

كلية المعارف الجامعة

# محاضرات في المالية العامة

أ.د. نزار ذياب عساف



المرحلة الثانية

قسم العلوم المالية والمصرفية

## قواعد الموازنة العامة

اعتمد الفكر المالي التقليدي جملة من القواعد العامة التي يتطلب قيام الموازنة العامة عليها والتي تعكس الطبيعة الإدارية والسياسية لها ، وهي : سنوية الموازنة ، ووحدة الموازنة ، وعمومية الموازنة ، وعدم التخصص ، وتوازن الموازنة . وتجدر الإشارة الى ان هذه القواعد لم تفقد أهميتها على الرغم مما لحقها من تطور نتيجة للتغيرات التي حصلت في الفكر المالي.

### 1- قاعدة سنوية الموازنة

يقصد بسنوية الموازنة ان التحضير والاعداد والتصديق لنفقات الدولة وايراداتها يتم لفترة زمنية محددة هي سنة واحدة ، وبصورة دورية وتعتمد من قبل السلطة التشريعية سنويا ، وسنوية الموازنة لاتشترط تاريخ معين لبدء السنة المالية ولكن المهم ان تكون لمدة سنة تقويمية .

وما يترتب على هذه القاعدة ان تتولى السلطة التنفيذية عملية انفاق ماتضمنته اعتمادات الموازنة وتحصيل الايرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها وهي سنة الموازنة .

وتكتسب سنوية الموازنة أهميتها ومبرراتها من ناحيتين سياسية ومالية ، فمن الناحية السياسية يعد عرض تقديرات الموازنة بشقيها الانفاقي والايراضي سنويا على السلطة التشريعية يحقق رقابة فعالة لهذه السلطة بصفقتها ممثلة للشعب على الكيفية التي تنفق بها الحكومة النفقات العامة وتحصيل الايرادات العامة .

اما من الناحية المالية فهناك الكثير من المبررات ، منها ان طول الفترة الزمنية لاكثر من سنة ( سنتين او ثلاث مثلا ) يجعل عملية تقدير النفقات العامة وكذلك الايرادات العامة صعبة ، لا سيما في ظل عدم الاستقرار الاقتصادي ، وكذا ايضا حينما تكون الموازنة اقل من سنة ( ثلاثة شهور مثلا ) ، فان الايرادات العامة ستختلف من موازنة لأخرى .

### 2- قاعدة وحدة الموازنة

يقصد بهذه القاعدة ان تدرج نفقات الدولة وايراداتها كافة في وثيقة واحدة هي وثيقة الموازنة ، وتضمن هذه القاعدة معرفة المركز المالي للدولة بمجرد مقارنة اجمالي النفقات بأجمالي الايرادات الذي يكشف فيما اذا كانت الموازنة في حالة عجز او فائض ، وتجدر الإشارة الى ان وجود موازنات عامة اخرى للهيئات المحلية اذا كانت لهذه الهيئات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة لا يعد ولا يشكل خروجاً عن قاعدة وحدة الموازنة .

ومع ذلك فإن وحدة الموازنة لاحتتم تقديم الموازنة في وثيقة واحدة ، بل ان الاصل ان تكون وثيقة الموازنة او الوثائق المقدمة للسلطة التشريعية تنطوي او تتضمن مشروع موازنة واحدة ، وهذا يعني ان مجود ان وجود موازنات عامة اخرى لايعد خروجاً عن قاعدة وحدة الموازنة ، ولهذا خرجت بعض الدول عن هذه القاعدة وظهرت موازنات عامة الى جانب الموازنة العامة الموحدة ، ومنها مايتي:

#### أ- الموازنات غير العادية

وخلافا لما تضمنته الموازنة العامة الاعتيادية من نفقات عامة وايرادات عامة ، فإن الموازنات غير العادية هي تلك الموازنات التي تتضمن المبالغ التي تضطر الحكومة لأنفاقها بشكل استثنائي ، ولا تمول هذه النفقات عادة من اموال الايرادات العامة المثبتة في الموازنة العامة الاعتيادية ، ومن امثال هذه النفقات ، نفقات الحرب والكوارث والازمات الاقتصادية ونفقات انشاء مشروعات انتاجية كبيرة .

