الموازنة العامة للدولة

إعداد

الدكتور حسن حجازي

الموازنة العامة للدولة

تعريف الموازنة: هي تقدير للإيرادات العامة والنفقات العامة، عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة، تهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع، فهي المرآة التي تعكس نشاط الدولة وتعبر عن دورها.

عرفها القانون المالي السوري بأنها: الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي.

خصائص الموازنة العامة للدولة

للموازنة مجموعة من الخصائص منها:

أ-الموازنة العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة.

ب-الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية.

ج-الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة.

د-الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع.

هـ-الموازنة العامة عمل إداري ومالي: تتولى السلطة التنفيذية عملية إعداد الموازنة العامة، والسلطة التشريعية تقوم باعتمادها

مبادئ الموازنة العامة للدولة

للموازنة عدد من المبادئ منها:

أ-مبدأ وحدة الموازنة: أي أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها.

خصائص مبدأ وحدة الموازنة:

-يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة.

-يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بسبب وجود أرقامها في صك واحد.

-يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة على أوجه الإنفاق الأكثر ضرورة.

-يحول دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق والاعتماد.

-يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها.

-يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة.

استثناءات مبدأ وحدة الموازنة

١-الموازنة الملحقة: هي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات أو الهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، كما تسري عليها القواعد العامة التي تحكم الموازنة العامة للدولة.

٢-الموازنة الاستثنائية: موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، تعد لأغراض مؤقتة أو غير عادية وبموارد استثنائية. كالمشاريع الاستثنائية والكوارث.

٣-حسابات الخزينة خارج الموازنة: هي مبالغ تشرف عليها الخزينة العامة للدولة تردها بشكل مؤقت وتعيدها لأصحابها بعد انتهاء السبب الذي وضعت من أجله، مثل تأمين المناقصات والمشاريع.

تقسم حسابات خارج الموازنة إلى ثلاثة أنواع:

١-حسابات الأمانات: هي الأمانات والودائع التي تقبلها الجهات العامة ولا ترد إلى بعد انقضاء الغاية التي وضعت من أجلها.

٢-حسابات السلف: هي حسابات تسجل فيها السلف الدائمة أو المؤقتة الممنوحة من أموال الخزينة الجاهزة ويتم منحها بقرار من وزير المالية.

٣-حسابات حركة النقود: هي كافة المبالغ المرسلة أو المأخوذة من الإدارة المركزية إلى المحافظات أو من محافظة إلى أخرى أو من منطقة إلى مركز المحافظة التي تتبع لها.

مبدأ شمول الموازنة

تعريفه: يقصد بهذا المبدأ شمول الموازنة العامة للدولة جميع نفقاتها وجميع إيراداتها دون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها، أي لا يجوز:

-تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها أو بإدارة من الإدارات العامة.

-عدم تنزيل نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيرادها.

يساعد هذا المبدأ السلطة التشريعية على الرقابة على الإيرادات والنفقات كافة.

مبدأ الصوافي: يجري بموجبه تقاص بين نفقات كل إدارة وإيراداتها بحيث لا يظهر في الموازنة العامة إلا فائض الإيرادات عن النفقات أو العكس.

مبدأ سنوية الموازنة

تعريفه: أي أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة ويكون لكل سنة موازنة مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة

أسباب ومبررات سنوية الموازنة:

-صعوبة عرضها على السلطة التشريعية ومتابعة تنفيذها.

-لا تستطيع الحكومة إعداد أكثر من موازنة خلال عام واحد.

-إن تنظيم الموازنة العامة لفترة أقل من سنة عملية محفوفة بالمخاطر والأخطاء وسوء التقدير والتفاوت بين حجم تدفقات الإيرادات والنفقات.

بداية السنة المالية: يقصد بذلك أن تكون الموازنة اثني عشر شهراً وقد لا تتوافق مع بداية ونهاية السنة الميلادية مع أن التوافق بينهما جائز.

