

الفصل الأول

مدخل للتعريف بالموازنة العامة للدولة

لقد ظهرت الموازنة العامة عمليا بظهور الدولة، وعرفت عدة تطورات قبيل أن تأخذ شكلها ومضمونها الحديث. فقد تأثرت فلسفتها خلال فترات تطورها بالمذاهب السائدة، وتصورها لطبيعة الدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة.

وقد مرت عملية الموازنة بمراحل كثيرة من التطور، في كل مرحلة تعكس العلاقات التشريعية والتنفيذية، وكل مرحلة تقود إلى الثانية، وتساهم في تراكم اراث قيم من الخبرة التطبيقية، وتطوير الأسس والمعايير الدستورية والقانونية والإدارية الشائعة، لإحداث التغييرات المناسبة لإصلاح الفكرة.

وسوف نبين من خلال هذا المدخل العمق التاريخي للموازنة العامة للدولة في ظل الحضارة الغربية وعند المسلمين، كما نوضح المداخل المختلفة، والمفاهيم المتعددة، والخصائص الرئيسية المميزة للموازنة العامة، والجوانب التنظيمية لعرض بيانها، وذلك من خلال العناصر التالية :

- تطور فكرة الموازنة العامة في التاريخ.
- مداخل الموازنة العامة للدولة.
- مفهوم الموازنة العامة للدولة.
- خصائص الموازنة العامة وتميزها عما قد يختلط بها.
- هيكل الموازنة العامة للدولة.

المبحث الأول

تطور فكرة الموازنة العامة في التاريخ

لقد عرف الفكر المالي فكرة الموازنة بين إيرادات دولة و نفقاتها منذ القدم، فقد ارتبطت فكرة الموازنة و تطورها، بوجود الدولة و تطور وظيفتها. حيث أن الموازنة بين ما يجنيه الدولة من موارد، وما تنفقه منها من أموال لتوفير ما به تشبع الحاجات العامة للمجتمع، عرفت عملياً منذ أن عرف الإنسان الدولة. فقد حوت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها⁽¹⁾.

كما تضمن الفكر الإسلامي من خلال ما ورد في القرآن الكريم إشارة واضحة إلى إقرار النظرة المستقبلية للأموال، بناء على الظروف والمعطيات السائدة. فقد تولى سيدنا يوسف عليه السلام تسيير الأمور المالية للدولة بمصر، وأوصى بتدابير من شأنها توفير السلع الضرورية لإشباع الحاجات العامة المستقبلية.

وسوف نتناول في هذا المبحث تطور فكر الموازنة العامة في حلقات التاريخ المالي في جوانبه الحضارية الغربية والإسلامية. وذلك من خلال ما يلي:

— تطور فكرة الموازنة العامة في الغرب.

— الموازنة العامة عند المسلمين.

المطلب الأول : تطور فكرة الموازنة العامة في الغرب

لقد ظلت البلاد الغربية إلى غاية بداية القرن الثامن عشر جاهلة للمفهوم الشائع اليوم للموازنة العامة، حيث كانت الدول الأوربية طوال الفترة السابقة لا تنصل المالية العامة للدولة

(1) حس عواضة ، المالية العامة. بيروت : دار النهضة العربية ، 1983 ، ط 6 ، ص 6 .

عن المالية الخاصة للحاكم، بل كانت الأموال تختلط في خزانة واحدة⁽¹⁾، بحيث تعتبر الإيرادات والنفقات العامة من الأموال الخاصة للحاكم، ولم يكن هناك تفريق واضح بين النفقات العامة التي تستخدم لإشباع الحاجات الخاصة لأسرة الحاكم وحاشيته، وتلك التي تستعمل لتمويل الحاجات العامة للمجتمع، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات التي تجمع من أفراد الشعب على اختلاف مستوياتهم وطبقة أعمالهم.

فقد كان الحاكم حر في إنفاق وجباية الأموال حسب حاجته لعدم وجود ضوابط تشريعية تحد من سلطاته، ولذلك نجده عند فرض الضرائب في الظروف الاستثنائية، قد يسعى إلى الحصول على موافقة حاشيته ومستشاريه وممثلي الأمة، وقد يتجاهل ذلك، باعتباره المسؤول الأول للرقابة على الإنفاق والجباية⁽²⁾.

وفضلاً عن حصيلة الضرائب والرسوم ومساعدة الأفراد للحاكم في الحالات الطارئة التي تتطلب نفقات إضافية، فإن المورد الرئيسي للدولة هو إيراد الأملاك العامة، التي كان معظمها ملكاً للحاكم⁽³⁾.

وإن تنظيم المالية العامة في الدول الغربية على الأسس والمبادئ المتعارف عليها اليوم، قد جاء نتيجة لتطور الحياة، وإسراف بعض الحكام في تحصيل الضرائب، إرهاب الشعوب أو التضيق عليهم، مما أدى إلى تنامي الاحتجاج والغضب الشعبي في شكل ثورات تسعى إلى وضع حد لسلطة الحاكم في فرض الضرائب، وفي طريقة جبايتها وإنفاقها، مما أدى إلى نشوء حق الشعب في مناقشة محتويات الموازنة العامة واعتمادها، وقد كان لهذا أثر في ظهور الموازنة العامة وتطورها في الدول الأوربية، وفق ثلاثة مبادئ أساسية هي: مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة، ومبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة، مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات العامة.

(1) محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة. مصر: دار المعارف، 1969/1389، ص 423.

(2) فهسي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها في النظرية والتطبيق. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 1410 / 1990، ص 13.

(3) عبد الحفي الخولي، المحاسبة الحكومية. القاهرة: مطبعة المدني، 1974، ص 25.

الفرع الأول : مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة.

لقد عرف الفكر المالي الحديث فكرة الموازنة بين إيرادات الدولة ونفقاتها، ولعل الاهتمام بفكرة الموازنة نشأ أولاً لدى الملوك والأمراء، وخاصة بالنسبة للضرائب التي يفرضونها على الشعب كمورد رئيسي لتمويل الموازنة، ثم انتقل هذا الاهتمام إلى الشعب نتيجة الإجحاف المستمر في فرض الضرائب من جانب السلطة الحاكمة⁽¹⁾.

ففي القرون الوسطى، في إنجلترا، كان الملك حراً في الإنفاق كيفما يشاء، عندما كان يغطي نفقات المملكة من عائدات أملاك التاج الخاصة. كما كان يعق له أن يفرض على الشعب ضرائب استثنائية تزول بزوال الحاجة إليها بعد موافقة ممثلي الأمة على ذلك. ونتيجة لتضخم نفقات الدولة، وزيادة أعباء الأموال من أفراد الشعب، بسبب تزايد الحاجة للأموال، وخاصة في أوقات الحروب، وبفعل الإسراف في الإنفاق، اضطر الملك إلى الاستعانة بالضرائب أكثر من ذي قبل، وحاول مرات عديدة أن يتجاهل ممثلي الأمة، فرد عليه البرلمان بتقرير عدم قانونية كل ضريبة تجبى دون موافقته. وكان أن نتج عن ذلك إصدار الملك شارل الأول، ولأول مرة في سنة 1628، "وثيقة إعلان الحقوق"، حيث قرر فيها ضرورة موافقة ممثلي الشعب على ما يفرض من ضرائب⁽²⁾.

ومنذ ذلك الحين، أخذت البرلمانات المتعاقبة ترفع من درجة معارضتها لإطلاق حرية الملك في الإنفاق والحماية بغية تحديد سلطاته، مما اضطر الملك وليام الثالث إلى إصدار "دستور الحقوق" في عام 1688. حيث تقرر المبدأ الشهير "لا ضرائب بغير تمثيل" أي عدم قانونية أي جباية تحصل دون موافقة البرلمان الذي يحدد مقدارها ومواعيدها وكيفية تحصيلها. وبهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب⁽³⁾.

(1) سامي رمضان سليمان ، (الميراثية العامة في الدولة الإسلامية : مبادئها وسلطات الرقابة عليها) . المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة ، كلية التجارة جامعة عين شمس ، العدد 2 ، 1990 ، ص 921 .

(2) حسن عواضة ، مرجع سابق ، ص 29 .

(3) منير الحنشل ، دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة . دمشق : مؤسسة الوحدة ، 1986 ، ص 228 .

أما في فرنسا فقد مرت الموازنة العامة بنفس المراحل التي مر بها نشوء الموازنة في إنجلترا، حيث ظهرت الموازنة بشكلها الواضح على إثر الثورة الفرنسية، ففي سنة 1789 أصدرت الجمعية الوطنية التأسيسية قراراً من خلال " وثيقة حقوق الإنسان " التي جاء فيها : " إن من حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة الضرائب، وأن يوافق عليها بملاء الحرية، ويراقب تطبيقها، ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها(1)".

وتلا ذلك دستور 1793 الذي نص على أنه " لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا في فرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها(2)". وهذا يؤكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب، ولم يلبث هذا الحق أن شمل بقية الإيرادات الأخرى، وانتقل من إنجلترا وفرنسا إلى غيرها من الدول.

الفرع الثاني : مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة.

لقد كانت حرية الملك مطلقة عندما كان يغطي نفقات العرش ونفقات الدولة مما تدره عليه أملاكه الخاصة، لكن الأمر تغير عندما أصبح الملك يستعين بالأموال العامة لتغطية مختلف النفقات، والبرلمان يناقشه في كل مرة في الضرائب الجديدة، ويستفسر عن الأسباب الداعية لأوجه الإنفاق المختلفة، وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة(3) .

لقد نتج عن حق البرلمان في الموافقة على فرض الضرائب وجبايتها حقه في متابعة أوجه نفقات حصيلتها، واقتصرت في بداية الأمر على متابعة النفقات الاستثنائية التي تجبى من أجلها الضرائب غير العادية، وامتد هذا الحق إلى مناقشة مختلف النفقات العامة(4) .

إذ أن عرض قسم كبير من النفقات العامة على البرلمان لمناقشتها قبل تنفيذها لم يتحقق إلا بعد ثورة 1688 في إنجلترا، أي بعد قرن ونصف تقريبا، حيث تمتع البرلمان ابتداء من عام 1837

(1) فهى محمود شكوي ، مرجع سابق ، ص 14 .

(2) حسن عواضة ، مرجع سابق ، ص 30 .

(3) محمود رياض عطية ، مرجع سابق ، ص 424 .

(4) فهى محمود شكوي ، مرجع سابق ، ص 14 .

بسلطة مطلقة وحرية تامة في مناقشة جميع النفقات، قبل أن يأذن لها أو أن يرفضها⁽¹⁾، ويستثنى من ذلك مخصصات العرش⁽²⁾.

أما في فرنسا فقد منح دستور 1791 للمجلس التشريعي حق تحديد النفقات العامة، كما نص دستور 1793 على أنه: "لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، لجميع المواطنين الحق في أن يساهموا بفرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها، ويطلبوا بيانات عنها"⁽³⁾.

وبذلك أصبح من اختصاص البرلمان اعتماد النفقات العامة، بالإضافة إلى الإيرادات العامة.

الفرع الثالث : مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات العامة.

وقد تكونت على إثر الثورات والوثائق الدستورية في كل من إنجلترا وفرنسا عادة اللقائه الدوري للبرلمان، الذي لم يكن يدعى قبل ذلك في مواعيد منتظمة.

فقد أصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للإيرادات والنفقات ما عدا مخصصات العرش، وبعض أنواع النفقات، والضرائب البسيطة، إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة في أول عهد الملك، ولمدة حياته، إذا لم تدعو الحاجة إلى تعديلها⁽⁴⁾. ومن هنا أخذ البرلمان يناقش برنامج الحكومة من خلال نفقاتها وإيراداتها قبل بداية كل عام، ومناقشة مدى تنفيذها له بعد نهاية العام، وهكذا ظهر مفهوم تنظيم الموازنة العامة في إنجلترا⁽⁵⁾.

وأما في فرنسا فبعد سقوط نابليون وعودة الملكية، ونتيجة الصراع بين السلطتين التشريعية وتنفيذية، تبلور مفهوم الموازنة العامة بصدر مجموعة من التشريعات المالية للقواعد الأساسية الحديثة للموازنة كقاعدة الشمول، وقاعدة السنوية، وقاعدة الوحدة، وقاعدة الإجازة المسبقة،

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 30.

(2) مير الحمش، مرجع سابق، ص 228.

(3) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 30 - 31.

(4) مير الحمش، مرجع سابق، ص 228.

(5) عصي محمود شكري، مرجع سابق، ص 14.

أي عدم قابلية الموازنة العامة للدولة للتنفيذ إلا بعد مناقشتها واعتمادها من طرف السلطة التشريعية⁽¹⁾ التي تأذن بالجباية والإنفاق، ولا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة⁽²⁾.

وبهذا التدرج لم تظهر الموازنة العامة، في فرنسا، بشكلها الحاضر. إلا في الربع الأول من القرن التاسع عشر⁽³⁾.

ومن المفيد أن نلفت الانتباه هنا، إلى الملاحظتين التاليتين⁽⁴⁾:

— إن إرساء هذه المبادئ الثلاثة السالفة الذكر وممكنها، والعمل بها، لم يحدث بتلك البساطة التي تبدو للمتبع المعاصر اليوم، بل إنها استندت إلى عملية نضالية وصراع طويلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إنجلترا وفي غيرها من الدول، وقد اقترنت العملية في بعض الأحيان بثورات شعبية دامية.

— إن تطبيق هذه المبادئ الثلاثة السالفة الذكر لم يتم مرة واحدة، بل أخذت عملية التطور عشرات السنين حتى أمكن تكاملها بهذه الصورة. فتطبيق المبدأ الأول في إنجلترا لأكثر من مائة عام حيث أمكن السير في طريق الخطوة الثانية. وهو ما حصل بالنسبة لفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول الأخرى.

ويتضح من هذا العرض لنشأة الموازنة العامة في الغرب، أن الموازنة العامة، كعنصر من عناصر مالية الدولة، قد نشأت فكرتها متأخرة عن الممارسة الفعلية لعنصري علم المالية العامة الآخرين، وهما النفقات العامة والإيرادات العامة، وأن فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليات الإنفاق والجباية، ولفصل مالية الدولة عن مالية الحاكم⁽⁵⁾.

(1) محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص 424

(2) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 31.

(3) منير الحمض، مرجع سابق، ص 228.

(4) علي العربي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة. (بدون ذكر النشر)، (بدون تاريخ)، ص 131.

(5) عطية عبد الحليم صفر، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي دراسة مقارنة بالنظام المالي الإسلامي. القاهرة: كلية الشريعة والقانون

جامعة الأزهر، 1996/1416، ص 210.

المطلب الثاني : الموازنة العامة عند المسلمين

لقد عرف الفكر الإسلامي الموازنة العامة كأداة للتخطيط المالي للدولة من خلال قصة سيدنا يوسف عليه السلام. أما في الحياة الاجتماعية في مكة قبل الهجرة، حيث لم تكن دولة قد نشأت بعد، ولم تقدر أبواب الإيرادات، وتحدد أوجه النفقات، ولكن ما كان يطرأ من حاجات عامة كان يتم إشباعها من أموال المسلمين القادرين حسيبة وتطوعا وإيثارا⁽¹⁾.

لكن الدولة الإسلامية ما فتحت أن ظهرت في المدينة، مستكملة جميع مقوماتها السياسية والإدارية والمالية والرقابية، وأجهزتها الحضارية المتعددة في عصر الرسول عليه الصلاة والسلام، ومنها " بيت المال "⁽²⁾. فمتى ظهرت أول ميزانية عامة؟ وكيف كان تطورها؟

الفرع الأول : الموازنة الأولى في الإسلام

يرى بعض المؤرخين والكتاب المسلمين المعاصرين بأنه لم يكن للمسلمين ميزانية عامة في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، ولا في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه، وقد أسسوا رأيهم هذا على:

— حالة العجز المالي المتكرر الذي عانت منه الدولة لأن النفقات كانت في معظم الأحيان تفوق الإيرادات. وقد ربط هذا الفريق بين توفر الأموال من الفتوحات في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه والموازنة العامة للدولة في الإسلام⁽³⁾.

