معظم الدراسات المتعلقة بالموازنة العامة والمتناولة لكافة جوانبها تعبير "**الموازنة العامة**" بدلّ التسمية الشائعة "**الميزانية العامة**"، والهدف من وراء هذا التفريق والتعديل تميُّز هذه الأخيرة وارتباطها بالمشروعات التجارية، ولفظ "**الموازنة العامة**" يستخدمه كل ما هو تابع لإطار الدولة، ولتوضيح استخدام هذا اللفظ يتم تقديم مفصل لماهية الموازنة العامة في الأتي.

**1. تعريف الموازنة العامة للدولة:** نستحضر بعض تعريفات الموازنة العامة، حيث تعرف على أنها:

- "وثيقة تقرر نفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مدنية".
- تمثل "وثيقة تشريعية سنوية، تقرر الموارد والنفقات النهائية للدولة وترخص بها، من أجل تسيير المرافق العمومية ونفقات التجهيز العمومي والنفقات برأس مال".
- عرفتها المنطقة العربية للعلوم الإدارية بأنها: "عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة فهي أساسا عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن ان يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للمواد المتاحة".

وفي هذا السياق ينظر إلى الموازنة العامة على أنها ليست عملية رياضية للإيرادات والنفقات، بل تمثل الخطط والمشاريع المستقبلية المدرجة في تعليمات الموازنة العامة للتنفيذ، لخلق استقرار نسبي بين الإيرادات التي تفرضها الدولة والنفقات المخطط تقديرها.

ومما سبق نستخلص **التعريف الشامل للموازنة العامة للدولة** في الآتي: "هي الصورة الإجمالية للبيانات والجداول، التي تبين الشكل النهائي والتقديري للنفقات العامة والإيرادات العامة للجهات الممثلة

في الموازنة العامة للدولة، معتمدة من السلطة التشريعية المختصة وذلك لفترة زمنية مقبلة عادة سنة، فهي بذلك تعبيراً مالياً لما يسعى المجتمع تحقيقه من أهداف اقتصادية واجتماعية".

**2. الموازنة العامة وتميزها عن غيرها من الظواهر المالية**

لتوضيح مفهوم الموازنة العامة للدولة يتطلب التعرض لما قد يختلط بها من مصطلحات ووثائق مالية ومحاسبية تتداخل معها في بعض المفاهيم، أو الفترة الزمنية، أو موضوع النشاط وغيرها من أوجه الاختلافات وتميزها، وذلك فيما يلي:

➢ **الموازنة العامة والميزانية العامة**

الواقع أن التشريعات قد اختلفت في اعتماد استخدام، أي المصطلحين الموازنة أو الميزانية:

☚ إن لفظ **الموازنة (le budget)** يفيد معنى الكشف التقديري لنفقات الدولة وواردتها عن سنة مالية مقبلة، وهي تحتاج لترخيص من السلطة التشريعية في الدولة، ويعني ذلك افتراض تحقيق توازن بين الواردات والنفقات؛

☚ بينما لفظ **الميزانية (le bilan)** فهي تعبر عن كشف بموجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، ومقارنة القيمتين الحالية والسابقة، لكشف الأرباح أو الخسائر المحققة بمعنى أنها عبارة عن بيان لحسابات يشير لقيمة الأصول والخصوم المملوكة لشخص طبيعي أو معنوي خلال فترة معينة؛ ومن ذلك اختلفت الموازنة عن الميزانية، فالميزانية تهدف لتحقيق الأرباح، بينما الموازنة تهدف الدولة من ورائها إلى تحصيل الأموال والضرائب والرسوم من المكلفين وتخصيصها لإدارة شؤون الدولة وأفراد المجتمع، بناء على وضع الخطط والبرامج لغرض الاستفادة من المال العام.

وفي الواقع العلمي من النادر أن نجد دولة أو حكومة تستطيع أن تحقق توازناً دائماً بين إيراداتها ونفقاتها، فحقيقة الأمر أن العملية هي عملية سعي مستمر نحو موازنة الطرفين، الشيء الذي جعل كلمة موازنة أكثر دقة في التعبير عن الحالة الفعلية لوضعية الموازنة العامة.

➢ **الموازنة العامة والموازنات التقديرية للمشروعات العامة**

موازنات المشروعات العامة هي عبارة عن تقدير لأهداف هذه المشروعات وكيفية بلوغها، وهي وإن كانت تحتوي على تصور دقيق للإنفاق الضروري لتحقيق هذه الأهداف وللإيرادات اللازمة لتمويلها، إلا أنها تفتقر إلى عنصر الإلزام الذي تتميز به الموازنة العامة عند اعتمادها، فتخصص هذه الموازنات للمشروعات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وتعد هذه الموازنات بشكل مستقل عن موازنة الدولة، فتنفيذها لا يحتاج لموافقة السلطة التشريعية وتسمى بالموازنات المستقلة.

