

الفصل السادس

مراحل المراجعة والتطبيق على الموازنة

التعريف بالموازنة العامة

الموازنة : هي وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للحكومة.

وكما يعرفها قانون الموازنة العامة لسنة 1973 والمعدل بالقانون 87 لسنة 2005، فإنها البرنامج المالي السنوي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة من أجل تحقيق أهدافها المتعددة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

والموازنة بصورة عامة تعرف أيضا أنها تقدير للإيرادات والنفقات المستقبلية خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة.

قد تبدأ السنة المالية في بداية السنة الميلادية وتنتهي بنهايته أو تبدأ في الأول من يوليو وتنتهي في الثلاثين من يونيو، أو تبدأ من الأول من مارس وتنتهي بنهاية فبراير أو تبدأ في سبتمبر وتنتهي بنهاية أغسطس .

أي أنه لا توجد قاعدة عامة لتحديد بداية ونهاية السنة المالية وإنما يتوقف توقيت بدايتها ونهايتها مالياً على قدرة الدولة على تحديد توقيتات الإيرادات والنفقات ونتائج الأعمال الخاصة بالعمليات الاقتصادية وفقاً لما استقر عليه العرف المالي في الدولة.

دورة الموازنة (المراحل التي تمر بها الموازنة)

يقصد بدورة الموازنة العملية التي يتم من خلالها إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة إلى أن تنتهي بمرحلة مراجعة عمليات التنفيذ الفعلي للموازنة العامة كمرحلة أخيرة. وتختلف الجهة التي تكون ذات مسؤولية في كل مرحلة من مراحل إعداد الموازنة .

وتشمل مراحل إعداد الموازنة ثلاثة مراحل أساسية بالإضافة إلى مرحلة المراجعة والحساب الختامي وهي:

1. مرحلة الإعداد:

وتبدأ خلالها الجهة المسؤولة عن إعداد الموازنة (وزارة المالية أو الخزانة) في تقدير اعتمادات الجهات المختلفة في ضوء الموارد المالية المتاحة، وذلك من خلال إرسال بيان ما قبل الموازنة لكل جهة، ثم تقوم جهات الموازنة بإرسال مشاريع موازنتها إلى الجهة المسؤولة عن إعداد الموازنة، ويبدأ التفاوض بين بينها لتحديد اعتمادات كل جهة. وهنا تلعب السلطة التنفيذية الدور الرئيس في بلورة الشكل النهائي التي تقدم به الموازنة بعد ذلك للسلطة التشريعية لطلب الاعتماد، إذ أنها من تقوم بالتنفيذ ومن ثم فهي أقدر على القيام بتقدير النفقات والإيرادات المستقبلية.

2. مرحلة اعتماد الموازنة:

بعد الاستقرار والموافقة على هيكل الاعتمادات الخاصة بالجهات المختلفة داخل اللجان التشريعية بالهيئات التشريعية يتم عرض الموازنة على الجهة التشريعية (البرلمان - الكونجرس - مجلس الأمة) من أجل الحصول

على الموافقة والتصديق على قانون الموازنة، والذي يصبح بمقتضاه الموازنة في طريقها للتنفيذ.

من المفروض أن تعرض الموازنة على البرلمان قبل وقت كافٍ حتى يتسنى تقييمها بصورة ملائمة بحيث لا يقل هذا الأجل بأي حال عن الأحوال عن ثلاثة أشهر قبل بداية السنة المالية، بل في دول معينة تأخذ مناقشات الموازنة حوالي 6 أشهر.

أي أن مرحلة الاعتماد أو الرفض أو إدخال تعديلات على الموازنة هي من اختصاص السلطات التشريعية بحسب ما تنص عليه المواد الدستورية في دستور كل دولة وقانون الموازنة.

وإذا لم يصدر البرلمان قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة.

3. مرحلة التنفيذ:

وتبدأ كل جهة من جهات الموازنة مع بداية السنة المالية في تنفيذ برامج الإنفاق المختلفة في ضوء الاعتمادات المخصصة لها وفقاً لقانون الموازنة. وأثناء قيام الجهات التنفيذية تقوم الجهات الرقابية سواء التابعة للبرلمان أو للرئاسة أو ما يعرف عادة جهاز أو مكتب المراجعة المركزي بمتابعة وتقييم نتائج تنفيذ موازنات الجهات المختلفة وإعداد تقارير مالية بشأنها في نهاية السن.

4. مرحلة تدقيق ومراجعة التنفيذ وإعداد الحساب الختامي

المرحلة الأخيرة من دورة الموازنة أو يطلق عليه مراحل إعداد الموازنة هي مرحلة المراجعة وإعداد الحساب الختامي. وهنا تجب التفرقة بين الموازنة والحساب الختامي، فالموازنة هي بيان تقديري، وبمجرد اعتماد الموازنة من البرلمان يصدر قانون يربطها ويسمى ذلك بقانون ربط الموازنة .

إلا أن هناك إمكانية بزيادة ربط بعض بنود الموازنة إذا ما اقتضت الظروف ذلك، وفي حالة زيادة بعض البنود يظهر ما يسمى بالربط المعدل للموازنة، أما الحساب الختامي فهو يبين ما أسفرت عنه نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة .

