الفصل الرابع

الموازنة العامة

تمهيد

هي جهاز مالي ينظم مقدما الوسائل التي تستخدم للحصول على الإيراد العام، وتحقيق الإنفاق العام اللأزم لاشـــباع الحاجات العامة، خلال فترة زمنية معينة، فالميزانية هي أداة لتوجيه الإمكانيات نحو تحقيق أهداف معينة تابعة من نشاط الدولة. ولكي تؤدي الدولة دورها في حياة المجتمع، خلال الفترة القادمة (والتي هي عادة ســـنة) يتعين عليها القيام بتقدير النفقات اللازمة لقيامها بمختلف النشـــاطات وتقدير الإيرادات اللأزمة لتغطية هذه النفقات. وهي على هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الإنفاق العام بتقديرات الإيراد العام بالنسبة للسنة المالية القادمة. وسـنتناول في هذا الفصـل ماهية الميزانية، والقواعد الفنية لميزانية الدولة.من خلال العناصر التالية:

- ماهية الميزانية العامة
- مبادئ الميزانية العامة
- القواعد الفنية لميزانية الدولة(إعداد وتنفيذ)

01_ماهية الميزانية العامة:

هنا نتعرف على الطبيعة القانونية والمالية لميزانية الدولة، التعرف على ما قد يختلط بالميزانية وإستبعاده.

1- الطبيعة القانونية والمالية: بما أن تحضـــير الميزانية وتنفيذها تقوم به هيئات الدولة، فهو هنا عمل إداري له مضـــمون إداري يتم إعتماده بالقانون الذي تصـــدره الســـلطة القائمة على إصـــــدار القوانين الأخرى في المجتمع، ذكرنا أن الميزانية عمل تقديري يتعلق بفترة مســـتقبلية تشـــمل تقديرات لكمية النفقات والإيرادات العامة، من هنا تكون نقطة البدء بهذا العمل التقديري هي تحديد حجم الخدمات العامة التي يراد أداؤها خلال الفترة القادمة التي تغطيها ثم تقدير النفقات العامة لإنجاز هذه الخدمات، بعدها تقدير الإيرادات التي تغطي هذه النفقات، وهذه التقديرات تعكس عملا تحليليا:

- تحليل الإنفاق العام والتعرف على مكوناته، وكذلك.
- تحليل الإيراد بكل مكوناته، ثم إختيار ما يتفق مع الســـياســـة الإنفاقية والإيرادية للدولة، ينتج عن هذه العملية إعداد جدول محاسـبي يبين المحتوى المالي للميزانية، ويحتوي على تقديرات النفقات العامة وتقسـيمها بين الأنواع المختلفة من الإنفاق العام وبين الهيئات القائمة بهذا الإنفاق، وتقديرات الإيراد العام وتقسيمه على مصادر المختلفة.

ذكرنا الجدول المحاسـبي يحتوي على تقديرات تتعلق بفترة مسـتقبلية: لذلك يقال أن الميزانية تمثل حالة تنبؤ لها بعدها الزمني الذي يحتوي فترة مسـتقبلية هي سـنة واحدة عادة، وقد يختلف بدؤها وإنتهائها، ففي سويسرا وهولندا وبلجيكا وفرنسا والجزائر تبدأ في 1 جانفي، وفي اليابان، كندا، إنجلترا من 1 أفريل، وفي أمريكا، إيطاليا، السويد، النرويج 1 جويلية.

هذا الجدول المحاســـبي التقديري يكتســـب صـــفة القانونية من القانون الذي يجيزه ويجعله إلزاميا، وهذه الإجازة المقدمة من الســـلطة تشـــمل تقديرات النفقات أولا، ثم تقديرات

الإيرادات التي حددت لتغطيتها، ويناقش البرلمان الإنفاق العام على ضـــوء الخدمات التي يتعين القيام بها وكذلك حجم وتوزيع هذه الخدمات على الفئات الإجتماعية المختلفة، فإذا ما أجيزت النفقات العامة أمكن مناقشـــة تقديرات الإيرادات ومعرفة ما إذا كانت تزيد عن حاجة الإنفاق العام، وكيفية توزيع العبء المالي بين الفئات الإجتماعية.

