الموازنة العامة وتخصيص الموارد المالية

د. أحمد حلمي ـ خبير اقتصادي

أولًا: تعريف الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة للدولة هى تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة للدولة (مصروفات الحكومة) والإيرادات العامة للدولة عن سنة مالية مستقبلية أو مقبلة. وهى تستند فى هذا الشأن إلى عنصرين:

١ ـ التقدير: لأن الأرقام المدونة بها أرقام تقديرية تمثل حجم الإيرادات المتوقع أن تحصل عليها الدولة (السلطة التنفيذية) وكذلك النفقات العامة المنتظر أن تنفقها الحكومة لإشباع حاجات المواطنين فى الدولة خلال سنة مقبلة.

٢ ـ الاعتماد: ويعنى أن الأرقام الخاصة بالنفقات العامة والإيرادات العامة لا يمكن إقرارها بدون اعتماد السلطة التشريعية لها حتى يصدر القانون الخاص بالموازنة بالنسبة للسنة محل التقدير.

ثانيًا: خصائص الموازنة العامة للدولة

١ ـ الموازنة صيغة تقديرية؛ لأنها تحضر لسنة مقبلة، وعادة ما تبدأ من وسط السنة (يونيه).

٢ ـ وهى تقديرية لأنها تتطلب موافقة السلطة التشريعية على مجموع النفقات العامة والإيرادات العامة السنوية.

٣ ـ الموازنة لها صفة السنوية.

٤ ـ لها صفة الجباية أى أن إيراداتها تتكون بالأساس من الإيرادات الضريبية والمنح المعدة للإنفاق العام.

٥ ـ التحديد الزمنى أى لا بد أن تنجز الدولة نفقاتها وتحصل إيراداتها فى السنة المحددة.

٦ ـ أولوية الإنفاق العام على الإيراد العام.

ثالثًا: أهمية الموازنة العامة للدولة

تبدو أهمية الموازنة العامة للدولة من ناحيتين:

١ ـ من الناحية السياسية: يشكل إعداد الموازنة العامة للدولة واعتمادها مجالًا حساسًا من الناحية السياسية؛ لأنها تعتبر من أهم وسائل الضغط التى يمكن أن يستخدمها البرلمان للتأثير على الحكومة، سواء من حيث طلب تعديلها أو حتى رفضها. وهو ما يجبر الحكومة على اتباع منهجية سياسية معينة لكى تحقق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية.

٢ ـ من الناحية الاقتصادية: الموازنة العامة أداة توجيه الاقتصاد القومى؛ لأنها لم تعد فقط أرقامًا وكميات كما كانت فى الفكر التقليدى لها، بل أصبح تأثيرها على أهم مؤشرات الاقتصاد القومى،

علاوة على أنها أداة إشباع الحاجات العامة التى يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها.

رابعًا: المبادئ الأساسية للموازنة العامة للدولة

اتفق علماء المالية العامة على عدد من المبادئ التالية:

١ ـ مبدأ سنوية الموازنة: ويقضى بأن الموازنة تعبر عن سنة مالية.

٢ ـ مبدأ العمومية: وتقضى بإظهار كل النفقات وكل الإيرادات.

٣ ـ مبدأ الوحدة: ويعنى أن الموازنة يدرج بها كافة عناصر الإيرادات العامة وعناصر الإنفاق العام فى بيان واحد.

٤ ـ مبدأ عدم التخصص: ويقصد به عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لتوجيهه لإنفاق معين.

٥ ـ مبدأ التوازن: أى تساوى جانبى الإنفاق العام والإيرادات العامة يمثل التوازن.

خامسًا : معنى عجز الموازنة العامة للدولة

العجز هو فارق سلبى فى الموازنة التوسعية أى زيادة المصروفات (الإنفاق العام) التى تزيد من الطلب الكلى، ودون أن يصحب هذه الزيادة زيادة مقابلة فى الإيرادات العامة للدولة؛ مما يتسبب ذلك فى وجود فجوة تمثل عجز الموازنة العامة.

