الاطار النظري للموازنة العامة

أولاً: مفهوم الموازنة العامة وأركانها:

أن التعريف العام للموازنة العامة للدولة لا يخرج عن اطار كونها (وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن عادةً سنة واحدة والتي يتم تقديرها في ضوء أهداف فلسفة الدولة)، أي أن مفهوم الموازنة العامة يتضمن ركيزتين:

- الاولى أنها تقدير : وتتمثل في تقدير أرقام المبالغ التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات العامة، وكذلك تقدير للأرقام التي يتوقع انفاقها خلال مدة مستقبلية ، فهي اذن تقدير احتمالي لنفقات وايرادات الدولة والارقام المقدرة بها قابلة للزيادة والنقصان لأنها خصصت للمستقبل ولا يمكن الجزم بصحة هذه الارقام.
- الثانية أنها إجازة للسلطة التشريعية : ويقصد بالإجازة التصديق من قبل السلطة التشريعية أو المخولة بالتشريع على مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة. ويصبح المشروع بهذه الاجازة قانوناً يجيز للحكومة انفاق المصروفات وتحصيل الايرادات، وأن تتمتع السلطة التشريعية أو المخولة دستورياً بحق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصفة مؤثرة .

والجدير بالذكر أن مضمون الاجازة يختلف، إذ فيما يخص النفقات يعطي الحكومة حق القيام بالإنفاق بذات المبالغ أو بأقل منها أو عدم القيام بها ، اما الاجازة للإيرادات فهي واجبة التحصيل طبقاً لنصوص القوانين المقررة للضرائب، او طبقا لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي – كايراداتها من القطاع العام–.

وفضلاً عن الأبعاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للموازنة العامة، فيمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للموازنة بضوء ما ورد من تعاريف مختلفة لها ما يأتي:

أ- المفهوم المحاسبي للموازنة: والذي ينظر الى كونها ارقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها والايرادات المتوقع تحصيلها خلال مدة زمنية قادمة عادة ما تكون سنة.

ب- المفهوم الرقابي للموازنة: تعد الموازنة الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية، من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة لها، للتحقيق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذا ما

تؤكد عليه الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات) ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط واعداد البرامج.

جـ – المفهوم التخطيطي للموازنة : ان التغير الذي حصل في مفهوم الدولة وتغير دورها من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة وممارستها للأنشطة الاقتصادية، ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي، أثر على مفهوم الموازنة التقليدية، وأصبح ينظر اليها أي الموازنة أنها أداة سياسية للتخطيط، وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف، وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام بضوء السياسات العامة.

أما فيما يخص الموازنة العامة في العراق؛ فقد جاء في القسم6/1 من قانون الإدارة المالية ذي الرقم 94 لسنة 2004 بأن يكون (إعداد الموازنة الفدرالية في العراق على خطط التنمية الاقتصادية والسعي الى استقرار الاقتصاد الكلي والسياسة الاقتصادية ....)، ويقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة الفيدرالية، ويقدمه الى مجلس الوزراء للمصادقة عليها في 10 تشرين الأول من كل سنة الى السلطة التشريعية، لغرض المصادقة حسب القسم 6/7. وألزم القانون ان يتم التشاور مع وزير التخطيط حول الأوليات والتخمينات والتمويل وإجراءات اعداد خطة رأس المال.

هذا و الجدير بالذكر أن هناك نقاط اختلاف جوهرية بين مفهوم الموازنة و مفاهيم أخرى ، فتختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمؤسسات التجارية بما يأتي:

أ- الموازنة العامة للدولة هي تقدير للإيرادات والنفقات العامة، بينما الميزانية العمومية للمؤسسات الخاصة أصول وخصوم.

ب- ارقام الموازنة العامة تقديرية لسنة مقبلة، بينما ارقام الميزانية العمومية فعلية لسنة مضت.

ت- يمكن أن يظهر في موازنة الدولة عجز او فائض، لا يوجد في مثل ذلك في الميزانية العمومية للمؤسسة التجارية.