2- دور الميزانية: بعد أن إتسـع دور الدولة المعاصـرة في الحياة الإقتصـادية أصـبحت الميزانيـة بـإعتبـارهـا التعبير المـالي عن برنـامج الـدولـة تلعب دورا هـامـا في الحيـاة الإقتصادية وتقوم بدور إجتماعي عن طريق إحتوائها لعديد من الإجراءات التي تهدف للحد من إنعدام العدالة التوزيعية بين الطبقات الإجتماعية، لقد تطور دور الميزاينة مع تطور الميزانية، فمثلا في النظام الإقطاعي الإسـتبدادي بلغت نفقات ملك فرنسـا في سنة 1594-1610 نصـف إيرادات الميزانية العامة، أما في الوقت الحاضـر فقد أصبحت المزانية تعكس الخيارات السياسية والإجتماعية والإقتصادية للدولة.

أ- فعلى الصـعيد السـياسـي: تعتبر المزانية أداة للدولة لتنفيذ سـياسـة معينة،فعن طريق التقدير المقدم للإنفاق العام تنظم الدولة أنشـــطة الهيئات العامة، وعن طريق عرض وتحليل بنود المزانية يمكننا التعرف على الاهداف السياسية المراد تحقيقها، ثم تتضح الحقيقة التالية:

- إن تحضـــير الميزانية وتنفيذها ينبعان من ســـلطة من له الســـيطرة الفعلية في المجتمع.

ب- أما الدور الإقتصـــادي: فقد إزدادت أهمية وإتســـاع دور الدولة وتدخلها في الإنتاج، فقيامها بتقديم الخدمات الاســـاســـية للإنتاج (المواصـــلات، توليد الطاقة) وإشـرافها على الإنتاج في قطاع الدولة، وكذلك توجيه الإسـتثمارات الكبيرة لخلق طاقة إنتاجية كبيرة وكذلك توجيه النشـاط الفردي عن طريق تشـجيع بعض الفروع والحد من البعض الآخر (عن طريق السـياسـة الإنفاقية والإيرادية)، وغياب التوازن بين الإنفاق

والإيراد يؤثر مباشرة على قيمة النقود، خاصة إذا تم تغطية عجز المزانية عن طريق إصدار نقدي جديد لا يصاحبه زيادة في السلع والخدمات، كل هذه الأمور تعطي المزانية أهمية كبيرة ومتميزة في الحياة الإقتصادية.

ت- أما في مجال الإجتماعي: فتلعب الميزانية دورا إيجابيا عن طريق إعادة توزيع الدخل بين الافراد.

3- إستبعاد ما قد يختلط بالميزانية: هنا يتعلق الامر بالحسابات القومية، والحساب الختامي التي تخص الفترة السابقة، والميزانية الإقتصادية (أو القومية) والخطة في الفترة القادمة.

أ- الحسابات القومية: تشمل محاولة تقديم صورة رقمية ترتكز على الإحصاءات والتقديرات لنتيجة النشاط الإجتماعي خلال فترة ماضية عادة تكون سنة، وقد تقسم الوحدات المنتجة وفقا لطبيعة النشاط الذي تقوم به (زراعي، صناعي... إلخ).

ب- الحساب الختامي: فهو بيان لما قامت به الدولة فعلا من إنفاق وإيراد خلال فترة زمنية ماضية وهذا التسجيل الرقمي يمكن الإستفادة منه عند تحضير الميزانية القادمة.

ت- الميزانية الإقتصادية: فهي عمل تقديري للنشاط الغقتصادي بجموعة (العام والخاص) خلال الفترة المقبلة، وتقدير الإنفاق والإيراد يعطي فكرة عن توازعهما في المستقبل لتحديد دور الطلب الكلي العام في تحقيق التوازن الإقتصادي.

ث- الخطة: وتكون عادة في المجتمع الإشتراكي وهي التي تحدد الإتجاه العام للإقتصاد القومي والسبل اللازمة لتطويره خلال فترة قادمة، يتم هذا عن طريق تحديد هدف العملية الإقتصادية والوسائل التي تحقق هذا الهدف وتكون الخطة ملزمة لكل هيئات الدولة.