مبادئ إعداد الموازنة العامة

1. مبدأ سنوية الموازنة:

من المبادئ الأساسية للموازنة العامة أن تصدر عن سنة مالية تستقل بمواردها ونفقاتها، وتقوم بعض الدول بوضع إطار زمني متوسط الأجل لمدة زمنية تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات لتنفيذ برامجها المختلفة . وتختلف السنة المالية وفقا لكل دولة كما سبق الذكر، وفقا لطبيعة العمليات الاقتصادية للدولة وما استقر عليه العرف المالي بها. ومن المعروف أنه كلما قصرت الفترة الزمنية كلما زادت دقة التقديرات للكميات المالية بالموازنة العامة . وتعد فترة سنة فترة ملائمة نسبيا فيما يتعلق بتحديد التقديرات المختلفة للإيرادات والنفقات العامة وهي ملائمة أيضا لحركة المعاملات الاقتصادية للقطاعات المختلفة .

2. مبدأ شمول الموازنة:

يقصد به شمول وثيقة الموازنة لكافة الإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال السنة المالية بشفافية كاملة . هذا الشمول يسمح للأجهزة الرقابية المختلفة برقابة الأجهزة التنفيذية المختلفة القائمة بعمليات الإنفاق العام وما تقوم به من تحصيل للإيرادات .

أي لا تقيد المعاملات في الموازنة بصورة صافية (بمعنى أن تطرح الإيرادات من النفقات) على عكس تسجيل بعض المعاملات الأخرى (مثال صافي عوائد عناصر الإنتاج في الخارج أو مفهوم صافي الصادرات ...)

3. مبدأ شيوع الموازنة:

يقضي مبدأ شيوع الموازنة كأحد المبادئ الأساسية للموازنة العامة هو ألا يتم تخصيص إيرادات (إيراد) معينة لنفقات محددة، باعتبار أن الموازنة بوثقة تصب فيها كل الموارد العامة لمواجهة عمليات الإنفاق العام المختلفة. **على سبيل المثال** لا يمكن وفقا لهذا المبدأ أن تخصص إيرادات قناة السويس لتمويل إنفاق قطاع التعليم...

4. مبدأ وحدة الموازنة:

يقصد بمبدأ وحدة الموازنة أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات في صك واحد أو وثيقة واحدة، وهو ما لا يسمح تطبيقه بوجود صور لبعض الإيرادات أو النفقات خارج الموازنة .

5. مبدأ توازن الموازنة:

ينص مبدأ توازن الموازنة على أن تكون النفقات العامة في حدود إيراداتها على أن يتم تمويل العجز في الإيرادات عن طريق إيجاد بدائل

التمويل الاقتصادية الملائمة لتغطية هذا العجز .

بمعنى أن يكون الاقتراض في حدود قدرة الدولة على السداد، أي أن الاقتراض هو وسيلة مؤقتة لتمويل الاختلال الذي يفترض أن يكون مؤقتاً. ولهذا تنص بعض قوانين الموازنة على أن يكون الاقتراض لتمويل الإنفاق الرأسمالي وليس الجاري فيما يعرف بالقاعدة الذهبية للموازنة.

تقسيمات (تويب) الموازنة:

حتى يستطيع المتخصص والتشريعي والسياسي وحتى المواطن العادي قراءة وثيقة الموازنة العامة وحتى يمكن التعرف على هيكل الإيرادات والنفقات العامة فإنها لا بد أن تعرض في صورة مجموعة من التقسيمات التي تشمل برامج وأنشطة الجهات المختلفة ونوعية الإنفاق والإيراد والوظيفة التي يؤديها كل إنفاق ومصادر تمويله. ويقصد بتقسيمات الموازنة الطرق المختلفة التي يتم بها عرض النفقات والإيرادات على البرلمان من أجل التعرف على هيكلها ومعرفة مدى توظيفها ومساهمتها في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية. وتعرض الموازنة العامة في ثلاث أنواع من التقسيمات يختلف باختلاف الغرض من طريقة العرض، هي كالتالي:

1. التقسيم الوظيفي

الأساس الذي يقوم عليه التقسيم الوظيفي هي تقسيم عمليات الإنفاق وفقاً للغرض منها . إذ يتم تقسم الإنفاق العام وفقاً للوظائف التي تقوم بها الحكومة مثل توفير الرعاية الصحية والتعليمية أو الدفاع والأمن والعدالة...ويساعد هذا التقسيم في قياس كيفية تخصيص الحكومة للموارد

المتاحة لديها للقيام بأنشطة محددة وتحقيق أهداف متنوعة .أي يمكن من خلاله معرفة الأهمية النسبية للوظائف الحكومية والتي تختلف من فترة لأخرى .ووفقا لآخر تقسيم لنظام إحصائيات مالية الحكومة (2001GFS) تقسيم العمليات المالية وفقا للوظائف التالية:

1. خدمات عمومية عامة
2. الدفاع والأمن القومى
3. النظام العام وشئون الأمن العام
4. الشئون الاقتصادية
5. حماية البيئة
6. الإسكان والمرافق المجتمعية
7. الصحة
8. الشباب والثقافة والشئون الدينية
9. التعليم
10. الحماية الاجتماعية
2. التقسيم الإداري

الأساس الذي يقوم عليه هذا التصنيف هو تحديد الجهة التي تقوم بالإنفاق أو تحصل الإيراد .ولهذا يتم توزيع الإنفاق العام على الجهات الإدارية للدولة (الحكومة المركزية والهيئات التابعة لها والحكومات المحلية ووحدات القطاع العام وغيرها من الجهات التابعة للدولة)، والأمر ذاته في عمليات تحصيل الإيرادات .ويختلف هذا التقسيم من دولة إلى أخرى وفقا للنظام والهيكل الإداري لكل دولة، وإن جرت العادة على أن تتضمن

الموازنة الوحدات التابعة للحكومة العامة والتي حددها نظام الحسابات القومية الدولي .

