

## الإطار المفاهيمي للموازنة العامة

من أجل قراءة واضحة للإمكانيات المالية للدولة يتعين وضع جدول شامل وموحد ومفصل يسمى بالموازنة العامة لمدة سنة، يضم تفاصيل كل من الإيرادات والنفقات العامة، لما يتيح سهولة للتخطيط من قبل السلطة التنفيذية، ورقابة دقيقة من قبل السلطة التشريعية، كل هذا بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ولما لا المالية.

### 1-تطور مفهوم الموازنة العامة

عرفت الموازنة العامة في مفهومها البسيط المتمثل في ضبط الإيرادات والنفقات منذ القديم، فقد احتوت بعض مؤلفات ارسطو وافلاطون إشارات واضحة للمبادئ والأصول التي تقوم عليها الإيرادات والنفقات وكذلك حاول العراقيون والمصريون القدماء وضع حسابات الإيرادات والنفقات. وبعد ظهور مفهوم الدولة الحديثة منذ عصر النهضة تطورت مؤسسات الحكم وأخذت شكلا دستوريا وظهر مجلس النواب في بعض الدول الأوروبية، وهؤلاء النواب أخذوا يطالبون بحقهم من معرفة أسباب فرض الضرائب ومقدارها وطرق جبايتها.

فقد كان لمفهوم الموازنة في الفكر التقليدي طابع مالي صرف، فهي تقتصر على تقدير النفقات والإيرادات وإجازة جبايتها وإنفاقها انعكاسا لدور الدولة الحارسة حيث كان دورها محددًا بحفظ الأمن والدفاع الخارجي والقضاء، أما النشاط الاقتصادي فهو متروك للأفراد، وعن طريق قوانين السوق يتحقق التوازن الاقتصادي، وبذلك فإن موازنة الدولة توضع لأغراض محددة مما أدى إلى محدودية نفقاتها وإيراداتها وتوازنهما. (طاقة و العزاوي، 2007، صفحة 167)

لكن التجارب المالية في مختلف بلدان العالم قد كشفت منذ ثلاثينات القرن العشرين عن اتساع وظيفة الموازنة العامة، وازدياد أهميتها حيث اكتسبت الموازنة العامة وظيفة جديدة إضافة للوظيفة التقليدية لضمان رقابة السلطات الشعبية وإشرافها على الحسابات العامة الحكومية، وتمثل هذه الوظيفة في استخدام الموازنة العامة كأداة لإدارة الاقتصاد القومي وتوجيهه. (عبد الحميد، 2004 / 2005، صفحة 53) وتحقيق التوازن الاقتصادي الشامل حتى لو أدى ذلك إلى عجز مؤقت بالموازنة العامة، وهذا ما أطلق عليه بالعجز المنظم، بدلا من الالتزام بالتوازن المالي للحياة الاقتصادية والاجتماعية، وفي أغلب الأحيان يكون التوازن المالي جزءا من التوازن الاقتصادي ويكمل بعضهما الآخر، ويمكن أن يحصل خلل في التوازن المالي من أجل الوصول إلى تحقيق التوازن الاقتصادي. (طاقة و العزاوي، 2007، صفحة 168)

## 2- خصائص وأهمية الموازنة العامة

من خلال التعاريف السابقة يمكننا التوصل إلى خصائص الموازنة والمتمثلة بما يلي (طاقة و العزاوي، 2007، الصفحات 169-170):

### 1- الصفة التخمينية أو التقديرية للموازنة العامة

فالموازنة العامة تعد للمستقبل لسنة مقبلة، وبذلك لا يمكن معرفة النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستجى بالضبط خلال المدة المذكورة. ورغم إمكانية التقدير بالتقريب لبعض أنواع النفقات والإيرادات يكون من الصعب تقدير بعضها الآخر.

### 2- إجازة الجباية والإنفاق

فالموازنة لا تصبح وثيقة رسمية جاهزة للتنفيذ إلا بعد أن تجاز من قبل السلطات التشريعية بالنيابة عن الشعب.

### 3- الموازنة محددة المدة (سنوية الموازنة)

توضع الموازنة لمدة من الزمن غالبا لسنة، إذ تم تحديد سنوية الموازنة باعتبار أعمال تحضير الموازنة ودراستها والتصويت عليها يتطلب مجهودا كبيرا ووقتا ليس بالقصير.