— السياسة المالية في صدر الدولة الإسلامية، حيث أن الدولة لم تكن تقوم بوظيفة الادخار، حيث كان المال الذي يرد إلى المدينة في عهد الرسول صلى الله عليه غالبا ما يقسم

(1) عرف عمود الكفراوي، سياسة الإنفاق العام في الإسلام والفكر المالي الحديث. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، (بدون تاريخ)، ص35.

(2) شوقي إسماعيل شحاتة، بيت المال : نشأته وتطوره. جامعة اليرموك : مركز الدراسات الإسلامية، ندوة مالية الدولة في صدر الإسلام، 10-7 شعبان 1407 / 5-8 نيسان 1987، ص 2.

(3) عبد العزيز صالح الملان، (نشأة بيت المال في الدولة الإسلامية). المجلة العربية للعلوم الإنسانية، العدد 50، 1995، ص 24.

ليومه، أما فائض الإيرادات الذي يبقى بعد الصرف على أوجه الإنفاق المختلفة، فلكل واحد مسن المسلمين حق فيه (1).

والحقيقة أن التاريخ قد حفظ لنا أن الدولة الإسلامية قد عرفت الموازنة العامة مبكراً، إذ يمكننا القول أن أول ميزانية عرفت في الإسلام كانت في عهد النبي صلى الله عليه وسلم، ذلك أن الرسول كان يكتب كل ما يرد إليه من إيرادات، حيث كان يجري تقديراً لها قبل ورودها. ويتمثل ذلك في خرس الثمار وتقديرها، وكتابة الصدقات، وأحماس الغنائم. وكان يتولى هذه العمليات أمناءه على المال، وكان يحتفظ بسجلات لكثير من أنواع النفقات التي يمكن تقديرها، مثل سجلات بأسماء المسلمين وذرياتهم لكي توزع عليهم الاعطيات طبقاً لها، ويعد العدة للنفقات غير المتوقعة، فيدخر لها جزءاً من الإيرادات العامة لمواجهةها عند حدوثها (2). وقد صح أن رسول الله صلوات الله وسلامه عليه كان يستوفي الحساب على عماله، ويحاسبهم على المستخرج والمصرف (3).

وعلى ذلك فإن المحاسبة الحكومية والقوائم المالية، والموازنة موجودة في الدولة الإسلامية منذ زمن النبي صلى الله عليه وسلم بما تحمله من خصائص وأهداف وأدوات وتطبيقات، وفقاً لظروف البيئة والعصر (4).

والحقيقة أن الموازنة العامة للدولة وجدت فكراً وتطبيقاً، وشكلاً ومضموناً في الفكر الإسلامي (5). فالدولة (مثلة بالرسول صلى الله عليه وسلم) هي الجهة المعنية المسؤولة عن تنفيذ الموازنة بالطرق والأساليب المختلفة التي تراها مناسبة ومحقة للمصلحة (6).

(1) محمود مرسى لاشين، التنظيم المحاسبي للأموال العامة في الدولة الإسلامية. بيروت: دار الكتاب للنشر، 1977، ص 306.

(2) زكرياء محمد بيومي، المالية العامة الإسلامية. القاهرة: دار النهضة العربية، 1979، ص 477.

(3) شوحي إسماعيل شحاتة، المرجع السابق، ص 12.

(4) المرجع السابق، ص 3.

(5) محمد عبد الحليم عمر، (الموازنة العامة في الفكر الإسلامي). مجلة الدراسات التجارية الإسلامية، العدد 1، 1984، ص 62.

(6) زكرياء محمد القضاة، بيت المال في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم. جامعة اليرموك: مركز الدراسات الإسلامية، ندوة مالية للدولة

في صدر الإسلام، مرجع سابق، ص 49.

وأماكن حفظ المال العام معروفة في عاصمة الدولة، وعلى مستوى الأقاليم المختلفة (1).

الفرع الثاني : تطور الموازنة العامة في الإسلام

إن منهجية الموازنة العامة للدولة المتعارف عليها في عصرنا الحاضر لم تتبع في التنظيمات المالية للمجتمعات الغربية والشرقية على حد سواء، حتى بعد القرون الوسطى، وذلك أن الموازنة العامة في الغرب كانت وليدة تطور استمر قرونا من الزمن، منذ نشوئه في إنجلترا وفرنسا وغيرها في القرون الوسطى إلى منتصف القرن العشرين، وطوال هذه الحقبة الزمنية كان الصراع قائما في تلك الدول بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية حول سلطة فرض الضرائب، وطرق الإنفاق، وتقييد سلطة الحاكم المطلقة في فرض الضرائب والإنفاق، وإخضاع سلطته لإذن مسبق من البرلمان في إطار الموازنة العامة والقواعد التي تحكمها.

أما في الإسلام فقد جاءت الشريعة الإسلامية منظمة ومبينة لسلطة ولي الأمر، ولحقوق وواجبات الرعية، كما حددت أسس فرض الضرائب، ومواعيد تحصيلها، وأساليب توزيع الموارد وأوجه إنفاقها، والقواعد المنظمة لها، ومنها قاعدة السنوية، والتعدد، والتخصيص، والمحلية وغيرها من القواعد التي تتميز بما الموازنة في الاقتصاد الإسلامي أو تلك التي تتفق فيها مع الموازنة في الفكر الغربي وتطبيقاته المعاصرة.

ومن هنا فقد وجدت في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم ومنذ فجر الإسلام أحكام شرعية تميز بين المال العام والمال الخاص، ثم تكاملت هذه الأحكام حسب تطور الوقائع حتى شمل المال العام أوجها من الموارد: منها الناشئ عن الحركة الحربية : كالغنائم والفبيء متضمنا واردات الأرض، والجزية. ومنها جبايات من رعايا الدولة : متمثلة في واردات واجب الإنفاق في سبيل الله على اختلاف صور تطبيقه ونطاقه (وواردات الزكاة) (2).

(1) المرجع السابق، ص 50 .

(2) سامي رمضان سليمان، مرجع سابق، ص 922 .

وبعد عهد الرسول صلى الله عليه وسلم توسعت موارد الدولة بعد فرض الخراج والعشور والجزية لبيت المال. وعندما اتسعت الفتوحات الإسلامية انتظمت شؤون الإدارة المالية، وتم ضبط الموارد والإنفاق وتسجيلهما، وذلك أخذًا بفكرة الدواوين، وازدادت موارد الدولة ونفقاتها، وقسمت خزائن الدولة إلى ثلاث خزائن : خزينة الأحماس، خزينة الخراج، وخزينة الصدقات⁽¹⁾.

وقد تناولت الشريعة الإسلامية بالتفصيل والتحديد مسألة اعتماد الإيرادات والنفقات، كالزكاة والغنمة، حيث يتم اعتمادها من طرف السلطة الدينية. أما ما يأتي بعد ذلك مثل الخراج والعشور وتوظيف الأموال فإن المنهج الإسلامي يؤكد على ضرورة الاعتماد المسبق من السلطة التشريعية، وهي أهل الحل والعقد والاجتهاد⁽²⁾.

ومن ذلك فعل عمر بن الخطاب رضي الله عنه في وضع الخراج والعشور، ومسا يذكره الفقهاء بخصوص حق الوالي في توظيف أموال جديدة على المسلمين بخلاف الزكاة⁽³⁾.

ومما ينبغي التنبيه إليه هو أن النظام المالي الإسلامي لا يرتبط بمرحلة تاريخية معينة فهو نظام صالح لكل زمان ومكان، وأما الموازنة العامة فهي أداة من أدوات المالية العامة للدولة حدد الله بعض إيراداتها ونفقاتها ولم يتركها كلها للحاكم، ولكنه ترك لولي الأمر تنظيم هذه المسألة، ولذلك يمكن القول أن الموازنة العامة في الإسلام من الناحية الفنية تنظيم كسائر التنظيمات التي تتطور بتطور المعرفة والعلوم، وتستفيد من ذلك بما ينسجم مع قواعدها، ولا يتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية.

(1) زكرياء محمد القضاة، مرجع سابق، إص 49.

(2) طارق عبد العظيم أحمد، (الموازنة العامة للدولة بين الفكر المحاسبي والفكر الإسلامي). مجلة الدراسات والبحوث التجارية، كلية التجارة بها، جامعة الزقازيق، 1985، العدد 1، ص 294.

(3) صلاح الدين عبد الحليم سلطان، سلطة ولي الأمر في فرض وظائف مالية (الضرائب). القاهرة: محر للطباعة والنشر والتوزيع، 1408 / 1988.

المبحث الثاني

مداخل الموازنة العامة للدولة

يقصد بمدخل الموازنة العامة تلك الصور المتعددة للموازنة، التي تبرز من اختلاف الزوايا التي ينظر إليها من خلالها، والتي تعكس بعض جوانبها الأساسية، كالجانب المحاسبي أو الإداري، أو القانوني، أو الاقتصادي، أو السياسي وغيرها. فكيف ينظر للموازنة العامة للدولة من خلال المدخل التالية :

- المدخل المحاسبي للموازنة العامة.
- المدخل الإداري للموازنة العامة.
- المدخل القانوني للموازنة العامة.
- المدخل الاقتصادي للموازنة العامة.
- المدخل السياسي للموازنة العامة .

المطلب الأول: المدخل المحاسبي للموازنة.

تعتبر الموازنة العامة أداة مالية ومحاسبية، بصفة أولية، تقع عليها مسؤولية جمع الأموال المقدره لاحتياجات النفقات السنوية. وينظر المحاسبون للموازنة العامة على أنها مجموعة جداول لأرقام حسابية، تتعلق بالاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها في الأغراض التي رصدت من أجلها، أي لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها الدولة لخدمة المجتمع وتحقيق المصلحة العامة، وجداول للإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها، وفقا لتقسيم أنواعها ومصادرها.

ويستمد من هذه النظرة وجود علاقة تأثير متبادل بين الموازنة العامة والمحاسبة، فما هي مجالات هذه العلاقة ؟ وما هي حلود التأثير المتبادل الناتج عنها ؟

الفرع الأول . علاقة الموازنة العامة بالمحاسبة.

ونبين العلاقة بين تبيئات الموازنة العامة، والنظام المحاسبي الحكومي⁽¹⁾ من خلال :

أولاً : النظام المحاسبي الحكومي ما هو إلا انعكاس لتبويات الموازنة العامة، يبين الشكل التنفيذي لها، معبرا عنه بأرقام المبالغ المنفقة والمحصلة فعلا، خلال السنة. وتظهر أهمية ارتباط الموازنة بنظام حسابات الحكومة في أن أسلوب تبويبها هو المحدد الرئيسي لطبيعة الدفاتر المحاسبية وأسس تبويبها، والقوائم والتقارير المالية وما تتضمنه من المعلومات⁽²⁾.

ثانياً : وجود علاقة وثيقة وموضوعية بين الجداول التفصيلية للموازنة، التي تشير إلى الاعتمادات المخصصة للإنفاق والجبائية، وبين الهيكل المحاسبي للموازنة، بحيث يقابل كل اعتماد مخصص في موارد الموازنة أو بنودها، حساب مستقبل ضمن مجمل الحسابات العامة للموازنة، مثل الاعتمادات المخصصة للأجور والمرتبات، وشراء الأثاث وغيرها، وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات، وفقا لأنواعها الموزعة في جداول إيرادات الموازنة.

ثالثاً : ارتباط حسابات التنفيذ لكل اعتماد بالحد الأعلى المقرر لها في الموازنة، حيث تعتبر الاعتمادات المتوقع إنفاقها، تخصيصات نوعية محددة تشير إلى تصريح للدائرة المسؤولة عن تنفيذ عقد الإنفاق دون تجاوز الحد الأعلى المرصود لها. أما الإيرادات فترتبط بالتسجيل والمتابعة، ووفقا لتوزيع النوعي المقرر في الموازنة، مما يجعل المبالغ المحصلة قد تتجاوز حجم الإيرادات المتوقع الحصول عليها، وذلك لطبيعة الإيرادات، وإجراءات جبايتها، وعلاقتها بالأوضاع الاقتصادية.

رابعا : تمثل الحسابات الختامية المرحلة النهائية لدورة الموازنة، وهي المرحلة التي تكشف عن الحوصلة الرقمية لحقيقة تنفيذ الموازنة، ومطابقة ذلك بالتقديرات المسجلة فيها.

(1) فهمي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 22 .

(2) سلطان محمد السلطان وصفي حسن أبو المكارم ، المحاسبة في الوحدات الحكومية والتطبيقات الاجتماعية . الرياض : دار المربح ، 1990/1410 ، ص 631 .

ولذلك يعتبر الحساب الختامي والموازنة العامة مكملين لبعضهما البعض في الحلقة المالية التي تحيط بالنشاط المالي خلال حركته الدورية، حيث يمكن أن تحكم على مدى دقة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها للواقع من خلال المقارنة بين أرقام الموازنة وأرقام الحساب الختامي⁽¹⁾.

الفرع الثاني : أثر المدخل المحاسبي على الموازنة العامة.

إن تحديد النظر إلى الموازنة العامة من خلال المدخل المحاسبي⁽²⁾ قد أدى إلى:

أولا : اعتبار الموازنة خطة مالية ومحاسبية، وجعلها عنصر من عناصر علم المحاسبة والنظام المحاسبي. مما يجعلها تبرز حجم الحاجات المطلوب إشباعها، في صورة نفقات مقيمة بمقدار المال المخصص لها، أي أن هذا المدخل لا يتضمن الاستفسارات عن كفاية العمليات، ومستوى الخدمات المطلوب إنجازها في إطار أنشطة الموازنة، العلاقات التنظيمية لها، وهو ما تتبعه الموازنة التقليدية.

ثانيا : إدراج بعض القواعد والأحكام الخاصة بتنفيذ أو رقابة أو تقييم الموازنة في تشريعات الأنظمة المحاسبية الحكومية، إضافة إلى ذلك، فإن عمليات الموازنة من حيث الإعداد والتنفيذ والمتابعة والرقابة قد أوكلت إلى الأجهزة المركزية للحسابات الحكومية سواء في الوزارات أو الهيئات العامة.

ثالثا : الموازنة العامة أحد العناصر الأساسية في النظام المحاسبي الحكومي باعتبارها⁽³⁾:

— تحدد حجم النشاط المالي للحكومي .

— توفر خطة مالية تضيئي المشروعية على الإنفاق العام، ويتولى النظام المحاسبي متابعة

تنفيذها.

(1) عماد الدين الشريبي ، الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية . القاهرة : المطبعة السلفية ، 1971 ، ص 8 .

(2) فهمي عمود شكري ، مرجع سابق ، ص 23 .

(3) عقلة محمد يوسف المبيضين ، النظام المحاسبي الحكومي وإدارته . عمان : دار وائل للنشر ، 1999 ، ص 78 .

— تتضمن الأنواع الرئيسية من الحسابات التي يتولى النظام المحاسبي مسك قيودها، حسب التصنيف الوارد في الموازنة عادة، وهي حسابات الإيرادات العامة والنفقات العامة.

ويتبين مما سبق أن لنظام الموازنة العامة للدولة إطارا محاسبيا، تتأثر به ويؤثر فيها، وأن المحاسبة تشمل مدخلات نظام الموازنة، وهي بيانات محاسبية واقتصادية، وفنية، واجتماعية وإدارية، وسياسية، كما تشمل مجموعة القواعد واللوائح القانونية التي تنظم دورة الموازنة بالإضافة إلى الجوانب المحاسبية في مراحل الموازنة ومخرجاتها العامة⁽¹⁾.

المطلب الثاني : المدخل الإداري للموازنة العامة.

يتمثل المظهر الإداري للموازنة العامة في توزيع المسؤوليات، على السلطات العامة، التنفيذية والتشريعية، بما ينسجم مع طبيعة العلاقات السياسية والتنظيمية القائمة بينها، في ظل شكل نظام الحكم السائد وقواعده الدستورية. وعلى هذا الأساس يمكن توضيح المدخل الإداري للموازنة من خلال تبسيط المفاهيم المتعلقة القواعد الإدارية لتنظيم الموازنة العامة وطبيعتها.

الفرع الأول : القواعد الإدارية لتنظيم الموازنة العامة.