ثانيا: القواعد الفنية لميزانية الدولة:

من المبادئ التقنية بإعداد الميزانية العامة:

-مبدا وحدة الميزانية : أي إدراج جميع النفقات و الإرادات العامة المقررة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة أي عدم تعدد الميزانية

–مبدأ عمومية الميزانية : يتركز هذا المبدأ على إدراج كافة الإيرادات و النفقات العامة في ميزانية واحدة و تقوم على : عدم جواز خصم نفقات أي مصلحة من إيراداتها عدم تخصيص الموارد أي أن الدولة الميزانية الإجمالية التي تذكر فيها النفقات و الإيرادات.

–مبدأ تسوية الميزانية: أي انه يتم إعدادها لفترة مقبلة تقدر بسنة (01 سنة) و هي فترة مألوفة.

–مبدأ توازن الميزانية: بقصديه تساوي النفقات و هذا المبدأ أصبح غير معمول به في الفكر المالي الحديث

و تشمل القواعد الفنية لميزانية الدولة، مراحل الميزانية وقواعد تحضير الميزانية.

1–مراحل الميزانية:

تمر ميزانية الدولة بأربعة مراحل هي:

أ– مرحلة التحضير: تقوم السلطة التنفيذية بتحضير الميزانية أي بتحديد الخدمات العامة التي يتعين القيام بها في السنة المقبلة وتقدير النفقات والإيرادات العامة لهذه الخدمات، وقد يساهم مجلس الشعب أو البرلمان في التقديرات الممثلة لمكونات الجدول المحاسبي التقديري.

ب– مرحلة الإعتماد: يقوم البرلمان بمناقشة ماهو وارد في الميزانية بشأن الخدمات العامة ثم النفقات اللأزمة للقيام بهذه الخدمات وتقدير الإيراد العام اللأزم لتغطية هذا الإنفاق، وإذا أعتمدت الميزانية كان ذلك بمثابة إجازة للسلطة التنفيذية للقيام بتنفيذها.

ت– مرحلة التنفيذ: تبدأ ببداية السنة المالية التي تغطيها المزانية فتقوم الدولة بهيئاتها المختلفة بتحصيل الإيراد والإنفاق اللأزم لأداء هذه الهيئات

لوظـائفهـا المختلفـة وعنـد التنفيـذ يختلف مفهوم إعتمـاد البرلمـان لمفردات الميزاينة:

١- بالنسـبة للإيرادات (الضـرائب) يعتبر إعتمادها بواسـطة البرلمان إلزامي للسلطة التنفيذية للقيام بتحصيلها.

٢- أما بالنسبة للقروض فإعتماد البرلمان لها يعني تحويل السلطة التنفيذية حق إصدار القرض، ولها أن تستعمل هذا الحق وفقا لما تمليه ظروف التحويل العام أثناء تنفيذ الميزانية.

٣- أما بالنسبة للنفقات فإعتماد البرلمان لها يعني تحديد حد أقصـى يتعين على السـلطة التنفيذية عدم تجاوزها كما لا يكون هناك ما يلزمها على إنفاق كل ما ورد في تقديرات الميزانية.

د- مرحلة الرقابة: لضـمان حسـن تنفيذ الهيئات العامة للميزانية تخضـع هذه الهيئات للرقابة التي يختلف تنظيمها من بلد إلى آخر، ويمكن حصر صورها في:-

1- رقابة إدارية: يقوم بها رؤسـاء المؤسـسـات والهيئات العامة على المرؤوسـين، كما يقوم بها المفتشـون الماليون التابعون للوزارة التي تسـهر على تحضـير الميزانية ومراقبة تنفيذها (وزارة المالية).

2- رقابة قضـائية: قيام المحاكم بالنظر في المخالفات التي تؤثر على سير لميزانية.

3- رقابة تقوم بها هيئة مسـتقلة: كرقابة الجهاز المركزي للمحاسـبات (مصر).

4- رقابة برلمانية: يقوم بها البرلمان عن طريق لجان المالية.