➢ **الموازنة العامة والموازنة الاقتصادية**

الموازنة الاقتصادية (أو القومية) عبارة عن بيان يتضمن تقديرات مستقبلية لما ينتظر أن تكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع خلال العام القادم، ويتضمن حجم وتكوين الدخل الوطني، وتداوله وتوزيعه بين الاستهلاك والاستثمار بشقيهما العام والخاص، والمعاملات الخارجية وما يتضمنه كل ذلك من إيرادات ونفقات؛

وتحتوي الموازنة الاقتصادية على عنصرين هما النفقات القومية أي الإنفاق الكلي، والإيرادات القومية أي الطلب الكلي، فالنفقات القومية لمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن يستهلكها أو يدخرها المجتمع، بينما تمثل الإيرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادي بمختلف أنواعه.

➢ **الموازنة العامة وقانون المالية**

تعرف قانون المالية على أنها: "هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"؛

وقانون المالية عبارة عن وثيقة مالية تتضمن الموازنة العامة للدولة، الميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للخزينة، كما يتم من خلال تأسيس أو إلغاء ضريبة أو اقتطاع إجباري، وعليه قانون المالية هو الإطار القانوني الذي تصدر فيه الموازنة العامة للدولة.

➢ **الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة**

الموازنة العامة تتعلق بمدة مقبلة ومستقبلية تعتمد على تقديرات يمكن تحققها من عدمه، بينما الحساب الختامي فهو بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية والتي أنفقت خلال فترة زمنية سابقة، ومنه نلاحظ أن الموازنة العامة توضع لسنة مالية بينما يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية.

**ثانيا: خصائص الموازنة العامة للدولة**

للموازنة العامة مجموعة من الخصائص نذكر منها ما يلي:

**1. الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة**

تتضمن الموازنة العامة للدولة، توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، ويتطلب هذا الطابع التقديري للموازنة العامة، أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف

أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقيع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع.

**2. الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية**

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحدة لتكون أمام موازنة عامة للدولة بل لا بد من يقترن بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير ويدون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

**3. الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة**

فهي بمثابة خطة مالية تعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة.

**4. الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع**

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسيات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الموازنة العامة لتحدد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملاً في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع.

**5. الموازنة العامة عمل إداري ومالي**

تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالموازنة العامة من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة تنفيذ الاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة بما يضمن تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة المقررة في الموازنة العامة.

**ثالثا: أهداف الموازنة العامة للدولة**

تحقق الموازنة العامة عنصراً من عناصر النظام المالي، وهي بهذا تهدف إلى ما يهدف إليه النظام المالي، ومع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أصبحت الموازنة العامة أداة يستهدف من خلالها

تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مثل استقرار الأسعار وتحقيق العمالة الكاملة وزيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة، وعليه نوجز الأهداف التالية:

**1. الأهداف الرقابية:** تبرز الأهداف الرقابية للموازنة العامة من خلال ما يعرف بموازنة البنود التي تعد أقدم صور الموازنة وأكثرها انتشاراً واستمراراً حيث ما زالت هذه تطبق حتى الآن في كثير من دول العالم، وتتيح الموازنة بالأمة مراقبة التصرفات المالية للدولة، كما يسمح للمسئولين مراقبة صرف الأموال العامة.

**2. الأهداف الإدارية:** وهي الأهداف التي تمكن الموازنة العامة من أن تسهم في التأكد من الحصول على الموارد واستخدامها بطريقة فعالة لتحقيق أهداف السياسة الكبرى، وتقتضي هذه الأهداف تقسيماً مختلفاً عن موازنة البنود يساعد في تحقيق تلك الأهداف، ولهذا فقد ظهر لتحقيق هذه الأهداف ما يسمى بموازنة البرامج والأداء.

ويمكن التعرُّف كذلك على أهداف الموازنة العامة للدولة من خلال بيان دورها في مجالات عدة إلى جانب الإدارة والرقابة وذلك في الآتي:

- ✓ **تستخدم الموازنة كأداة للتخطيط:** حيث تعمل على تحديد الإستراتيجيات والأهداف للدولة وترتيب أولويات هذه الأهداف والتعبير عنها بأساليب كمية ومالية، كما تستخدم للتنبُّؤ بالأحداث المستقبلية والكشف عن المشاكل المتوقع حدوثها ودراستها ومحاولة اقتراح الحلول الملائمة لها؛
- ✓ **تستخدم الموازنة كأداة للتنسيق:** تعتبر الموازنة أسلوبًا علميًا وعمليًا ونظامًا متكاملاً لتنسيق كافة المجالات والأنشطة التي تقوم بها الدولة وصولاً إلى التأكد من الأداء السليم لهذه الأنشطة بغية تحقيق أهدافها المحددة، وهذا يتضح من خلال ما تقوم به جميع مؤسسات الدولة من أداء لوظائفها المتصلة والمتتالية والمستمرة والمتمثلة بالتخطيط والتنظيم والتوجيه، والرقابة؛
- ✓ **الموازنة كأداة لاتخاذ القرارات:** تمكن الموازنة من قياس الانحرافات بهدف الدراسة واتخاذ القرارات للحد من الانحرافات السلبية وتنمية الإيجابية منها وفقًا لكل حالة على حدا، كما تتيح الموازنة للإدارة رسم السياسات المستقبلية في ضوء الفعل الجاري وكذلك تحقيق دورة الموازنة في تحسين الخطط ووسائل الرقابة على تنفيذها.