ويرجع ظهور العجز فى الموازنة بشكل عام إلى:

١ ـ زيادة كبيرة فى الإنفاق العام نتيجة الزيادة المستمرة فى احتياجات المواطنين.

٢ ـ ضعف معدل النمو الاقتصادى.

٣ ـ نقص إيرادات الدولة (حصيلة الضرائب والمنح).

٤ ـ زيادة الضرائب غير المباشرة ، فتزيد الأسعار ويحدث نقص بالتالى فى القوة الشرائية ، فتحدث مطالبة بزيادة الأجور لمواجهة عبء ارتفاع الأسعار.

ومعالجة عجز الموازنة يتطلب ما يلى:

١ ـ برامج إصلاح اقتصادى واجتماعى ، بهدف ترشيد الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة بزيادة الضرائب. ويتم تمويل العجز من موارد داخلية (اقتراض داخلى) (دين عام محلى).

٢ ـ اللجوء إلى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى لتمويل العجز بقروض طويلة الأجل.

سادسًا: مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة

١ ـ الإعداد والتحضير للموازنة

تتولى السلطة التنفيذية مرحلة التحضير للموازنة؛ حيث إن

ـ الحكومة تدير قطاعات الدولة من خلال الوزارات المختصة، وبالتالى فهى الأعلم بكل احتياجاتها المالية من نفقات.

ـ لديها أكبر قدرة ومعرفة بمالية الدولة.

ـ الموازنة تمثل البرامج والخطط الحكومية فى كل المجالات لفترة مقبلة.

ـ السلطة التنفيذية أفضل فى تحضير وإعداد الموازنة من السلطة التشريعية؛ لأنها لديها القدرة على تقدير أوجه الإنفاق وحجم متطلباتها من الإيرادات.

ـ كل وزير يتولى تقدير نفقات وزارته، ويقدمها إلى رئيس الوزراء،

وتتحدد سلطات وزير المالية فى هذا الشأن فيما يحقق منفعة الدولة والمصلحة العامة.

٢ ـ الإجراءات الفنية فى إعداد الموازنات العامة

يطالب وزير المالية الوزراء بوضع تقدير للإيرادات والنفقات فى الوزارة للسنة المقبلة؛ حتى يمكنه وضع التصور الأولى لمشروع الموازنة العامة.

ـ كل مؤسسة تابعة لوزارة ما تتولى إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات أو ما تتحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية، وترسلها إلى وزارتها، وتتم مراجعتها وتعديلها ثم إدراجها ضمن مشروع الموازنة الذى يعرض على مجلس الوزراء والذى يتولى بدوره إحالته إلى السلطة التشريعية فى الموعد المحدد.

ـ يؤخذ فى الاعتبار تصنيف الموازنة الجديد وفقًا للتعديل فى القانون كما سبق أن ذكرنا ، أي فى إطار التصنيف الوظيفى والتصنيف الاقتصادى للموازنة

٣ ـ اعتماد الموازنة العامة للدولة

تختص بذلك السلطة التشريعية ، حيث إن الاعتماد يعد الشرط الضرورى لوضع الموازنة العامة موضع التنفيذ، وذلك وفقًا للقاعدة «أسبقية الاعتماد على التنفيذ».

مراحل الاعتماد للموازنة العامة

* مرحلة المناقشة العامة فى البرلمان

حيث يعرض مشروع الموازنة للمناقشة العامة فى مجلس الشورى فى اللجنة المختصة (لجنة الشئون المالية والاقتصادية) التى أحيل لها مشروع القانون، ويناقش كليات الموازنة وارتباطها بالأهداف الاقتصادية للدولة. ونفس الأمر يحدث فى مجلس الشعب والذى أحيل إليه مشروع القانون من مجلس الوزراء للمناقشة العامة فى اللجنة المختصة وهى لجنة الخطة والموازنة.

