الموازنة العامة للدولة

دكتور/ محمود عبد الرحمن
دكتوراه الفلسفة فى المحاسبة
قسم المحاسبة و المراجعة
كلية التجارة – جامعة عين شمس

التعريف بالموازنة العامة

يعنى ذلك أن الموازنة العامة للدولة مرحلة سنوية من مراحل الخطة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
وتصدر هذه الموازنة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيه من كل عام.
ويختلف مفهوم موازنة الدولة عن مفهوم الميزانية Balance Sheet التى تعدها منشآت الأعمال، فأصول الموازنة تضم الموارد المقدر تحصيلها خلال السنة المقبلة، وخصومها تضم الاعتمادات المخصصة لأنوات محددة من الاستخدامات. وتقضى قواعد تنفيذ الموازنة بعد التصرف فى الموارد فى غير الأوجه المخصصة لها، كما لا يسمح بتجاوز الاعتمادات إلا فى الحدود التى رسمها القانون.
ولا مجال هنا لمقابلة الموارد بالاستخدامات من أجل تحديد النتائج من ربح أو خسارة، فلا توجد بين الموارد وبين الأستخدامات علاقة سببية كما هو الحال فى المنشآت الأعمال فالموارد الحكومية مصدرها فى معظم الأحوال القانون وليس المجهود الذى يبذل فى تحصيلها، ومن ناحية أخرى فإن الوحدات الإدارية الحكومية ليس لها رأس مال ترحل إليه الفروق بين الموارد والأستخدامات وإنما يجب أن تصفى فى نهاية كل فترة وتورد إلى الخزانة العامة.
وقد أطلق على موازنة الدولة هذه التسمية على أساس أنها تعبر عن التوازن بين الإيرادات العام والأنفاق العام للدولة، وأن كان الإتجاه الحالى أصبح يتقبل فكرة وجود عجز أو فائض فى الموازنة، وعلى أن يعطى العجز من الفائض المرحل من السنوات السابقة أو من فائض إيرادات السنوات التالية.

أهداف الموازنة العامة

تهدف الموازنة العامة، بصفة عامة، إلى تحقيق الأهداف الرئيسية التالية:

التخطيط Planning فالموازنة العامة تعتبر وسيلة تمويل وتنفيذ الخطة القومية طويلة الأجل.

الرقابة Controlling فالموازنة العامة تستخدم فى الرقابة على تحصيل الموارد، ومدى مراعاة حدود الأنفاق المرسومة فى الأوجه المخصصة لها.

إتخاذ القرارات Decision Making فالموازنة العامة تعتبر وسيلة من الرسائل التى تساعد الإدارة الحكومية على أستغلال الموارد المتاحة بكفاءة وفعالية.

علاقة الموازنة العامة بالنظام المحاسبى الحكومى

تعتبر الموازنة العامة جزءاً أساسياً من النظام المحابى الحكومى، فهى تشكل جزءاً مؤثراً من مكونات هذا النظام، وتدخل بياناتها فى نطاق جلاته وتقاريره وتطهر أهمية أرتباط الموازنة بنظام المحاسبة الحكومى فى أن أسلوب تبويب الموازنة هو المحدد الرئيسى لطبيعة السجلات المحاسبية وأسس تبويبها، كما أنه هو المحدد لطبيعة مخرجات هذا النظام من المعلومات التى تتضمنها القوائم والتقارير المالية الدورية والختامية ولذلك يعتبر التكامل

بين الموازنة العامة والسجلات المحاسبية والتقارير المالية من أهم الخصائص المميزة لأى نظام محاسبى حكومى.

قواعد إعداد الموازنة العامة للدولة

يخضع أعداد الموازنة العامة للدولة للقواعد التالية:

السنوية Annuity

يقصد بذلك أن يتم تقدير أستخدامات وموارد الدولة لفترة زمنية مقبلة مدتها أثنا عشر شهراً، قد تتمشى مع السنة الميلادية (من يناير إلى ديسمبر) وقد تتداخل معها كما هو منبع فى مصر حالياً.

ويرجع اختيار فترة السنة للموازنة العامة للدولة إلى أن هذه الفترة تعتبر حداً طبيعياً إذ أنها تمثل دورة كاملة الفصول، وتكون النفقات والإيرادات خلالها متميزة بطابع التكرار والاستمرار ومن ناحية أخرى تعتبر فترة السنة حداً معقولاً يجب التوقف عنده لتقييم ما تم خلالها وتحديد مسئولية الأجهزة المختلفة.