## -هيكل الموازنة العامة للدولة-

تعتبر الموازنة العامة الاطار التنظيمي للكميات المالية الخاصة بالنفقات العامة والإيرادات العامة اللذان يتصلان لأداء الوظيفة المالية للدولة، وفيما يلي إيجاز لمفهوم عناصرها وتقسيمات كل منها مشكلة بذلك هيكل الموازنة العامة للدولة.

**أولا: النفقات العامة**

**1-تعريف النفقات العامة:** هي الأموال اللازمة لتحقيق الإشباع العام لسد الحاجات العامة، فالدولة تقوم بشراء السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع، ويختلف مدى الإشباع تبعاً للفلسفة التي تنتهجها الدولة أي الدور الذي تقوم به لتطبيق النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها، وأن هذه الحاجات آخذة في الازدياد مع تزايد تدخل الدولة في شؤون الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فيحدد مفهوم النفقات العامة باعتبارها مبلغاً نقدياً يخرج من خزانة الدولة بقصد إشباع حاجة عامة.

**2- عناصر النفقات العامة:** وتتمثل فيما يلي:

✓ المبلغ النقدي حيث تنفق الدولة عادة مبالغ نقدية للحصول على ما يلزمها من سلع وخدمات، ويعد إنفاق المبالغ النقدية الأسلوب الاعتيادي لحصول الدولة على احتياجاتها وسداد ما يستحق عليها من فوائد وأقساط الدين العام؛

✓ النفقة العامة تصدر عن الدولة أو إحدى هيئاتها، حيث تشمل الهيئات المحلية ومؤسسات الدولة ونفقات المشروعات العامة ولا يمنع من ذلك أن هذه المشروعات تخضع في ادارتها لتنظيم تجاري بقصد تحقيق الربح، لأن ذلك لا يزيل عنها صفتها كجهاز من أجهزة الدولة يقوم بنشاط متميز بقصد تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية.

**3- تقسيمات النفقات العامة**

للنفقات العامة عدة تقسيمات منها ما هو علمي (نظري)، ومنها ما هو عملي، بالإضافة إلى تقسيماتها وفق المشرع الجزائري، نوجز أبرز التقسيمات فيما يلي.

**3-1. تقسيم النفقات العامة حسب تكرارها الدوري في الموازنة العامة**

وتنقسم النفقات العامة إلى نوعين هما:

➢ **نفقات عامة عادية:** ويقصد بها تلك التي يتكرر صرفها دورياً كل فترة زمنية، وتستعمل لتسيير المرافق العامة كالأجور والمرتبات، نفقات تحصيل الضرائب...إلخ، والمقصود بالتكرار ليس تكرار حجمها ولكن تكرار نوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر.

➢ **نفقات عامة غير عادية:** وهي التي لا تتكرر بصفة عادية ومنتظمة في ميزانية الدولة، وإنما تدعو الحاجة إليها حيث يصعب التنبؤ لها وتنفق بصورة عرضية وتسمى بالنفقات الإستثنائية، مثل نفقات مساعدة منكوبي إحدى الكوارث الطبيعية، زلازل وفيضانات...إلخ، وتسديد هذه النفقات يتم من إيرادات غير عادية كالقروض.

وعليه، فإن هذا التقسيم يبدوا صحيحاً ولكنه محل نقد لأنه يعتمد على مبدأ التكرار السنوي في الموازنة العامة، في حين تكون فيه موازنات بعض الدول تزيد مدتها عن السنة، كالنفقات الاستثمارية التي تعتبر لازمة على الدوام، ويتكرر ظهورها في كل الموازنات والبرامج الاقتصادية؛

ونتيجة لذلك فإن النظرية المالية الحديثة قد اتجهت إلى التمييز بين نوعين من النفقات، النفقات العادية (الجارية)، وهي تلك اللازمة لتسيير المصالح العامة وإشباع حاجياتها، وتشتمل هذه النفقات على نفقات التسييير ونفقات التحويلات الاجتماعية، بحيث هذه النفقات لا تساهم في زيادة رؤوس الأموال بصفة مباشرة، بينما النوع الثاني هو النفقات الرأسمالية أو النفقات الاستثمارية، كنفقات البناء والأشغال العمومية، الطرق...، فهذه النفقات تماثل النفقات غير العادية، وهي تساهم في زيادة رؤوس الأموال بصفة مباشرة.

**3-2. تقسيم النفقات العامة حسب الغرض منها**

إن الهدف من قيام الدولة بالانفاق هو تحقيق العديد من الأهداف، قد تكون أهداف إدارية أو اقتصادية أو اجتماعية، مالية أو عسكرية، واستناد اً لهذه الأهداف تقسم النفقات العامة حسب أغراضها إلى:

➢ **النفقات الإدارية:** وهي تلك النفقات التي تكون موجهة ومخصصة لتسيير المرافق العامة، فهي بالأساس نفقات تتعلق بتسيير المرافق العامة والضرورية لقيام الدولة وتشمل الرواتب والأجور والمكافآت...الخ، والنفقات الإدارية لا تتضمن أي تحويل في رأس المال وتسمى أيضا بنفقات التسيير.