#### ب- الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة

تقوم الحكومات في بعض الاحيان باعداد موازنات منفصلة لبعض المشروعات العامة التي تمارس أنشطة اقتصادية في قطاعات الاقتصاد الوطني سواء كان الصناعية والزراعية والتجارية وغيرها ، بغية منحها قدر من الحرية في التصرف بعيدا عن القيود التي تتضمنها النظم واللوائح المالية الحكومية بهدف تسهيل اعمالها وتمكينها من مزاولة نشاطاتها اسوة بالمشروعات الخاصة .

#### ج – الحسابات الخاصة بالخزانة

في بعض الاحيان تحصل السلطة التنفيذية ( الحكومة ) على بعض الاموال لايمكن اعتبارها إيرادات عامة مثل بعض الضمانات او التأمينات ، وعند قيام الحكومة بردها بعد فترة معينة لايمكن اعتبارها هي الاخرى نفقات عامامة ، وهذا يعني ان هذه الاموال لاتعد إيرادا عاما عند الحصول عليها ولا تعد انفاقا عاما عند اعادتها ، لذلك يتطلب الامر وضعها في حسابات منفصلة عن الموازنة العامامة .

### 3 – قاعدة عمومية الموازنة

يقصد بالعمومية هنا ان تشمل او تتضمن الموازنة تقديرات النفقات العامة والاييرادات العامة كافة في وثيقة واحدة هي وثيقة الموازنة ومهما كانت فقراتها من حيث الصغر او الاهمية ، واذا كانت قاعدة وحدة الموازنة التي سبق الإشارة إليها تهدف الى اعداد وثيقة واحدة للموازنة ، فإن قاعدة العمومية او الشمولية تهدف الى تسجيل كل تقدير لنفقة او ايراد بالتفصيل ، وطبقا لهذه القاعدة لايجوز ان يقوم أي مرفق بأجراء مقاصة بين ايراداته ونفقاته .

#### 4- قاعدة عدم التخصيص

يقصد بهذه القاعدة عدم تخصيص ايراد معين لتمويل انفاق معين ، لأن الاصل هو تخصيص جميع الايرادات العامة لتغطية جميع النفقات العامة ، وهذا يعني عدم جواز تخصيص ايراد الرسوم التي تستقطع في هيئة معينة او نشاط معين للانفاق على هذه الهيئة او هذا النشاط ، اذ ان مثل هذا الاسلوب ستكون له اثار غير مرغوب فيها مثل الاسراف في الانفاق في حال تحققت زيادة في الايرادات العامة، وقد يؤدي الى عدم تقديم خدمات بصورة جيدة في حال انخفضت حصيلة الايرادات المخصصة لها .

وتجدر الاشارة الى ان تطبيق هذه القاعدة يمكن الحكومة من الاستخدام الامثل للايرادات العامة ، من خلال توجيهها الوجهة الصحيحة في اشباع الحاجات المهمة .

#### 5- قاعدة توازن الموازنة

يقصد بتوازن الموازنة ان تكون كل من النفقات العامة والايرادات العامة متطابقة في قيمتها ، أي ان قيمة النفقات العامة تساوي قيمة الايرادات العامة ، فأذا تجاوزت قيمة النفقات العامة قيمة الايرادات العامة فإن الموازنة تكون في حالة عجز ، واما اذا حصل العكس وكانت الايرادات العامة اكبر من النفقات العامة فإن حالة الموازنة تكون بحالة الفائض ، وكان الفكر المالي التقليدي يقر التوازن السنوي بين النفقات العامة والايرادات العامة بشكل مطلق ، وان المحافظة على هذا التوازن هو دليل على حسن الادارة المالية وكفاءتها ، اذ تعتبر النظرية التقليدية ان عجز المازنة يمثل خطرا بالغ الاهمية ، لانه سوف يجعل الدولة تلجأ الى القروض او الاصدار النقدي الجديد لتغطية هذا العجز ، ولكن بعد ظهر خطأ افتراضات التقليديون في هذا الجانب ، اصبح الفكر المالي الحديث لا يلتزم كثيرا بموضوع توازن الموازنة بالقدر الذي يركز فيه جل اهتمامه الى ان يجعل من الموازنة اداة لتحقيق اهداف السياسة المالية للدولة وتحقيق الاستخدام الكامل في اقتصاد الدولة ، وبخاصة بعد ان توسع دورها وازدادت مسؤولياتها في مجالات عديدة من النشاط الاقتصادي .