ومن ناحية ثالثة فإن أختيار فترة السنة من شأنه أمكان وضع تقديرات سليمة لإستخدامات وموارد الدولة متضمنة أكبر قدر من الدقة.

الوحدة Unit

يقصد بذلك أن تتضمن الموازنة العامة كافة الموارد كوحدة واحدة والاستخدامات المقدرة بمعرفة مختلف الجهات كوحدة واحدة، فلا يجوز أجراء مقاصة بين الموارد والاستخدامات بل يجب أن يدرج بالموازنة إجمالى الموارد وإجمالى الاستخدامات.

وتساعد هذه القاعدة فى التعرف على الأوضاع المالية للدولة بصورة كاملة الأمر الذى يسهل مهمة الرقابة على تنفيذ الموازنة.

عدم التخصيص Non-Allocation

يقصد بذلك أنه لا يوجد أرتباط بين الموارد والأستخدامات على مستوى الوحدة الإدارية الحكومية، فلا يجوز فى أى وحدة إدارية تخصيص موارد معينة بذاتها لمواجهة أستخدامات معينة بذاتها، فالإيرادات تستخدم لمواجهة نواحى الأنفاق المختلفة طبقاً للأولويات المحددة.

التوازن Equilibrium

يقصد بذلك ضرورة أن تكون النفقات العامة مساوية للإيرادات العامة ولكن بالرغم من ذلك فإن هذا التوازن لم يعد ممكناً فى معظم موازنات دول العالم حيث أصبحت الدول تتقبل فكرة وجود عجز أو وجود فائض فى موازنتها.

الإفصاح والعلانية Disclosure & Publicity

يقصد بذلك ضرورة نشر الموازنة العامة وأبلاغها للوحدات الإدارية الحكومية وفروعها مما يسهل عملية تنفيذ الموازنة والرقابة عليها، كما يجب إبلاغ السلطة التشريعية بصورة تفصيلية للموازنة لدراستها وأعتمادها ومن ناحية أخرى يجب أعلام الجمهور بالصورة الإجمالية لأهم عناصر الموازنة وقيمة العجز ودورها فى رفع مستوى المعيشة.

الإلتزام Obligation

يقصد بذلك إلتزام الوحدات الإدارية الحكومية بالموازنة شكلاً وموضوعاً، حيث يجب الإلتزام بإستخدام نفس الإصطلاحات والتبويبات الواردة بها، كما يجب الإلتزام بأعتمادات الموازنة والتعليمات المالية والإدارية المتعلقة بها.

الأسس العامة لتبويب موازنة الدولة

تبويب الاستخدامات Classification of Usages

تبوب أستخدامات الموازنة بعدة أسس يهدف كل منها إلى توفير قدر معين من البيانات اللازمة لأعداد الموازنة ومراقبة تفنيذها وأهم هذه الأسس ما يلى:

التبويب الإدارى Classification by Organization Unit

يقصد بذلك التوبيب على أساس هيكل التنظيم الإدارى للجهات والوحدات الداخلة فى الموازنة، فتبوب الأستخدامات إلى أقسام (وزارات وهيئات حكومية)، وكل قسم إلى فروع (مصالح حكومية ومجالس محلية)، وكل فرع على فصول يختص كل منها بواحدة من الإدارات التى تتبع الفرع.

ويتميز هذا التبويب بأنه يسهل إعداد تقديرات الاستخدامات لكل وحدة تنظيمية، وإمكان تحديد المسئولية عن تنفيذ هذه التقديرات حيث تشترك كل وحدة فى إعداد التقديرات الخاصة بها، بالإضافة إلى إمكانية تتبع التغيرات التى تطرأ على استخدامات كل وحدة تنظيمية خلال عدة سنوات وذلك فى ضوء التوسع فى الخدمات التى تؤديها.

التبويب الاقتصادى Classification by Object

يقصد بذلك التبويب تبعاً لموضوع النفقة أو الغرض منها (أجور وبدلات – مزايا تأمينية - ...) ويهدف هذا التبويب إلى حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة فى مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية ووفقاً لهذا التبويب تقسم الأستخدامات فى الموازنة العامة إلى أبواب، وكل باب إلى مجموعات، وكل مجموعة إلى عدد من البنود، وكل بند إلى عدة أنواع.

ويتميز هذا النوع من التبويب بأنه يمكن من معرفة الأوضاع الحقيقية للمصروفات، ويوفر بيانات تحليلية تساعد فى تحقيق الرقابة الفعالة على الأنفاق الحكومى، كما أنه يساعد أجهزة التخطيط فى رسم سياسة اقتصادية سليمة على المستوى القومى، إضافة إلى سهولة إجراء المقارنة بين البيانات والمعلومات محلياً ودولياً.