➢ **النفقات الاجتماعية:** وهي تلك النفقات التي تستهدف في الأساس النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية، حيث ترمي إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية للدولة ويكون الطابع الاجتماعي غالبا عليها، وتقوم الدولة بإنفاقها من أجل زيادة مستوى الرفاهية لأفراد المجتمع بصفة عامة والفقراء بشكل خاص، وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المتنوعة كنفقات التعليم والرعاية الصحية وإعانات البطالة...الخ.

➢ **النفقات الاقتصادية:** وهي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بشكل أساسي مثل الاستثمارات التي يكون الهدف والغرض منها هو تدعيم الاقتصاد الوطني بخدمات هامة مثل خدمات النقل والمواصلات والري...الخ، ويعرف هذا النوع من النفقات بالنفقات الاستثمارية، لأنها تؤدي الى زيادة الإنتاج الوطني وتراكم رؤوس الأموال، وتشمل أيضا الإعانات الاقتصادية التي تعطيها الدولة للمشاريع العامة والخاصة.

➢ **النفقات المالية:** وتتضمن النفقات المخصصة لأداء أقساط وفوائد الدين العام.

➢ **نفقات عسكرية:** وتشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة ونفقات شراء الأسلحة والتجهيزات العسكرية، فهي في الأصل نفقات مخصصة لإقامة واستمرار مرافق الدفاع الوطني من رواتب وأجور ونفقات إعداد ودعم للقوات العسكرية بجميع متطلباتها.

**3-3. تقسيم النفقات العامة حسب الهيئات المكلفة بها**

تنقسم هذه الأخيرة من حيث الهيئة التي تقوم بها إلى ما يلي:

➢ **نفقات حكومية:** وتمثل نفقات المرافق العامة التي تتولاها الإدارة المركزية (الوزارات، الهيئات العامة الوطنية) وفقاً لميزانية الدولة؛

➢ **نفقات محلية:** وتضم نفقات المرافق العامة التي تقوم بها الهيئات المحلية (البلديات والولايات) وفقاً لميزانيات الإدارة المحلية؛

وتوزيع المرافق بين الحكومة والهيئات المحلية في الدول النامية يرجع إلى الاعتبارات العامة، التاريخية، السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية...إلخ، الخاصة بكل دولة، ويرجع هذا التوزيع للمرافق لكون هذا الأخير يهم المجتمع في مجموعه، أو أنه مرفق فني معقد يتطلب إدارة موحدة كمرفق الدفاع الوطني، وبذلك يخشى على هذا المرفق من طغيان المصالح المحلية وبذلك يعهد بها إلى الهيئة المركزية، وعلى العكس إذا كان المرفق يهم أشخاص معينين في منطقة معينة فيعهد للإدارة المحلية بتسييرها كالمستشفيات والمدارس...إلخ.

**4-3. تقسيم النفقات العامة في الجزائر**

يقسم المشرع الجزائري النفقات العامة للدولة إلى نفقات التسيير ونفقات التجهيز(نفقات الاستثمار):

➢ **نفقات التسيير:** ويقصد بها تلك النفقات الضرورية لسير مصالح أجهزة الدولة الإدارية، والمتكونة من أجور الموظفين، مصاريف الصيانة، معدات المكاتب...إلخ، وهذه النفقات لا تكون أي قيمة مضافة مباشرة للاقتصاد الوطني، أي أنها لم تقم بعملية إنتاج أي سلعة حقيقة، فهذا النوع موجه لتسيير هياكل

الدولة حيث توزع حسب الدوائر الوزارية في الموزانة العامة، وهذه النفقات توافق تعبير "**الدولة المحايدة**" لأنها لا تهدف إلى التأثير على الحياة الاقتصادية بطريقة مباشرة، وكل آثارها على الاقتصاد والمجتمع هي آثار غير مباشرة، وتقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي:

- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.
- تخصيصات السلطة العمومية.
- النفقات الخاصة بوسائل المصالح.
- التدخلات العمومية.

➢ **نفقات التجهيز (الاستثمار):** ويتم توزيع هذه النفقات وفق الخطة الإنمائية السنوية للدولة، وتوزع هذه النفقات على مختلف القطاعات، وتتفرع إلى ثلاثة أبواب وهي:

- الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة.
- إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة للقطاع العام والخاص.
- النفقات الأخرى برأس المال.

ويتميز هذا النوع من النفقات بإنتاجيته الكبيرة، مقارنة بنفقات التسيير، وذلك لأنها تقوم بزيادة حجم التجهيزات الموجودة بحوزة الدولة.

**ثانيا: الإيرادات العامة**

**1-تعريف الإيـردات العامـة:** ونقصد بـالإيرادات العامـة هـي مصـادر تمويل النشـاط المـالي للاقتصـاد العام، حيث يتطلب القيام بتغطية النفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة، وتحصل الدولة على هذه الموارد أساساً من الدخل القومي في حدود المقدرة المالية القومية، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الموارد لمواجهة متطلبات الإنفاق العام، ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة.