ث- تحضر الموازنة العامة للدولة في بداية العام بينما تحضر الميزانية العمومية في نهاية العام.

هذا وتتميز الموازنة عن الحساب الختامي للدولة، فالموازنة تحتوي أرقام تقديرية للنفقات والايرادات خلال عام، بينما الحساب الختامي يحتوي الأرقام الفعلية للنفقات

والايـرادات خـلال السـنة نفسـها ومـن المقارنـة بـين ارقـام الموازنـة والحسـاب الختـامي يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة.

ثانياً: مبادئ الموازنة

رغم أن بعض هذه المبادئ فقد أهميته إلا أنها تبقى تستدعي الدراسة، وأهم هذه المبادئ هي:

1- **سنوية الموازنة:** جرى العرف المالي على إعداد الموازنة لمدة سنة، وأن يكون تصديق السلطة التشريعية عليها سنوياً، وأن يتم تنفيذها خلال مدة سنة، لذا يعد هذا المبدأ راسخاً في النظم المالية في العالم.

وهناك عدة أسباب لاختيار مدة السنة لأن غالبية الحسابات العامة والخاصة تحدد بالسنة وبخاصة حسابات الدخل القومي، التي تعد وثيقة الصلة بحسابات الموازنة. كذلك فإن تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ليس من السهل أن يتكرر في مدة قصيرة تقل عن السنة.

ولا يستحب في ذات الوقت أن تزيد المدة عن السنة لصعوبة إعداد تقديرات دقيقة للنفقات والايرادات لتباعد المدة الزمنية بين إجراء التقديرات واعتمادها، فضلاً عن إمكانية إضعاف الرقابة للسلطة التشريعية على الموازنة لو امتدت أكثر من سنة، أما إذا قصرت فتؤدي الى إرهاق وارتفاع في التكاليف.

2-شمولية الموازنة:

وفقاً لهذا المبدأ تكون الموازنة العامة شاملة للنفقات والايرادات العامة، فلا يتم خصم لنفقات أية مؤسسة أو مصلحة عامة من ايراداتها، ولا يخصص أي نوع من الايرادات بذاته لأوجه معينة من أوجه الإنفاق، وبذلك تستطيع أجهزة الرقابة سواء التنفيذية أو التشريعية من تحقيق رقابتها على النفقات العامة وتتابع ما رافقها من تبذير و إسراف. ويمكن القول أن هذا المبدأ يقوم على دعامتين هما:

- عدم جواز إجراء المقاصة بين النفقات والايرادات: فالمؤسسات الحكومية قد تحصل ايراداً وتتحمل تكاليف بالمقابل، وعليها اتباع أحد الاسلوبين أما اسلوب الموازنة الصافية أو الموازنة الإجمالية. إذ بمقتضى الاسلوب الأول (يسمح للمؤسسة أن تخصم من اجمالي ايراداتها اجمالي نفقاتها، بحيث لا يظهر في الموازنة إلا المبلغ الصافي)، أما الاسلوب الثاني (فيدرج في الموازنة كافة ايرادات ونفقات المؤسسة مهما صغرت، وهو الاسلوب الشائع لأسباب سياسية تتعلق بالرقابة ولأسباب مالية تكشف التبذير في الإنفاق الحكومي).

- عدم جواز تخصيص ايراد معين لإنفاق معين: فالايرادات تمثل وحدة واحدة تصب بكاملها في الموازنة وتوجه عن طريقها لتمويل الإنفاق الحكومي بكامله، دونما تمييز لانفاق دون آخر مما يقوي الرقابة التشريعية. وأخيراً فإن هناك استثناءات ترد على مبدأ الشمول، فالميزانيات غير العادية والمستقلة والملحقة تشكل صوراً للخروج عن هذا المبدأ، كذلك في حال عقد القروض العامة الخارجية وتخصيص حصيلتها للإنفاق على مشروعات التنمية، وقبول التبرعات وتوجهها لمصلحة مؤسسة معينة هي صور أخرى للخروج عن هذا المبدأ.