التبويب الوظيفى Classification by Functions

يقصد بذلك التبويب وفقاً للوظائف والأهداف التى تستهدف الحكومة تحقيقها سواء كانت تلك الأهداف اجتماعية أو اقتصادية.

ووفقاً لهذا التبويب تقسم الوظائف العامة إلى قطاعات معينة (صحة – تعليم – أمن - ...) ثم يتم توزيع الوحدات والأجهزة التى تضمنها الموازنة عليها بحيث يتم تجميع كافة الوحدات والأجهزة الحكومية التى تباشر أنشطة متماثلة تحت أحد هذه القطاعات.

ويتميز هذا التبويب بتسهيل التعرف على نفقات الخدمات الحكومية المختلفة وتحليلها، والتعرف على تطور هذه النفقات على الوظائف الحكومية المختلفة، كما أنه يمكن من التعرف على ضآلة النفقات ذات الصفة العامة التى لا يمكن نسبتها إلى غرض معين،

بالإضافة إلى أن هذا التبويب يمكن من إجراء المقارنة بين الدول بعضها البعض للوقوف على مدى مساهمة الحكومة فى الوظائف الاقتصادية والاجتماعية.

تبويب الموارد Classification of Resources

لا يوجد أرتباط بين أساس التبويب المتبع فى تبويب الأستخدامات والأساس المتبع فى تبويب الموارد لإنعدالم علاقة السببية بين الأستخدامات والموارد.

وعادة ما تبوب الموارد تبويباً أقتصادياً وإدارياً فتبوب الموارد إلى أبواب يتضمن كل منها مصدراً رئيسياً من مصادر الإيرادات (ضرائب – منح - ...)، وينقسم كل باب إلى مجموعات، وكل مجموعة إلى عدد من البنود، وكل بند إلى عدة أنواع، وكل نوع إلى عدة فروع.

ويتميز هذا التبويب بإمكان دراسة التقديرات المرسومة لكل نوع من الإيرادات تبعاً لطبيعتها ومصادر الحصول عليها، ومتابعة كفاءة أجهزة التحصيل فى تحقيق الموارد المقدرة إلى جانب سهولة تتبع آثار التغييرات التى تطرأ على كل نوع من الإيرادات ومصادرها، وعلى المستوى العام للأسعار، وعلى حجم الدخول المختلفة.

مكونات الموازنة العامة

تتكون الموازنة العامة للدولة فى الوقت الحالى من جميع أستخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتى تتكون من الموازنات التالية:

موازنة الجهاز الإدارى Administrative Body Budget

وتضم الاعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة واعتمادات الأقسام العامة التى ترصد فى الموازنات لأغراض معينة، كما تضم الموارد العامة للدولة.

موازنات الإدارية المحلية Local Administrative Budgets

وتضم استخدامات وحدات الإدارة المحلية ذات الصفة المحلية وفقاً للقوانين واللوائح السارية.

موازنات الهيئات العامة الخدمية Public Service Organization Budgets

وتضم هيئات الخدمات، وتقوم الدولة بتغطية نقص مواردها عن استخداماتها ولا تدخل موازنات الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى، فى الموازنة العامة وإنما يخصص لها موازنة مستقلة وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة على الفائض الذى يؤول للدولة، وما يتقرر لهذه الموازنات من فروض ومساهمات.

تبويب الموازنة العامة

تبويب استخدامات الموازنة

تبوب استخدامات الموازنة العامة فى مصر وفقاً للتبويب الاقتصادى والإدارى والوظيفى وذلك على النحو التالى:

التبويب الاقتصادى

تبوب الأستخدامات وفقاً للهدف منها حيث تقسم إلى ثمانية أبواب، ويقسم كل باب إلى مجموعات، وكل مجموعة إلى عدد من البنود، وكل بند إلى أنواع، وكل نوع إلى فروع وذلك على النحو التالى:

الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين:
Wages and Reimbursements of Workers
ويتضمن هذا الباب كافة الاعتمادات المالية المخصصة لفئات العاملين من أجور وبدلات ومكافأت وأية مزايا نقدية وعينية وتأمينية تمتح للعاملين ومساهمة الحكومة فى صناديق التأمين الاجتماعى وغيرها.

الباب الثانى: شراء السلع والخدمات Goods and Services Purchase
ويتضمن هذا الباب الاعتمادات المالية اللازمة لقيام الجهة بمزاولة نشاطها الأساسى الذى أنشئت من أجله سواء كان هذا النشاط مرتبطاً بأداء خدمة عامة أو مرتبطاً بإنتاج سلعة بطريق مباشر أو غير مباشر.