ختام السنة المالية: لابد في نهاية السنة المالية من إغلاق حساباتها لمعرفة المبالغ التي أنفقت فعلاً والإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً.

استثناءات مبدأ سنوية الموازنة: منها الأكثر شيوعاً:

أ-نظام الموازنة الاثنى عشرية: هي موازنة توضع لشهر أو أكثر تستمر الحكومة بموجبها بالإنفاق من الاعتمادات المفتوحة لها خلال السنة السابقة، ويؤخذ بها عند تأخر إقرار الموازنة العامة.

ب-الاعتمادات الإضافية: يتم اللجوء إليها عندما تكون الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة لنفقة ما غير كافية، وتحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية.

مبدأ تعادل الموازنة (مبدأ التوازن)

تعريفه: يقصد بهذا المبدأ تعادل النفقات مع الإيرادات العامة في الموازنة العامة للدولة أي:

-ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة وألا تقل عنها.

-يجب الاعتماد في تمويل النفقات العامة على الإيرادات العامة.

وعند الخلل بين النفقات والإيرادات يتم اللجوء إلى إحدى الوسائل التالية:

-تخفيض النفقات.

-تغطية الفرق بالأخذ من الاحتياطات إذا كان ذلك ممكناً.

-إيجاد موارد أخرى.

مبدأ شيوع الموازنة
عدم تخصيص الإيرادات

تعريفه: يقصد بهذا المبدأ أن تعطى جميع نفقات الدولة بجميع إيراداتها ودون تخصيص إيراد معين لنفقة معينة.

مثال: لا يجوز تخصيص رسم السيارات لإنشاء الطرق:

فائدته:

-يحقق المساواة بين إدارات الحكومة.

-يسهل عمل السلطة التشريعية.

الاستثناءات:

-مؤسسات ذات طابع موازنات خاصة (مستقلة)

-الهبات والتبرعات.

-تخصيص إيراد معين لسد أقساط القروض وفوائدها.

-إيراد مخصص لصندوق الدين العام لتغطية العجز.

-تخصيص بعض القروض الخارجية لمشاريع معينة.

دورة الموازنة العامة

يقصد بدورة الموازنة العامة المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الموازنة العامة، تحقيقاً للمسؤوليات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. **وتقسم دورة الموازنة عموماً إلى أربعة مراحل:**

١-مرحلة التحضير والإعداد.

٢-مرحلة الاعتماد (الإقرار) من السلطة التشريعية.

٣-مرحلة تنفيذ الموازنة.

٤-مرحلة الرقابة على التنفيذ.

مرحلة التحضير والإعداد

أولاً-السلطة المختصة وإعداد الموازنة: من المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية في جميع الدول لأنها المسؤولة عن وضع السياسات والبرامج التي تحقق أهداف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية **ولها مبرراتها في ذلك ما يلي:**

١-توفر البيانات اللازمة لإعداد الموازنة لدى السلطة التنفيذية.

٢-السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة لذلك فهي الأولى في إعدادها.

٣-التنسيق الكبير بين بنود الموازنة والسلطة التنفيذية هي الأقدر على تحقيق هذا التنسيق.

٤-الموازنة العامة هي بمثابة برنامج سياسي واقتصادي واجتماعي ومالي للحكومة خلال السنة المقبلة، لذلك تكون الأولى في إعدادها.

٥-الحكومة هي الأقدر على تقدير الإيرادات والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة.

خطوات إعداد وتحضير الموازنة العامة في سورية

١-تتولى وزارة المالية إصدار تعميم إلى جميع الوزارات والهيئات العامة يتضمن خطوات إعداد مشروع الموازنة مع بيانات عن السياسة المالية للعام القادم وأسس تقدير النفقات العامة.

٢-تقوم كل وزارة أو هيئة عامة بتشكيل لجنة تتولى مناقشة التقديرات التي وصلت إليها، وتقوم هذه اللجنة بإعداد مشروع الموازنة.

٣-ترسل كل وزارة أو هيئة تقديراتها إلى وزارة المالية وتقوم الإدارات المختلفة فيها بدراسة هذه التقديرات من الناحيتين الفنية والحسابية، ثم تناقشها مع لجنة إعداد الموازنة في كل وزارة أو هيئة.