3. التقسيم الإقتصادي

تقسيم المعاملات المالية لعامة وفقا للتقسيم الاقتصادي على أساس الطبيعة الاقتصادية للمعاملة . أى هل إذا كانت تتم بمقابل أم بدون مقابل، تتم لأغراض جارية أم رأسمالية.

وعادة ما يستخدم هذا التقسيم للتعرف على طبيعة العمليات الحكومية وأثارها الاقتصادية، فأثر الإنفاق الجاري الاقتصادي يختلف عن أثر الإنفاق على المعاملات الرأسمالية.

الأسس المحاسبية في تسجيل المعاملات

عند إعداد الموازنة العامة يراعى مجموعة من الأسس المحاسبية عند تبويب المعاملات المالية بصرف النظر عن اختلاف نوعية الموازنة المطبقة .

ويقصد بالأساس المحاسبي مجموعة المبادئ المحاسبية التى تحدد توقيت إثبات المعاملات أو الوقائع فى السجلات لأغراض تسجيل المعاملات المالية . وتتعدد هذه الأسس المحاسبية كما يوضحها الجدول التالي :

الجدول رقم (1): أساس تسجيل المعاملات المالية بالموازنة

الأساس	كيفية وتوقيت تسجيل المعاملات
الأساس النقدي	ويتم من خلاله تسجيل المعاملات عند الدفع أو الاستلام نقداً، أي أن تسجيل المعاملات يرتبط بخروج أو دخول النقود (مرتبات الموظفين مثلاً)
أساس الاستحقاق	يتم تسجيل المعاملات والتدفقات الاقتصادية عند نشوء القيمة الاقتصادية أو تحويلها أو استبدالها أو نقلها وليس تسجيل التدفقات النقدية فقط .أي أنه يعتمد على تسجيل القيمة المستحقة خلال فترة معينة سواء كانت إيراداً ومصروفاً (مثال الفوائد المسددة -الفوائد المستحقة أو أقساط الديون المستحقة).
أساس الاستحقاق المعدل	ويختلف عن أساس الاستحقاق فى تسجيل الأصول المادية وقت الشراء.
الأساس النقدي المعدل	تختلف عن المحاسبة على الأساس النقدي في تسجيل الإيرادات والمصروفات الملتزم بها فى سنة الموازنة وتسمح بفترة زمنية محددة بعد نهاية السنة لقيّد المدفوعات والمتحصلات الطارئة.

الموازنة العامة في مصر

هذا الجزء يتناول الموازنة العامة المصرية قبل وبعد التعديلات التي واكبت صدور قانون الموازنة 87 لسنة 2005 ومن ثم أهم التعديلات التي أدخلت على شكل تبويب الموازنة وأساسها المحاسبي وغيرها من التعديلات على قانون الموازنة 53 لسنة 1973.

الإطار التشريعي والدستوري

1. تعريف الموازنة في الحالة المصرية

عرف القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة الموازنة على أنها "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة" وتبدأ السنة المالية من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيه من كل عام، وإذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف في حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة إلى حين اعتمادها.

2. مراحل إعداد الموازنة في مصر

تخضع دورة إعداد الموازنة في مصر إلى المراحل المعروفة وهي باختصار الإعداد والإقرار ومتابعة تنفيذ الموازنة.

مرحلة الإعداد:

تبدأ مرحلة الإعداد بإرسال وزارة المالية منشور إعداد الموازنة إلى جميع الجهات والوحدات التابعة للموازنة العامة وهو ما يعرف بمنشور الموازنة، ويوضح هذا المنشور القواعد والإجراءات التي يجب الالتزام بها عند إعداد موازنة الجهة. ووفقاً للمادة (13) من قانون الموازنة رقم 53 لسنة 1973 تقوم كل جهة بإعداد مشروع موازنتها وتقديمه إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل (أي في موعد غايته فبراير من كل عام).

ووفقاً للمادة (115) من الدستور المصري تلتزم وزارة المالية بعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء وإحالته إلى مجلس الشعب قبل

بدء السنة المالية بشهرين على الأقل (أي في موعد غايته مايو من كل عام).
وقد تم تعديل الفترة لتصبح ثلاثة شهور.

مرحلة الإقرار (التصديق):

يتولى البرلمان - ممثلاً في لجنة الخطة والموازنة - بمناقشة مشروع الموازنة العامة وعقد جلسات الاستماع والاجتماعات مع الجهات والمسؤولين وإعداد تقرير بشأن الموازنة يعرض على مجلس الشعب لإقرار الموازنة الجديدة حتى يبدأ العمل بها مع بداية السنة المالية في أول يولييه من كل عام.
بمجرد اعتماد الموازنة من مجلس الشعب يصدر قانون يربطها ويسمى ذلك بربط الموازنة.

وقد أجاز المشرع، في ظل ضوابط معينة وبما لا يخل بدقة التخطيط المالي، إمكانية زيادة ربط بعض بنود الموازنة إذا ما اقتضت الظروف ذلك من خلال ما يسمى بالتأثيرات العامة والخاصة.

وفي حالة زيادة بعض البنود يظهر ما يسمى بالربط المعدل للموازنة.
أما الفعلي أو ما يسمى بالحساب الختامي فهو يبين ما أسفرت عنه نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة، وعلى ذلك فإن:

جدول رقم (2): أنواع الربط في الموازنة العامة

الربط الأصلي	هو التقديرات الأولية لكل بنود وأنواع النفقات والإيرادات العامة.
الربط المعدّل	يمثل قيمة التقديرات الأولية مضافاً إليها التعديلات التي تطرأ عليها بالزيادة أو بالنقص خلال السنة نتيجة استخدام التأشيريات الملحقة بالموازنة.
الفعلي (الختامي)	هي قيمة التنفيذ الفعلي لبنود الإنفاق والإيرادات العامة في نهاية السنة المالية، والتي قد تختلف عن قيمة الربط الأصلي والمعدل.