- أما من حيث التوقيت الزمني يمكن تقسيم الرقابة البرلمانية إلى:

1- رقابة سـابقة: تتم على جانب النفقات فقط، وتشـمل عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ، وقد تتولى عملية الرقابة قبل الصرف، وقد تتولى عملية الرقابة السابقة

الأقسام المالية في كل وزارة أو تقوم بها هيئة خارجية تسمى رقابة المحاسب و المراجع وتتخذ الرقابة السابقة عدة أشكال:

- التصـريح للبنك المركزي بوضـع المبلغ الذي وافقت عليه السـلطة التشـريعية، تحت تصـرف الوزارات للقيام بالإنفاق، وقد يشـترط ذلك بموافقة الجهة المختصـة عن كل عملية من الواجهة القانونية، وكذلك فحص المسـتندات الخاصـة بكل عملية، والتأكد من أن العملية تمت فعلا. كما يجب فحص مسـتندات الصـرف، وقد يطلق البعض على هذه الرقابة بالرقابة الوقائية.

2- رقابة لاحقة: تبدأ بعد إنتهاء السـنة المالية، وغلق الحسـابات وتنظيم الحسـاب الختامي للدولة وتشـمل النفقات والإيرادات معا، وتهدف إلى التأكد من أن السـلطة التنفيذية قد قامت بتطبيق القوانين فعلا، وتأخذ عدة أشكال فقد يقتصر على كشف المخالفات المالية التي أرتكبت فعلا، وقد تشمل أيضا تقييم كفاءة الوحدات الإدارية، ودورها في إستخدام الأموال العامة لصرف النفقات وجمع الإيرادات.

- ومن حيث نوعية الرقابة يمكننا أن نفرق بين:

1- رقابة حسـابية: تقتصـر على مراجعة الدفاتر والسـجلات الحسـابية والمستندات الخاصة بالصرف والتحصيل، ومدى تطابق الصرف للإعتمادات الممنوحة لكل بند من بنود الميزانية. وذلك لإكتشاف الغش والتزوير والمخالفات المالية الأخرى.

2- رقابة تقييمية: لا تقتصـر على التأكد من سـلامة المسـتندات وتطبيق القوانين، وإنما تقوم لمحاولة إعطاء تقييم شـامل للنشـاط الحكومي ككل، والتأكد من تحقيق أهداف الميزانية الإقتصـادية والإجتماعية، وغيرها، وهذه الرقابة من أحدث أسـاليب الرقابة المالية التي تم إتباعها بعد الحرب العالمية II وهي تهدف إلى معرفة كفاءة الحكومة في إدارة الأعمال، وإسـتغلالها للموارد الإقتصـادية. بشـكل فعال، وأصـبحت الحاجة ملحة إلأى الرقابة

التقييمية كأسلوب أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة المالية ورسم الخطط الإقتصادية للسنوات القادمة.

2-قواعد تحضير الميزانية:

هناك عدة قواعد عرفتها المالية العامة التقليدية تترجم الطبيعة الإدارية والسياسية للميزانية العامة.

أ- مبدأ السنوية في الميزانية: وهذا متأتي من إجازة الميزانية عن طريق البرلمان ولإمكانية تحقيق الرقابة على ما يجيزه البرلمان، وهذا يتعين أن تكون الإجازة لفترة محدودة.

ب- مبدأ وحدة الميزانية: أي شمولها لكل التقديرات الإنفاقية والإيرادية، مهما صغر حجمها.

ت- عدم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين: لأن ذلك قد يؤدي إلى الإسراف في حالة زيادة الإيراد على الإنفاق.

في المالية الحديثة نشاهد تطور من حيث تطور الناحية الفنية يتمثل في التفرقة بين أعباء مالية عادية لمواجهة النشاط العادي، وأعباء غير عادية لمواجهة نشاط غير عادي، كذلك ظهرت ميزانيات تتعلق ببعض أنواع النشاط الغقتصادي وتلحق بالميزانية العامة، وتسمى بالميزانيات الملحقة، وهذه الميزانيات تشمل ميزانيات بعض الهيئات التي تتمتع بإستقلال نسبي في إذارتها، وهي تضم إيرادات ونفقات الهيئة، في وثيقة ملحقة بالميزانية العامة ويضاف الفائض والعجز في الميزانية الهيئة إلى الميزانية العامة.