يستخلص من دراسة تطور فكرة الموازنة العامة في التاريخ أن تنظيمها، وطرق توزيع المسؤوليات الخاصة بها، يرتكز على مبدئين رئيسيين⁽²⁾ هما:

أولا : إخضاع السلطة التنفيذية لإشراف الشعب عن طريق السلطة التشريعية، سواء في الفترة السابقة على إعداد الموازنة أو حال تنفيذها أو في المراحل اللاحقة على التنفيذ، ضمانا لحسن تنفيذ الموازنة العامة. وبذلك تخضع الموازنة وفقا لهذا المبدأ إلى القواعد التي تنظم علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية.

(1) محمد خالد المهاني، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية. دمشق : وزارة الثقافة ، 1994 ، ص 30 .

(2) زين العابدين بن ناصر، محاضرات في علم المالية العامة والتشريع المالي. القاهرة : دار الثقافة الجامعية، 1997/1998، ص 64 .

ثانيا : مجموعة القواعد الإدارية التي تنظم العلاقة بين المستويات المختلفة في السلطة التنفيذية، حيث تبين هذه القواعد كيفية تنفيذ الموازنة العامة، وطرق إعدادها ومتابعتها والرقابة على تنفيذها، وتحديد مسؤوليات واختصاصات كل مستوى إداري في السلطة التنفيذية.

ومرد ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تشرف على مختلف وحداتها وفروعها، وبالتالي فإن ممارسة المسؤولية من خلال الجهاز التنفيذي هو الذي يكفل تنفيذ خطة الموازنة العامة للدولة.

ويتطور مفاهيم الموازنة العامة وأبعادها، واعتبارها من الأسس الفنية المساعدة للمسؤول الإداري كونها أداة للتخطيط والرقابة والتنظيم والتوجيه في الوحدات الإدارية، تبلور مفهوم المدخل الإداري للموازنة⁽¹⁾، الذي يركز على الجانب الخاص هيكل الموازنة، ومفهوم وطرق قياس الأداء وتحديد وحدة العمل، وبيانات أداؤها، وذلك لتوضيح الدور الذي تلعبه الموازنة في مساندة الرئيس الإداري لمراقبة وحدته الإدارية، ولذلك يهتم المدخل الإداري بالموازنة أثناء إعدادها وقبل عرضها على السلطة التشريعية، وأثناء تنفيذها وبعد المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية.

الفرع الثاني : الطبيعة الإدارية للموازنة العامة.

إن المهام الإدارية والمهام المالية متكاملة، ويتم القيام بها بقصد ضمان المسؤولية القانونية، وتحقيق الاستخدام الكفء للموارد وضمان مرونة استخدامها⁽²⁾، غير أن المدخل الإداري يعتمد على بحث أعمق في عملية الموازنة العامة، أكثر من اعتماده على المظهر المالي، ولذلك فإن مؤيدي هذا المدخل يرون أنه من الجانب التنظيمي، فإن موقع الجهاز المسؤول عن الموازنة يجب أن يرتبط بالرئيس التنفيذي مباشرة، باعتبار الموازنة جهة استشارية للرئيس . ويعمل هذا المدخل على جمع وتوفير الحقائق ذات العلاقة بالتخطيط والتنفيذ والرقابة والمتابعة، ويسهل على الرئيس اتخاذ القرارات، وفقا للبيانات المختلفة عن الجوانب الإدارية.

(1) فهمي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 23 .

(2) محمد إسماعيل محمد ، الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة . الشارقة : مطبعة المعارف ، 1994 ، ص 59 .

إن المظهر الإداري عامل أساسي في جميع مراحل الموازنة وخطواتها، وتنظيم جميع النشاطات الإدارية وبرمجتها، كالمشتريات، والتدريب، والترقيات، والتعيينات، التي تتم بقرارات إدارية جذورها في الموازنة، وحدودها أيضا تقررها الموازنة⁽¹⁾.

من هذا يظهر للإداري أن عمليات الموازنة ليست عمليات كتابية محاسبية فقط، بل هي قرارات إدارية بالدرجة الأولى، لها قيمة مالية محددة، وتخدم أهدافا سياسية ومالية واقتصادية متفاوتة الأهمية⁽²⁾.

ويعتبر هذا المدخل من المداخل التي تدعم نظام البرامج والأداء، نظرا لما يوفره من مستلزمات العمل الإداري في مفهومه الحديث.

المطلب الثالث : المدخل القانوني للموازنة العامة.

الموازنة العامة أداة هامة تمكن السلطة التشريعية من فرض رقابتها على السلطة التنفيذية، ولذلك فقد دار جدال بين فقهاء القانون بشأن تحديد الطبيعة القانونية للموازنة، هل هي قانون أم عمل إداري من حيث الشكل والموضوع ؟

الفرع الأول : الموازنة قانون من حيث الشكل والموضوع .

يرى فريق من الدارسين للطبيعة القانونية للموازنة العامة للدولة أن :

أولا : الموازنة من حيث الشكل قانون⁽³⁾ كبقية القوانين الأخرى، تشمل على أحكام قانونية تمثل في مجموعها برنامجا كاملا لإدارة شؤون الدولة.

(1) المرجع السابق ، ص 8 .

(2) جميل جريسات ، موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق . القاهرة : المنظمة العربية للتربية الإدارية ، 1995 ، ص 9 .

(3) محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي . الإسكندرية : دار المعرفة الجامعية ، 1996 ، ص 318 .

ثانيا : الموازنة تمثل عملا إداريا في بعض جوانبها، وعملا قانونيا في البعض الآخر، وذلك نتيجة لطبيعة الموازنة. حيث هي من جانب النفقات العامة عملا إداريا، أما من ناحية الإيرادات العامة فهي تمثل عملا قانونيا، إذ يتطلب فرضها وجبايتها مصادقة السلطة التشريعية عليها، كما تمثل عملا إداريا بالنسبة للإيرادات المتأتية من بيع أو استغلال أملاك الدولة.

ثالثا : الموازنة قانون من الناحية الشكلية، وعملا إداريا من الناحية الموضوعية⁽¹⁾، فهي قانون من الناحية الشكلية، فقط لفقدانها للمعنى الفني الدقيق للقانون، ولعدم اشتغالها على قواعد عامة ملزمة، ولذا فالموازنة لا تخرج عن كونها عملا إداريا، يشترط الدستور عرضها على البرلمان لأهميتها، مما يوفر لها الصفة الشكلية للقانون⁽²⁾.

والراجح أن الموازنة قانون من حيث الشكل والموضوع⁽³⁾، لأنها تمر بجميع مراحل القانون، من حيث الإجراءات اللازمة للتشريع، وتتضمن أحكاما لا تختلف عن الأحكام القانونية في شيء. وأن اشتغال هذه الأحكام على جداول تقديرية للنفقات لا يخرجها عن مفهوم الأحكام القانونية، ذلك لأن بعض القوانين نفسها تحتوي على جداول تبين الحدود العليا للصلاحيات الممنوحة قانونا، كما هو الحال في حدود العقوبات المفروضة على مختلف الجرائم. أما عنصر الالتزام في قواعد الموازنة العامة فهو واضح في عدم إمكانية تجاوز حدود النفقات العامة، بالإضافة إلى القواعد الملزمة الأخرى التي تحدد شكلية التطبيق للنفقات المعتمدة، والإيرادات المقدرة في الموازنة.

وتأكد الصفة القانونية للموازنة العامة من ضرورة إقرار أسسها وقواعدها التي منها:

— هيكل تبويب الموازنة.

— طرق إعداد الموازنة والمصادقة عليها.

(1) عبد الحميد محمد القاضي، الاقتصاديات المالية العامة والنظام المالي في الإسلام. الإسكندرية: مطبعة الرشاد، (بلون تاريخ)، ص 266.

(2) محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص 415.

(3) فهمي محمود شكري، المرجع السابق، ص 25.

— سلطان . واختصاصات تنفيذ الموازنة .

— موعد تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية وتاريخ المصادقة عليه .

— تاريخ بدأ السنة المالية وانتهائها .

— طرق واختصاصات الرقابة على تنفيذ الموازنة .

الفرع الثاني : الموازنة عمل إداري من حيث الشكل والموضوع .

ويرى فريق ثاني من الدارسين أنه ينبغي أن نفرق بين الموازنة العامة ذاتها وبين قانون ربطها عند البحث في الطبيعة القانونية للموازنة، ذلك أن الموازنة العامة تحضر من قبل الحكومة التي تعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يسمى " قانون ربط الموازنة " .

وأما الموازنة ذاتها، وإن وافقت عليها السلطة التشريعية، فإن ذلك لا يمنحها الصفة القانونية، لا من جهة الموضوع باعتبارها لا تقرر قواعد عامة ودائمة. ولا من جهة الشكل حيث هي برنامج تعده السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيراد عن مدة محددة، يمثل جزء من اختصاصاتها التي تمارسها في شكل قرارات .

أما قانون ربط الموازنة، فإنه من حيث الشكل عملاً تشريعياً، لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين. أما من حيث الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري، لأنه لا يحتوي عادة على أية قاعدة عامة جديدة، ولا يعطي للحكومة أية سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية^(*) . ولكي تتمكن الحكومة من ممارسة حقوقها

(*) إن ما يدعم وجهة النظر هذه أن عدم إدراج أي دين على الدولة في الموازنة لا يلب صاحب هذا الدين حقه. ويعزز هذا الرأي أن الموازنة دائماً تظل عملاً إداري رغم موافقة المجلس النيابية عليها، ومن الطبيعي أن العمل الإداري لا يستطيع أن يلب حقاً، ولا ينبغي أن يطبقه القاضي إن هو فعل ذلك.

في تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات، لا بد لها من إجازة دورية غالباً ما تكون سنوية، تصدرها المجالس النيابية لأسباب سياسية ودستورية، ولكنها تظل عملاً إدارياً. ولذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية، ولا ينبغي أن يحتوي مشروع الموازنة العامة على إيرادات أو نفقات لا تجرد أساساً لها في القانون القائم⁽¹⁾.

ويحدث أن تنتهز الحكومة فرصة تقدم مشروع الموازنة العامة للمجلس النيابي لتدرج معها نصوص تشريعية حقيقية شكلاً وموضوعاً، أي قواعد عامة ودائمة، يقصد بها في الغالب تقرير ضرائب جديدة، وفي مثل هذه الحالة يكون قانون ربط الموازنة محتوياً على شيئين متميزين⁽²⁾:

1 — الموازنة : وهي عمل إداري من حيث الشكل والموضوع.

2 — النصوص التشريعية للملحقة بها : وهي قوانين من حيث الشكل والموضوع .

وتقصد الحكومات من وراء إقحام نصوص تشريعية في قانون ربط الموازنة، تلافياً للإجراءات الطويلة التي تمر بها القوانين، وتخري السرعة في تقريرها. ويعاب على هذا الفعل لأنه :

1 — يضمن قانون مؤقت لا يتعدى سنة مالية تشريعات عامة ودائمة، وذلك غير منطقي.

2 — يتطلب النظر بسرعة لا تلائم القوانين العادية، وفي ذلك خطر.

3 — وجود نصوص تشريعية حقيقية مع الميزانيات المختلفة، يربك تشريع الدولة.

المطلب الرابع : المدخل الاقتصادي للموازنة العامة.

الموازنة العامة عملية سنوية متكاملة المراحل، من تحضير وثيقة الموازنة وإعدادها، إلى متابعة ومراقبة التنفيذ، وتقييم النتائج المحققة بعد التنفيذ، فالموازنة العامة تتكامل مع عملياً السنوية الأخرى في إطار حركة النشاط الاقتصادي العام، وتمتد من ماضيها عبر حاضرتنا إلى مستقبلها،

(1) محمود رياض عطية ، مرجع سابق ، ص 415 .

(2) المرجع السابق ، ص 420 .

وعلى أساس الابداع التاريخي تتحدد وتتكامل الأهداف التي تسعى الموازنة إلى تحقيقها في ظل العلاقات الزمنية، وترتبط فعاليتها بفعاليات الاقتصاد الوطني⁽¹⁾، وعلى ذلك فإن المشكلة الأساسية لتحليل الموازنة العامة هي عملية توجيه الموارد المتوفرة عبر قنوات مختلفة، لتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة. ولذلك تطورت النظرة للموازنة العامة وللوظائف والمهام الاقتصادية التي تتولاها.

الفرع الأول : تطور النظرة للموازنة العامة.

فدما كان ينظر إلى الموازنة العامة على أنها مجرد جداول لاعتمادات النفقات التي تشبع حاجات الإدارة العامة للحكومة، مقابل إيرادات تغطي هذه الاعتمادات. وأن أهداف الموازنة العامة لا تتعدى تحقيق هذا الإنفاق، بأقل قدر ممكن، حتى تلتزم جانب الحياد، وعدم التدخل في الشؤون الاقتصادية للدولة، كما تلتزم بمبدأ التوازن.

وأما حديثاً فقد تطورت النظرة للموازنة العامة، بحيث أصبحت أداة تتدخل بواسطتها الدولة في مجال النشاط الاقتصادي والاجتماعي، مما أدى إلى زيادة عائدات الحكومة من الجباية أو الرسوم. وقد أدى ذلك إلى إحداث تغييرات جذرية في محتويات الموازنة، وفي الأساليب والطرق الفنية المستخدمة لإعدادها وتنفيذها، وفي الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها⁽²⁾.

لقد كان لهذا التطور آثاره، فقد تطورت دراسات الموازنة العامة في ميدان الاقتصاد التطبيقي، وخاصة في تخطيط الموارد وتخصيصها وتوزيعها حسب مختلف الحاجات والأهداف العامة، حتى أصبحت الموازنة في الفكر الحديث أحد فروع دراسات التخطيط الاقتصادي⁽³⁾، أو دراسات السياسة المالية، إلى الحد الذي أطلق فيه بعض كتاب الاقتصاد مفهوم سياسة الموازنة كمفهوم أكثر دقة وأعمق تفسيراً، للتعبير عن السياسة المالية والتخطيط المالي لمدة الموازنة،

(1) عادل أحمد حنيف، أساسيات المالية العامة. بيروت : دار النهضة العربية، 1992، ص 267.

(2) حس عواضة، مرجع سابق، ص 48.

(3) ليونز كرووسكي، المالية في الدول الاشتراكية. (ترجمة : صلاح دعبول)، بيروت : دار الطليعة، 1967، ص 20.

حيث تعبر الموازنة العامة عن حجم الإيرادات من الضرائب والرسوم والقروض العامة التي تقتطع من الدخل الوطني، وعن حجم النفقات العامة التي تمثل تدفقا نقديا في الدخل الوطني⁽¹⁾.

وتجسيدا لهذا المدخل أصبحت الموازنة أداة لمواجهة المشكلات في الاقتصاد الرأسمالي، وأداة فعالة لتدخل الدولة لدعم جهود التنمية الوطنية والتخطيط الاقتصادي في الاقتصاديات الاشتراكية. كما تشير إلى اتجاه الاقتصاد الوطني وتعبير عن مقاصده المتعلقة بالاستفادة من موارده.

الفرع الثاني : المهام الاقتصادية للموازنة العامة.

من وجهة نظر اقتصادية تشمل الموازنة العامة وظائف متنوعة ومتعددة تجعل منها وسيلة فعالة لتنفيذ السياسة الاقتصادية، التي من أولوياتها المحافظة على أهداف العمالة الكاملة، ودرجة معقولة من استقرار الأسعار، والتوازن في القطاع الخارجي، ومعدلا مقبولا للنمو الاقتصادي.

وفي الواقع فإن الموازنة كأداة للسياسة الاقتصادية تهدف إلى تحقيق بعض المهام التي منها:

أولا : تعميم التوازن في الاقتصاد.

تعمل الموازنة على تعميم التوازن في الاقتصاد باعتباره الوظيفة الأساسية لها⁽²⁾ بما يؤدي إلى توازن المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد الوطني، وبحيث تتضمن السياسات التطبيقية تثبيت وتحديد مقدار النمو الذي يتناسب مع حجم العمالة، واستقرار الأسعار، والتوازن في القطاع الخارجي، والذي يمكن تعجيله من خلال النفقات الإضافية في القطاعات المرغوب فيها والمطلوبة.