وتوجد عدة أنواع متعددة من الإيرادات العامة، من أهمها دخل أملاك الدولة والرسوم والضرائب، الغرامات والإعانات والإصدار النقدي...، فتختلف أهمية هذه الأنواع من بلد إلى آخر فهي ليست على درجة متساوية من الأهمية.

**2-تقسيمات الايرادات العامة:** فمن أهم تقسيماتها ما يلي:

**2-1. تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها**

تنقسم على هذا الأساس إلى **إيرادات عادية** وهي تلك التي تتكرر وتدرج تقديراتها في نظام (أو قانون) الموازنة العامة سنوياً واستخدم في تمويل النفقات العادية (المتكررة)، وتشمل إيرادات الدولة (من مشاريعها الزراعية والصناعية والتجارية)، الضرائب والرسوم بكل أنواعها؛

كما تنقسم حسب دوريتها إلى **إيرادات غير عاديـة** فهي التي لا تتكرر سنوياً، ولا تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة وتخصص عادة لتغطية النفقات غير العادية (كالمشاريع الاقتصادية الكبيرة والحروب، والزلزال) كما تشمل إيرادات القروض العامة والإصدار النقدي الجديد.

**2-2. تقسيم الإيرادات العامة حسب مصدرها**

تنقسم الإيرادات العامة وفق هذا الأساس إلى **إيرادات أصلية** وهي ما تحصل عليه الدولة من دخل أملاكها (أو دخل الدومين)، وتشمل إيرادات أملاك الدولة الزراعية والتجارية، الصناعية والمالية (أرباح الأسهم والسندات في الشركات)؛

بينما تنقسم كذلك حسب المصدر إلى **إيرادات مشتقة،** فهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال الأفراد، ويشمل هذا النوع باقي الإيرادات غير دخل الدولة من أملاكها، كالدخل من الضرائب والرسوم والغرامات الجزائية... وغيرها.

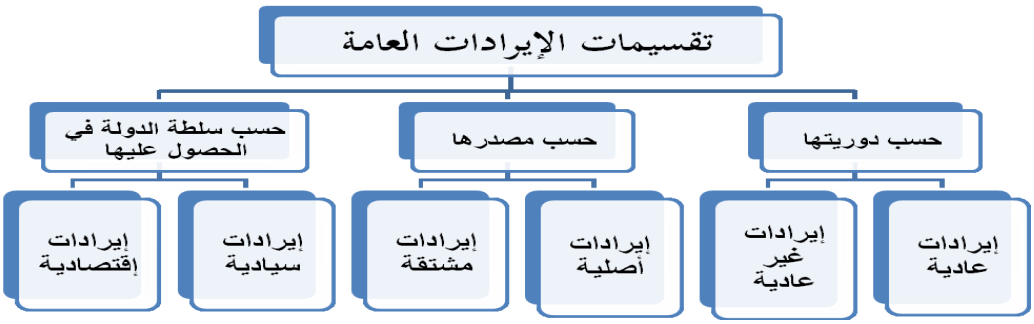
### 2-3. تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها

وتنقسم حسب هذا الأساس إلى **إيرادات إقتصادية وإيرادات سيادية**، وهي الأخيرة تشمل ما تحصل عليه الدولة جبراً وبالإكراه، وأهم تلك الإيرادات نجد الضرائب بمختلف أنواعها، الرسوم والغرامات والقروض الجبرية؛

بينما **الإيرادات الاقتصادية** وما تعرف بالإيرادات غير السيادية، فهي التي تحصل عليها الدولة بدون إكراه أو إجبار، إذ تحصل عليها بصفتها شخصاً معنوياً يمتلك الثروة، ويقوم بالخدمات (فالدولة تحصل على إيجار ما تملكه من أراضي أو مباني، فهي تشمل إيجار أو ثمن بيع، العقارات الحكومية، وأرباح المشروعات الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة، كالمصانع الحكومية وخدمات البريد والبرق والهاتف، الخطوط الجوية، وأرباح البنك المركزي(مؤسسة النقد)... وغيرها.

ولتبسط تقسميات الايرادات العامة نوضحها في الشكل الموالي:

**الشكل رقم (02): تقسيمات الإيرادات العامة**




**المصدر**: استناداً على معلومات سابقة.

## -مبادئ الموازنة العامة للدولة-

تعبر مبادئ الموازنة العامة في مجملها عن الأصول والقواعد والأسس التي تلتزم بها السلطة التنفيذية عند إعداد الموازنة العامة للدولة، بشكل يكفل للبرلمان الوقوف على حقيقة النشاط المالي للجهات الممثلة في الموازنة العامة للدولة لفترة لاحقة.