٤-يتولى وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية وإمكانات الخزانة العامة في ضوء الإيرادات والنفقات العامة.

٥-تقوم وزارة المالية بعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء الذي يضعه في شكله النهائي الذي سيعرض على السلطة التشريعية.

ثانياً–طرائق تقدير النفقات والإيرادات العامة

١-طرائق تقدير النفقات العامة: تستخدم في تقدير النفقات العامة طريقة التقدير المباشر القائم على تقدير الاحتياجات المستقبلية من قبل العاملين في مختلف الوزارات والهيئات وفقاً للخبرة في الاحتياجات والنفقات.

٢-طريقة تقدير الإيرادات العامة: هناك الكثير من الطرائق لتقدير الإيرادات العامة وأهمها:

أ-الطريقة الأولى: تعتمد هذه الطريقة على حسابات السنة قبل الأخيرة، وتمتاز بالسهولة إلا أنها لا تأخذ بعين الاعتبار التطورات المستقبلية.

ب-الطريقة الثانية: طريقة الزيادة السنوية: تعتمد هذه الطريقة على زيادة الإيرادات بتقدير متوسط نسبة الزيادة السنوية. ويعاب عليها أنها لا يمكن أن تتطبق إلا في حالات الازدهار.

ج-الطريقة الثالثة: طريقة التقدير المباشر: تقوم هذه الطريقة على استخدام الأدوات التحليلية والرياضية لإعطاء فكرة عن الفترة السابقة وتقدير السنة القادمة مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات والمستقبلية للوصول إلى تقديرات أقرب إلى الواقع.

اعتماد الموازنة العامة

تتولى وزارة المالية تحضير وإعداد مشروع الموازنة وتعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء، ويودع هذا المشروع لدى السلطة التشريعية من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل رئيس مجلس الوزراء حسب نظام الحكم.

أولاً-السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة: تتفرد السلطة التشريعية بحق اعتماد الموازنة باعتبارها الجهة التي تتولى مراجعة الحكومة في أعمالها جميعها. فهي الجهة التي وافقت على فرض الضرائب لذلك كان من واجبها مراقبة إنفاقها، ولا تستطيع الحكومة الإنفاق من الموازنة قبل اعتمادها لذلك عندما يتأخر اعتماد الموازنة يعطي المجلس التشريعي الموافقة للحكومة بالإنفاق حسب اعتمادات الموازنة السابقة.

ثانياً-إجراءات اعتماد الموازنة العامة

يودع رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب النظام السياسي مشروع الموازنة العامة لدى السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته ومن ثم اعتماده، يحيل مجلس الشعب المشروع إلى لجنة مختصة في المجلس تقوم بدراسة المشروع ومناقشة الجهات التي ساهمت في إعداد المشروع والوثائق التي اعتمدتها في إعداد الموازنة ثم تقوم بوضع تقريرها الذي يتضمن ملاحظاتها والتعديلات التي تراها، ثم يرفع إلى المجلس الذي يقوم بمناقشة المشروع واعتماده باباً باباً.

ثالثاً-حق السلطة التشريعية في تعديل تقديرات الموازنة العامة:

يحق للسلطة التشريعية اقتراح تعديل على الموازنة العامة ورفعه إلى السلطة التنفيذية وإذا لم توافق فيحق للمجلس أن يرفض مشروع الموازنة الأمر الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل مجلس الشعب ويدعو إلى انتخابات تشريعية جديدة.

رابعاً–قانون الموازنة العامة

بعد أن ينتهي مجلس الشعب من الموافقة على الموازنة يصدر قانوناً يسمى قانون الموازنة العامة يحدد فيه مجمل الإيرادات والنفقات خلال سنة مالية قادمة. **إلا أنه هناك فروقات بين قانون الموازنة والقوانين الأخرى أهمها:**

١-القوانين العامة تنطوي على قواعد عامة تنظم الحقوق والواجبات، أما قانون الموازنة فهو قانون محدد لمدة سنة فقط.