ثانيا : الكفاءة في تخصيص الموارد.

الكفاءة التخصيصة هي عملية أوليات تؤخذ بعين الاعتبار لأغراض تخصيص الموارد في الموازنة العامة، وأداء ذلك يتطلب تعيين ثقل وأهمية لكل من الأهداف المختلفة، وطرق تثبيت الأفضلية الجماعية، وتكوين قرارات حكم على العلاقات بين القطاعات الاقتصادية،

(1) فهمي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص27

(2) غازي عبد الرزاق الفخاض، المالية العامة تحليل أسس الاقتصاديات المالية . عمان : دار وائل للنشر ، 1997/1417 ، ص 96 .

والطلبات المتنافسة ضمن الحكومة ذاتها، وحول كيفية تأثير الإيرادات والنفقات والتمويل المقترحة عليها⁽¹⁾.

ثالثا : ضبط سياسة الاستقرار.

تتطلب وظيفة الاستقرار تقدير دقيق ومضبوط للأثر الاقتصادي للعمليات الحكومية على الاقتصاد الكلي للدولة، ولهذا الغرض تنظم الموازنة لكي تسمح بإجراء قياس مفهوم ومعتبر للواقع عن أثرها على الاقتصاد الوطني ككل، وفي تقدير وحكم هذا التأثير على الموازنة العامة بالذات.

كما أن مهمة الاستقرار تتعدّد بحقيقة أن الاقتصاديات العالمية مرتبطة ببعضها بالتجارة وتدفقات رأس المال، ولذلك يجب أن تأخذ الموازنة العامة في الاعتبار المشاكل المعقدة لتناسق السياسة الدولية وانعكاساتها على الأوضاع الاقتصادية للدولة⁽²⁾.

إن الدور المركزي الذي تلعبه الموازنة في الإدارة الاقتصادية لم يعد محل اختلافات، فبالرغم من اختلاف التوجهات حول دور الدولة، والاختلافات العديدة بين أفكار المدارس المتنوعة، والسياسات والتطبيقات التي تتبعها في ظل الظروف السائدة في الاقتصاد، لكن هناك عامل مشترك بينها يتمثل في الموازنة كونها أداة فعالة للإدارة الاقتصادية، فعبر سنوات عديدة تكون إدراك كبير بأثر وواقع الموازنة على الاقتصاد، وأثر الاقتصاد على الموازنة بشكل متبادل⁽³⁾، ولذلك يؤكد هذا المدخل على تحقيق تكامل الموازنة والتخطيط الوطنية للتنمية، ومن خلال ذلك برز مفهوم نظام التخطيط والبرامج والموازنة.

(1) المرجع السابق ، ص 203 .

(2) موسحريف رينشارد وموسحريف يحيى، المالية العامة في النظرية والتطبيق (ترجمة : محمد حدي السباح). الرياض: دار المريخ للنشر، 1992/1412، ص 33 .

(3) غازي عبد الرزاق الفناش ، مرجع سابق ، ص 71 .

المطلب الخامس: المدخل السياسي للموازنة العامة.

يمثل هذا المدخل أبرز مداخل الموازنة وأكثرها تعبيراً عن طبيعتها. فالموازنة العامة وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين السياسية والاقتصادية وغيرها. ولذلك تعتبر مرآة عاكسة للسياسة العامة للدولة، ومقياس لحركتها المستقبلية في الوسط الاجتماعي.

وبهذا فإن المظهر السياسي للموازنة يعني استعمالها كأداة سياسية لتحقيق أهم أهداف الدولة كترجمة الفلسفات العقائدية والحضارية، وتحقيق العدالة الاجتماعية وغيرها، وكمحصلة نهائية للتفاعل السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكخلاصة للجهد الحكومي العام بما يحويه من سياسات وأولويات وقرارات وغيرها⁽¹⁾.

ولاشك في أن لهذه المهام تأثير على الوضع السياسي للدولة، وأن للموازنة ذاتها دور سياسي تتضح معالمه بالنظر إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وسلوك صانعي السياسة والطبقة الناجبة من جهة ثانية.

الفرع الأول : علاقة الموازنة بالوضع السياسي للدولة.

يعكس هيكل الموازنة العامة الوضع السياسي للدولة من جوانب مختلفة⁽²⁾ :

— من حيث الشكل: دولة بسيطة أو مركبة.

— من حيث النظام السياسي: ديمقراطي أو غير ديمقراطي.

— من حيث السيادة : مستقلة أو خاضعة لدولة أخرى.

وتظهر النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة على النحو الذي يلائم طبيعة الوضع السياسي للدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة للمجتمع. وتبدو ملامح الإطار السياسي لعملية إعداد الموازنة العامة في حرص السلطات العامة في مختلف الدول، وهي تقوم بإعداد مشاريع

(1) نائل عبد الحافظ العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق. عمان : مؤسسة زهران ، 1990 ، ط2 ، ص 85 .

(2) زين العابدين ناصر ، مرجع سابق ، ص 47 .

ميزانيتها أو مناقشتها أو المصادقة عليها، أن تضيف لونها الإيديولوجي ورؤيتها السياسية على محتويات الموازنة بالمقدر الذي تحيء الإيرادات والنفقات معبرة عن ذلك.

ويمكن أن نلمس ذلك بالنظر إلى تغييرات أرقام الموازنة العامة للدولة من خلال خمسة مواقف أساسية تمثل مؤشرات هامة⁽¹⁾ هي :

أولاً : الموقف من الحاجات العامة للمواطنين التي تتباين بشأنها المواقف الإيديولوجية وسياسية :

— الحاجات العامة التي يدخل أمرا إشباعها في إطار الوظيفة العامة للدولة.

— الحاجات العامة مدخلات أم مخرجات للموازنة العامة.

— نوعية الحاجات العامة وجمهور المتفاعلين بها.

ثانياً : الموقف من التنمية، بحيث تختلف وجهات النظر حول دور الدولة في التنمية الشاملة.

ثالثاً : الموقف من قضية الأمن الوطني.

رابعاً : الموقف الذي تحدده السلطة العامة لنفسها في إطار العلاقات الدولية.

خامساً : علاقة القوى السياسية ببعضها و دورها في تشكيل السلطة العامة.

ولا شك في أن هذه الجوانب السياسية تزيد من أهمية الموازنة العامة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، حيث تلزم السلطة التنفيذية بتقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة التشريعية ليعتمده نواب الشعب، مما يعني إخضاع الحكومة للرقابة الدائمة للمجالس النيابية، التي تمارس ذلك عن طريق تعديل الاعتمادات أو رفض مشروع الموازنة.

ويمكن القول بصفة عامة، أن درجة تأثير المجالس النيابية في مشروع الموازنة العامة يعبر بوضوح عن مستوى الممارسة الديمقراطية في الدولة. ففي الأنظمة الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد نواب الشعب في البرلمان، أما في الدول الدكتاتورية فتتركز

¹ . على العربي وعبدالمعطي عساف . مرجع سابق ، ص 174 .

القوتان المشار إليهما في قبضة السلطة التنفيذية، مما يحول دون إخضاع هذه السلطة لرقابة حديثة ومؤثرة من جانب المجالس التي توجد في هذه الدول⁽¹⁾.

وفي كل الأحوال فإن الدور السياسي للدولة يتضح في ضوء الحقيقة التي مؤداها أن تخضع الموازنة العامة وتنفيذها يكونان دائما من سلطة من له السيطرة الفعلية في المجتمع⁽²⁾.

الفرع الثاني : الدور السياسي للموازنة.

وأما الدور السياسي للموازنة العامة فيبرز من خلال الصراع الذي يدور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حول اعتماد الموازنة العامة أو تعديلها بما يخدم مصلحة الأمة بمختلف شرائحها، حيث أن ما يتعلق بمالية الدولة يمس حقوق الأفراد وواجباتهم ويؤثر فيها، كما أن مالية الدولة تتأثر بالحوادث السياسية والاضطرابات الاجتماعية.

وإذا كان اعتماد الموازنة العامة قد أصبح من المبادئ الدستورية الراسخة في الدول ذات الحكم النيابي⁽³⁾، فإن اضطراب الأحوال المالية للدولة، وما ترتب عليها من مطالبات الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف عليها، قد كان سببا لكثير من الانقلابات الدستورية⁽⁴⁾.

بل إن الضغوط والاضطرابات المالية قد ولدت انفجارات سياسية وثورات دفعت إلى التغيير الشامل لموازن القوى السياسية في المجتمع⁽⁵⁾.

ويمكن تحديد المظهر السياسي للموازنة العامة⁽⁶⁾ في الأمور التالية :

(1) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 277 .

(2) محمد دويهار ، مرجع سابق ، ص 320 .

(3) شريف رمسيس تكلا ، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة . القاهرة : دار الفكر العربي ، 1979/1978 ، ص 352 .

(4) محمود رياض عطية ، مرجع سابق ، ص 421 .

(5) عبد الكريم صادق بركات ، الاقتصاد المالي . دمشق : منشورات جامعة دمشق ، 1992/1412 ، ط3 ، ص 341 .

(6) شوقي عبده السامي ، موازنة الموازنة العامة للدولة في ضوء الإسلام . القاهرة : مطبعة حسان ، 1983/1403 ، ص 21 .

أولاً: إن اعتماد الموازنة العامة يمكن المجالس النيابية من النظر في كافة المصالح العمومية، وفحص النظام الإداري برزته، للدرجة التي أصبحت فيها الموازنة أقرب إلى برنامج سياسي منها إلى تقدير للإيرادات والنفقات العامة، وإن كان ذلك هو الأساس.

ثانياً: تجدد المجالس النيابية في حاجة السلطة التنفيذية إلى مصادقتها على الاعتمادات المطلوبة، أكبر سلاح تنتصر به على عنادها، فتضطرها إلى الاستقالة برفض الموازنة، أو قبول إصلاحات هيكلية عميقة، قد تشمل حذف إحدى المصالح العمومية برفض الاعتمادات المطلوبة أو تعديل نظامها بتعديل اعتماداتها.

ثالثاً: تمكن الموازنة العامة السلطتين التشريعية والتنفيذية من فرض سيطرتها على مصالح الدولة، وما يجب أن تسلكه في العام القادم.

رابعاً: تؤثر الموازنة على التوازن السياسي بواسطة مزيج السلع والخدمات التي تنتجها الحكومة من خلال مشاريعها، حيث أن الحصص الضريبية التي تقع على عاتق المواطنين تؤثر على اختيارهم التصويتية، كما أن الكفاءة في تخصيص الموارد يمكن أن تؤثر سلباً على أسعار السلع والخدمات، وتحول دون التوازن الشامل للسوق، الذي ينعكس سلباً على توزيع الدخل، حيث أن مشاريع التمويل البديلة تؤثر على توزيع الدخل من خلال تقليل الدخل الذي يمكن إنفاقه الأشخاص على السلع والخدمات⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الموازنة العامة تأثرت بدرجة كبيرة بالأنظمة السياسية والنظريات الاقتصادية، وتطور المبادئ القانونية والتشريعات الحكومية، وأساليب وطرق الإدارة العامة، ومفاهيم ومبادئ المحاسبة وغيرها. وقد شكلت هذه العوامل المختلفة مداخل متنوعة تفاعلت كلها في بوتقة واحدة أفرزت الشكل العام للموازنة العامة للدولة.

ولا شك أن ما يجري في العالم اليوم من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، تحت مظلة العولمة، وبقيادة مؤسساتها المالية الدولية ومنظماتها العالمية، يؤثر في ليس فقط

(1) غزالي عبدالرزاق الشفا، مرجع سابق، ص 45.

في شكل الموازنة العامة، وإنما يمتد ذلك إلى مختلف مراحلها، مما يجعلها تعتمد منهجيات ليس بالضرورة منسجمة مع قانونها وأنظمتها ولوائحها.

ذلك أن معظم دول العالم الثالث، وعلى اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي، تعاني من مشكل المديونية الخارجية، ومن سوء إدارة الأموال العامة، وقد وجدت نفسها محتاجة إلى مساعد المؤسسات الدولية والمنظمات العالمية التي لا تنجد إلا من أعاد تنظيم اقتصاده الوطني حسب مقاييسها وتوجهاتها، وبذلك فإن الدولة التي تجدد نفسها في هذه الوضعية سوف تستخر كل أدواتها السياسية لخدمة هذا الهدف.

المبحث الثالث

مفهوم الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة، بل هي المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها.

وحيث أن مفهوم الدولة وفلسفتها قد تطور عبر العصور، فقد انعكس ذلك على الفكر المالي، ومن الطبيعي أن يؤثر ذلك في الموازنة فيجعلها تجاري في مفهومها وأهدافها مقتضيات التطور في فلسفة الدولة ووظائفها.

وسنحاول من خلال هذا المبحث استعراض مختلف وجهات النظر الفكرية والتشريعية التي حاولت شرح مفهوم الموازنة العامة، وذلك من خلال التطرق إلى:

— مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي.

— تعريف الموازنة في التشريعات الحكومية.

المطلب الأول : مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي.

وفي هذا المطلب سوف نوضح مفهوم الموازنة العامة للدولة في الفكر المالي من خلال التطرق إلى تطور مفهومها في الفكر المالي التقليدي القائم على الحياد واحترام القواعد الحقوقية والمحاسبية، والمفهوم الحديث للموازنة الذي يصل إلى حدود المصير السياسي للدولة. ويتضح من ذلك أن الفكر المالي قد مر بمرحلتين، ومن دون شك فإن لكل مرحلة تأثيرها على مفهوم الموازنة.

الفرع الأول : مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي.

يؤمن الفكر التقليدي بالتطور المتوازن للاقتصاد الوطني في ظل الأداء التلقائي لجهاز السوق، وفي نطاق الحرية الاقتصادية المطلقة، مما يؤدي إلى تحديد دور الدولة في الحفاظ على هيكل

الحرية الاقتصادية، وأداء المهام الأساسية في المجتمع كالدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، والمرافق العامة، التي توفر الخدمات الضرورية للإنتاج والتعليم والمواصلات والطرق وغيرها، وبذلك يكون دور الدولة قائم على الحياد، أي على هامش الاقتصاد الوطني، بحجة الحفاظ على المصلحة الخاصة، وعلى مقومات النظام المتمثلة في الملكية الفردية، والحرية الاقتصادية، وقوى السوق، دون التدخل للتأثير فيها عن طريق الجباية أو الإنفاق العام.

ومن هنا قامت فكرة الموازنة بالمفهوم التقليدي على مبدأ التوازن الرقمي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة. ووفق هذا أعتبر ظهور العجز في الموازنة خطراً حقيقياً، لأن معالجته عن طريق الاقتراض تسبب أزمة مديونية دائمة، كما أن لجوء الدولة إلى إصدار أوراق نقدية جديدة من شأنه إحداث حالة تضخمية مستمرة.

ووفق هذه النظرة التقليدية، فإن للفائض المنحقق في الموازنة بعض المساوئ على المستوى السياسي والاقتصادي، لأن السلطة السياسية تستخدمه عادة لأغراض انتخابية دعائية، مما قد يعمل على إيجاد نفقات ذات صفة دائمة في المستقبل وإلى حدوث عجز دائم في الموازنة. أما على المستوى الاقتصادي فإن الفائض عبارة عن مبالغ اقتطعت من الاقتصاد، تؤدي إلى تجميد جزء من القوة الشرائية، كان ينبغي أن تمويل مشاريع إنتاجية في إطار الموازنة. والواقع أن هذه النظرة التقليدية المحايدة تبالغ في إظهار مخاطر الاختلال في الموازنة، وإيجابيات توازنها الرقمي، رغم أن لكل الإجراءات في حالي العجز والفائض نتائج وآثار إيجابية يمكن تحقيقها⁽¹⁾.

ولقد كان شكل الموازنة العامة وفلسفتها متفقين تماماً مع المذهب الحر الذي كان يسود النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك المرحلة، مما جعل دور الدولة ينحصر في المهام الأساسية التقليدية في حين تركت أمور الاقتصاد لقوى السوق باعتبار أن المنافسة الحرة بين الأفراد هي الأداة المثلى لتحقيق الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

(1) نسطان السيوي، اقتصاديات المالية العامة. دمشق: دار طلاس، 1989، ص 72.

