الفصل الأول

مراحل وخصائص الموازنة

الإطار الدستوري والتشريعي للموازنة

شمل دستور ١٩٧١، أربع مواد تخص الموازنة العامة للدولة، وهي المواد (١١٥، ١١٦، ١١٧، ١١٨) والتي توجب على الحكومة تقديم الموازنة العامة لمجلس الشعب، وصلاحيات المجلس في تعديل الموازنة، واعتمادها، ومراجعتها من خلال الحساب الختامي. ونظرًا لسقوط الدستور بعد ثورة ٢٥ يناير، فقد آلت هذه الصلاحيات إلى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، بموجب الإعلان الدستوري، الذي صدر عقب استفتاء مارس ٢٠١١؛ حيث نصت المادة ٥٦ على حق المجلس الأعلى في إقرار الموازنة العامة للدولة، ومراقبة تنفيذها، بينما أسندت المادة ٥٦ من الإعلان الدستوري، إلى الحكومة إعداد الموازنة.

وينظم شأن الموازنة العامة للدولة في مصر، القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣، وقد عَرَّف القانونُ الموازنةَ بأنها «البرنامج المالي للخطة عن سنة

مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقًا للسياسة العامة للدولة».

مراحل الموازنة

وتمر الموازنة العامة للدولة، بأربع مراحل، هي[1]:

١ ـ **الإعداد**: بناء على مضمون المادة ١٥ من قانون الموازنة، تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة، بعد الاتصال بجميع الجهات التي تمولها الموازنة لمعرفة احتياجاتها، وكذلك على وزارة المالية استشارة البنك المركزي للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية.

٢ ـ **الاعتماد**: قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر، وبموجب النص الدستوري، تقوم الحكومة بإرسال مشروع الموازنة العامة للدولة، إلى مجلس الشعب، ليبدأ في مناقشتها، وله حق التعديل عليها، في إطار الموارد المالية المتاحة، وبعد المناقشة والموافقة على الصورة النهائية للموازنة، يتم اعتمادها بقانون من قبل مجلس الشعب، ويسمى القانون الصادر من مجلس الشعب، «قانون ربط الموازنة العامة».

٣ ـ **التنفيذ**: يبدأ تنفيذ الموازنة العامة في مصر، بعد اعتمادها من مجلس الشعب، في أول يوليو من كل عام، ولا يحق للحكومة تجاوز الاعتمادات

---

(١) د.عبد الله شحاتة خطاب و د. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، مركز شركاء التنمية، أبريل ٢٠٠٨.

المخصصة بالموازنة، إلا بعد الرجوع لمجلس الشعب، لأخذ موافقته، ويسمى ذلك اعتمادًا إضافيًّا للموازنة. وعادة ما يحدث هذا الأمر في حالة ارتفاع أسعار سلع إستراتيجية يتم استيرادها من الخارج، بصورة تتجاوز الاعتمادات المقدرة في الموازنة، أو وجود حالات استثنائية تعمل على تجاوز مخصصات الإنفاق في خدمات عامة بالدولة.

٤ ـ المراجعة: بعد انتهاء السنة المالية يتم عمل حسابات ختامية، لإعداد الميزانية العامة للدولة، والتي تعبِّر عن الإيرادات والنفقات الفعلية التي تمت خلال العام، وبعد مناقشة الحسابات الختامية، والتأكد من عدم وجود تجاوزات من قبل الحكومة لما هو مقدر بالموازنة العامة للدولة، يتم اعتماد الحسابات الختامية، ويكون ذلك أيضًا بقانون ربط الحساب الختامي. وفي حالة وجود مخالفات من حق مجلس الشعب أن يحيل هذه المخالفات إلى النيابة العامة.

الخصائص العامة للموازنة[1]

١ ـ **السنوية**: عادة ما تكون الموازنة لسنة مالية، قد تتفق والتقويم الميلادي من حيث البداية والنهاية، أو بخلاف ذلك، فتختار كل دولة بداية ونهاية العام المالي، بالطريقة التي تناسبها، وفي مصر بموجب قانون

(١) يوسف كمال محمد، فقه الاقتصاد العام، بدون ناشر، الطبعة الأولى، القاهرة ١٩٩٠، ص٤٦٨ ـ ٤٨٧.

الموازنة العامة للدولة، تبدأ السنة المالية من كل عام من أول يوليو، وتنتهي في نهاية يونيو من العام التالي. إلا أن بعض الدول اتجهت إلى نظام آخر يسمح بوجود موازنة ثلاثية، على أن يكون أداء الموازنة السنوية في إطار الاعتماد المخطط له في الموازنة الثلاثية، وهو ما اعتمدته دولة الإمارات العربية مؤخرًا.