## دورة الموازنة العامة

تتصف العمليات والانشطة التي تتضمنها الموازنة العامة بصفة الدورية والاستمرار و التي يطلق عليها دورة الموازنة ، والدورة بهذا المعنى اصطلاح يوضح طبيعة العمليات والانشطة التي تتكون منها الموازنة العامة لكونها تتسم بالدورية والاستمرار ، اذ ان الموازنة تشمل مجموع الانشطة المختلفة التي تتم في نطاق الاقتصاد العام بوحداته التقليدية والانتاجية معبرا عنها في صورة تدفقات نقدية (نفقات وايرادات ) وهي عملية مستمرة ومتواصلة ، وان هذه العملية سواء كانت بمرحلة التقديرات ووضع الموازنة ، اوفي مراحل التنفيذ والمراجعة والمحاسبة لها تأثير في القرارات المتخذة في هذا المجال ، وفي جميع الوحدات التي يتكون منها القطاع العام وعلى مستوى المراحل التي تمر بها عملية الموازنة التي تتكرر سنويا .

وتكتسب دراسة مراحل الموازنة اهمية كبيرة لان لكل مرحلة من مراحلها خصائصها ومشاكلها التي تتميز بها ، ودورة الموازنة تتكون من اربعة مراحل ، تمر بها في معظم دول العالم على اختلاف أنظمتها وفلسفاتها الاقتصادية هي :

### 1- مرحلة اعداد وتحضير الموازنة

تعد هذه المرحلة مرحلة اساسية وتتضمن امور ذات طبيعة ادارية وفنية لها صلة بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لأشباع الحاجات العامة، ولتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

وتتضمن مرحلة اعداد وتحضير الموازنة العامة ، تقديرات للنفقات العامة والاييرادات العامة للسنة المالية التي تعد لها الموازنة ، وتقوم بهذه المهمة السلطة التنفيذية ، بأجهزتها واداراتها الحكومية لكونها تمتلك الاجهزة الادارية والفنية الكفاءة والقريبة من تحديد وتشخيص الحاجات المستحقة للاشباع عن طريق الانفاق العام وكذلك تشخيص وتحديد المصادر الممكنة لتمويل الانفاق العام (الاييرادات العامة) ، فضلا عن ان اعداد مشروع الموازنة هو اصلا من اختصاص السلطة التنفيذية ومسئوليتها .

ويتم اعداد تقديرات كل من النفقات العامة والاييرادات العامة لسنة الموازنة المقبلة بمراجعة ارقام النفقات العامة والاييرادات العامة للسنة السابقة ، اذ ان دراسة ومراجعة هذه الارقام يبسر عملية التقدير للسنة المقبلة ، لاسيما وان الحكومة بأداراتها التنفيذية تكون هي الاقدر في الحصول على البيانات والارقام اللازمة لاجراء المقارنة ، وبالتالي فأن جهوزية تقديرات كل من النفقات العامة والاييرادات العامة يجعل مشروع الموازنة قد اكتمل .

## 2 – مرحلة اعتماد الموازنة وتصديقها

تقوم السلطة التشريعية بمهمة اعتماد الموازنة بصفتها الممثلة للشعب ، حيث ان معظم دول العالم تعتمد اجازة الموازنة عن طريق مجالسها النيابية ، وذلك انطلاقا من اهميتها لكونها اداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية ، وهي المرحلة التي تأتي بعد الانتهاء من مرحلة الاعداد والتحضير، وقد يعهد الى لجنة برلمانية مختصة لدراسة ومراجعة مشروع الموازنة المحال من قبل الحكومة تمهيدا لعرضه على السلطة التشريعية للاطلاع عليه وابداء الملاحظات وربما اجراء بعض التعديلات الضرورية وذلك في اطار ماتسمح به دساتير الدول المختلفة ، وبهذه المرحلة تكون الموازنة قد تم اعتمادها واجازتها من قبل السلطة التشريعية .