فلا عجب إذن أن كانت الموازنة العامة، في ظل هذا الفكر، مجرد بيان حسابي تقديري متوازن عن احتياجات الدولة الاتفاقية، ووسائل تدبير الموارد اللازمة لهذا الإنفاق، خلال فترة مقبلة، دون إعطاء أي اعتبار للمتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على المستويين المحلي والعالمى⁽¹⁾.

وقد استمر الوضع على حاله في الغرب حتى اندلاع الحرب الكونية الأولى، وما تبع ذلك من كساد رهيب، وانقراض شبه كامل في النظام الاقتصادي الرأسمالي، ثم الدمار والتخريب الذي لحق معظم دول العالم من جراء الحرب الكونية الثانية.

ولم تكن هذه التطورات الرهيبة، والكوارث الماحقة، لتمر دون أن تفرض على حكام الغرب ومفكرته أن يعيدوا النظر في كثير من القضايا التي كانت تعتبر عندهم في حكم المسلمات، وفي مقدمتها فلسفة الدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة للمجتمع.

وهذا ما جعل النظرة التقليدية القائمة على مبدأ التوازن الرقمي للموازنة العامة، تفقد أهميتها عمليا، لصالح الأفكار الحديثة في علم المالية العامة التي تعتمد على فكرة التوازن العام في الاقتصاد الوطني، وبذلك أصبحت الدولة تتدخل في تخطيط النظام الاقتصادي والاجتماعي لتوجيهه نحو التوازن، وإنشاء مناصب شغل جديدة، وتوزيع الدخل الوطني بما يحقق العدالة الاجتماعية⁽²⁾.

الفرع الثاني : مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي الحديث.

لقد تجاوز الفكر المالي الحديث مسألة التوازن الرقمي أو الحسابي، إذ لم يعد من الممكن الفصل بين التوازن المالي والتوازن الاقتصادي العام. بل ذهب بعض علماء الاقتصاد والمالية العامة إلى أن التوازن الاقتصادي العام قد يتحقق أحيانا على حساب العجز في الموازنة.

(1) حامد عبد المهدي درار ، مبادئ الاقتصاد العام . ط4، الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة ، 1979 ، ص 358 .

(2) علي العربي وعبد المنطى صافي ، ثورة الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية . عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1986 ، ص 15 .

فإذا كان لا يجوز القول بأن كل عجز في الموازنة يتصف بالإيجابية، فإن للموازنة لا ينبغي أن تكون بحالة عجز دائم، كما أن العجز قد يتضمن بعض الإيجابيات التي تجعل منه أداة لحل بعض المشاكل الاقتصادية، كحل أزمة البطالة عن طريق زيادة الإنفاق لزيادة الطلب، من خلال زيادة النفقات العامة إلى الحد الذي يضمن العمل المنتج للجميع، ومن خلال زيادة الإيرادات بواسطة الضرائب والقروض وغيرها من الأدوات المالية، بحيث يكون للموازنة العامة دور مؤثر في الحد من العجز الاقتصادي الناتج عن انتشار البطالة والركود الاقتصادي، مما يؤدي إلى إعادة التوازن المالي للموازنة العامة⁽¹⁾.

فالموازنة العامة من الناحية الاقتصادية تعتبر بمثابة خطة للتسيير المالي تعد في ضوء تفضيل اقتصادي يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للسلطة العامة، ويحقق تخصيص موارد معينة من أجل استخدامات محددة، لإشباع أكبر قدر ممكن من الحاجات العامة خلال فترة زمنية معينة، محددة بالسنة المالية⁽²⁾.

إن التطورات الحديثة في علم المالية العامة قد أدت إلى إدخال تعديلات أساسية على العناصر الثلاثة للموازنة التقليدية مست طابعها المالي، وتوازنها، ودوريتها السنوية⁽³⁾.

لقد أدت هذه التطورات إلى توسيع مجال تدخل الدولة، حيث أصبحت مسؤولياتها مباشرة عن تنظيم شؤون المجتمع، مما يؤدي إلى تحسين المستوى المعيشي لجميع المواطنين، وذلك عن طريق تقديم الخدمات اللازمة لهم في كافة مجالات الحياة كالصحة والتعليم والضمان الاجتماعي والقاعدة الأساسية وغيرها.

ومع تطور مفهوم الدولة، واتساع مجال نشاطها، ارتفعت نفقاتها، وتضاعفت احتياجاتها إلى مصادر جديدة للدخل لم تكن معروفة من قبل، الأمر الذي أدى بالضرورة إلى مضاعفة الآثار

(1) قحطان السوي، مرجع سابق، ص 73.

(2) المرجع السابق، ص 74.

(3) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 48.

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الناتجة عن عمليتي تحصيل الإيرادات، وصرف النفقات، وجعل الموازنة ترتبط بفلسفة الدولة السياسية والاقتصادية، وتمثل الوسيلة الفعالة في تحقيقها ميدانياً⁽¹⁾.

ولا شك في أن حقيقة هذا الهدف يتطلب من الدولة أن تستعرض كافة البدائل، وأن تقارن بين كافة الوسائل لتختار أكثرها ملاءمة، وأجداها في تحقيق أهداف المجتمع. وعلى الدولة أن توفر وسائل الرقابة الفعالة، وضمانات التنفيذ لما تستقر عليه من سياسات، في ضوء كافة التوقعات المرجحة للمتغيرات المحلية والدولية⁽²⁾.

إن النظرة الحديثة لمفهوم الموازنة العامة تعتبرها أحسن أداة لاتخاذ القرارات الحكومية، وفضل لمبدأ الأولويات، لذلك فإن هذه القرارات التي تمثل في مجموعها السياسة المالية للدولة تلعب فيها العوامل المختلفة دوراً رئيسياً، وبالتالي فالموازنة ليست مجرد إجراءات وأساليب إدارية وفنية فقط بالرغم من أهميتها في إعداد الموازنة وتحقيق أهدافها، وإنما هي وسيلة رئيسية من وسائل تنفيذ السياسة العامة للدولة⁽³⁾.

ويلاحظ أن هذه النظرة الحديثة للموازنة العامة تعتبر الخصائص الوظيفية التقليدية من المستلزمات الأساسية للموازنة، لأنها تحقق أهداف الرقابة القانونية والإدارية، والسيطرة السياسية. وبسبب ذلك تعقدت وظائف الموازنة، وتباينت وجهات النظر إلى أولويات الوظائف التي يجب أن تحققها الموازنة، ومدى إمكانية التوفيق بين هذه الوظائف. وبموجب ذلك عرفت الموازنة العامة بتعاريف مختلفة، سواء في مؤلفات المالية العامة، أو في التشريعات المختلفة للدول.

المطلب الثاني : تعريف الموازنة بين التشريع الحكومي والفكر المالي.

إن اصطلاح الموازنة يعني أصلاً حقبة النقود أو محفظة النقود العامة، التي استخدمت كدعاء لإيرادات ونفقات الدولة. وقد أطلق هذا المصطلح في بريطانيا على الحقبة الجبلدية

(1) علي العربي وعبد المطلب عساف ، المراجع السابق ، ص 15 .

(2) حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سابق ، ص 359 .

(3) فهسي محمده شكري ، مرجع سابق ، ص 30 .

التي يحمل فيها وزير الخزانة إلى البرلمان الوثائق التي تتضمن احتياجات الحكومة إلى النفقات ومصادر تمويلها. وحديثاً أصبح المصطلح يطلق على الوثائق التي تختويها الحقبة أي المخطط التي تتضمن النفقات الحكومية وتمويلها، والتي تقدم إلى السلطة التشريعية لإقرارها⁽¹⁾.

وأما موضوع الموازنة العامة فقد تعددت التعاريف المتعلقة به، وتفاوتت من حيث شموليتها وتكاملها، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى طبيعة الجوانب التي ينظر من خلالها للموازنة، سواء في القوانين والتشريعات الحكومية أو في مؤلفات المالية العامة والاقتصاد.

الفرع الأول : تعريف الموازنة العامة في التشريعات الحكومية.

فمن مصادر قانونية مختلفة، أوردت تشريعات بعض الدول تعريفات متعددة للموازنة العامة للدولة⁽²⁾، منها:

— تعريف القانون الفرنسي للموازنة العامة بأنها: " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية المالية ".⁽³⁾

— وتعريف القانون البلجيكي للموازنة العامة بأنها: " بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية ".⁽⁴⁾

— وتعريف القانون الأمريكي للموازنة العامة بأنها: "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقدم، واقتراح الجباية المبسطة فيها ".⁽⁵⁾

— وتعريف القانون اللبناني للموازنة العامة بأنها: "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق".⁽⁶⁾

(1) حفلة محمد يوسف الميضي، مرجع سابق، ص 116 .

(2) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 41 .

— ويعرف القانون المصري الموازنة العامة بأنها: " البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة. وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة " (1).

— أما القانون العراقي فيعرف الموازنة العامة للدولة بأنها: " الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة " (2).

— وأما دليل المحاسبة الحكومية للأمم المتحدة فيعرف الموازنة العامة بأنها "عملية سنوية للتخطيط والتنسيق والرقابة على استخدام الموارد في الدولة بكفاية لتحقيق الأهداف المطلوبة" (3).

وهكذا نجد أن تعريف الموازنة العامة متقارب في مختلف التشريعات الحكومية، وأن جميعها تعتبر الموازنة صك (أو وثيقة ، أو برنامج)، يضم طرفين هما: الإيرادات والنفقات العامة، ويتعلق بثلاثة مراحل متتالية هي: التحضير والمصادقة والتنفيذ.

الفرع الثاني : تعريف الموازنة العامة في مؤلفات المالية العامة.

أما في مؤلفات المالية العامة جاءت تعريف للموازنة العامة تتماشى مع النظرة الحديثة لمفهوم الموازنة وعلاقته بسياسة ووظائف الدولة. ومن هذه التعاريف ما يلي:

— الموازنة العامة للدولة هي "وثيقة تحتوي على النشاطات والأهداف لفترة زمنية محددة مقرونة بمعلومات عن مصادر التمويل والإنفاق وكيفية الوصول إلى الأهداف المرسومة" (4).

(1) قطب إبراهيم محمد ، الموازنة العامة للدولة . القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1977 ، ط2 ، ص 10 .

(2) فهسي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 29 .

(3) الأمم المتحدة ، دليل المحاسبة الحكومية (ترجمة : فواد بونس) . القاهرة : المنظمة العربية للتعليم الإدارية ، 1972 ، ص 15 .

(4) نائل عبد الحافظ العرنانة ، مرجع سابق ، ص 81 .

— الموازنة العامة هي عبارة عن " توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالبا ما تكون سنة(¹)".

— الموازنة العامة هي " بيان تقديري سنوي مفصل و معتمد يحدد الإيرادات والنفقات التي تقوم بها هيئة عامة لتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسمى إليها(²)".

— الموازنة العامة للدولة هي: " وثيقة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة محدودة ومقبلة من الزمن غالبا ما تكون سنة والتي يتم تقديرها في ضوء الأهداف التي ترنو إليها فلسفة الحكم(³)".

وقد وجدنا أن كاتبنا واحدا(⁴) يعالج تعريف الموازنة معالجة أكثر دقة، ويقدم أكثر من تعريف لهذه الكلمة، منها ما يعتمد على الغرض من الموازنة، وعليه فقد ينظر إلى الموازنة كوثيقة (تحتوي كلمات وأرقام، وتقرح نفقات لأغراض وبنود معينة)، أو كسلوك مقصود أو كنبؤ (تصح وسيلة ارتباط بين المصادر المالية والسلوك الإنساني لتحقيق أهداف وسياسات معينة)، وكسلسلة من الأهداف تحل له تكاليف محددة، أو كجهاز وأداة للاختيار بين بدائل للإنفاق، أو كخطة عندما يتم التنسيق بين عدة خيارات أو بدائل لتحقيق هدف ما، أو كوسيلة لتحقيق وضمنان الفعلية، أو كعقد (بين البرلمان والسلطة التنفيذية)، أو كمجموعة التزامات متبادلة ورقابة متبادلة.

ونفس الكاتب يرى(⁵) أنه يمكن النظر إلى للموازنة العامة للدولة على أنها الخطة التي تقوم على تنبؤ مدروس لنفقات الدولة وإيراداتها، والتي تعكس سياسات الدولة المختلفة من حيث تحديد أولويات الإنفاق، واختيار البرامج، والمشاريع التي تحقق الأهداف العامة، وبمشاركة أجهزة

(¹) عادل أحمد حشيش ومعتضى رشدي شعبة ، مقدمة في الاقتصاد العام . الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة للنشر، 1998، ص 131 .

(²) صلاح الدين عبد الحليم سلطان، مرجع سابق، ص 161 .

(³) فهسي عمود شكري ، مرجع سابق ، ص 29 .

(⁴) آرون فلينا فسكي ، " الكفاءة من وجهة نظر الاقتصاد السياسي " في كتاب : " معلومات اتخاذ القرارات الاقتصادية والمالية في ظل نظام

التخطيط والبرمجة والموازنة " ، ترجمة : محمد سعيد أحمد و محمد حامد إبراهيم . عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1976، ص 14 .

(⁵) عقلة محمد يوسف الميعين ، مرجع سابق ، ص 116 .

حكومية كثيرة، واهتمام فئات اجتماعية عديدة ضمن تصعيد قرارات الموازنة بين المستويات الإدارية المختلفة، مما جعل عملية التخصيص تتميز بالتعقيد .

وقد نظر كاتب آخر للموازنة العامة من عدة زوايا، فاعتبرها⁽¹⁾ :

— أداة لتوزيع الإيرادات وتخصيصها بين القطاعات الإنتاجية والاقتصادية المختلفة من زاوية محدودة المصادر وندرتها.

— وأداة تسعى لتحقيق أكبر إنتاجية ممكنة باستعمال الموارد المحدودة من زاوية الكفاية الاقتصادية والإدارية.

— ومن زاوية النمو تعتبر الموازنة العامة وسيلة لاستثمار الأموال على أفضل وجه يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

— أما من زاوية العدالة الاجتماعية فالموازنة هي أداة فعالة لتحقيق التوزيع العادل للدخل الوطني.

— وهي من الزاوية السياسية سجل لتناجج الصراع والتفاوض السياسي، وخلاصة للعملية السياسية وما تتضمنه من أولويات وأهداف وسياسات وتوجيهات وغيرها.

— كما تعتبر الموازنة العامة من منظور تخطيطي خطة مالية قصيرة الأجل.

ومن البيان السابق يتضح أنه من الصعب إيراد تعريف جامع للموازنة العامة، غير أن هناك اتفاق حاصل حولها في مضامين بعض التعاريف، كاعتبارهم الموازنة، خطة مالية قصيرة المدى تضعها الحكومة، أو فن تنسيق المصالح المتنافسة، أو تحويل الموارد المالية إلى أهداف إنسانية، غير أن الذي لا خلاف حوله هو أن الموازنة العامة عملية سياسية.

إن هذه التعاريف التي ورغم اختلافها في التفاصيل أو التراكيب اللغوية، فإنها تشترك في مضامين متعددة، هي الخصائص الرئيسية مميزة التي تعكس المعنى التفصيلي الشامل للموازنة العامة للدولة.

(1) نائل عبد الحافظ المراملة ، مرجع سابق ، ص 82 .

المبحث الرابع

خصائص الموازنة العامة وتميزها عما قد يختلط بها

الموازنة العامة هي وثيقة مالية ومحاسبية، لها خصائصها التي تميزها عن غيرها من الوثائق التي قد تختلط بها. ولذا نحتاج في هذه الدراسة إلى توضيح ذلك من خلال العنصرين التاليين:

— خصائص الموازنة العامة للدولة.

— الموازنة العامة وتميزها عما قد يختلط بها.

المطلب الأول: خصائص الموازنة العامة للدولة.

يستخلص من المفاهيم التي أوردناها أن للموازنة العامة خصائص رئيسية يمكن تصنيفها في مجموعتين: الموازنة العامة كوثيقة وخطّة، والموازنة العامة كأداة لتدخل الدولة.