مرحلة الحسابات الختامية (نتائج التنفيذ الفعلية):

وفقاً لنص المادة (31) من قانون الموازنة تلتزم وزارة المالية وزارة المالية بإحالة مشروعات قوانين الحسابات الختامية ونتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات خلال تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية، على أن يعرض الجهاز المركزي للمحاسبات تقريره على البرلمان بعد شهرين من إحالة الحسابات الختامية من وزارة المالية. ومع التعديل الجديد للدستور تم تعديل الفترة لتصبح 6 شهور فقط بدلاً من تسعة شهور.

3. الجهات الفاعلة في الموازنة العامة المصرية

دور وزارتي المالية و التخطيط (التنمية الاقتصادية حالياً):

يتلخص دور الوزارتين في:

- إعداد مشروع الموازنة وعرضه على مجلس الشعب.
- إعداد قوانين ربط الحسابات الختامية.

- إصدار تقارير ربع سنوية لمتابعة الأداء المالي.
- دور مجلس الشعب، يتمثل بصفة رئيسية في:
- إقرار مشروع الموازنة العامة، وإجراء التعديلات على اعتمادات بعض الجهات.
- حق المجلس في إقرار الاعتمادات المالية الإضافية خلال العام المالي.
- متابعة نتائج تنفيذ الموازنة وإقرار حساباتها الختامية.
- الجهاز المركزي للمحاسبات، ويعمل على:
- الفحص والتدقيق المالي لنتائج تنفيذ موازنات الجهات المختلفة.
- إعداد تقارير محاسبية عن نتائج تنفيذ الموازنة والحسابات الختامية تعرض على مجلس الشعب.

الموازنة المصرية بعد التعديلات التي أدخلها قانون الموازنة الجديد

أدخل القانون رقم 87 لسنة 2005 عدة تعديلات سواء على شكل تبويب الموازنة المصرية أو على أسس تسجيل المعاملات المالية بالإضافة إلى العناصر الموازنة. فقد أدخل القانون العديد من التعديلات على هيكل الموازنة العامة وبصفة رئيسية تطوير التقسيم الاقتصادي والوظيفي في الصورة التالية:

التقسيم الاقتصادي

تم تطوير التقسيم الاقتصادي للموازنة والتحول من التقسيم القائم على التمييز بين الموازنة الجارية والرأسمالية إلى تقسيم جديد يتفق مع المعايير الدولية التي أقرها دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد

الدولي، ويوضح الجدول التالي التقسيم الاقتصادي القديم للنفقات العامة والتصنيف الحالي لها على النحو التالي:

جدول (3): التقسيم الاقتصادي القديم للنفقات العامة والتصنيف الحالي لها

التصنيف القديم للنفقات العامة	التصنيف الحالي للنفقات العامة
أولاً: النفقات الجارية	أولاً: المصروفات
الباب الأول: الأجور	الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين
الباب الثاني: النفقات الجارية والتحويلات الجارية	الباب الثاني: شراء السلع والخدمات
	الباب الثالث: الفوائد
	الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
ثانياً: النفقات الرأسمالية	الباب الخامس: المصروفات الأخرى
الباب الثالث: الاستخدامات الاستثمارية	الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)
الباب الرابع: التحويلات الرأسمالية	ثانياً: حيازة الأصول المالية.
	الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية
	ثالثاً: سداد القروض
	الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية

أما في جانب في الإيرادات فإن التقسيم الاقتصادي القديم للموارد العامة والتصنيف الحالي لها على النحو التالي:

جدول (4) التقسيم الاقتصادي القديم للموارد العامة والتصنيف الحالي

التصنيف القديم للموارد العامة	التصنيف الحالي للموارد العامة
أولاً: الإيرادات الجارية	أولاً: الإيرادات
الباب الأول: الإيرادات السيادية	الباب الأول: الضرائب
الباب الثاني : الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية	الباب الثاني: المنح
ثانياً: الإيرادات الرأسمالية	الباب الثالث: الإيرادات الأخرى
الباب الثالث: الإيرادات الرأسمالية المتنوعة	ثانياً: مصادر التمويل
الباب الرابع: القروض والتسهيلات الائتمانية	الباب الرابع: المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية
	الباب الخامس: الاقتراض

المصدر: دليل الموازنة العامة المصرية 2006.

التقسيم الوظيفي

تم تطوير التقسيم الوظيفي وفقاً لتقسيم وظائف الحكومة الذي أقره الأمم المتحدة ومنظمة دول التعاون الاقتصادي والتنمية بحيث اشتمل التقسيم الوظيفي الجديد على تقسيم وظائف الحكومة إلى 10 قطاعات بدلاً من 16 قطاع كما في التقسيم الوظيفي السابق، ويوضح الجدول (5) الفرق بين التقسيم الوظيفي الجديد للموازنة والتقسيم الوظيفي السابق لها.