**أولا: مبدأ الوحدة**

يقصد بوحدة الموازنة أن تندرج كافة النفقات والإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة أي في موازنة واحدة، ويرجع السبب في تقرير هذا المبدأ إلى أن الموازنة الموحدة الشاملة لجميع النفقات والإيرادات تتميز بالوضوح بحيث تيسر لمن يريد الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة، الوصول إلى غايته دون أن يضل الطريق في السعي وراء الحسابات المتعددة أو يرهق نفسه في جمع شتات النفقات والإيرادات العامة المتناثرة في موازنات متعددة، ولوحدة الموازنة العامة فوائد أهمها:

✓ سهولة معرفة المركز المالي الحقيقي للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة حيث يمكن بمجرد النظر إلى الموازنة العامة معرفة ما إذا كان هناك توازن أو أن هناك فائض أو عجز ومقدار كل منهما؛

✓ سهولة إجراء الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة العامة ومن ثم إمكان معرفة تأثير الموازنة العامة على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية، وذلك دون حاجة إلى إجراء العديد من التسويات الحسابية التي يستلزم الأمر في حالة تعدد الموازنات؛

✓ لا شك أن إدراج جميع النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، يجعل مهمة السلطة التشريعية من حيث اعتماد الموازنة العامة وفرض الرقابة على تنفيذها أمر سهل ويسير.

إلا أنه على الرغم من أهمية وحدة الموازنة العامة، إلا أن الفكر المالي والواقع أدى إلى الخروج على هذه القاعدة بإيجاد موازنات إلى جانب الموازنة العامة الرئيسية، هذه الاستثناءات نوجزها في الآتي:

**1- الموازنات الملحقة**

الموازنات الملحقة خاصة ببعض المؤسسات العامة، التي لها استقلال مالي كالبريد والمواصلات ومصلحة المياه، وكذلك يقصد بهذه الموازنات تلك التي تتمتع بموارد خاصة، وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي الحائزة على الاستقلال المالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية، كونها تعطي الحرية للمرافق العامة في مزاولة أعمالها دون التقييد بالروتين الإداري، حتى تستطيع مباشرة النشاط

التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الأخرى، حتى يعرف ما إذا كانت هذه المرافق تحقق عائداً من نشاطها أم لا.

إلى جانب الموازنات الملحقة نجد الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة نوردها في الآتي:

**2- الموازنات غير العادية**

تشمل الموازنات غير العادية المبالغ التي تضطر الحكومة لإنفاقها بصفة استثنائية، ولا تحول من الإيرادات العادية مثل: نفقات تمويل الحروب، نفقات محاربة الكساد الاقتصادي، كبناء السدود والسكك الحديدة...إلخ، وتغطي النفقات غير العادية من ايرادات غير عادية كالقروض.

**3- الموازنات المستقلة**

وهي خاصة بموازنات المرافق والمشروعات ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، تحمل موازنة مستقلة عن موازنة الدولة، وكذلك فإن الفائض والعجز يحتفظ به داخل المشروع، ولعل الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة دون تعدد الموازنات يرجع للأسباب التالية:

1. التعدد لا يوضح المركز المالي والنقدي للدولة؛
2. لا يساعد التعدد على إعطاء الصورة الكاملة للإنفاق العام ومصادر التمويل؛
3. أسلوب تعدد الموازنات لا ينسجم وأسلوب التخطيط الشامل؛
4. تعدد الموازنات واستقلالها يعني مراكز التخطيط الجزئي المستقل مما يؤدي إلى فقدان التنسيق والتخطيط المالي الموحد على مستوى الدولة.

**ثانيا: مبدأ السنوية**

وفقا لمبدأ سنوية الموازنة يتم تقدير نفقات الدولة وإيراداتها لمد سنة واحدة، ويتم ذلك بصفة دورية حيث تعد الموازنة سنوياً وتنفذ خلال فترة زمنية هي السنة، ووفقاً لذلك تكون الموازنة العامة بمثابة وثيقة تربط الماضي بالحاضر بالمستقبل، فهي تعد عن سنة مقبلة وتناقش وتعتمد سنوياً من قبل السلطة التشريعية، ومن خلال الحساب الختامي تراقب السلطة التشريعية أعمال السلطة التنفيذية السابقة وتوجه أعمالها المقبلة، ولمبدأ السنوية للموازنة العامة استثناءات التي قد تفرض جراء ظروف معينة قد تقتضي تحديد فترة الموازنة لفترات تزيد أو تقل عن السنة كتعديل بداية السنة المالية، ونتيجة ظروف الحروب أو الأزمات الاقتصادية الحادة، كالموازنات لفترة أقل من سنة والتي تغطي فترة مقبلة تقل عن السنة ومنها الموازنة الإثنا عشرية التي تغطي مدة شهر واحد أي جزء من كل مكون من 12 جزء هو السنة (12/1)، وهي موازنة مؤقتة تقرر فيها الحكومة فتح الاعتماد لجميع وحداتها لمدة شهر واحد، بالإضافة إلى

الموازنة لعدد من الشهور وهي التي تمر بنفس مراحل إعداد الموازنة ويجري إقرارها من السلطة التشريعية ولكنها تغطي فقط عدد من شهور السنة، ويتم اللجوء لمثل هذا النوع من الموازنات في حالة تغيير بداية السنة المالية (في حالات الأزمات الاقتصادية الحادة التي يتعذر في ظلها الوصول لتقديرات سنوية دقيقة لمفرادات الإيرادات والنفقات العامة للدولة)، إلى جانب الاعتمادات التكميلية والاعتمادات الاستثنائية، التي تمنح في حالة عدم كفاية الاعتماد المخصصة لبند أو نوع معين من الإنفاق الحكومي.