الفرع الأول : الموازنة العامة وثيقة وخطّة.

تذهب بعض التعاريف إلى اعتبار الموازنة العامة وثيقة رسمية وتشريعية، بينما تعتبرها أخرى خطة عمل مستقبلية شاملة ومرنة.

أولاً : الموازنة العامة وثيقة رسمية وتشريعية.

1 — الموازنة العامة وثيقة رسمية، لأنها تصدر عن جهة رسمية هي الحكومة، وهي لذلك تمثل اعترافاً علنياً ومحدداً من الحكومة لمجتمعها أو غيره يتضمن مستقبل النشاط المالي للحكومة.

2 — الموازنة العامة وثيقة تشريعية، لا تتضمن جميع حواصي القانون، بل هي سند، أو وثيقة، أو صك، أو برنامج، أو أنها عمل إداري بحت. والحقيقة أن الموازنة تألف من قانون

الموازنة وبه تقدير لمجموع الإيرادات والنفقات السنوية، ومن جداول إجمالية وتفصيلية ملحقة به، وفيها تفصيل الإيرادات المقدرة، والاعتمادات المرصودة للنفقات (1).

ثانيا : الموازنة العامة خطة سنوية مستقبلية شاملة ومرنة.

1 — الموازنة العامة خطة سنوية، فهي جزء من التخطيط المالي قصر الأجل لعمل الحكومة لمدة زمنية مقبلة تسمى السنة المالية. وقد تتطابق السنة المالية مع بداية ونهاية السنة المحاسبية أو الميلادية. كما قد تبدأ وتنتهي بتاريخ آخر خلال السنة.

2 — الموازنة العامة خطة عمل مستقبلية، تستند إلى مجموعة من التنبؤات والافتراضات والتقديرية والاجتهادات التي تداخل خلالها المعطيات المؤكدة مع المعطيات غير المؤكدة، والاعتبارات الفنية مع الاعتبارات السلوكية بجميع أبعادها ودوافعها، والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية والإقليمية والدولية. ومن هنا تبرز أهمية الموازنة العامة في مساعدة ذو الاهتمام على كشف المستقبل، وتحديد أبعاده المتوقعة، خلال الفترة المقدرة للموازنة. وكما كانت قراءة هؤلاء دقيقة، وتحليلهم موضوعي وشامل، في إطار أهم متغيرات الموازنة ومحدداتها، كانت نتائجهم وترتيبهم أكثر دقة وفعالية (2).

3 — الموازنة العامة خطة شاملة تعطي آثارها جميع النشاطات والمستويات التي تنظم سير المجتمع الدولة خلال السنة المالية المحددة، ولهذا تقتضي ضرورة ترشيدها مضمونها، وتحقيق واقعيتها، أن تشارك مختلف الجهات في جميع مراحل دورة الموازنة.

4 — الموازنة العامة خطة مرنة، إذ يفترض في الموازنة العامة أن تتميز بالمرونة الكافية التي تجعلها قادرة على مواجهة أي تغييرات قد تحدث أثناء السنة المالية التي تغطيها، مما يزيد من احتمال نجاحها في تحقيق أهدافها. وهذه خاصية افتقرت إليها الموازنة التقليدية.

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 46 .

(2) علي العريفي وعبد المصطفى عساف، دورة الموازنة العامة ومنشاكلاتها في الدول النامية، مرجع سابق، ص 12 .

وبذلك تعكس الموازنة العامة السياسات العامة، والأولويات والأهداف التي تسعى الحكومة لتنفيذها، خلال السنة المالية المحددة، فهي تبين مختلف أوجه إنفاق الأموال العامة، وطرق وأساليب جبايتها، ومصادرها المتنوعة.

الفرع الثاني : الموازنة العامة أداة لتدخل الدولة.

لقد أصبحت الموازنة العامة أداة الدولة المعاصرة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد تطور مفهوم الدولة وتوسع مجال نشاطها، مما أدى إلى مضاعفة احتياجها إلى مصادر جديدة وإضافية للدخل نتيجة زيادة نفقاتها. الأمر الذي أدى إلى مضاعفة الآسار المختلفة التي تترتب على عمليتي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وإبراز الموازنة العامة كأداة حاسمة في كثير من الأحيان⁽¹⁾. وأهم ما يمكن أن نخدثه الموازنة العامة في هذا المجال هو:

أولا : مواجهة الأزمات الاقتصادية من خلال وقوف الحكومة في الاتجاه المعاكس للتيارات السائدة.

ثانيا : تحقيق التطور والتوازن الاقتصادي العام، ويبدو ذلك في قيام الدولة عن طريق الموازنة العامة بتخصيص جزء من النفقات العامة من أجل: إنحاز بعض الاستثمارات الأساسية في بعض فروع النشاط الاقتصادي في محاولة لرفع معدلات الإنتاج الوطني. وتقديم العون والحماية اللازمة للصناعات الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة. وتخصيص مشاريع تنمية للمناطق الفقيرة في الدولة من أجل توفير فرص النمو المتوازن لمختلف الأقاليم.

ثالثا : إعادة توزيع الدخل الوطني، وذلك عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة للفتات ذات الدخل المحدود، أو عن طريق إعادة تنظيم سياسة الأجور بما يقلل من التفاوت بين الفئات المختلفة للأجر، أو عن طريق توجيه الإعانات للفتات الأكثر حرمانا.

(1) عبد المعطي عساف ، (المحدثات الأساسية لنورة الميزانية العامة) . مجلة العلوم الاجتماعية ، جامعة الكويت ، المجلد 14 ، العدد 2 ، 1986 ، ص 236 .

رابعا : رفع مستوى الكفاءة الإدارية للجهاز الحكومي، إذ أن عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة العامة تتطلب إجراء اتصالات على مدار العام بين مختلف الوحدات الإدارية للتنسيق والتشاور والتنظيم والتقييم المتواصل من أجل زيادة مستويات الأداء للجهاز التنفيذي.

خامسا : الموازنة العامة أداة رقابية للنشاطات الحكومية، تحقق مبدأ المسؤولية والمحاسبة في النظم الديمقراطية. وتساعد البرلمان على كشف الانحرافات، وتحديد الفروق بين ما تم تخطيطه، وما تم إنجازه في الواقع، وتمكن من تحديد أسباب الانحرافات وكيفية معالجتها مستقبلا. إن الوظيفة الرقابية للموازنة تحقق في المجتمعات الديمقراطية عن طريق فصل السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، وخضوع الجميع لمبدأ الشرعية القانونية، ومساءلة السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، بالإضافة إلى الرقابة الإدارية والداخلية والتنفيذية مثل رقابة وزارة المالية⁽¹⁾.

وتعتبر الموازنة العامة للدولة لعدة سنوات متعاقبة جزءا من التاريخ الاقتصادي للدولة، حيث أنها تحتوي على جميع المعلومات المتعلقة بالنشاط الحكومي، في الماضي والحاضر والمستقبل، وبالتالي فهي وثيقة مرجعية في دراسة تطور المالية العامة للدولة وعناصرها الأساسية، وتفجر السياسة المالية واتجاهاتها⁽²⁾.

وأخيرا فإن الموازنة العامة تبرز كأهم وثيقة يستطيع المسرء من خلالها أن يتعرف على اتجاهات السياسة العامة، وعلى معادلة القوى السياسية التي حكمت وضعها، وذلك على اعتبار أن الموازنة العامة ليست إلا وثيقة تتضمن توزيعا للقيم المادية العامة خلال عام كامل، وأن العملية السياسية ما هي إلا عملية التوزيع السلطوي للقيم⁽³⁾.

(1) نال عبد الحافظ العراملة ، مرجع سابق ، ص 83 .

(2) لمرجع السابق ، ص 84 .

(3) علي العربي وعبد المظفي هساف ، إنارة المالية العامة ، مرجع سابق ، ص 115 .

المطلب الثاني: الموازنة العامة وتميزها عما قد يختلط بها.

إن واجب استكمال توضيح مفهوم الموازنة العامة يتطلب التعرض لما قد يختلط بالموازنة من مصطلحات ووثائق مالية ومحاسبية تتداخل معها في بعض المفاهيم. أو الفترة الزمنية، أو موضوع النشاط وغيرها من المجالات التي تمثل عوامل اختلاف وتميز، أو شبه وتوافق. ولذا يتطلب الأمر إجراء مقارنة بين الموازنة العامة وبين غيرها من الميزانيات.

الفرع الأول : الموازنة العامة أم الميزانية العامة.

يستخدم اصطلاحاً " الموازنة العامة" و "الميزانية العامة" بشكل مترادف، ويؤيدان نفس المدلول في قوانين موازنات الدول العربية وتشريعاً كما المختلفة⁽¹⁾، وفي كتب المالية العامة والمؤلفات المتخصصة في علم الموازنة العامة⁽²⁾.

ويحاول بعض الباحثين التمييز بين كلمتي الموازنة والميزانية، حيث يطلق على الموازنة العامة لفظ الميزانية العامة، إلا أن لفظ الميزانية لفظ مولد، فإطلاق لفظ الموازنة العامة هو الأولى⁽³⁾.

إن كلمة موازنة مشتقة من وزن بين الشيين، فقد جاء في لسان العرب: "وازنت بين الشيين ميزانية ووزانا ووازنه: عادله وقابله"⁽⁴⁾. وقد أخذت لفظة الميزانية من الموازنة، وتعني المقابلة بين شيين، والتعادل بينهما.

إن تعبير الموازنة العامة أكثر دلالة وانطباقاً على التوازن، والذي يعني التوازن بين الإيادات والتنفقات عنصري الموازنة العامة⁽⁵⁾.

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 30.

(2) سليمان اللوزي وفصل مرار ووال العكشة، إداة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق. عمان: دار المسيرة، 1997، ص 17.

(3) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط. الظهران: المكتبة العلمية، (بدون تاريخ)، المجلد الثاني، ص 1041.

(4) جمال الدين بن منظور، لسان العرب المحيط. بيروت: دار الجليل ودار لسان العرب، 1988/1408، المجلد 6، ص 921.

(5) عبد الحمى الخولي، مرجع سابق، ص 35.

وأما لفظة "ميزانية" فهي اصطلاح حديث، تم استخدامه من طرف بعض الكتاب المعاصرين، وتم تداوله في العمل اليومي وبين العاملين في الجهاز الحكومي، والعاملين في القطاع الخاص، ولم يكن معروفا في العصور القديمة، وميزانية الدولة هي سجل تتعادل فيه موارد الدولة مع نفقاتها⁽¹⁾.

هذا التباين في استخدام المصطلحين لقصد واحد كان موضع مناقشة خيرا للموازنة العرب في عدة مؤتمرات⁽²⁾. عقدتها المنظمة العربية للعلوم الإدارية، منها المؤتمر الخامس بالكويت عام 1969، و المؤتمر السادس بالقاهرة عام 1972، والندوة العلمية المنعقدة في تونس عام 1980. وقد أوصت كل هذه المؤتمرات العربية باستخدام مصطلح "الموازنة"، لأن استعمال مصطلح "الميزانية" يدعو إلى الخلط مع مصطلح "الميزانية العمومية" المستخدم في علم المحاسبة.

وفي الواقع العلمي من النادر أن نجد دولة أو حكومة تستطيع أن تحقق توازنا دائما بين إيراداتها ونفقاتها. وحقيقة الأمر أن العملية هي عملية سعي مستمر نحو موازنة الطرفين، الشيء الذي جعل كلمة موازنة أكثر دقة في التعبير عن الحالة الفعلية لوضعية الموازنة العامة⁽³⁾.

وبالرغم من هذه الأسباب العلمية، فإنه ولأسباب موضوعية تتعلق بالدراسة التطبيقية، فضلنا استعمال لفظ "الميزانية"، في الجزء التطبيقي من الدراسة والذي يتناول الحالة الجزائرية، وذلك راجع لاستعمال لفظ "الميزانية العامة" في العرف الحكومي والتشريع المالي بالجزائر، بدل من لفظ "الموازنة العامة".

ولعل هذا الاستعمال المزدوج للمصطلحين معا في هذه الدراسة يؤكد حقيقة أن مضمونهما واحد.

(1) سليمان اللوزي وأعرود، مرجع سابق، ص 18.

(2) فهدى محمود شكري، مرجع سابق، ص 31.

(3) بلال الكبالي، إدارة الموازنة العامة في ظل مالية الدولة. العين: مطبعة الراقيين، 1984، ط 2، ص 21.

الفرع الثاني : الموازنة العامة والميزانيات العمومية للمؤسسات.

تعرف الميزانية العمومية للمؤسسات بأنها بيان يصور المركز المالي للمؤسسة في نهاية السنة المالية لها، وعلى هذا الأساس فهي تتضمن أرقاماً فعلية في تاريخ محدد، بنتائج النشاط الإنتاجي في خلال العام الذي انقضى، خلافاً للموازنة العامة التي تتضمن أرقاماً تقديرية عن سنة مقبلة، أي ما يتوقع تحصيله من إيرادات عامة خلال العام القادم، وما ينبغي أن يكون عليه الحال بالنسبة للإنفاق العام⁽¹⁾.

وكذلك فإن الميزانية العمومية للمؤسسات تتضمن أرصدة الأصول والخصوم (الموجودات والمطلوبات)، بينما يتضمن الموازنة العامة للدولة النفقات العامة والإيرادات العامة، أي المبالغ المنتظر إنفاقها، وأوجه هذا الإنفاق، والمبالغ التي ينتظر تحصيلها، ومصدر هذه الموارد.

الفرع الثالث : الموازنة العامة والموازنة الاقتصادية.

الموازنة الاقتصادية (أو القومية) عبارة عن بيان يتضمن تقديرات مستقبلية لما ينتظر أن تكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع خلال العام القادم، ويتضمن حجم وتكوين الدخل الوطني، وتداوله وتوزيعه بين الاستهلاك والاستثمار بشقيهما العام والخاص، والمعاملات الخارجية، وما يتضمنه كسل ذلك من إيرادات ونفقات⁽²⁾.

وتحتوي الموازنة الاقتصادية على عنصرين: النفقات القومية أي الإنفاق الكلي، والإيرادات القومية أي الطلب الكلي. فالنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن يستهلكها أو يدخرها المجتمع، بينما تمثل الإيرادات القومية نتاج النشاط الاقتصادي بمختلف أنواعه⁽³⁾.

(1) علي لطفى، المصداقات المالية العامة. القاهرة: مكتبة عين شمس، 1988/1987، ص 255.

(2) عبد الحميد محمد القاضي، مرجع سابق، ص 265.

(3) محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص 412.

ومن هنا يبدو أن الموازنة الاقتصادية أشمل من الموازنة العامة، فبينما تعكس الثانية تقديرات النشاط الاقتصادي للدولة، كشخص اعتباري، فإن الأولى تعكس تقديرات النشاط الاقتصادي للمجتمع بأسره، بما في ذلك الدولة، وذلك عن فترة زمنية واحدة⁽¹⁾.

وهما بهذا يتفان في كونهما يتضمنان أرقاما تقديرية، عن فترة زمنية مقبلة، غالبا ما تكون سنة. أما أوجه الاختلاف بينهما، فإنه إضافة إلى شمول الموازنة الاقتصادية، فهي لا تحتاج إلى اعتماد السلطة التشريعية، خلافا للموازنة العامة التي تعتبر مصادقة السلطة التشريعية عليها مرحلة أساسية، لا تكتمل دورتها إلا بها.

ورغم هذا، فالصلة وثيقة بين الموازنة العامة والموازنة الاقتصادية، فالبيانات التي تتضمنها هذه الأخيرة تسترشد بها الحكومة في رسم سياسة مالية فعالة أو خطة رشيدة، عن الفترة التي تغطيها الموازنة العامة.

ولعل من أعظم النواحي الفنية أهمية في منهجية الموازنة العامة ما يتمثل في ملاءمتها الحسابات الاقتصادية(القومية) وإدماجها فيها، حيث يكون أصل مدخل حسابات الموازنة العامة في الحسابات الاقتصادية القومية باعتبارها جزء من إطارها الفكري السذي يستند إلى المنهج الاجتماعي والوظيفي، إلا أن الموازنة العامة تستمر وفيه لأصولها الفنية، محافظة على طبيعتها وقواعدها⁽²⁾.