جدول (5) الفرق بين التقسيم الوظيفي الجديد والسابق للموازنة العامة

التقسيم الوظيفي السابق	التقسيم الوظيفي الجديد
الزراعة والري	خدمات عمومية عامة
الصناعة والبتترول والتعدين	الدفاع والأمن القومي
الكهرباء والطاقة	النظام العام وشئون الأمن العام
النقل والاتصالات والمعلومات	الشئون الاقتصادية
التجارة والتمويل	حماية البيئة
المال والاقتصاد	الإسكان والمرافق المجتمعية
الإسكان والتشييد	الصحة
الخدمات الصحية والدينية والقوى العاملة	الشباب والثقافة والشئون الدينية
التعليم والبحوث والشباب	التعليم
الثقافة والإعلام	الحماية الاجتماعية
السياحة	
الدفاع والأمن والعدالة	
الخدمات الرئاسية	
التأمينات والشئون الاجتماعية	
الأقسام العامة	
الدواوين العامة للمحليات	

المصدر: دليل الموازنة المصرية، وزارة المالية المصرية 2006.

مفاهيم العجز الجديدة

أدخل القانون الجديد المفاهيم الجديدة لعجز للموازنة وهي:

1. العجز أو الفائض النقدي: هو الفرق بين المصروفات والإيرادات

2. **العجز أو الفائض الكلى:** و يمثل العجز أو الفائض النقدي مضافاً إليه أو مطروحاً منه صافى الحيازة من الأصول المالية. وصافى الحيازة من الأصول المالية هي الفرق بين حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية والمتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية. ويمول العجز الكلى، من خلال صافى الاقتراض (الفرق بين الاقتراض وسداد القروض)، مضافاً إليه حصيلة بيع الأصول غير المالية (حصيلة الخصخصة). ويوضح الجدول (6) مفاهيم العجز فى ضوء التقسيم الجديد للموازنة العامة للدولة

العامة للدولة على النحو التالي:

جدول (6) : مفاهيم العجز فى ضوء التقسيم الجديد للموازنة العامة للدولة

عجز الموازنة العامة للدولة			
الإيرادات			
الضرائب	الباب الأول:		
المنح	الباب الثاني:		
الإيرادات الأخرى	الباب الثالث:		
المصروفات			
الأجور وتعويضات العاملين	الباب الأول:		
شراء السلع والخدمات	الباب الثاني:		
الفوائد	الباب الثالث:		

الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	الباب الرابع:		
المصروفات الأخرى	الباب الخامس:		
شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	الباب السادس:		
العجز أو الفائض النقدي (ويمثل الفرق بين المصروفات والإيرادات)			
حيازة الأصول المالية			
حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية	الباب السابع:		
المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية			
المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية	الباب الرابع:		
صافي حيازة الأصول المالية			
العجز أو الفائض الكلي (ويمثل العجز أو الفائض النقدي مضافاً إليه أو مطروحاً منه صافي حيازة الأصول المالية)			
مصادر التمويل			
الاقتراض	الباب الخامس:		
سداد القروض			
سداد القروض المحلية والأجنبية	الباب الثامن:		
صافي الاقتراض			
حصيلة بيع الأصول غير المالية (صافي حصيلة الخصخصة)			
تمويل العجز الكلي (صافي الاقتراض + صافي حصيلة الخصخصة)			

المصدر: نقلا عن لجنة الخطة والموازنة.

وقد نص القانون 87 لسنة 2005 فى المادة (4) على أن تعرض
المصروفات وتقدم لمجلس الشعب وفقا للتصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة،
وهو ما يوضحه الجدول (7) على النحو التالي:

جدول (7) المصروفات وفقا للتقسيم الوظيفي الجديد للموازنة

البيان	الأجور وتعويضات العاملين	شراء السلع والخدمات	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	المصروفات الأخرى	شراء الأصول غير المالية	البيان
خدمات عمومية عامة						
الأجهزة التنفيذية والتشريعية والشئون الخدمات الشاملة البحوث الأساسية البحوث والتطوير فى مجال الخدمات خدمات عمومية عامة غير مصنفة فى معاملات الدين العام تحويلات ذات طبيعة عامة						
الدفاع والأمن القومى						
النظام العام وشئون الأمن العام						
خدمات الشرطة خدمات الحماية من الحريق المحاكم السجون						
الشئون الاقتصادية						
الشئون الاقتصادية والتجارية وشئون الزراعة والرى والإنتاج الحيوانى والصيد الوقود والطاقة التعدين والصناعة النقل الاتصالات صناعات أخرى						

البيان	الأجور وتعويضات العاملين	شراء السلع والخدمات	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	المصروفات الأخرى	شراء الأصول غير المالية	الإجمالي
حماية البيئة						
الإسكان والمرافق المجتمعية						
تنمية الإسكان التنمية المجتمعية إمدادات المياه إنارة الشوارع						
الصحة						
منتجات وأجهزة ومعدات طبية خدمات العيادات الخارجية خدمات المستشفيات خدمات صحية عامة البحوث والتطوير في مجال الصحة						
الشباب والثقافة والشئون الدينية						
الخدمات الشبابية والرياضية الخدمات الثقافية خدمات الإذاعة والنشر خدمات دينية وخدمات مجتمعية أخرى						
التعليم						
التعليم ما قبل الابتدائي والابتدائي التعليم الثانوي التعليم ما قبل الجامعي التعليم العالي التعليم غير المحدد بمستوى خدمات مساعدة للتعليم البحوث والتطوير في مجال التعليم						
الحماية الاجتماعية						
المرض والعجز والوفاة الشيخوخة						

البيان	الأجور وتعويضات العاملين	شراء السلع والخدمات	الضريبة	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	الأخرى	المصروفات	شراء الأصول غير المالية	الإجمالي
الورثة الأسرة والأبناء البطالة الإسكان								