تتضح أهمية الموازنة العامة في العديد من الجوانب كما يلي: (طاقة و العزاوي، 2007، الصفحات 171-172)

### 1) أهميتها السياسية

إن اعتماد الموازنة من قبل البرلمان يعني مناقشة البرنامج السياسي للحكومة، وهذا يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية، كما أن الموازنة العامة بما فيها من مؤشرات الإنفاق وموارد مالية تكشف عن السياسة العامة للدولة تجاه المجتمع، كما وتعد أداة في يد السلطة لترسيخ توجهات سياسة معينة.

## (2) أهميتها الاقتصادية

للموازنة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام السياسة الإنفاقية والإيرادية. وتعكس الموازنة العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وإيراداتها، فالتوسع في نفقات القطاع العام يشير إلى توسع دور الدولة في الاقتصاد، وأن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الإيرادات العامة يعكس توجه الدولة إلى إتباع سياسة الاقتصاد الموجه، أما إذا كان دور الدولة في الاقتصاد محددًا ونسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الإيرادات العامة فهذا يشير إلى أهمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق.

## (3) أهميتها الاجتماعية

إن الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين طبقات المجتمع، وهذا ما يتضح في مساعي الدولة في الارتقاء بالخدمات التعليمية والخدمات الصحية ومد شبكات الماء وإيصال الكهرباء وغيرها، أما في مجال إعادة توزيع الدخل تكشف السياسة الضريبية فيما إذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الأفراد.

## 3- القواعد العامة للموازنة العامة

تخضع الموازنة العامة بصفة عامة إلى قواعد أو مبادئ تراعى في إعدادها، وهي:

### أ- قاعدة شمولية الموازنة

### ب- قاعدة عدم التخصيص

تستلزم هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين، بل تجمع كل الإيرادات دون تخصيص في قائمة واحدة تقابلها قائمة المصروفات التي تدرج بها كل النفقات، أي تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة، ويرجع تقدير هذه القاعدة إلى عدة مزايا أهمها:

- إحكام رقابة السلطة التشريعية.
- تفادي الإسراف في حالة زيادة الإيرادات عن النفقات.
- حصول المجتمع إلى أكبر إشباع ممكن للحاجات العامة حيث يتم توزيع إجمالي الإيرادات العامة على النفقات العامة المختلفة تبعًا لدرجة إلحاح كل منها.

وعلى الرغم من المزايا العديدة لإتباع قاعدة عدة التخصيص إلا أن هناك حالات معينة تقتضي الخروج عنها وأهم هذه الحالات ما يلي

- ❖ حالة اقتراض الدولة: فقد ترى تحديد أوجه الإنفاق التي ستستخدم فيها الأموال المقترضة، أو تخصيص حصيلة إيراد معين (حصيلة ضريبة معينة أو حصيلة مرفق معين) لضمان سداد القرض وفوائده.
- ❖ يرى البعض ضرورة تخصيص نوع معين من الإيرادات كبيع بعض أملاك الدولة للحصول على رأسمال جديد أو استخدامها في استهلاك الدين العام.(عبد الحميد، 2004 / 2005، الصفحات 91- 93)

#### ج-قاعدة وحدة الموازنة

تقتضي هذه القاعدة بأن تدرج جميع الإيرادات والمصروفات المتوقعة خلال العام المقبل ولكل الأجهزة والمؤسسات والمصالح التابعة للدولة في وثيقة واحدة وهي الموازنة العامة للدولة. (عبد الحميد، 2004 / 2005، صفحة 79)

ومن مبررات قاعدة وحدة الموازنة من الناحية المالية هو إعطاء فكرة واضحة وكاملة عن حالة الدولة المالية، كما تسهل عمليات المقارنة بين مجموع الإيرادات والنفقات، وبيان ما إذا كان هناك توازن بالموازنة أو عجز لتحديد آثاره والسبل اللازمة لمعالجته، أو هناك فائض وما هي أسبابه وتأثيراته على الاقتصاد، أما من الناحية السياسية فإن تعدد الموازنات يؤدي إلى صعوبة المراقبة من قبل السلطة التنفيذية والتشريعية.

