كلية المعارف الجامعة

محاضرات في الماليـــــــة العامـــــــة

أ.د. نزار ذياب عساف

المرحلة الثانية

قسم العلوم المالية والمصرفية

الموازنة العامة

تحتل الموازنة العامة اهمية كبيرة في المالية العامة ، ولابد من التعرف على مفهومها وتحديد المقصود بها ، والتمييز بينها وبين الموازنات او الحسابات التي قد تختلط بها ، وكذلك تحديد طبيعتها القانونية والمالية ، فضلا عن بيان اهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها في المالية العامة .

اولا- مفهوم الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة بأنها (خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالبا سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية) ، ويمكن تعريفها ايضا بأنها وثيقة تتضمن تقريرا مفصلا ومعتمدا لنفقات الدولة وايراداتها عن فترة مالية قادمة غالبا سنة ، والتي يتم تقريرها في ضوء اهداف وفلسفة نظام الحكم . والموازنة العامة ليست مجرد اداة محاسبية لتوضيح النفقات العامة والايرادات العامة ، بل هي وثيقة الصلة بالاقتصاد القومي ووسيلة من وسائل الدولة في تحقيق اهدافها . ويمكن تحديد سماتها بمايأتي :

أ- الموازنة العامة توقع

الموازنة العامة هي عبارة عن بيانات لتوقعات ماتنفقه وتحصله السلطة التنفيذية من ايرادات خلال فترة زمنية عادة سنة ، حيث تتولى السلطة التنفيذية تحديد توقعاتها لكل من النفقات والايرادات قبل عرضها على السلطة التشريعية ، وبالتالي فأن بنود النفقات والايرادات وحجمها ، تمثل برنامج عمل الدولة خلال الفترة المحددة له ،حيث تعكس سياستها في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ومن الطبيعي ان توقع نفقات وايرادات الدولة عن الفترة المحددة للموازنة لايتم بمعزل عن توقعات النشاط الاقتصادي في الدولة وحجمه وللنشاطين العام والخاص .

ب- الموازنة العامة اجازة

في الدول الديمقراطية تتولى السلطات التشريعية ممثلة بمجالسها التشريعية والتي تأخذ اسماء مختلفة في بعض الاحيان حسب اختيار كل دولة كما تم الاشارة الى ذلك سابقا ، مثل (البرلمان ، مجلس النواب ، مجلس الشعب ، مجلس الامة ، المجلس الوطني ، ..... الخ)، بأعتماد الموازنة ، أي الموافقة عليها واقرارها ،وهي عبارة عن توقعات السلطة التنفيذية لنفقاتها وايراداتها لسنة قادمة ، وعلى الرغم من ان السلطة التنفيذية هي التي تتولى اعدادها الا ان السلطة التشريعية هي التي تتولى اجازتها قبل ان تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة) بتنفيذها بالشكل الذي اعتمدت به وبالحدود التي اقرت وصدرت بها ، وان هذه الموازنة تخضع لرقابة السلطة التشريعية التي تتولى ممارسة الرقابة على الحكومة في مختلف المجالات .

وقد تضيف السلطة التنفيذية للموازنة قنوات جديدة للايرادات مثل بعض الضرائب الجديدة ، اذ تعتبر موافقة السلطة التشريعية على اجازة الموازنة موافقة على فرض هذه الضرائب ، ويطلق عليها في هذه الحالة ملحقات الموازنة .

ثانيا : طبيعة الموازنة العامة

للموازنة العامة طبيعة مالية او محتوى مالي تعتمده السلطة التشريعية لانه يصدر بقانون الموازنة فضلا عن المحتوى او الطبيعة القانونية للموازنة ، وكما يتضح فيما يأتي :

أ - الطبيعة المالية للموازنة العامة

عرفنا الموازنة على انها تقديرات لكل من النفقات العامة والايرادات العامة خلال فترة زمنية مقبلة، ومن هذا المنطلق يتحدد حجم الخدمات العامة التي ينبغي ان تقوم الدولة بتحقيقها خلال فترة الموازنة ، ثم يتم تقدير الايرادات العامة اللازمة لتمويل هذه الخدمات ، وبالتالي تقدير الايرادات العامة التي تغطي هذه النفقات ، وعلى ضوء الخطوط الاساسية للسياسة المالية بشقيها الانفاقي والايرادي.