* مرحلة المناقشة التفصيلية لمشروع الموازنة

وتضطلع بها اللجان المختصة فى المجلسين على النحو السابق ذكره، وتبدأ اللجان فى إعداد تقرير عن مشروع ربط الموازنة العامة للدولة بالعرض على المجلس فى الجلسات العامة لمناقشتها والموافقة عليها فى حضور ممثلى الحكومة.

* بعد المناقشة النهائية فى البرلمان

يتم التصويت على مشروع القانون ومواده مادة مادة، ثم تتم الموافقة على المشروع بمجمله وفقًا لما ورد بالدستور والقوانين المعمول بها.

ـ إذا وافق البرلمان على مشروع الموازنة العامة للدولة يصدر قانون الموازنة العامة وتبدأ الحكومة فى التنفيذ.

سابعًا: الصورة العامة للموازنة العامة للدولة وفقًا للتصنيفات الجديدة المتبعة وكيفية تحليلها وقراءتها:

أوضح التصنيف والتبويب الجديد المتبع فى تحليل عناصر الموازنة العامة للدولة أنها تتضمن التقسيمات التالية:

١ ـ التقديرات الأساسية الإجمالية لمشروع الموازنة العامة للدولة وتشمل:

أ ـ الاستخدامات (الإنفاق العام).

ب ـ الموارد العامة (الإيرادات العامة).

٢ ـ التقديرات التفصيلية للمصروفات العامة للموازنة العامة للدولة وتشمل:

أ ـ عناصر المصروفات العامة وفقًا للتصنيف الاقتصادى.

ب ـ عناصر المصروفات العامة وفقًا للتصنيف الوظيفى.

٣ ـ التقديرات التفصيلية للإيرادات العامة.

وبعد ذلك يعرض مشروع الموازنة العجز النقدى للموازنة والعجز الكلى للموازنة وإجراءات تمويله، وأخيرًا الدين العام ومفاهيمه الاقتصادية.

ونفصل فيما يلى ما سبق إجماله تطبيقًا على ما ورد بمشروع موازنة الدولة فى عام ٢٠٠٩/ ٢٠١٠:

أ ـ الإيرادات العامة

وتتمثل فى الإيرادات التى تتحصل من عمليات التشغيل وأداء النشاط المباشر وغير المباشر للوحدات والجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة، وتشمل ما يلى:

١ ـ الإيرادات الضريبية بأنواعها.

٢ ـ المنح المحصلة من الداخل أو الخارج.

٣ ـ الفوائض والأرباح وإيرادات الخدمات وغيرها.

وقد قدرت فى موازنة ٢٠٠٩/ ٢٠١٠ بنحو ٢٢٥ مليار جنيه.

ب ـ المتحصلات من حيازة الأصول المالية

وتقدر بنحو ٢,٨ مليار جنيه. وتتضمن حصيلة الخصخصة (١٠ مليارات جنيه) ولكن فى هذه الموازنة لم يضمن بها رقم الخصخصة؛ بسبب الأزمة المالية العالمية.

ج ـ الاقتراض وإصدار الأوراق المالية

هذا الاقتراض هو مصدر تمويل العجز فى الموازنة العامة، بالإضافة إلى أنه مصدر سداد القروض المحلية والخارجية. وبالتالى هذا البند يخفض من حجم الدين العام والذى فى الواقع يعبر عنه بالعجز الكلى فى الموازنة، والذى يساوى صافى الاقتراض (الاقتراض الجديد ـ سداد القروض المحلية والأجنبية).

ويقدر الرقم فى الموازنة بنحو ١٢٢ مليار جنيه.

الدين العام

هو الدين الداخلى والذى قدر فى يناير ٢٠١١ بنحو٨٤٧ مليار جنيه، والدين الخارجى وقدر بنحو ٣٥ مليار دولار. وبلغ الدين الحكومى ٢٣ مليار دولار، وهو عبارة عن قروض خارجية. أما الدين غير الحكومى فقدر بنحو ٧,٤ مليار دولار.