الفرع الرابع: الموازنة العامة والموازنة النقدية.

يقصد بالموازنة النقدية ذلك البيان الذي يتضمن تقديرا لموارد المجتمع من النقد الأجنبي، وأوجه استخدامات هذه الموارد، خلال فترة مقبلة غالبا ما تكون سنة، وبذلك تتفق الموازنة مع ميزان المدفوعات من حيث أن كليهما يتضمن تقديرات، غير أن تقديرات الموازنة تكون بالعملة الوطنية، بينما تقديرات ميزان المدفوعات تكون بعملة أجنبية، بالإضافة إلى اختلاف ثان يتمثل

(1) محمد بديع بدوي، دراسات في المالية العامة. القاهرة: دار المعارف، 1966، ص 302.

(2) سارك حمور، الميزانات الحكومية العربية وعلاقتها بالتخطيط الاقتصادي. القاهرة: مطبعة النبعي، 1971، ص 22.

في أن الموازنة العامة تختص بالنشاط الحكومي، على مختلف المستويات، أما ميزان المدفوعات فهو يتسع للنشاط الحكومي والنشاط الخاص⁽¹⁾. أما الاختلاف الثالث بين الموازنة العامة والموازنة النقدية فيتمثل في تحديد أولوية الموارد أم الاستخدامات⁽²⁾.

فيما تتحكم الموارد في الاستخدامات في الموازنة النقدية، حيث تحدد الموارد أولاً ثم توزع على الاحتياجات المختلفة مع تغطية العجز بما يتاح للدولة من قروض، نجد خلاف ذلك في الموازنة العامة، حيث تحدد الدولة مقدار مصروفاتها أولاً، ثم تعمل على تحقيق الموارد الضرورية لتغطية هذه المصروفات، إلا أنه ما من شك في أن الموازنة النقدية يجب أن ترتبط بالموازنة العامة للدولة، وخاصة أنها تمثل في أغلبها الجانب الخارجي من الموازنة العامة للدولة.

الفرع الخامس : الموازنة العامة والمحاسبة الوطنية.

يراد بالحسابات الوطنية (القومية) أو الحسابات الاقتصادية القومية " الأداة التسجيلية والتحليلية التي تقدم لنا صورة كاملة للاقتصاد القومي لبلد ما ولفترة معينة على شكل جداول رقمية جامعة يمكن على ضوءها التنبؤ بمسار الاقتصاد واتخاذ القرارات اللازمة لإصلاحه " ⁽³⁾، فهي عبارة عن إحصاءات تعرض تصويراً جمعياً لنتائج النشاط الاقتصادي خلال الفترة، والكيفية التي يتم بها استخدام الناتج الاجتماعي، بين الاستهلاك والاستثمار، الخاص أو العام، فضلاً عن عرض نتائج علاقة الاقتصاد الوطني بالعالم الخارجي خلال نفس الفترة. والدراسة التي تقوم بها البحث يطلق عليها " المحاسبة الوطنية " ⁽⁴⁾. وتختلف أنظمتها من دولة إلى أخرى، وفق عوامل عديدة كأوضاعها التنظيمية، والهدف التي وضعت من أجله هذه الحسابات وغيرها.

(1) علي لطفي ، مرجع سابق ، ص 255 .

(2) منير الحميش ، مرجع سابق ، ص 226 .

(3) عبد القادر محمود رضوان ، مبادئ الحسابات الاقتصادية القومية . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 ، ص 33 .

(4) محمود رياض عطية ، مرجع سابق ، ص 412 .

فالمحاسبة الوطنية تفسر الماضي الاقتصادي، وتنبه للانحرافات المسجلة بين ما كان مقررا وما تم تنفيذه في الواقع، وتمكن القائمين على السياسة الاقتصادية من اتخاذ القرارات المناسبة⁽¹⁾، عند القيام بتخطيط الإيرادات والنفقات العامة، في مرحلة تحضير الموازنة العامة للدولة، ذلك أن الحسابات الاقتصادية القومية تكون أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة.

الفرع السادس : الموازنة العامة والحساب الختامي .

تتعلق الموازنة العامة للدولة بفترة مقبلة، وتحتوي على تقديرات قد تتحقق كلياً أو جزئياً، في جانبي النفقات والإيرادات. أما الحساب الختامي فهو بيان بالنفقات المحققة، والإيرادات المحصلة، خلال سنة منتهية. ولذلك تكون أرقام الموازنة تقديرية وأرقام الحساب الختامي فعلية، وهكذا فإن الموازنة تختلف عن الحساب الختامي من حيث تاريخ البدء في إعدادها.

ومع هذا الاختلاف فإن الموازنة العامة للدولة تشترك مع الحساب الختامي في الموضوع والمدة⁽²⁾، حيث تعتبر نفقات الدولة وإيراداتها العامة موضوع لهما، مما يستدعي أن يكون لكل ميزانية عامة حساب ختامي يشابه معها في كل شيء، ويفضي المدة الزمنية التي نفذت فيها. ولكل من الموازنة العامة والحساب الختامي أهميته الخاصة، أما الحساب الختامي فإن طبيعته تجعل منه أداة رقابية فعالة على مدى واقعية البيانات التقديرية للموازنة العامة، ومدى تنفيذ أحكام بنودها. وهو أداة لتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي. وهو أسلوب لاكتشاف الانحرافات ودراساتها تمهيدا لوضع الطرق اللازمة لعلاجها⁽³⁾.

يضاف إلى هذا، فإن المؤرخ والإحصائي يهتمان أكثر بالحساب الختامي، لأن عملهما يعتمد على تسجيل البيانات السابقة وتفسيرها، في حين يهتم رجال السياسة بالموازنة أكثر، لأنها تصور رقمياً برنامج الحكومة التي تنوي تنفيذه في خلال المدة المقبلة التي غالباً ما تكون سنة. ولهذا أهميته في البلدان الديمقراطية حيث تصل الأحزاب إلى الحكم على أساس برامجها⁽⁴⁾.

(1) أقاسم فادة وفدي عبد الحميد، الوجيز في المحاسبة الوطنية . الجزائر : اطلس للنشر ، (بدون تاريخ) ، ص 7 .

(2) مهدي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 29 .

(3) عبد الكريم صادق بركات ويونس أحمد البسطريق ومحمد أحمد عبد الله ، المالية العامة . الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة، 1979،

ص 507

(4) محمود رياض عطية ، مرجع سابق ، ص 411.

المبحث الخامس

هيكل الموازنة العامة للدولة

لقد أصبحت الموازنة العامة أداة اقتصادية هامة يمكن بواسطتها استقرار مختلف سياسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها. ويتوقف ذلك على طبيعة هيكلها، ومدى وضوح جوانب التنظيمية المختلفة، وملاءمة أدواتها التي يتبناها. ويمكن توضيح هيكل الموازنة العامة من خلال التعرض إلى جوانبها المختلفة، والمتعلقة خصوصا بالموضوعات الأساسية التالية:

— مفهوم هيكل الموازنة العامة للدولة.

— التصنيف العام للموازنة العامة للدولة.

— تبويب الموازنة العامة للدولة.

المطلب الأول : مفهوم هيكل الموازنة العامة للدولة.

لقد أصبح ينظر للموازنة العامة على أنها عنصر هام في الكيان المؤسسي للدولة، ولذلك لا بد من توضيح مفهومها والشروط والأهداف التي على أساسها يتم تبويبها.

الفرع الأول : ماهية هيكل الموازنة العامة للدولة.

يقصد بهيكل الموازنة العامة، الجوانب التنظيمية لإطار الموازنة العامة وتقسيماتها وتبويبها. وطرق جدولة البيانات المعروضة فيه⁽¹⁾. وقد تعددت هياكل الميزانيات باختلاف الاتجاهات والأساليب التي تتبناها أنظمتها، ولذا يعتبر اعتماد هيكل ملائم للموازنة من الخطوات المهمة التي يجب اتخاذها بغية الوصول إلى إعداد جيد للموازنة العامة.

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 131.

وقد رافق ذلك ظهور الموازنة العامة، ففي بداية تطورها كان الاعتبار الرئيسي لتبويب الموازنة هو توضيح أهداف الحكومة من الإنفاق. وبعد ممارسة السلطة التشريعية لحق الإشراف، تأثر هيكل الموازنة بالطريقة التي يمكنها تأمين المسؤولية. واشتمل هذا الهدف على توفير المعلومات عن العمل المزمع للحكومة، وإرساء تفاهم بين الحكومة والسلطة التشريعية بشأن الأهداف المحددة للنفقات العامة. ولتحقيق هذه المسؤولية صمم هيكل الموازنة العامة لبيان المسؤولية الكاملة للإدارة التي تقوم بالإنفاق⁽¹⁾.

وقد تأثر تطور هيكل الموازنة بعوامل معينة هامة ألا وهي أولوية التخطيط، ومطابقة الأهداف وعلاقتها بالوظيفة وتقييم التكاليف والمنافع. وقد مارست عملية المقارنة الدولية تأثيراً إضافياً بسيطاً في تصميم هيكل الموازنة العامة. واقتضت الحاجة تحسين التبويب ليخدم متطلبات التوافق والبساطة، وكذا المطالب التشريعية والمطالب المتغيرة لصانع القرار. ومع نمو الحكومات واتساع نشاطها، تطلب الأمر أن يصبح التبويب مناسباً وسهلاً للإدارة⁽²⁾.

الفرع الثاني : شروط تبويات الموازنة العامة.

ومن الجدير بالذكر هنا، أنه ليس هناك مدخل معياري لهيكل الموازنة وتبويبها يمكن تطبيقه على كل الدول، بل إنه حتى في الدولة الواحدة قد يتغير النظام المعتمد عبر الزمن، أو عندما تبين الدول المختلفة أنظمة مختلفة عن الماضي⁽³⁾.

ويمكن استخدام طرق مختلفة لتصنيف بيانات الموازنة العامة، كما يمكن أن تكون كل طريقة مفيدة لهدف واحد أو في ظروف مختلفة، وترتبط أفضلية أي من هذه الطرق بالهدف أو الأهداف التي يخدمها التبويب قيد البحث.

(1) محمد إسماعيل محمد، مرجع سابق، ص 66.

(2) المرجع السابق، ص 67.

(3) المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الموازنات الحكومية في الدول النامية، (دراسة تحمل رقم 319)، سلسلة البحوث والدراسات، عمان:

المنظمة العربية للعلوم الإدارية، (1987)، ص 67.

ومن هنا تبرز أهمية الأساليب المستخدمة في تبويب الموازنة، والتي يجب أن تتواءم مع حسابات واحتياجات وواقع وطبيعة كل دولة، وعلى نظام المحاسبة العمومية أن يوفر للموازنة العامة البيانات التي تفي بالاحتياجات اللازمة لها، كما ينبغي تصنيف وتبويب الجداول والبيانات والحسابات التي تتضمنها الموازنة العامة، بما يتيح للسلطات العامة اتخاذ القرارات التي تحقق الأهداف المنشودة، وتقييم الأهمية النسبية للأنشطة التي تقوم بها الوحدات الإدارية.

ولذلك فإن أسلوب تبويب بيانات الموازنة لا بد أن يهدف إلى تيسر إعداد الموازنة. مما يتلاءم وأهداف الدولة، وأن يعكس بوضوح ما تبتغيه الحكومة من تخصيص الموازنة المتاحة، وأن يتيح متابعة الرقابة لأحكامها على تنفيذ الموازنة.

ومن ثم فإن تبويات الموازنة يشترط فيها المرونة والتنوع حتى يمكن أن تنظم بحيث تسهل إعداد البرامج والمشروعات واعتمادها، ومن ثم تنفيذها والرقابة عليها⁽¹⁾.

ويضاف إلى هذه الشروط شرطين يلزم توفيرهما في أي تقسيم للموازنة العامة⁽²⁾ وهما :

— الوضوح والبساطة، لأن الموازنة تعتبر أداة اتصال بين المواطنين وبين السلطات العامة في الدولة، ولذلك فإنه يجب أن تظهر في شكل واضح ومبسط يكون في متناول الرأي العام ككل ما يتعلق باستخدام الموارد العامة وجبايتها، وما قد يطرأ عليها من تغيير.

— التحديد والدقة في التقدير، حيث يجب أن يوضح تخصيص الموارد توضيحاً فيه تحديد لمختلف المسؤوليات، بالإضافة إلى ضرورة مراعاة الدقة في تقدير النفقات أو الإيرادات بما يمكن من الوصول إلى معدلات أداء واضحة تسهل معها عملية الرقابة على التنفيذ.

وبصفة عامة يشترط في تبويب الموازنة العامة⁽³⁾ ما يلي:

— أن يكون ملائماً لطبيعة النشاط.

(1) حامد عبد المجيد دراز والمرسي السيد حجازي ، مبادئ الاقتصاد العام. الإسكندرية : النصارى الجامعية، 1997 ، القسم 2، ص 316 .

(2) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 323 .

(3) حسن محمد كمال ، نظام المحاسبة الحكومية . القاهرة : مكتبة عين شمس ، 1980 ، ص 25 .

— أن يكون محققا لأغراض الرقابة .

— أن يكون ممهدا للمراحل التخليص وعرض النتائج ودراستها.

ويمكن إدراك أهمية الشروط السابقة لسلامة التبويب عندما ترتبط بالأهداف التي تسعى هذه التبويبات لخدمتها. وتصبح هذه الشروط أكثر أهمية عندما تتسم الأهداف بالوضوح والدقة.

الفرع الثالث : أهداف تبويبات الموازنة العامة.

ويهدف تبويب الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق جملة من الأهداف⁽¹⁾ يمكن تلخيصها في أربعة أغراض رئيسية هي:

— تسهيل صياغة البرامج ووضوحها.

— تحقيق الكفاءة في تنفيذ الموازنة العامة.

— خدمة أهداف المحاسبة أو أغراض المسؤولية.

— دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية للموازنة العامة.

ويمكن تلخيص بيانات الموازنة بوضع العمليات التي تخدم هدفا محددًا في مجموعة واحدة. غير أنه من الواضح أنه لا يوجد أسلوب وحيد لتبويب بيانات الموازنة يستطيع أن يخدم كل الأهداف على الوجه الأمثل. وهذا يستدعي تنوع التبويبات ونعدها، إلا أن هذا لا ينفي وجود بعض التبويبات التي يستطيع كل منها أن يخدم أكثر من هدف واحد. ومن هنا يكون تقييم أحد التبويبات أو تفضيله على الأنواع الأخرى مرتبطا ارتباطا وثيقا بالهدف أو الأهداف التي يستطيع أن يخدمها هذا النوع من التبويبات⁽²⁾.

(1) - عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 324 .

- محمد اسماعيل محمد ، مرجع سابق ، ص 68 .

(2) - حامد عبد المجيد دراز و المرسي السيد حجازي ، مرجع سابق ، ص 316

المطلب الثاني: التصنيف العام للموازنة العامة للدولة.

يقصد بالتصنيف العام للموازنة: جدولة التبريبات والبيانات المتكاملة والمتجانسة في الوظائف والأهداف بالنسبة للنفقات، وطبيعة الموارد ومصادرها بالنسبة للإيرادات، وإظهارها بشكل مجموعات متجانسة في العرض الشامل للموازنة⁽¹⁾.

ويجب أن تصنف الحسابات بشكل تفصيلي يضمن اتساق المحاسبة، ويجعل المقارنة الزمانية والمكانية للأرقام ممكنة، وإعداد تقديرات الموازنة العامة سهل، ويضمن بالدرجة الأولى رقابة مالية فعالة ومرتبطة بالاقتصاد، بواسطة مراجعة دورية للإيرادات والنفقات العامة⁽²⁾.

ومما سبق تتضح أهمية إبراز الأسس التي يتم على ضوئها تصنيف الإيرادات والنفقات العامة، وذلك من خلال التعرض إلى تصنيف كل منهما.

الفرع الأول: تصنيف النفقات العامة.