لكن لا بد أن يكون إلى جانب الموازنة الاعتيادية موازنات أخرى لكل منها طابعها الخاص وهي:

#### أولا- الحسابات الخاصة للخزينة

وهي حسابات خاصة لخزينة تسجل فيها الأموال التي تدخل الخزينة العامة، ولكنها لا تعد نفقات عامة، ومن أمثلة ذلك التأمينات التي يدفعها المقاولون للحكومة حيث يسند إليهم تنفيذ بعض المشروعات وذلك لضمان تنفيذها طبقا للمواصفات وفي المواعيد المقررة، ومن الواضح أن مبالغ هذه التأمينات تدخل الخزينة العامة ولكنها لا تعد ضمن الإيرادات العامة، لأنها ترد إلى المقاولين عند الانتهاء من تنفيذ المشروعات، وكذلك فإن رد

هذه المبالغ يترتب عليها خروج أموال من الخزينة العامة ولكنها لا تعد من قبيل النفقات العامة. (عبد الحميد، 2004 / 2005، الصفحات 81-82)

#### ثانيا- الموازنات غير العادية

إن إتباع مبد أو قاعدة وحدة الموازنة لا يجدي في إعطاء هذه الصورة الصادقة في بعض الحالات، ومثال ذلك اضطرار الدولة على إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية كتعمير ما خربته الحروب أو القيام باستثمار ضخمة إذ تتضخم الموازنة بشكل يوحى بازدياد نشاط الدولة لدرجة كبيرة مقارنة بنشاطها في السنوات السابقة، وهو ما لا يطابق الواقع، لذلك يفضل وضع موازنة خاصة لهذه النفقات غير العادية، مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الموازنات العادية وحدها. (محرزي، 2015، صفحة 338)

#### ثالثا- الموازنات الملحقه

يقصد بالموازنات الملحقه تلك الموازنات المنفصلة عن الموازنة العامة للدولة والتي تشمل النفقات والإيرادات لبعض المصالح العامة التي لا تعد من الناحية القانونية منفصلة عن الدولة، ويترتب على وجود الموازنات الملحقه أن تسري عليها جميع الأحكام والقواعد المقررة للموازنة العامة للدولة، كما أن تاريخ بدء السنة المالية للموازنة العامة وتاريخ نهايتها يسريان أيضا على الموازنات الملحقه سواء كان دائما أو مدينا في الموازنة العامة للدولة، وهناك العديد من الأسباب التي تكمن وراء تقرير الموازنات الملحقه، ومن هذه الأسباب إعطاء المرونة بالنسبة لبعض المصالح ذات الصبغة الاقتصادية أو الطبيعية التجارية أو الصناعية، والتي تمكن أيضا من مقارنة إيرادات ونفقات تلك المصالح للحكم على إدارتها وكفاءتها الاقتصادية، ومن ناحية أخرى تحرص الدولة في بعض الأحيان على أن تغطي بعض المصالح العمومية نفقاتها من إيراداتها بحيث تكفي نفسها بنفسها دون أن تتحمل الدولة أي جزء في نفقاتها، هذا بالإضافة إلى أن الدولة تعطي أحيانا هذا الحق في إعداد موازنة منفصلة بقصد تمكينها من العمل في حرية وعدم التقيد بالإجراءات المالية الحكومية وقواعد التشريع المالي المنظم لمالية الدولة، وأيا كانت الأسباب وراء تقرير الموازنات الملحقه فإنها تتمحور حول محاولة المشرع أساسا إعطاء الاستقلال المالي دون الاستقلال الإداري، ولذلك لا تعد الموازنات الملحقه استثناء من قاعدة وحدة الموازنة إلا من الناحية المالية فقط دون الناحية السياسية. (عبد الحميد، 2004 / 2005، صفحة 88)

#### رابعا- الموازنات المستقلة

هي الموازنات الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقيا الاستقلال في الموازنة، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق موازنة خاصة

بها مستقلة عن موازنة الدولة دون حاجة إلى نص صريح عن ذلك، والملاحظ أن الموازنة المستقلة على عكس الموازنة الملحققة، إذ لا يتم أخذ موافقة البرلمان عليها بل يختص مجلس إدارة المرفق باعتمادها. (محرزي، 2015، صفحة 338)

#### د-قاعدة سنوية الموازنة

تقتضي هذه القاعدة بأن تعد الحكومة كل عام موازنة العام المقبل وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها ولا تعطى هذه الموافقة مبدئياً إلا لسنة واحدة ومن مبررات هذه القاعدة ما يلي:

-  
-  
-  
-

#### هـ-قاعدة توازن الموازنة

شهدت هذه القاعدة تطورا في الفكر والواقع الماليين نتيجة لتطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فقد كانت النظرية التقليدية السائدة في القرن التاسع عشر وخلال النصف الأول من القرن العشرين تؤمن بتوازن الموازنة، أي أن تكون النفقات العامة مساوية للإيرادات العامة، وأن تلك النظرية تتلاءم مع الظروف التي كانت سائدة حتى الحرب العالمية الأولى، حيث كان دور الدولة ينحصر بإدارة المرافق العامة التقليدية (الأمن الدفاع والعدالة) تأثرا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر لذا فقد غلب على فكر هذه النظرية الحيادية الاقتصادية، ولكن بعد حدوث الأزمة الاقتصادية عام 1929 (أزمة الكساد العظيم) وأعقبها الحرب العالمية الثانية. إذ أصبح من غير الممكن تحقيق التوازن بالطرق الاعتيادية مما اضطر الدولة إلى اللجوء إلى المصادر غير الاعتيادية لتمويل عجز الموازنة.

فالموازنة العامة في ظل الفكر الكلاسيكي لا تعدو إلا أن تكون مجرد بيان حسابي تقديري متوازن لمتطلبات الدولة الإنفاقية ووسائل تدبير الأموال اللازمة لهذا الإنفاق خلال فترة مقبلة دون مراعاة لأي من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، أما في المالية الحديثة فقد اتسع نطاق دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية الأمر الذي أدى إلى ظهور المالية الوظيفية وأصبحت الموازنة أداة من

أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث يمكن زيادة النفقات العامة أو الحد منها ورفع أسعار الضرائب أو تخفيفها وعقد القروض وسدادها تبعاً لأوضاعها العامة، ونتيجة لذلك فقدت قاعدة توازن الموازنة صفتها وأصبحت الموازنة تنظم بفائض أو عجز وأحياناً بتوازن وفقاً لما يحقق توازن الاقتصاد الوطني ككل. (طاقة و العزاوي، 2007، الصفحات 181-182)

#### 4-مراحل الموازنة العامة

تتضمن دورة الموازنة العامة أربع مراحل، تتمثل فيما يلي:

##### أ- إعداد وتحضير الموازنة العامة

تنحصر مسؤولية إعداد الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية وأن تكتفي السلطة التشريعية بالمناقشة والمراقبة في أكثر الأحيان وهكذا أصبحت الصلاحيات بصدد الموازنة العامة موزعة بصورة واضحة، فالحكومة تعد الموازنة والبرلمان يقرها، والحكومة تنفذ الموازنة والبرلمان يراقب ما إذا كان التنفيذ متفقاً مع الإجازة التي أعطاها، أما الأسباب التي دعت إلى تولي السلطة التنفيذية صلاحية إعداد الموازنة فعديدة ولكن أهمها ما يلي:

-

-

-

-

-

وتتمثل خطوات تحضير الموازنة العامة في:

1/ تبدأ مرحلة التحضير بإصدار تعليمات تصدرها وزارة المالية يتعين على الوزارات كافة العمل بموجبها على تحضير موازنتها، وتحدد تواريخ معينة لبرنامج إعداد الموازنة. (طاقة و العزاوي، 2007، صفحة 185)

2/ تبدأ هذه المرحلة من الوحدات الحكومية الصغيرة حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها، وتقوم كل هذه الهيئات بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارات التابعة لها، وتقوم هذه

الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها، ويكون من سلطتها إجراء التعديلات الجوهرية التي تراها ملائمة ثم تقوم بإدراجها في مشروع متكامل لموازنة الدولة. (محرزي، 2015، صفحة 352)

3/ يتم في وزارة المالية بحث ومناقشة موازنات الهيئات والوزارات المختلفة، حيث تتولى الإدارات المختلفة في وزارة المالية المراجعة من الناحية الحسابية والفنية.