ومن المعروف أن من أهم أسباب تفاقم الدين العام عدم ترشيد الإنفاق العام وزيادة الاعتماد على القروض الخارجية؛ مما قد يؤدى هذا إلى زيادة كبيرة فى الدين العام وخروجه عن الحدود الآمنة (نسبته إلى الناتج المحلى الإجمالى).

أسس تقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة

تُعد سلامة تقدير نفقات وإيرادات الموازنة العامة للدولة المؤشر الحقيقي لواقعية الموازنة. لذلك، تحاول السلطة التنفيذية اختيار الأسلوب الأكثر كفاءة في تقدير نفقاتها وإيراداتها، عند إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة. وفيما يلي أهم طرق التقدير:

أ ـ طريقة تقدير النفقات العامة

تُعد طريقة «التقدير المباشر» هي الطريقة المتبعة دائمًا في تقدير النفقات العامة. وبمقتضى هذه الطريقة تُقدر النفقات طبقًا للاحتياجات المعروفة، لدى الموظفين المختصين في مختلف الوزارات والهيئات العامة. وفي الظروف الواقعية، تميل الوزارات والهيئات العامة عادة إلى المغالاة في تقدير نفقاتها، حتى تضمن لنفسها ظروف إنفاق ملائمة للعمل، وحتى يتسنى لها مواجهة أي ظروف طارئة خلال العام. ولذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها، تتم مراجعتها في وزارة المالية، التي تراعى وجود معدلات للإنفاق، وتستشهد بالإنفاق

الفعلي في السنتين الأخيرتين. كما أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تُجرى في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية.

ب ـ طرق تقدير الإيرادات العامة

(١) طريقة التقدير المباشر: وذلك بأن يستعين المسئولون عن إعداد الموازنة بجميع البيانات والمعلومات، التي يستطيعون الحصول عليها، لتحديد الإيرادات المتوقعة، خلال السنة المقبلة. فإلى جانب الإيرادات التي حُصّلت في السنوات الأخيرة، يؤخذ في الحسبان التغيرات المتوقعة في الضرائب، والرسوم المختلفة، وكذلك ما ينتظر أن يكون عليه النشاط الاقتصادي، والدخل القومي... إلخ.

(٢) طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة: وذلك بأن تُقدر الإيرادات العامة للسنة المقبلة، على أساس الإيرادات التي تحققت فعلًا في السنة قبل الأخيرة، باعتبار أنها آخر سنة عرفت نتائجها، مع عدم إدخال أي تعديلات على أرقام هذه الإيرادات، إلا إذا كان هناك سبب مؤكد يدعو إلى ذلك، مثل: فرض ضريبة جديدة، أو زيادة سعر ضريبة قائمة فعلًا.

(٣) طريقة الزيادات السنوية: وذلك بأن تُقدر الإيرادات العامة للسنة المقبلة، على أساس متوسط الإيرادات، التي حُصِّلت خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات، عادة)، وتُزاد بنسبة مئوية معينة، تمثل معدل الزيادة في الدخل القومي.

مرحلة اعتماد الموازنة العامة للدولة

١ ـ السلطة المختصة باعتماد الموازنة

تنفرد السلطة التشريعية باعتماد الموازنة، على أساس أنها جهة الاختصاص الوحيدة، التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها. وتعتمد الموازنة قبل تنفيذها، فالسلطة التنفيذية لا تستطيع أن تبدأ في التنفيذ إلا بعد اعتماد الموازنة من السلطة التشريعية.

وقد يحدث، في الحياة العملية، أن تطول مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة، ومن ثَمَّ، لا تُعتمد (يُصادق عليها) قبل بداية السنة المالية، وفي هذه الحالة، يستمر العمل بالموازنة القديمة، إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة.