وهذه التقديرات تظهر في صورة جدول يبين المحتوى المالي للموازنة ، فيضم تقديرات النفقات العامة مع تقسيماتها على انواع الانفاق وبين الهيئات التي تقوم بهذا الانفاق في جانب ، و تقديرات الايرادات العامة مع تقسيماتها بين انواع الايراد العام من جانب اخر .

وانطلاقا من هذه الرؤية فأن الموازنة تمثل حالة تنبؤ تنطوي على بعد زمني لفترة قادمة في الغالب سنة ، ولكن ليس بالضرورة ان تكون سنة تقويمية ، أي يمكن ان يتحدد بدؤها وانتهائها بتاريخ اخر ، كما يمكن ان تكون لفترة زمنية اطول من سنة كأن تغطي سنتين وهذا يخضع لظروف الدولة المعنية .

ب – الطبيعة القانونية

تجدر الاشارة الى اهمية التفريق بين قانون الموزنة وبين الموازنة نفسها، حيث تتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة في معظم دول العالم ثم تقوم بعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها، وبعد حصول الموافقة على متضمناتها يصدر بها قانون يعرف بقانون اعتماد الموازنة ، وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية واعتمادها من قبلها ، فأن الموازنة ذاتها تمثل عملا اداريا من حيث الموضوع ، وكذلك من ناحية الشكل ،لكونها خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة

ويقع ضمن اختصاصها ، اذ ان السلطة التنفيذية تمارس اختصاصها في شكل قرارات ادارية .

اما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط ،بالنظر لصدوره من السلطة التشريعية، اما من حيث الموضوع فلا يعدو ان يكون عملا اداريا لانه خال من قواعد عامة جديدة .

ثالثا : اهمية الموازنة ودورها في المالية العامة

تكتسب الموازنة اهمية كبيرة وبشكل متزايد وواسع بعد ان اصبح لها ابعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية في معظم دول العالم على اختلاف نظمها السياسية ، الامر الذي ادى الى تطور دورها في المالية الحديثة مقارنة بما كان سائدا عند مفكري المالية التقليدية ، أي ان الموازنة تمثل برنامج وتوجهات عمل الحكومة أقتصاديا وسياسيا واجتماعيا ، وكما مبين في ادناه :

1- الاهمية السياسية

ان خضوع الموازنة لموافقة البرلمان واجازتها من قبله في الدول البرلمانية والديمقراطية ، اعطى اهمية كبيرة للموازنة من الناحية السياسية ، من خلال اجازة البرلمان لصرف النفقات العامة وتحصيل الايرادات الذي يعني اخضاعها للرقابة المستمرة ، وتتضح سلطة البرلمان في قدرته على اجراء تعديلات في الاعتمادات التي تطلبها الحكومة او رفضها احيانا. لاسيما وان السلطتين السياسية والمالية في الدول الديمقراطية تتركزان بيد ممثلي الشعب في البرلمان على عكس ماهو عليه الحال في الدول ذات الانظمة الدكتاتورية التي تتركز كلتا السلطتين في يد السلطة التنفيذية ، الامر الذي يتجلى فيه دور الجانب السياسي في الموازنة ، الذي يكشف ان اعتماد البرلمان (المجالس النيابية) للموازنة من شأنه ان يعزز الثقة بمالية الدولة بحكم خضوعها للرقابة والمتابعة الدقيقة والعلنية وابعادها عن تحكم السلطة التنفيذية .