4/ إعداد الإطار النهائي للموازنة العامة وعرضه على مجلس الوزراء ثم يحال مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية لمناقشته واعتماده. (عبد الحميد، 2004 / 2005، صفحة 129)

#### ب- اعتماد الموازنة العامة

يتم اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية وفق ثلاث مراحل وهي: (محرزي، 2015، الصفحات 364-365)

#### ج- تنفيذ الموازنة العامة

وتتمثل هذه المرحلة في انتقال الموازنة إلى التطبيق العملي الملموس، إذ تتولى الحكومة تحصيل الإيرادات المقدرّة في الموازنة العامة والصرف على أوجه الإنفاق الموجودة في الموازنة وتفتح الحسابات اللازمة لذلك.

وعمليات الصرف تمر بأربع مراحل متتالية وهي: (عبد الحميد، 2004 / 2005، الصفحات 132-133)

#### 1- الارتباط بالنفقة

أي اتخاذ السلطة التنفيذية قرار بإنشاء دين في ذمة الحكومة، مثل تعيين العاملين شراء الحكومة لسلع معينة، التعاقد مع المقاولين على بناء معين وهكذا.



## 2- تحديد النفقة

وهو قرار تصدره السلطة التنفيذية المختصة بتقدير المبلغ المستحق للدائن، وخصمه من الاعتماد المقرر في الموازنة العامة، وفي التطبيق العملي تسجل كل مصلحة أو جهاز حكومي في حساباتها الاعتمادات الأصلية كما جاءت في الموازنة العامة، ثم تستنزل منها أولاً المبالغ التي يتقرر صرفها ولا شك أن هذا النظام يسمح بالتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة.

## 3- الإذن بالصرف

وهو قرار يصدره الوزير المختص أو من ينوب عنه بالإذن بصرف مبلغ للنفقة السابق تحديده، ويشترك في إصدار هذا الإذن مراقب الحسابات الذي يتبع وزارة المالية للتأكد من استحقاق الدين.

## 4- الصرف:

وهو القيام بصرف النفقة السابق تحديدها، ويتم الصرف إما عن طرق صرف الحكومة أو عن طريق شيكات مسحوبة على البنك المركزي باعتبار أن البنك المودع لديه أموال الحكومة.

ويلاحظ أنه وأثناء تنفيذ الموازنة يحدث ما يسمى بالاعتمادات الإضافية، وهي تطلب عندما تكتشف الحكومة عدم كفاية بعض الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة إما بسبب خطأ في التقدير أو بسبب ظروف طارئة لم تكن متوقعة عند إعداد الموازنة العامة، لمواجهة هذا الموقف تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية لطلب فتح اعتماد إضافي ولتجنب الالتجاء إلى الاعتمادات الإضافية تلجأ بعض الدول إلى إدراج اعتماد إجمالي أي مبلغ من المال لا يكون مخصصاً لغرض معين وإنما ينفق منه على النفقات غير المنظورة – أي الطوارئ- ويكون الصرف من هذا الاعتماد الإجمالي عادة من سلطة وزير المالية ولا شك أن هذا علاج سليم لتجنب الالتجاء إلى الاعتمادات الإضافية، بشرط أن يخضع الصرف من هذا الاعتماد الإجمالي لرقابة دقيقة من جانب السلطة التشريعية.

## د- الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

يعد الهدف الأساس من الرقابة على تنفيذ الموازنة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة، وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة عدة صور وهي: (محزري، 2015، الصفحات

(377-373)

## أولاً- الرقابة الإدارية

تتولى وزارة المالية الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة حيث يقوم الرؤساء من موظفي الحكومة بمراقبة مرؤوسهم، وكذلك مراقبة موظفي وزارة المالية عن طريق المراقبين الماليين مديري الحسابات على عمليات الصرف التي يأمر بدفعها المختصون، وتتم الرقابة الإدارية من الناحية العملية إما عن طريق الرقابة الموضوعية أي هي رقابة من الإدارة على نفسها (ذاتية أو داخلية)، أي انتقال الرئيس إلى مكان عمل المرؤوس والتأكد من مباشرته لعمله على نحو دقيق، أو عن طريق الرقابة على أساس الوثائق، أين تتم الرقابة بفحص أعمال المرؤوسين من خلال التقارير والوثائق والملفات.

ثانياً- الرقابة التشريعية (الرقابة السياسية):

ثالثاً- الرقابة المستقلة: وهي الرقابة عن طريق هيئة مستقلة عن كل من الإدارة والسلطة التشريعية، أين يتم فحص تفاصيل تنفيذ الموازنة ومراجعة حسابات التحصيل والصرف.