**ثالثا: مبدأ العمومية**

يقضي مبدأ العمومية بأن تظهر تقديرات كافة الإيرادات والنفقات العامة تفصيلياً في ميزانية الدولة دون إجراء مقاصة بينها التي تصرف في سبيل تحصيلها، ودون إجراء أي مقاصة بين المبالغ المقدر إنفاقها وما قد تدره هذه النفقات من إيرادات، فالالتزام بهذا المبدأ يتيح لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية الوقوف على كافة المبالغ التي تنفقها وتحصلها الوحدات الحكومية، فتستطيع بذلك من مراقبة الانفاق الحكومي ومحاربة الإسراف وتقييم الأداء والعمل على رفع الكفاءة الإنتاجية، في حين أنه لو سمح للحكومة بإجراء المقاصة بين جانبي النفقات والإيرادات فإن هذا يؤدي إلى إخفاء الكثير من الحقائق والمعلومات عن السلطة التشريعية ويدفع الوحدات الحكومية إلى الإسراف طالما أن الوحدة تظهر رصيد فائض في ميزانيتها.

**رابعا: مبدأ توازن الموازنة**

ينص هذا المبدأ على أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتأسيسها على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية وفي حالة العكس يعبر عن وجود فائض في الميزانية.

## - مراحل الموازنة العامة للدولة-

دورة الموازنة العامة هو لفظ يطلق على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها ميزانية الدولة، والتي من الممكن تقسيمها إلى أربعة مراحل متميزة لكل منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها، إذ تتصف هذه المراحل بخاصية الاستمرار والتداخل والتعاقب زمنياً (تتكرر سنة بعد سنة)، لمستويات مشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية.

**أولا: مرحلة الإعداد والتحضير**

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة هي أولى مراحل دورة الموازنة العامة للدولة، وتتولى السلطة التنفيذية مهام إعداد وتحضير الموازنة العامة، وتبدأ مرحلة إعداد وتحضير الموازنة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية، إذ تتولى كل وحدة عملية تقدير نفقاتها وما تتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة المقبلة، ويختلف المدى الزمني بين التحضير وبين بداية السنة المالية محل التقدير من دولة إلى أخرى إلا أنه لا يوجد اختلاف حول رؤية أن يسبق التحضير بداية السنة المالية بفترة كافية، ولاشك أن اضطلاع السلطة التنفيذية بمهام مرحلة إعداد وتحضير الموازنة له ما يبرره فيما يلي:

1. يقع على السلطة التنفيذية عبء تحقيق أهداف المجتمع، ولما كانت موازنة الدولة إحدى الأدوات الفاعلة في تحقيق هذه الأهداف، فإن ذلك يفرض ضرورة أن تقوم الحكومة بإعداد وتحضير الموازنة حتى يتيسر لها تحقيق تلك الأهداف، وبالنظر إلى كون الحكومة تمتلك المعلومات والبيانات والإمكانيات أكثر من غيرها من السلطات في تقدير أوجه الإنفاق العام المختلفة التي تحتاجها كل وزارة بفروعها المختلفة والمبلغ اللازم إنفاقه على كل وجه من أوجه الإنفاق، وعلى تقدير مصادر الإيرادات المختلفة وحصة كل جهة من الإيرادات العامة فإن هذا يعزز من أهمية إسناد عملية تحضير الموازنة للسلطة التنفيذية؛

2. تأسيساً على مبدأ وحدة الموازنة، تعتبر الموازنة العامة كل واحد لا يتجزأ إذ يتعين أن تتوافر خاصية الإنسجام والتوافق بين أجزائها، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال توحيد جهة إعدادها وتحضيرها؛

3. الموازنة العامة تعكس برنامج العمل الحكومي المزمع تطبيقه في سنة مقبلة بما يتضمنه من أهداف اجتماعية وسياسية واجتماعية محددة، الأمر الذي يستلزم ضرورة منح السلطة التنفيذية حرية تحضير الموازنة، فهي جهة تنفيذ الموازنة ومن خلال نتائج التنفيذ يتم مسائلتها، ولأنها تتحمل نتائج التنفيذ فمن الطبيعي أن تقوم بإعداد وتحضير ما سوف تحاسب عنه؛

4. تحتاج عملية إعداد وتحضير الموازنة العامة إلى توافر كوادر فنية متخصصة تتوافر لها خبرات كافية في هذا المجال تتوافر لدى السلطة التنفيذية وقد لا تتوافر لدى السلطة التشريعية؛

5. تتميز السلطة التنفيذية بكونها أقل ارتباطاً من السلطة التشريعية بمصالح ورغبات الناخبين، ومن ثم أكثر قدرة على تحديد النفقات العامة وتوزيعها على المناطق المختلفة تأسيساً على معايير موضوعية تأخذ في اعتبارها الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وبما يحقق المنافع العامة للمجتمع؛

وللأسباب السابقة مجتمعة تقع عملية إعداد وتحضير الموازنة العامة بكاملها على عاتق السلطة التنفيذية في معظم الدول، إلا في حالات محددة قد يسمح فيها بتدخل السلطة التشريعية ولكن بقيود وضوابط معينة.