الباب الثالث: الفوائد Interest
ويتضمن هذا الباب الفوائد المستحقة عن القروض المحلية والأجنبية وإيضاح ما يرتبط بفوائد الدين العام.

الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية:
Support, Granting and Social Benefits
ويتضمن هذا الباب الدعم المخصص فى الموازنة العامة للدولة، والمنح المقدرة، ومساهمات الدولة فى صناديق المعاشات (بخلاف حصة الدولة فى المزايا التأمينية التى تدرج بالباب الأول)، والمساعدات الاجتماعية التى تقدمها الأجهزة المختلفة (النقدية والعينية)، وما تقدمه الدولة من مزايا اجتماعية للعاملين (نقدية أو عينية).

الباب الخامس: المصروفات الأخرى Other Expenses
ويتضمن هذا الباب الضرائب والرسوم المسددة فيما عدا الضرائب والرسوم على مكونات الاستثمار التى تدخل ضمن اعتمادات شراء الأصول غير المالية ويتضمن كذلك التعويضات والغرامات.

الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات):
Purchase of Non-Financial Assets (Investments)
ويتضمن هذا الباب الاستثمارات الحكومية المتوقع تنفيذها خلال السنة المالية.

الباب السابع : حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية:
Possession of Local and Foreign Financial Assets
يتضمن هذا الباب عمليات الإقراض والمساهمات وحقوق الملكية فى الهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام وشركات القطاع العام.

الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية:
Repayment of Local and Foreign Loans
وبتوب عناصر هذا الباب إلى أربعة مجموعات.

التبويب الوظيفى:
تبوب المصروفات على الوظائف الحكومية، حيث تقسم هذه الوظائف إلى عشرة قطاعات على النحو التالى:

١ ـ **الخدمات العامة:** وتشمل كافة الخدمات المالية والضريبية والجمركية ومراجعة الحسابات وإدارة الدين العام والشئون الخارجية والتعاون الاقتصادى وغيرها من الخدمات العامة التى تقدم للمواطنين.
٢ ـ **الدفاع والأمن القومى:** وتشمل كافة الخدمات المتعلقة بالشئون العسكرية على أختلاف أنواعها.
٣ ـ **النظام العام وشئون الأمن العام:** وتشمل الخدمات المتعلقة بالشرطة والمحاكم المدنية والقضائية والنظام القضائى وإدارة شئون السجون.
٤ ـ **الشئون الاقتصادية:** وتشمل الخدمات المتعلقة بالشئون الاقتصادية العامة ورسم وتنفيذ السياسات الخاصة بها، ودعم الأنشطة والبرامج الاقتصادية.
٥ ـ **حماية البيئة:** وتشمل الخدمات المرتبطة بالبيئة من مناخ وتربة ومياه كالتخلص من النفايات والتلوث ومعالجة مياه الصرف الصحى وغيرها.
٦ ـ **الإسكان والمرافق المجتمعية:** وتشمل كافة الخدمات المرتبطة بالإسكان من شراء أو إنشاء أو تجديد أو إصلاح الوحدات السكنية، أو تقديم القروض بالإضافة إلى الخدمات المتعلقة بتخطيط المجتمعات الجديدة وتطوير المرافق العامة.
٧ ـ **الصحة:** وتشمل كافة خدمات الرعاية الصحية فى المستشفيات والعيادات والوحدات الصحية وغيرها.
٨ ـ **الشباب والثقافة والشئون الدينية:** وتشمل الخدمات المتعلقة بالشباب وكافة الخدمات الثقافية والرياضية والدينية.
٩ ـ **التعليم :** وتشمل الخدمات التعليمية للدولة على مختلف مراحلها.
١٠ ـ **الحماية الإجتماعية:** وتشمل الخدمات التى تقدمها الدولة لمواجهة المرض والعجز والشيخوخة والبطالة وغيرها.