٢-لا ينشئ قانون الموازنة ضرائب جديدة أو يزيد معدلات الضرائب القائمة وإذا تضمن مشروع الموازنة فرض ضرائب جديدة لابد من إصدار قوانين جديدة تتعلق بها.

٣-إذا تأخر قانون الموازنة العامة فلا يعني ذلك توقف إنفاق الأموال العامة لتسيير المرافق العامة وإدارتها ويستمر جباية الأموال وفق القوانين النافذة.

٤-لا يتضمن قانون الموازنة العامة إحداث جهات أو إدارات عامة .

تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة:

أولاً-تحصيل الإيرادات العامة: تتولى الوزارات والجهات العامة عملية تحصيل الإيرادات كل حسب الجانب الذي يتعلق به وهناك قواعد عامة لهذا التحصيل أهمها:

١-لا يدفع المكلف الضريبة المفروضة عليه إلا إذا تحققت الواقعة المنشئة للضريبة.

٢-الاعتراض لا يوقف التحصيل هذه القاعدة المالية هي التي تحكم العلاقة بين المكلف والسلطة العامة.

٣-يجب على الدولة عندما تفرض ضريبة ما أن تراعي طريقة جبايتها في القانون الذي فرضها.

ثانياً–عمليات صرف النفقات العامة:

يقصد بصرف النفقات العامة إنفاقها وفق الأبواب والاعتمادات التي وردت في الموازنة بحيث لا يجوز تحويل الاعتمادات الواردة في باب معين إلى باب آخر، وتمر عمليات صرف النفقات العامة بالمراحل التالية:

١-عقد النفقة: هو التزام في ذمة الدولة ينشأ عن الارتباط بين النفقة والسلطة التي اتخذت القرار بالنفقة.

٢-تصفية أو تحديد النفقة: هي إصدار السلطة التنفيذية قراراً تحدد فيه التقدير الفعلي للمبلغ المستحق للدائن الواجب أداؤه والتأكد من موعد الاستحقاق.

٣-الأمر بصرف النفقة: وهو الأمر الذي يصدر عن آمر الصرف الوزير أو من ينوب عنه أو من يحدده القانون.

٤-صرف النفقة: أي القيام بدفع المبلغ المقرر لصاحب الحق .

الرقابة على الموازنة

نستطيع تقسيم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة من حيث الجهة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية ومن حيث التوقيت إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة ومن حيث النوعية إلى رقابة حسابية ورقابة تقييمية.

١-الرقابة الداخلية: يقوم بهذه الرقابة محاسبو الإدارة في الجهات العامة في الدولة وهي تتناول النفقات أكثر من الإيرادات.

٢-الرقابة الخارجية: ويقصد بها الرقابة التي تقوم بها جهة خارجية مستقلة ولا تخضع للسلطة التنفيذية وتقوم بمتابعة النفقات والإيرادات وفق ما هو مقرر في الموازنة العامة للدولة، مثل الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية.

٣-رقابة السلطة التشريعية: وهي تلك الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية وفق قانون الموازنة الذي أجازته ويتم بأشكال مختلفة منها مراجعة بنود الإنفاق والإيراد، واستجواب الوزراء أو وزير المالية أو مراجعة التقرير الختامي.

٤-الرقابة الحسابية: ويقصد بها مرجعة وتدقيق الدفاتر المحاسبية والمستندات والتعرف على مدى مطابقتها للاعتمادات المحددة في الموازنة العامة، والتأكد من سلامة الإجراءات المتبعة.

٥-الرقابة التقييمية: ويقصد بها مراجعة حسابات تكاليف الأعمال ومقارنتها بما كان مقرراً لها، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها ومقارنتها بما كان مستهدفاً منها، وقياس المنفعة التي تكون قد عادت على المجتمع من تنفيذ البرامج والمشروعات العامة المدرجة في الموازنة العامة، وتقييم نشاط الحكومة سعياً وراء رفع الكفاءة وتحسين الأداء.