٢ ـ **العمومية**: والمقصود بها أن كافة الإيرادات والنفقات الخاصة بالموازنة العامة لها صفة العموم، فلا يصح تخصيص إيراد ما لإنفاق ما، ولكن يتم تقدير كافة الإيرادات بشكل عام، ثم يتم تخصيص النفقات حسب احتياجات القطاعات المختلفة. فلا يصح مثلًا أن يقال إن إيراد قناة السويس يوجه للإنفاق على مرفق أو خدمة معينة، كما لا يصح لأية جهة أن تخصم احتياجاتها التمويلية من إيراداتها، ثم تخطر وزارة المالية بنتيجة المقاصة، ولكن على كافة أجهزة الدولة أن تورد إيراداتها للخزانة العامة، ثم تحدد فيما بعد احتياجاتها في الوقت المحدد لإعداد الموازنة القادمة.

٣ ـ **الشمول**: والمقصود به أن تكون الموازنة العامة للدولة شاملة لكافة الإيرادات والنفقات عن السنة المالية، ولا توجد أية مصروفات أو نفقات خارجها، حتى يستطيع صانع السياسة المالية أن يضع أهدافه في ضوء معرفة تامة بالإمكانيات والاحتياجات الحقيقية.

٤ ـ **الوحدة**: لا بد أن يضم الموازنة العامة سجل واحد، يتضمن كافة الإيرادات والنفقات.

أنواع الموازنات[1]

توجد أكثر من طريقة لإعداد الموازنة العامة للدولة، وأشهرها موازنة البنود والإنفاق، وقد ظلت مصر تعد موازنتها العامة في إطارها، حتى عام ٢٠٠٩/ ٢٠١٠، ولكن التعديلات التي أجريت على قانون الموازنة في عام ٢٠٠٥، ألزمت الحكومة أن تعد الموازنة في ضوء طريقة البرامج والأهداف، خلال خمس سنوات، فتم إعداد موازنة عام ٢٠١٠/ ٢٠١١، وفق طريقة البرامج والأهداف، وإن كنا نعتقد أنها نفذت ورقيًا. وفيما يلي نُلقي الضوء على الأنواع المختلفة للموازنات.

١ ـ **البنود والإنفاق**: وفي هذه الطريقة يتم حصر مصادر الإيرادات العامة، وعلى الجانب الآخر رصد النفقات العامة، وتتم عملية التوزيع وفق أهمية الإنفاق، وفي نهاية العام، تكون المراجعة على أساس الالتزام بمخصصات الإنفاق وعدم تجاوزها، ومن عيوب هذه الطريقة أنها لا تعكس وجود تقييم دقيق للعائد من الإنفاق، لتحسين جودة الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات العامة.

٢ ـ **البرامج والأهداف**: لا يتم الإنفاق في هذه الطريقة إلا في ضوء برامج محددة مرتبطة بتحقيق أهداف معينة، وبالتالي يتم تحديد احتياجاتها المالية، فكل هيئة أو مؤسسة أو قطاع يتم تمويله من قبل الموازنة العامة لا بد أن يضع مجموعة من الأهداف، يتم تحقيقها من خلال مجموعة من

(١) د. عبد الله شحاتة، و د. صالح عبد الرحمن أحمد، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، مرجع سابق.

البرامج. ومن مزايا هذه الطريقة، أنها تبين مدى الاستفادة من الإنفاق العام في ضوء ما تحقق من أهداف.

٣ ـ **الموازنة الصفرية**: وتوجد عدة تعريفات للموازنة الصفرية منها: أنها نظام يفترض عدم وجود أي خدمة أو نفقة في بداية العام المالي، واعتماد أكثر الطرق فاعلية للحصول على أكبر قدر من المخرجات بأقل تكلفة ممكنة، وهناك تعريف آخر، بأنها عملية تخطيطية بحيث يضع المدير كافة تفاصيل موازنته مبتدأ من نقطة الصفر. ومثل باقي أنواع نظم الموازنات فلها إيجابيات وسلبيات، ومن إيجابياتها توفير الحصر الدقيق لكافة النفقات وربطها بالأهداف الإستراتيجية للإدارة، وبالتالي توفير القدرة على إنجاز المهام بكفاءة أكبر، أما عن مسالبها، فهي توفر التمويل ولا تهتم بأن ينتهي المشروع أو البرنامج أم لا، وتترك المتابعة للمديرين، ولا توفر الضوابط للتأكد من انتهاء كافة البرامج والمشروعات.