هناك أسس مختلفة يقوم عليها تبويب النفقات العامة، ويمكن الإشارة إلى أحدث التصنيفات شيوعاً فيما يلي:

أولاً: التصنيف الإداري .

يعتبر هذا التبريب التقسيم الرئيسي في بيانات هيكل الموازنة التقليدية، ويتم بموجبه تصنيف الاعتمادات المخصصة في الموازنة وفقاً للتنظيمات الحكومية المسؤولة عن تنفيذها، أي أن النفقات تنسب إلى الوزارات والإدارات العمومية التي تتولى إنجاز الأعمال أو تقديم الخدمات، حيث ترتبط كل وزارة باعتماداتها التي توزعها على المصالح والإدارات والمشروعات المختلفة التابعة لها بصرف النظر عن وظائفها، إذ يمكن لوزارة الصحة أن تقوم بالتعليم الصحي وهي تقوم بخدمات الصحة

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 131.

(2) محمد إسماعيل عبد، مرجع سابق، ص 68.

العامة، وفي المقابل، وعلى الرغم من الوظيفة التعليمية، يمكن لوزارة التعليم أن تشرف على بعض المستشفيات مع أنها معنية أساسا بالصحة. ويتصف هذا النوع من (1) بما يلي:

— ملاءمته لطبيعة تحضير الموازنة العامة على مستوى الوزارات والمصالح الحكومية .

— يسهل دور السلطة التشريعية في اعتماد ورقابة الموازنة العامة.

— يسهل عملية ربط التبويب النوعي مع التبويب الإداري.

ثانيا: التصنيف الاقتصادي.

يقصد بهذا النوع من التصنيف توفير موارد تسهل اتخاذ قرارات عن السياسات الحكومية التي تؤثر في تكوين وفي مستوى النشاط الاقتصادي للدولة.

و يتم بموجب هذا التصنيف تبويب الاعتمادات المخصصة في الموازنة تبعا للطبيعة الاقتصادية للنفقة، أي أنه يتم تبويب النفقات بهدف تحليل آثار العمليات الحكومية على الاقتصاد، من أجل توفير المعلومات المفيدة في عملية صنع القرارات المتعلقة بتركيبة النشاط الاقتصادي ومستواه.

- وقد أصبح التصنيف الاقتصادي للنشاطات الحكومية مطلبا أساسيا لصياغة برامج عملية من أجل زيادة تكوين رأس المال وتحسين مستوى المعيشة في الدول النامية، وجزءا هاما من موارد التخطيط المالي في الدولة من أجل نمو وترسيخ دعائم الاقتصاد.

ثالثا: التصنيف الوظيفي.

و يتم بموجبه تصنيف الاعتمادات المخصصة في الموازنة إلى مجموعات تمثل كل مجموعة منها الاعتمادات المخصصة لتأدية وظيفة رئيسية أو فرعية من وظائف الدولة، أي أن هذا التبريب يستخدم لمواجهة احتياجات رسم السياسة العامة حيث يتطلب الأمر تقسيم النفقات تقسيما أشمل

(1) يني أبو طلب، الأصول العلمية للمحاسبة الحكومية والموازنة العامة للدولة. القاهرة : جامعة عين شمس، (بلون تاريخ)، (ج 1) ص30.

يتجاوز الوحدات الإدارية للدولة كالإنفاق على التعليم أو الثقافة أو التضامن أو الدفاع الوطني... الخ.

وهذا يعني أن المعيار هنا هو نوع الخدمة أو الوظيفة التي من أجلها تنفق الأموال العامة، أي أن التركيز هنا على الخدمة التي تقوم بها الإدارة الحكومية لصالح أفراد المجتمع كالتعليم والصحة والدفاع والعدل والصناعة والزراعة وغيرها.

ويقوم التصنيف الوظيفي الوارد في دليل هيئة الأمم المتحدة على أساس تقسيم العمليات الحكومية إلى أربع مجموعات رئيسية⁽¹⁾ (تدرج تحت كل منها بعض الوظائف الفرعية:

1 — الخدمات العامة : وهي خدمات تخص سيادة الدولة وتضم وظائف تتعلق بوحدة أراضيها وسلامتها، ومنها الإدارة العامة والدفاع والعدل والأمن.

2 — الخدمات الجماعية : وهي الخدمات الضرورية للحياة في مجتمع منظم ومتحضر، ومنها الطرق والخطوط البحرية ومكافحة الحريق والإمداد بالمياه.

3 — الخدمات الاجتماعية : وتتضمن الإمداد بالخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي والسكن والترفيه والثقافة.

4 — الخدمات الاقتصادية : وتشمل كل الأعمال التي تباشرها الدولة كالزراعة وموارد الاحتراق والقوى المحركة والصناعات والمباني والنقل والإمداد والاتصالات والخدمات الاقتصادية الأخرى.

(1) محمد إسماعيل محمد ، مرجع سابق ، ص 72 .

رابعاً: التصنيف النوعي.

ويتم بموجبه تصنيف الاعتمادات إلى مجموعات نوعية وفقاً لأوجه الصرف وطبيعة النفقة الخاصة بالوحدات الإدارية، حيث يفترض هذا النوع من التصنيف ضرورة وجود تقسيم إداري سابق عليه⁽¹⁾. وذلك لأنه لا توجد فائدة كبرى في استخدام التقسيم النوعي بمفرده.

ويركز هذا النظام جل اهتماماته على مشتريات الحكومة من السلع والخدمات. وطبقاً لهذا التبريد تصنف النفقات العامة تبعاً للغرض التي تنفق الأموال من أجله، وبالتالي تصنف النفقة العامة أولاً إدارياً ثم نوعياً طبقاً للغرض من النفقة.

خامساً : التصنيف الإقليمي.

ويتم بموجبه تصنيف الاعتمادات المخصصة في الموازنة وفقاً للمناطق المستفيدة من النفقات، حسب التقسيمات الجغرافية للدولة. ويفيد هذا التقسيم في معرفة مقدار حصة كل إقليم أو ولاية من حجم الإنفاق العام للدولة⁽²⁾.

سادساً : التصنيف المتقاطع.

لقد أدى توسع دور الدولة إلى تضخم نفقات الموازنة العامة وتعدد أهدافها، وازدادت الحاجة إلى العديد من البيانات، وفي العديد من المجالات، ولم يعد استعمال طريقة واحدة من طرق التصنيف كافياً لخدمة عدة مجالات، مما يستلزم استخدام مختلف التصنيفات في عرض واحد، وذلك في طريقة العرض المتقاطع كأساس مشترك لعرض بيانات نفقات الدولة في مختلف اتجاهاتها⁽³⁾.

(1) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 329 .

(2) هشام محمد صفوت العمري ، المصداقيات المالية العامة والمساهمة المالية . بغداد : مطبعة التعليم العالي ، 1986 ، ج 2 ، ص 322 .

(3) فهمي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 133 .

الفرع الثاني : تصنيف الإيرادات العامة.

من المتعارف عليه على مستوى المالية العامة أنه لا توجد لمة علاقة سببية بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، فالنفقات لا تسهم في خلق الموارد، وإنما تحقق الإيرادات من مصادر سيادية بنص القانون ثم تستخدم في تمويل النفقات العامة.

لذلك تبوب الإيرادات عموماً بحسب مصدرها، غير أنه يمكن تصنيفها بإتباع نفس الأسلوب المعتمد في التصنيفات السابقة للنفقات العامة.

أولاً: التصنيف الاقتصادي.

يقصد بالتبويب الاقتصادي تصنيف بنود الإيرادات في مجموعات ذات مضمون اقتصادي، بهدف تحليل الآثار الاقتصادية للتصرفات المالية الحكومية على النشاط الاقتصادي (1).

وتعتبر الضرائب من المصادر الهامة للإيرادات في معظم الدول لأنها توفر الحجم الأكبر من الموارد اللازمة لتمويل النفقات غير أن الأهمية النسبية لأنواع الضرائب تختلف من دولة إلى أخرى.

ثانياً : التصنيف الوظيفي.

يهتم التصنيف الوظيفي أساساً بجانب النفقات العامة أما الإيرادات العامة فلا يمكن تقسيمها تقسيماً وظيفياً يتماثل مع التقسيم الوظيفي لجانب النفقات العامة. وعلى ذلك يكفي بتقسيم جانب الإيرادات العامة تقسيماً يتماشى مع الغرض الأساسي للتقسيم الوظيفي (2).

ويتمثل ذلك في نشر بيانات الموازنة العامة بطريقة واضحة ومختصرة تسهل على غير المتخصصين تفهم مضمونها، والإطلاع على مدى النشاط المالي للدولة، بحيث يمكن تقسيم جانب الإيرادات العامة في الموازنة على الوجه التالي: الضرائب العقارية، الضرائب الجمركية، الضرائب على كسب العمل، الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية، الضريبة على التركات.. الخ.

(1) محمد خالد المهدي، مرجع سابق، ص 55.

(2) حامد عبد المجيد دراز و المرسى السيد حجازي، مرجع سابق، ص 322.

ثالثا : التصنيف النوعي .

يعتقد بعض علماء المالية العامة بإمكانية وأهمية تصنيف الإيرادات العامة في الموازنة تصنيفا نوعيا، وذلك لتسهيل إجراء تقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية القادمة، على مستوى كل وحدة من الوحدات التنظيمية. ومن ناحية أخرى فإن هذا النوع من التوبيع يمكن من تحديد الاختصاصات (مرحلة الاعتماد)، وما يتبعها من مسؤوليات لكل وحدة حكومية (مرحلة التنفيذ)، وبالتالي كشف أي تقاعس أو إهمال في تحصيل هذه الإيرادات العامة (مرحلة الرقابة) (1).

رابعا : التصنيف الإقليمي .

تصنف الإيرادات العامة تصنيفا إقليميا حيث توول حصيلة بعض الموارد للموازنة المركزية، وتوول حصيلة البعض الآخر إلى الميزانيات المحلية. ويفيد هذا التوبيع في تحديد مصادر تمويل نفقات الإدارة المحلية، وتحديد مقدار الأعباء التي تلقىها على الموازنة المركزية لتمويل نفقاته (2).

ويلاحظ بصفة عامة، أن مناهج تصنيفات الموازنة العامة تتميز تبعا لطرق إعدادها، حيث يتسم بعضها بطبيعة محاسبية، وبعضها الآخر بطبيعة إحصائية، كما أنها تتميز على هدي طبيعتها التجميعية فضلا عن أن التصنيفات تكون هادفة، وتقاس فائدتها بمدى أهمية أهدافها (3).

خامسا : التصنيف الإداري .

توب الإيرادات العامة وفق التصنيف الإداري على أساس الجهة الحكومية المسؤولة عن تحصيل الإيراد العام. ومن الواضح أن تصنيف الإيرادات على هذا النحو، لا يعكس كفاءة أو أهمية جهة حكومية معينة على الأخرى لأنها تحصل على إيرادات أكبر، وإنما يحدد اختصاصات ومسؤوليات كل جهة في القيام بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها، وفقا للهيكل التنظيمي

(1) حامد عبد المجد دراز ، مرجع سابق ، ص 424 .

(2) قطب إبراهيم محمد ، مرجع سابق ، ص 59 .

(3) مبارك حمور ، مرجع سابق ، ص 20 .

والقوانين واللوائح المالية للدولة. وهناك قواعد أخرى لتبويب الموازنة العامة تتكون من مجموعة من الاعتبارات العملية، سياسية وإدارية، وطبقاً لها تعرف التبويبات بأنها إجرائية، إدارية أو موسسية.

— خلاصة الفصل الأول.

بعد دراستنا للفصل الأول الذي عنوانه : مدخل للتعريف بالموازنة العامة للدولة يمكن تقدم

الملاحظات التالية:

— لقد سبقت الممارسة الفعلية لعمليات النفقات والإيرادات العامة نشأت الموازنة العامة في الغرب، ولذلك فإن فكرة الموازنة العامة قد نشأت لضبط عمليتي الإنفاق والجبائية، ولفصل مالية الدولة عن مالية الحاكم. وقد استمر تطورها قروناً من الزمن، عرفت صراعاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما في الشرق، فقد جاءت الشريعة الإسلامية منظمة ومبنية لسلطة ولي الأمر، ولحقوق وواجبات الرعية، كما نظمت إيرادات الدولة ونفقاتها، وميزت المال العام عن المال الخاص، مما جعل فكرة الموازنة العامة تسبق عملية تجسيدها في الواقع.

— تبرز أهمية الموازنة العامة من خلال تنوع مداخلها التي تعكس بعض جوانبها الأساسية، والتي منها على الخصوص، الجوانب المحاسبية والإدارية والقانونية والاقتصادية والسياسية. وتمثل هذه الجوانب مداخل أساسية لتعريف الموازنة العامة وتوضيح مفهومها.

— تذهب بعض التعاريف إلى اعتبار الموازنة العامة وثيقة رسمية وتشريعية، بينما تعتبرها أخرى خطة عمل مستقبلية شاملة ومرنة، غير أن الذي لا خلاف حوله أنها عملية سياسية.

— أن الموازنة العامة أداة تتدخل بها الدولة لتوجيه النشاط العام في المجتمع، ولكنها في ذات الوقت وسيلة تقاس بها كفاءة الأداء الحكومي . وتتطلب عملية تطوير الموازنة العامة تجديد تقسيماتها وتبويباتها، ولذلك فإن البيانات التي تتضمنها الموازنة العامة لا بد من إعادة تصنيفها بما يتيح للمجهز التنفيذي اتخاذ القرارات التي تحقق له الأهداف المنشودة باستمرار.

— يرتبط الإعداد الجيد للموازنة العامة بمدى ملاءمة هيكلها، المتمثل في الجوانب التنظيمية لإطار الموازنة العامة، وتقسيماتها وطرق جدولتها بيانها. ولذلك لا يوجد نموذج معياري يمكن

وهذا يعني أن تلتزم الحكومة بتنفيذ اعتمادات النفقات، وتحصيل الإيرادات المقدرة خلال السنة المالية للموازنة، حيث لا تسجل أية مشكلة (1) في الحالات التي تحدث فيها التصرفات الموجبة للنفقات والدفع الفعلي لها خلال السنة المالية، ولا بالنسبة للإيرادات التي تمت الوقائع المنشئة لها، وحدث التحصيل الفعلي بشأها خلال هذه السنة المالية.

وكذلك الأمر بالنسبة للاعتمادات التي لم تتم التصرفات الموجبة لها، وبالتالي لم يحدث دفع فعلي لها خلال السنة المالية، ولا بالنسبة إلى الإيرادات التي لم تقع التصرفات الموجبة لها، وبالتالي لم يتم تحصيلها خلال السنة المالية محل الدراسة، فهذه النفقات والإيرادات لا يحدث بشأها أي تسجيل محاسبي هذه السنة.

وليس معنى سنوية الموازنة أن تنفذ كل اعتماداتها بشكل منتظم خلال السنة، ولا أن تدفق كل الإيرادات العامة المقدرة بالموازنة تدفقا رتبيا موازيا لحركة النفقات العامة، فالرتابة قد تكون سمة ظاهرة لبعض أنواع النفقات العامة والإيرادات العامة كالأجور والمرتبات التي تدفع شهريا، والضرائب التي تستحق عليها شهريا، وتقتطع من المصدر، خلافا لبعض النفقات والإيرادات الأخرى ذات الطبيعة الموسمية كالا اعتمادات الفلاحية، والإيرادات المرتبطة بالمحاصيل الزراعية، كما أن بعض النفقات تدفع مرة واحدة كالإعانات وأشتراكات الدوائية.

ونتيجة لذلك يعمل واضعو سياسة تنفيذ الموازنة العامة على التنسيق بين تدفقان الإيرادات وحركة النفقات، ويكون ذلك بتحديد نسبة معينة للإنتفاق الشهري غير قابلة للتجاوز إلا في الحالات الاستثنائية، كما يتم بتحصيل دفعات مقدمة من تقديرات بعض الإيرادات التي تولد إلى الخزينة العامة كفائض القطاع العام قبل تحققه، من أجل تطوير حركة النفقات العامة لتدققان الإيرادات العامة (2).

(1) عادل أحمد حبش ومصطفى رشدي شعبة، مرجع سابق، ص 143.

(2) قطب إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 21.