التعديلات في الأساس المحاسبي لتسجيل المعاملات المالية

- نص القانون رقم 53 لسنة 1973 على إتباع أساس الاستحقاق في إعداد الموازنة العامة للدولة، على النحو الذي يعبر بصورة واقعية عن حقيقة الحسابات المالية للدولة و كافة الحقوق والالتزامات التي لم يتم تحصيلها أو دفعها.
- ثم صدر القانون رقم 11 لسنة 1979 المُعدّل للقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والذي نص على التحول في إعداد الموازنة من أساس الاستحقاق إلى الأساس النقدي.
- ومحاولة للتوفيق بين المبدأ النقدي الذي تقرر بالقانون رقم 11 لسنة 1979 المعدل للقانون 53 لسنة 1973، وبين مقتضيات المتابعة العينية للمشروعات الاستثمارية وفقاً لقانون الخطة وقانون إنشاء بنك الاستثمار القومي، نص القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية إتباع أساس الاستحقاق في تسجيل العمليات الاستثمارية (الموازنة الاستثمارية). أي أن الموازنة أصبحت تجمع بين الأساسين النقدي والاستحقاق.

- ومؤخراً، جاء التعديل الذي أدخله القانون 87 لسنة 2005 والذي قام بتوحيد الأساس المحاسبي في تسجيل المعاملات من خلال النص على التحول الكامل إلى الأساس النقدي في إعداد الموازنة العامة بما في ذلك الاستثمارات.

الموازنة بالمشاركة

1. ما المقصود بصياغة الموازنة بالمشاركة؟

هي أسلوب يسمح بتطبيق التخطيط الاستراتيجي من ممارسة العملية الديمقراطية بصورة مباشرة واختيارية تمكن الأفراد من مناقشة وتحديد والسيطرة على مخصصات الموازنة في منطقتهم، لتنفيذ المشروعات المختلفة التي تم اعتمادها بما يتوافق مع أهداف السياسات العامة. ومفهوم الموازنة بالمشاركة أوسع من مفهوم التشاور حول إعداد الموازنة فالأخير يتضمن تلقى الآراء والمعلومات من بعض المختصين والممثلين للشعب، والتناقش وطرح البدائل.

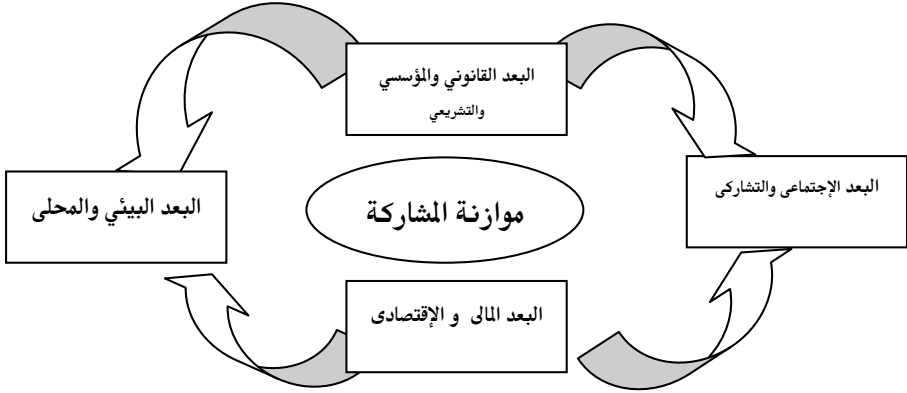
أما الموازنة بالمشاركة فيتعدى ذلك للتشارك في صنع القرار وتحديد أساليب تنفيذه، والتنفيذ الفعلي ثم تقييم نتائج التنفيذ.

فهى عملية إدارية متكاملة للموازنة، سواء فى الإعداد أو التنفيذ والرقابة عليه، الكل له دور فعال فيها، فالأهم لتكون الموازنة أكثر فعالية في تحقيقي أهدافها ليس فقط القدرة على تجميع المعلومات والآراء حول الموارد والاحتياجات ولكن القدرة على توجيه وإدارة هذه المعلومات في شكل بنود إنفاق يخدم مصلحة المواطن من خلال مواطن نفسه.

2. ما هي الأبعاد المتشابكة لصياغة الموازنة بالمشاركة؟

1. البعد الاجتماعي والتشاركي:

2. البعد القانوني والمؤسسي
3. البعد المالي والاقتصادي
4. البعد المحلي (بيئة العمل المحلية)



Sources: Wampler, B. (2000). "A Guide to Participatory Budgeting" working paper, Brazil.

3. ما هي أهداف صياغة الموازنة بالمشاركة؟

1. زيادة درجة الديمقراطية والمساءلة المجتمعية في عملية الإدارة العامة من أجل تنفيذ السياسات العامة للدولة.
2. التقليل من الفوارق الاجتماعية، حيث توزع الموارد العامة وفقا للأولويات بما يسمح باستهداف الفئات المهمشة.
3. زيادة درجة الوعي لدى الأفراد بأهمية المشاركة وحقوق الإنسان: فالمشاركة تشجع الأفراد والمنظمات وكافة المؤسسات على المشاركة وتحمل المسؤولية والانتماء واحترام الآخرين.

4. تحسين كفاءة وفعالية الخدمات على مستوى المناطق المختلفة، فالموازنة المصاغة من خلال المشاركة تسمح بتنفيذ المشروعات على نحو يتواءم مع اختيارات الأفراد والمجتمع بصورة أكثر كفاءة.
5. المساعدة في الحد من الفقر في بعض المناطق من خلال تعديل توجيه بنود الإنفاق العام بما يخدم التنمية المصحوبة بالعدالة التوزيعية.