**ثانيا: مرحلة الاعتماد أو الإجازة**

يؤدي البرلمان أدوار هامة في العملية التشريعية، حيث لا يمكن اعتبار مشروع قانون قانوناً ما لم يحصل على اعتماد من السلطة التشريعية، لأنه يعد الممثل الوحيد لإرادة الشعب؛

وبما أن البرلمان يتكون من مجموعة من النواب ذوي ثقافات متفاوتة ومختلفة، وبالتالي نجد منهم من يفقه في علم المالية ومنهم من لا يدري إلا الخطوط العريضة فقط، ولهذا السبب لا يتصور أن يناقش مشروع الميزانية كل أعضاء البرلمان، وإنما تتكون لجنة من بين النواب الذين لهم دارية بقواعد المالية العامة تسمى **لجنة الميزانية والمالية**، وهذه اللجنة وحدها هي التي تتولى مناقشة مشروع الميزانية مع الحكومة، وبعد ذلك يصوت البرلمان على كل فصل من فصول الميزانية، وفي حالة التصويت بالأغلبية يتم اعتماد الميزانية، ثم تحول إلى رئيس الجمهورية لي صادق عليها في إطار قانون المالية، لتصبح واجبة التطبيق ابتداء من أول يوم من السنة المدنية الجديدة.

وتمثل عملية اعتماد الموازنة أو المصادقة عليها المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة خلالها قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ و لئن أثيرت المناقشات حول اختصاصات كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في مرحلة تحضير وإعداد الميزانية فإن مرحلة الاعتماد كانت، وستضل دائما من اختصاص السلطة التشريعية بحكم كونها ممثلة لقوى الشعب، حيث تقع مسؤولية التحقق من سلامة البرامج والسياسات الحكومية عن طريق اعتماد مشروع الميزانية ومتابعة تنفيذها للتأكد من حسن الأداء باستخدام أساليب الرقابة المالية(وهي المرحلة الرابعة من دورة الموازنة العامة للدولة)، ويبدأ مشروع الموازنة داخل المجلس التشريعي إذ يمر بثلاث مراحل وهي:

1. **مرحلة المناقشة العامة:** يعرض مشروع الميزانية العامة للمناقشة العامة في البرلمان، وهذه المناقشة تنصب غالباً عن كليات الميزانية العامة وارتباطها بالأهداف القومية كما يراها أعضاء المجلس؛

2. **مرحلة المناقشة التفصيلية المتخصصة:** وهي تتمثل في اللجنة المختصة المتفرعة عن المجلس النيابي (لجنة الشؤون الاجتماعية)، حيث تقوم بمناقشة مشروع الميزانية في جوانبها التفصيلية ثم ترتفع بعد ذلك تقريرها إلى المجلس؛

3. **مرحلة المناقشة النهائية:** يقوم المجلس مجتمعاً بمناقشة تقرير اللجنة ثم يصوت على الموازنة (الميزانية) العامة بأبوابها وفروعها وفقا للدستور والقوانين المعمول بها.

**ثالثا: مرحلة التنفيذ**

عندما يتم اعتماد مشروع قانون المالية من قبل السلطة التشريعية، يتم إقرارها ونشرها قبل أن تصبح صالحة للتنفيذ، وتنفيذ الموازنة العامة معناه تطبيق تلك الإجراءات المتعلقة بمباشرة تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتي أدرجت في الموازنة العامة للدولة، فيمكن للوزارات والهيئات المختلفة القيام بالبرامج والمشاريع وتسيير الخدمات التي اعتمدتها السلطة التشريعية مراعية في ذلك ارتفاع الكفاءة الفنية للتنفيذ وانخفاض التكاليف، أما فيما يخص تحصيل الإيرادات العامة فتتولى الوزارات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة، حيث يتم إتباع قواعد أساسية في عملية التحصيل وهي قاعدة العدالة وقاعدة اليقين وقاعدة العمومية والوحدة والوضوح والاقتصاد وغيرها من القواعد التي تكفل التحصيل الايجابي للإيرادات العامة.

**رابعا: مرحلة المراجعة والرقابة**

المقصود بمراقبة تنفيذ الميزانية هو أن يتم الإنفاق بالشكل الذي ارتضاه المجلس السياسي الممثل للشعب باعتباره الممول الأعلى للدولة فيما حددته من إيرادات عامة هي أساساً جزء من دخول أفراد الشعب، وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة على أو لاحقة له، فمن مزايا النوع الأول منع وقوع الخطأ، وفيه مطابقة التصرف المالي قبل حدوثه لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب، ومن الدول التي تسير على هذا النظام المملكة المتحدة البريطانية في عهد البرلمان إلى موظف أو شخص مسئول يسمى المراقب العام فلا تتم عملية صرف إلا بعد إذنه ويكون قد تحقق من ورود اعتماد في الميزانية لهذا المبلغ والمراقب العام غير قابل للعزل ولا تتدخل الحكومة في تحديد مرتبة أو زيادته أو إنقاصه فكل هذه الأمور من سلطة البرلمان، والرقابة على تنفيذ الميزانية قد تكون رقابة إدارية أو رقابة سياسية، أو رقابة الأجهزة المستقلة و ذلك فضلاً عن الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية، والرقابة اللاحقة لذلك.