2- الاهمية الاقتصادية والاجتماعية

يمكن توظيف الموازنة سواء في حالة العجز او الفائض في عملية تحقيق التوازن الاقتصادي، وكأداة لتعديل توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية ، من خلال استخدام الضرائب وتوجيه النفقات العامة ، واصبحت الموازنة وسيلة لتحقيق التوازن الاجتماعي من خلال اعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب التصاعدية ، وبخاصة الضرائب المباشرة حينما تستخدم حصيلتها لتمويل بعض النفقات الموجهة نحو الفئات الفقيرة مثل اعانات الضمان الاجتماعي ودعم السلع

الاستهلاكية الاساسية ، فضلا عن الخدمات الصحية المجانية والتعليم المجاني وغيرها من الخدمات الضرورية. وقد تزايد دور الموازنة العامة في المالية الحديثة واصبح دورها في الدول المتقدمة اقتصاديا اكثر مما كان عليه في السابق ، اذ لم تتوقف على انها مجرد تقديرات للنفقات العامة والايرادات العامة واستحصال الموافقة على تنفيذ بنودها ، وانما اصبحت لها اهداف تختلف عما كانت عليه في ظل النظرية التقليدية ، اذ اصبح من اهدافها تحقيق الاستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية المستغلة وغير المستغلة والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة .

اما في الدول ذات النظم المخططة والاشتراكية فأن دور الموازنة يزداد بشكل كبير جدا لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي ،حيث تصبح الموازنة في هذه الحالة جزء من الخطة المالية العامة للدولة ومن ابرز ادواتها .

رابعا : دور الموازنة العامة في مالية الدولة

يمكن ان نناقش دور الموازنة العامة في مالية الدولة من خلال النتائج التي ترتبت على التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي فرضت تعديلات اساسية عميقة وجذرية في فكرة الموازنة والدور الذي تضطلع به مالية الدولة ، اذ يتحدد هذا الدور من خلال النظرية التقليدية والنظرية الحديثة وكما سيتم توضيحه فيما يأتي :

1- دور الموازنة العامة في ظل النظرية التقليدية

ان اهم ما اشتملت عليه مراحل تطور الفكر الاقتصادي ، ان التقليديون (الكلاسيك) يركزون على عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الا في حدود ضيقة ، انطلاقا من تأثرهم بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر ، الذي يؤمن بنوع من الحيادية الاقتصادية للدولة ، وقد تجسد هذا الحياد في رؤية مفادها ان افضل الموازنات العامة هي اقلها نفقات ، وان توازن النفقات والايرادات امر يفرض ضرورته في الموازنة السنوية ، الامر الذي يجعل التقليديون يرفضون فكرة العجز في الموازنة العامة .

2- دور الموازنة العامة في المالية الحديثة

بعد ان توسع دور الدولة وازداد تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وبخاصة التوسع الكبير في حجم الانفاق العام الذ شكل ظاهرة في جميع المجتمعات النامية والمتقدمة على حد سواء ، واصبحت الموازنة العامة اداة مهمة من ادوات السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيق اهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية

التي طبقت في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة ، واصبحت جزءا من الخطة المالية العامة للدولة في اطار التخطيط القومي الشامل وبخاصة في الاقتصادات الاشتراكية .

ويعكس هذا التطور تراجع الآراء التي كانت تنادي بها النظرية التقليدية نتيجة تغير الظروف التي احاطت بمالية الدولة ، اذ ازدادت نفقات الدولة بشكل كبير ومضطرد نتيجة لتدخل الدولة المستمر في الحياة الاقتصادية ، ولم يعد توازن الموازنة بجانبيها النفقات والايرادات امرا مهما ، بل اصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي أي التوازن العام هو الاساس الذي تهتم به الدولة وليس التوازن المالي والحسابي للموازنة ، بل ان الدولة لم تعد تلتزم حرفيا بتنفيذ التوازن السنوي .

ومن جراء هذه الافكار الجديدة طرء تعديل وتطوير على قواعد الموازنة العامة بحيث تتلائم مع الاوضاع والاتجاهات الحديثة في المالية العامة ، وقد ترتب على هذه التطورات تطور في الاجرآت المتبعة في عمليات تحضير الموازنة واعدادها والمصادقة عليها بشكل كبير ، فيما لم يكن ذلك بنفس المستوى بالنسبة الى تنفيذ الموازنة والرقابة عليها .