4. من يشارك؟

1. يستطيع أي شخص يهتم بالتأثير في عملية تخصيص الكميات المالية بما يعود بالنفع على منطقته أن يشارك في عملية الموازنة بالمشاركة.
 2. هناك ثلاثة فاعلين أساسيين دائماً هم المعنيين بالمشاركة:
- الجهات العامة (الموظفون العموميون، المجالس الشعبية، المسؤولين المحليين...)

- مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية
- القطاع الخاص

5. كيف يمكن تطبيق الموازنة بالمشاركة؟

1. تحديد منهجية العمل:

- تحديد قواعد وأسس المشاركة بما يسمح لمن يرغبون بمعرفة الكيفية وحدود المشاركة. على سبيل المثال ما هو حجم المخصصات المالية التي يمكن أن يحددها الأفراد أو المؤسسات من خلال عملية المشاركة (حجم الموارد التي يمكن أن توفرها المحافظة.....)، هل الإنفاق يخص نوع معين من الإنفاق أم قضية معينة (قضية مياه الشرب، بناء المدارس....)، ما هي المعايير التي يتم على أساسها توزيع

المخصصات في الموازنة؟ ما هي اللجان التي يكونها الأفراد والمؤسسات التي يمكن أن تساعد في إرشاد القائمين على توزيع مخصصات الإنفاق العام؟.....

2. إعلام المواطنين عن الموازنة بالمشاركة

- أحد أسس تطبيق الموازنة بالمشاركة لابد أن يعلم المواطنون (العامة) ما المقصود بتصميم الموازنة من خلال المشاركة، وكيف تصاغ من خلال المجالس المتخصصة (الشعبية والتنفيذية)، طرق الإعلام المختلفة (الراديو والتلفاز)، الصحافة المحلية...الخ.
- قد يسهم تقديم نموذج "دليل الموازنة للمواطن" " Citizen Guide Budget" في تحقيق هدف إعلام المواطنين بالموازنة العامة وبنودها، بل والمساعدة على إشراكهم في مناقشة أهداف التنمية الأساسية المطروحة بها وسياسات تحقيق هذه الأهداف. كما يهدف هذا الدليل إلى عرض الموازنة العامة بشكل أكثر تبسيطاً حتى يسهل على المواطن قراءتها لمعرفة الكيفية التي توجه بها الدولة مواردها العامة والخدمات التي توفرها من خلال هذه الموارد والتي تقوم الدولة بتحصيلها من المواطنين أنفسهم.

3. وضع أولويات الموازنة بالمشاركة

- على المجالس والمؤسسات المشاركة أن تقوم بترتيب البرامج والمشروعات والأنشطة الخاصة بالموازنة بما يتفق مع أولويات المجتمع.

4. عمل الدراسات الفنية

- يقوم المختصون في المجتمع محل الموازنة (المنطقة- المحافظة) بعمل الدراسات الفنية ودراسات الجدوى الخاصة بالبرامج والمشروعات والأنشطة المقترحة والمرتبة وفقا للأولويات التي تم تحديدها في المرحلة السابقة.

5. التصديق واعتماد الموازنة

- في هذه المرحلة يتم التصديق على البرامج والمشروعات والأنشطة المختلفة التي تم ترتيبها وفقا لأولويات المجتمع في المرحلة السابقة.
- كذلك يتم تحديد الإطار الزمني لما تم التصديق عليه واعتماده.

6. تنفيذ الموازنة ومراقبة التنفيذ

- في هذه المرحلة يتم وضع البرامج وما يتبعها من مشروعات والأنشطة المختلفة موضع التنفيذ من خلال مخصصات الموازنة التي تم اعتمادها (مشروع طريق- البدء في أعمال التبطين والرصف وما شابه- مشاريع الصرف الصحي والمياه- مشروع تشجير المدينة....)
- كما يقوم المجتمع بالرقابة على أعمال التنفيذ للتأكد من أن التنفيذ يتم وفقا لما تم الاتفاق عليه.

6. متطلبات تطبيق نظام الموازنة بالمشاركة

- لا بد من توافر مجموعة من المتطلبات اللازمة لتطبيق صياغة الموازنات المختلفة من خلال نظام المشاركة، وأهمها:
1. الإرادة السياسية وخاصة مسئولى الحكم المحلي وخاصة المحافظ
 2. المسئولية والشفافية في نظام الإدارة المحلية

3. توافر قدرات معينة لدى وحدات الحكم المحلي
4. وجود صندوق (تمويل) لتمويل عمليات المشاركة
5. مجتمع مدني منظم
6. خطة تنموية قائمة على المشاركة (التخطيط بالمشاركة)

إعداد الموازنة من خلال المشاركة

لنفرض أننا بإزاء وضع موازنة المحافظة من خلال نظام الموازنة بالمشاركة، فما هي الخطوات اللازمة؟

1. المرحلة الأولى: مرحلة إعداد الكوادر وتحديد الأدوار:

الخطوة المبدئية: إعداد بيئة العمل في المحافظة نشر الوعي والمعرفة بأسس الموازنة ومراحل إعدادها والهدف منها وذلك على مستوى رؤساء الوحدات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني نزولاً إلى مستوى المواطن، ويمكن في هذه المرحلة توزيع كتيبات حول الأسس العامة للموازنة والأهداف العامة من الموازنة بالمشاركة في المحافظة. وتوفير شبكة ارتباط وحوار رسمية بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، وقيام الحكومة بتوفير سبل نشر المعلومات واتاحتها حول مشروع الموازنة.

الخطوة الأولى: تحديد أدوار الفاعلين الأساسيين

- التنفيذيون (الحكومة)
 - المحافظ
 - المجالس التنفيذية على كافة المستويات
- ويقومون بتنظيم العمل المحلي من أجل عمل تشخيص سريع ومبدئي لاحتياجات المحافظة ووضع الخطوط الرئيسية للموازنة المقترحة في ضوء احتياجات التنمية.