ويختلف التكويد فى التصنيف الوظيفى عنه فى التصنيف الاقتصادى حيث تقم الوظائف الحكومية إلى القطاعات سالفة الذكر بدءاً بالرقم (7) على النحو التالى:

رقم الكود	القطاع الوظيفى
701	الخدمات العامة
702	الدفاع والأمن القومى
703	النظام العام وشئون الأمن العام
704	الشئون الاقتصادية
705	حماية البيئة
706	الإسكان والمرافق المجتمعية
707	الصحة
708	الشباب والثقافة والشئون الدينية
709	التعليم
710	الحماية الاجتماعية

ووفقاً لهذا التصنيف يتم تجميع كافة الوحدات الحكومية التى تباشر وتقوم بأنشطة متماثلة تحت ذات القطاع، سواء كانت تلك الجهات الحكومية تتبع الحكومة المركزية أو الإدارة المحلية أو الهيئات العامة الخدمية، فالعبرة هنا بنوع النشاط الذى تقوم به الوحدة فعلى سبيل المثال عندما نتحدث عن قطاع التعليم، فإننا نجد أن هذا القطاع وفقاً للتصنيف الوظيفى يشتمل على كافة الأجهزة القائمة على العملية التعليمية سواء كانت ضمن الحكومة المركزية (وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالى)، وأيضاً يشتمل على مديريات التعليم بالمحافظات والجامعات وهكذا.

ومن ناحية أخرى فإنه وفقاً لهذا التصنيف يتم تصنيف النفقات على مستوى أبواب الإنفاق الحكومى دون النظر إلى التفاصيل المتعلقة بالمجموعات أو البنود أو الفروع التى تضمنها التصنيف الاقتصادى.

التبويب الإدارى:

من أجل أغراض الموازنة العامة للدولة يتم القيام بعمل تصنيف إدارى (مزدوج) يتضمن رأسياً التصنيف الوظيفى، وأفقياً التصنيف الاقتصادى، ويتم ذلك بعمل قوائم تشتمل فى جانبها الرأى على كافة الجهات الحكومية الداخلة فى الموازنة العامة موزعة وظيفياً وفقاً للعشرة قطاعات سالفة الذكر، وهذه الجهات هى الوزارات المعنية والمديريات التابعة والهيئات العامة الخدمية ذات الصلة بالقطاع محل النشاط.

وعلى الجانب الأفقى يتم التصنيف وفقاً للتصنيف الاقتصادى أى على الأبواب والمجموعات والبنود والأنواع والفروع ويمكن هذا التبويب المزدوج من تتبع النفقة بشكل متكامل.

تبويب الموارد:

يراعى عند إعداد تقديرات الإيرادات ما يلى:

أ – أن يكون التقدير على أسس علمية سليمة مع الاسترشاد بحالة التحصيل الفعلى فى السنوات الثلاثة السابقة والمنتظر تحصيله خلال السنة المالية القائمة، وعلى أن يؤخذ فى الحسبان جميع العوامل التى من شأنها التأثير على تقدير الإيرادات سواء كانت عوامل خاصة بالإيراد ذات كتغير فئته أو وعائه أو عوامل عامة تؤثر فى اتجاه الإيراد كالعوامل الاقتصادية أو الاجتماعية.

ب- أن يستند التقدير إلى معايير ومعدلات من واقع العناصر الأساسية التى يحصل بموجبها الإيراد.

جـ- الإشارة إلى القوانين والقرارات الخاصة بكل إيراد.

د- عدم استنزال أية مصروفات خاصة بالتحصيل أو بغيره.

هـ- أن يرفق بالتقدير بيان بتفاصيل الإيرادات والرسوم المختلفة.

وتبوب موارد الموازنة العامة للدولة وفقاً للتبويب الاقتصادى أى وفقاً للهدف منها حيث نقسم إلى خمسة أبواب رئيسية على النحو التالى:

الباب الأول: الضرائب: Taxes

وتبوب عناصر هذا الباب إلى ستة مجموعات.

الباب الثانى: المنح : Granting

وتبوب عناصر هذا الباب إلى ثلاثة مجموعات.

الباب الثالث: الإيرادات الأخرى: Other Revenues

وتبوب عناصر هذا الباب إلى خمسة مجموعات.

الباب الرابع: المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها من الأصول:

Collections of Leading and Sales of Financial Assets

تبوب عناصر هذا الباب إلى مجموعتين.

الباب الخامس: الإقتراض: Borrowing

يراعى عند إعداد تقديرات الاعتمادات الخاصة بالاقتراض وإصدار الأوراق المالية بخلاف الأسهم التفرقة ما بين الافتراض طويل الأجل والاقتراض قصير الأجل سواء كان محلياً أو أجنبياً.

وتبوب عناصر هذا الباب إلى مجموعتين.

هذا وقد تم تكويد الموارد ايضاً وفقاً للتصنيف الاقتصادى على النحو التالى:

رقم الكود	القطاع الوظيفى
1	الموارد
11	الإيرادات
111	باب 1 : الضرائب
112	باب 2 : المنح
113	باب 3 : الإيرادات الأخرى
124	باب 4 : المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية وغيرها من الأصول
135	باب 5 : الاقتراض