## 3 – مرحلة تنفيذ الموازنة

بعد ان يتم اعتماد الموازنة والمصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية ، تجري عملية تنفيذ مفرداتها بقرارات تخص كل جهة حسب التخصيصات التي تم اعتمادها في بنود الموازنة ، على ان يتم الانفاق في حدود الاعتمادات ولا يجوز تجاوز هذه الاعتمادات حتى في الحالات الضرورية والطارئة الا بالرجوع للسلطة التشريعية والحصول على موافقتها . كما لايسمح النقل من باب الى باب اخر او من بند الى اخر ضمن الباب نفسه الا بمراعاة القيود المفروضة والتي قد تختلف من دولة الى اخرى حسب انظمتها ودساتيرها المعمول بها ، اذ قد يشترط في بعض الدول الحصول على موافقة السلطة التشريعية او اطلاعها ، وقد يخول الوزير المختص او الوزارة صلاحية الموافقة على نقل البنود ، فيما تظل موافقة السلطة التشريعية قائمة بالنسبة للنقل من باب الى اخر من ابواب الموازنة .

## 4- مرحلة المراجعة والرقابة

تعد هذه المرحلة الاخيرة في دورة الموازنة العامة ، وتتضمن اشكالا متعددة تختلف باختلاف التوقيت الذي يتم اختياره ، وهي قد تكون رقابة سابقة اورقابة لاحقة وقد تتم اثناء التنفيذ ايضا .

وبطبيعة الحال يكون الهدف من هذه الرقابة رفع مستوى الاداء والمحافظة على المال العام بتجنب التبذير والهدر فيه وردع اي محاولة للتجاوز على المال العام ، ولضمان تحقيق هذه الرقابة بصورة فعالة يجب ان تكون هناك قوانين و تعليمات ولوائح مالية واضحة ومفهومة من قبل القائمين على الرقابة ، تتميز بالثبات والاستقرار النسبي .

## 1- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الزمن

تأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة اشكالا مختلفة وذلك بحسب التوقيتات التي تجري الرقابة وفقا لها ،وتأخذ الرقابة على الموازنة من حيث الزمن الاشكال الآتية :

### أ – الرقابة السابقة على التنفيذ

ويطلق عليها بالرقابة الوقائية ، وتشمل صور الرقابة والمراجعة قبل الصرف ، وتتركز في ابسط صورها برقابة الرؤساء على رؤسبهم ، وهي رقابة تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف ذاتها ، ويمكن ان تقوم بها جهة خارجية كما في بعض الدول ، والهدف من هذه الرقابة هو الوقاية ، اي العمل على منع وقوع الأخطاء والانحرافات قبل وقوعها ، فأذا كانت تجري وفقا للوائح المالية والقوانين والتعليمات المعتمدة ، تكون اجراءات الصرف صحيحة .

### ب- الرقابة اللاحقة

وهي الرقابة التي تجري بعد عمليات الصرف ، وتكون في نهاية السنة المالية وتحضيرات الحسابات الختامية ، ويتم بموجبها مراجعة شاملة لجميع المستندات والوثائق التي تم الصرف بموجبها بهدف كشف المخالفات والانحرافات والاطياء التي حصلت اثناء تنفيذ الصرف خلال السنة المالية ، ويفضل في هذه الرقابة ان تقوم بها جهة من غير السلطة التنفيذية ، تتوفر لها امكانيات فنية وكفاءة للقائمين عليها بمايمكنهم من القيام بها بصورة دقيقة وكفاءة .

ومن جهة اخرى لاتقتصر هذه الرقابة على النفقات العامة كما في حالة الرقابة السابقة بل تشمل ايضا الايرادات العامة ، وذلك للتأكد من مدى قيام السلطة التنفيذية بتحصيل الموارد المقرر جبايتها وبخاصة الضرائب ، من حيث طريقة الجباية وطريقة توريده الى خزينة الدولة بشكل صحيح وكامل .