3-وحدة الموازنة:

ويقصد به إدراج كافة النفقات والايرادات للدولة المتوقع إنفاقها أو تحصيلها، خلال دورة الموازنة في وثيقة واحدة. أي في موازنة واحدة وعدم تعدد الموازنات، ويرمي هذا المبدأ لتحقيق غايات مالية واقتصادية وسياسية، فمن ناحية مالية تسهل هذه العملية معرفة المركز المالي للدولة من خلال عملية المقارنة بين النفقات العامة. ولا يمكن الوصول الى ذلك إلا إذا كانت كل نفقات الدولة وايراداتها موحدة في موازنة واحدة تسهل معرفة العجز وأساليب تمويله أو تحقق فائض.

ومن ناحية اقتصادية تسهل قياس نسبة نسبة الكميات المالية الى الدخل القومي وإمكانيات إعادة توزيع الدخل القومي، ومن ناحية سياسية تسهل عملية الرقابة التشريعية إذا وحدت نفقات الدولة وإيراداتها. ومع كل ذلك نجد حالات استثناء الى جانب الموازنة العامة للدولة توجد موازنات غير عادية ومستقلة وملحقة كالآتي:-

أ- الموازنة الملحقة: وتعرف بأنها موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الادرات أو المؤسسات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، لذا فإن أهم خصائصها(إنها موازنة إدارة عامة غير متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة وإن ايرادتها ونفقاتها لا تظهر في الموازنة العامة للدولة، وإنما الذي يظهر في تلك الموازنات فائض أو عجز الموازنات الملحقة، أي هناك التزام من هذه المؤسسات بترحيل فائض موازنتها الى الموازنة العامة، وبالعكس تقوم هذه الأخيرة بسد العجز الحاصل في الموازنة الملحقة بما تقدمه من إعانات لهذه المؤسسات).

ب- الموازنة المستقلة: هي ميزانية مصلحة عامة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ومن خصائصها أنها تعود لمصلحة عامة أو شركة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وتخضع هذه الموازنات لأحكام خاصة بها، كذلك تحتفظ بفائض إيرادتها لنفسها دون أن تحوله الى الموازنة العامة للدولة،

وتغطي العجز الذي تعانيه أما بإعانة تنالها من الدولة، ويكون لها حكم الإعانة الممنوحة للمشروعات الخاصة، وإنما بقروض تعقدها لهذه الغاية.

جـ- الموازنة الاستثنائية (غير العادية): ويقصد بها تلك الموازنات التي توضع بصفة وقتية أو استثنائية أو في ظروف غير عادية وتمول بموارد استثنائية، بحيث لو أدرجت النفقات والايرادات المذكورة فيها ضمن الموازنة العامة للدولة، أدت الى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحة المقارنات وتقديمها لأعوام مختلفة. وتستعمل بعض الدول الموازنات غير العادية لتغطية مصروفات التسلح أو لدرء كارثة طبيعية أو مكافحة ركود اقتصادي أو القيام بمشروعات إنتاجية كبرى.

4- **توازن الموازنة:** كان التوازن في ظل النظرية التقليدية يستلزم وجود موازنة عامة بلا عجز وبلا فائض، ومن ثم جاءت النظرية الكينزية مؤكدة ضرورة تدخل الدولة، عن طريق زيادة نفقاتها لتحفيز الطلب الفعلي وتحقيق التوازن الاقتصادي، ودعوتها لتمويل تلك الزيادة عن طريق القروض العامة، أو الاصدار النقدي المالي أوقات الكساد لتحفيز الطلب الكلي، أو بالعكس إحداث فائض في الموازنة العامة أوقات التضخم لتقليص الطلب الفعلي تحقيقاً للتوازن عند مستوى التشغيل الكامل، مما يعني أولوية التوازن الاقتصادي بالنسبة للتوازن المالي، أي إحلال التوازن الكلي محل التوازن الجزئي .