الخطوة الثانية: تحديد المشاركون وأدوارهم

- ممثلي القرى والمدن والمراكز
- الجمعيات الأهلية
- أصحاب المصالح (القطاع الخاص)
- أعضاء الشعب

ويكون دورهم الاستفادة من المعلومات التي توفرها الحكومة والحصول على المعلومات حول آراء المواطن وتحديد أولويات التنمية والإنفاق وذلك بهدف المناقشة حول الخطوط العامة للموازنة المعروضة من قبل الفاعلين الرئيسيين من أجل الإعداد الفعلي لمنشور الموازنة المزمع إصداره.

2. المرحلة الثانية: مرحلة الإعداد الفعلي للموازنة/التشارك فى صنع القرار:

تقوم هذه المرحلة على تنظيم التعاون بين الفاعلين الرئيسيين والشركاء من خلال:

الخطوة الأولى: تجميع المعلومات حول احتياجات كل وحدة محلية وتدقيقها والاتفاق حولها والمشاركة فى هذه الخطوة قد تأخذ عدة أشكال منها:

الأسلوب	قيود التنفيذ
الاستبيان الفردى أو الجماعى	مكلف ويتطلب خبرة عالية
الاجتماعات العامة	لن نستطيع إخراجها عن أن تكون محصورة فى موضوعات محددة أو ربما موضوع واحد
الجماعات المركزة	من الصعب توسعة مجال الحوار والتشارك بها من حيث الموضوعات
التقارير المرتبطة	صعبة التنفيذ وسوف تنحصر فى مساحة محددة أو قطاع معين من المواطنين
الاكتفاء برأى مؤسسات المجتمع المدنى	لن تعكس كافة المصالح وربما تميل لقضايا بعينها

ويكون لمؤسسات المجتمع المدنى والجمعيات الأهلية وأصحاب المصالح دور رئيسي في تجميع المعلومات فى هذه الخطوة.

الخطوة الثانية: التشاور حول توجيه الإنفاق وتوزيعه على الاحتياجات على مستوى كل وحدة محلية، لإصدار موازنة مقترحة عن كل وحدة محلية. هذه الموازنة المقترحة تشمل

1. الخطوط العامة الموضوعية من الفاعلين الرئيسيين.
2. آراء مؤسسات المجتمع المدنى.
3. ما يتم إعداده من المواطنين فيما يعرف بـ 'citizens' Budget. (وتقد فى نيويورك على سبيل المثال من خلال البحث الذى تقوم به منظمة من منظمات المجتمع المدنى و التى تشارك فى عملية الموازنة بالمشاركة وهى لجنة موازنة المواطنين CBC.

3. مراحل إعداد الموازنة وتفعيل المشاركة

1. صدور منشور الموازنة وإعداد الموازنة (قبل بدء السنة المالية بثمانية أشهر أكتوبر 2008)

- وفى هذه الخطوة تقدم كل وحدة محلية موازنتها ويتم تجميعها فى موازنة المحافظة، وتقوم ببعض التعديلات عليها ليتم إقرار موازنة موحدة للمحافظة. وتنتهى مرحلة الإعداد خلال الفترة (أكتوبر - فبراير)

2. مرحلة التصديق والاعتماد (مايو - آخر يونيو)

- (يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل).
- المناقشات حول الإعتمادات المقررة للمشروعات
- اعتماد من قبل المجلس

3. مرحلة تنفيذ الموازنة (الرقابة الشعبية)

- دور التنفيذيين (توفير البيانات والدراسات - الرقابة الفنية على العمل - مراقبة تخصيص الأموال...)
- دور اللجان والمجالس الشعبية (مناقشات حول النواحي الفنية - مراقبة حول سير العمل وفقا للجدول الزمنية).
- اللقاءات المتكررة بين المجالس والشعبين بالتنفيذيين أثناء تنفيذ الخطة (تحديد جداول زمنية للقاءات)
- صياغة موازنة المواطن وهو دليل مصغر حول موازنة المحافظة يتضمن أولويات الإنفاق وأهم الإيرادات والأهداف العامة من الموازنة لهذا العام، وشرح تفصيلي لبرامج الدعم التى يستفيد منها المواطن

والمشروعات الاستثمارية المقترح الانتهاء منها أو البدء فيها بموازنة العام المالي المطروح.

4. مرحلة المراجعة والحساب الختامي

- دور الأجهزة الرقابية
- دور المشاركون في مناقشة التقارير (محدود في الوقت الحالي - ضغط نحو القيام بدور فعال في الرقابة الشعبية وعدم الاقتصار على الرقابة المالية)

وبوجه عام لإنجاح الموازنة بالمشاركة متطلبات تحدد (مسئوليات الجهات المختلفة) على النحو التالي:

1. تعبئة المواطنين وأصحاب الرأي والخبرة للمشاركة
2. تنمية قدرات المشاركين (مسئولية الجمعيات الأهلية - والجهات القائمة على تنمية الموازنة بالمشاركة)
3. المساعدات الفنية للمشاركين (مسئولية الحكومة)
4. أماكن للقاءات والاجتماعات (مسئولية الحكومة)
5. توفير معلومات وبيانات عن الموارد المتاحة (مسئولية الحكومة)
6. مناقشة أولويات القرى والمدن والمراكز والمحافظات (كيف يتم تحديد هذه الأولويات)
7. عمل تحليلات مالية للموارد المانحة
8. تحديد واختيار المشروعات محل الاهتمام
9. التصويت والموافقة على مقترح الموازنة