### ج- الرقابة اثناء التنفيذ

وهذا النوع من الرقابة يتمثل بعمليات المتابعة التي تقوم بها الجهات المختصة في الدولة على نفقات السلطة التنفيذية وايراداتها التي تضمنتها الموازنة العامة ، وعادة ما تمارس هذه الرقابة السلطة التشريعية وهي في حقيقة الامر تعد من صلب اختصاصاتها ، اذ يتم بموجبها التأكد من قيام السلطة التنفيذية بتنفيذ واجباتها والتقيد بماضمنته ابواب وبنود الموازنة كما في قانون اعتمادها واجازتها .

## 2- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوع الرقابة

وتقع ضمن هذا التوصيف نوعين من الرقابة هما الرقابة التي تنفذ ذاتيا والرقابة التي تنفذها جهات مستقلة ذات طابع قضائي ، وكما مبين في الأتي :

### أ- الرقابة الذاتية

وهي تلك الرقابة التي يقوم بها الرؤساء على رؤسبهم ، وكذلك ماتقوم به دوائر وزارة المالية المختصة مثل مديريات الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يأمر بها الوزراء او من يخولونهم في وزاراتهم ، وتم بطريقتين او نوعين رقابة موضوعية واخرى تتم على اساس المستندات .

ويقصد بالرقابة الموضوعية قيام الرئيس بنفسه بتدقيق اعمال مرؤسبه من خلال انتقاله الى موقع العمل كل حسب مسؤليته وسلطته الادارية وحسب الهيكل الاداري المعتمد في كل وزارة وهيئة .

اما الرقابة على اساس المستندات فيقصد بها تفقد الرئيس لأعمال مرؤسبه من خلال التقارير والوثائق التي يرفعها اليه هؤلاء المرؤوسين ، مثال ذلك ما تقوم به وزارة المالية والرقابة على تنفيذ الموازنة ، واهمها الرقابة على تنفيذ النفقات العامة ، وتعد هذه الرقابة سابقة للصرف ، وتأخذ بها بعض الدول مثل فرنسا .

ومما تجدر الاشارة اليه في هذا الصدد ان الرقابة الادارية هي في حقيقة الامر تكون رقابة ذاتية داخلية تنفذ على وفق القواعد التي تقرها السلطة التنفيذية ، ولذلك فلا تعد كافية في هذا الاطار .

### ب- الرقابة المستقلة او القضائية

تقوم بهذا النوع من الرقابة جهة قضائية مستقلة ليس للسلطة التنفيذية اي نوع من انواع الاشراف او التأثير عليها ، اذ تقوم هذه الجهة بممارسة دورها الرقابي على وفق القوانين النافذة . وعموما تنحصر الرقابة القضائية في عملية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة والتأكد من صحتها .

## 2- الرقابة السياسية

يقصد بالرقابة السياسية تلك الرقابة التي تقوم بها السلطات التشريعية بمختلف تسمياتها في معظم دول العالم ، وتعد اكثر عمومية من الرقابة الادارية والقضائية لكونها تتمتع بسلطات مطلقة في مجال الرقابة المالية ، اذ هي في حقيقة الامر تمثل



جهر اأناص السلطة التشرية وتقع في صلب مهماتها ، وهنا تجدر الإشارة الى نقطتين مهمتين هما :

**الأول** - ان السلطة التشرية هي الرقيب الاساس على ما تنفذه السلطة التنفيذية من اعمال.

**الثاني** - ان السلطة التشرية يهما كثيرا الاطلاع على مدى احترام السلطة التنفيذية اثناء التنفيذ لآبواب وبنود الموازنة بشقيها النفقات واليرادات التي تم اجازتها من قبلها .

وهذه الرقابة تعد من اكثر انواع الرقابة عمومية بحكم ما تتمتع به هذه الجهة من سلطة مطلقة في مجال الرقابة المالية . واستنادا لهذه السلطة يتم مساءلة الوزراء على ما تم القيام به ومدى تطابق ذلك مع قانون الموازنة .