٢ ـ إجراءات اعتماد الموازنة

عندما تتقدم الحكومة بمشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية، تتولى اللجنة الفنية المختصة (اللجنة المالية) دراسة المشروع، جملة وتفصيلًا، وإعداد تقرير عنه، يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات، التي ترى إدخالها على المشروع. ومن حق هذه اللجنة أن تطلب من مختلف الجهات العامة أي بيانات ومعلومات، للاستفادة بها، عند دراسة مشروع الموازنة العامة. ومن حق اللجنة كذلك أن تستدعي الوزراء والمسئولين، الذي أسهموا في إعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم.

وبعد أن تنتهي اللجنة من إعداد تقريرها، يحال إلى البرلمان لفحص المشروع على ضوء هذا التقرير، وما يكون قد ورد به من ملاحظات. وبعد

أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع الموازنة العامة واعتمادها بابًا بابًا، يقترع على المشروع متكاملًا.

٣ ـ حق السلطة التشريعية في تعديل تقديرات الموازنة

من حق أعضاء السلطة التشريعية إبداء الملاحظات على كافة بنود مشروع الموازنة العامة، من إيرادات ونفقات، وكذلك حق طلب إجراء التعديلات بالزيادة أو النقص، لكافة بنود مشروع الموازنة العامة. ولا شك أن هذا الحق المقرر للسلطة التشريعية يعد أمرًا طبيعيًّا، وإلا كان اعتماد (تصديق) السلطة التشريعية الموازنة العامة غير ذي معنى.

ولكن على الرغم من ذلك فإن دساتير معظم الدول تنص على ضرورة موافقة الحكومة على ما يقترحه أعضاء السلطة التشريعية من تعديلات. والواقع أن هذا القيد يرجع إلى أسباب عديدة منها:

أ ـ يُطالب أعضاء السلطة التشريعية دائمًا بزيادة النفقات العامة، ليس بهدف المصلحة العامة، ولكن لتحقيق مصالح فئوية، أو لمجرد كسب رضاء ناخبيهم.

ب ـ يؤثر تعديل أرقام الإيرادات العامة أو النفقات العامة في التوازن الاقتصادي العام، ومن الضروري إعادة النظر فيه.

ج ـ ترتبط الموازنة العامة بكلٍّ من الخطة العامة والموازنة النقدية؛ ولذلك فعند تعديل أرقام الموازنة العامة، لا بد من إعادة النظر في الخطة العامة والموازنة النقدية.

د ـ يؤثر تعديل أرقام الموازنة العامة في مدى إمكانية تنفيذ برنامج الحكومة، الذي التزمت به أمام السلطة التشريعية.

لهذه الأسباب، فإن الأمر يقتضي ضرورة الحصول على موافقة الحكومة على اقتراحات السلطة التشريعية، بإجراء تعديلات في مشروع الموازنة العامة.

مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة

تتولى مجموعة من أجهزة الدولة أعمال الرقابة الداخلية والخارجية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة. فبالإضافة إلى الرقابة الداخلية، التي تنفذها الوحدة الإدارية الحكومية، وفقًا للوائح والإجراءات المنظمة لأعمال الصرف والتحصيل، تتولى عدة أجهزة خارجية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، كرقابة وزارة المالية والبرلمان.

إن أهم ما يميز رقابة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، أنها تعتمد على كلٍّ من أسلوب الرقابة المانعة (أي الرقابة قبل التنفيذ)، وهي رقابة داخلية تهدف إلى التحقق من أن التصرفات المالية تُجرى وفقًا للقواعد والإجراءات المنظمة لها، وأسلوب الرقابة اللاحقة (أي الرقابة بعد التنفيذ)، وتؤديها الأجهزة الخارجية المختصة، بهدف التحقق من سلامة تنفيذ العمليات، فضلًا عن تقييم أداء تنفيذ الموازنة.