ورغم أن الميزانية الملحقة تمثل خروجا عن مبدأ عدم التخصص.إلا أن الحكمة من إيجادها تتمثل في الظروف الخاصة بنشاط بعض الهيئات التي تستلزم إدارة خاصة عن إدارة الهيئات العامة الأخرى.

د- توازن الميزانية: يستلزم توازن الميزانية مساواة تقدير النفقات والإيرادات العامة أي التوازن بين جانبي الميزانية، وهذا ما نادت به النظرية التقليدية هادفة إلى أن:

١- حسن الإدارة المالية يستلزم التوازن بين جانبي الميزانية .

٢- الرغبة في تفادي مخاطر حدوث عجز في الميزانية، وهذه الفكرة كانت تجد أساسا لها عندما كان دور الدولة مقتصرا على ضمان السير العادي للمرافق العامة في أضيق الحدود.

وبعد أن أصبحت الميزانية محلا لتطور صاحب تطور دور الدولة في الحياة الإقتصادية ومسؤوليتها على تحقيق التوازن العام،(توازن الإقتصاد الوطني بقطاعية الخاص والعام) يصبح الكلام عن التوازن المالي غير مقبول، ففي الكساد يتعين على الدولة زيادة الطلب الكلي الفعال عن طريق زيادة الإنفاق العام حتى ولو أدى ذلك إلى تحقيق عجز في الميزانية، وفي حالة الرواج إذا ما لزم التخفيف من الضغط التضخمي عن طريق الحد من الزيادة في الطلب الكلي الفعال، وذلك بالحد من إنفاق الدولةحتى ولو خلق ذلك الفائض في ميزانية الدولة.

- ومؤدى ذلك إلى إنشغال الدولة بمحاولة تحقيق التوازن الإقتصادي العام عبر الدورة الإقتصادية بمراحلها المختلفة وهنا تصبح الميزانية أداة الدولة في تنفيذ السياسة اللأزمة لذلك، ومن ثم تخضع التوازن المالي للدولة لمتطلبات التوازن الإقتصادي ويصبح التوازن السنوي للميزانية أمر يصح الحرص عليه إلا إذا مكنت ظروف الإقتصاد الوطني من ذلك إذ تصبح السيادة بفكرة التوازن الدوري وليس التوازن السنوي للميزانية.

المراجـــع المعتمدة

1- محمد عبد المنعم الجمال –موسوعة الإقتصاد الإسلامي

2- د/ سـوزي عدلي ناشـد – الوجيز في المالية العامة (دار الجامعية الجديدة للنشـر، مصر)

3- هيثم صـــاحب عجام ، المالية العامة دراســـة تطبيقية على الإقتصـــاد الليبي (دار الكتب الوطنية، 1992، ليبيا)

4- د/ رمضـاني صـديق محمد ونشـأت إدواورد ناشـد، مبادئ المالية العامة (مطبعة النورس ، مصر 2009)

5- أعاد محمود القيسي،المالية العامة والتشريع الضريبي (دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن،2000)،الطبعة الثالثة،

6- عبد المجيد قدى، المدخل إلى السياسات الكلية (ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003)

7- عبد اللطيف بن أشنهو ، مدخل إلى الإقتصاد السياسي (ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2003) ، الطبعة الرابعة

8- عبد الحليم كراجة وهيثم العبادي ، المحاسبة الضريبية (دار الصفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2000)

10- حسين مصطفى حسين، المالية العامة (ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2001)

11- محمد دويدار، مبادئ الإقتصاد السياسي، الجزء الرابع الاقتصاد المالي (منشورات حلب الحقوقية ، بيروت ، 2001)

12-عطية عبد الواحد ، مبادئ وإقتصاديات المالية العامة (دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000)

13-المرسي السيد حجازي "مبادئ الاقتصاد العام، النفقات والقروض العامة"، الدار الجامعية، 2000.