الفصل الخامس : التمويل والموازنة العامة

- محاور الفصل :

* الإدارة المالية . * النفقات العامة. * الإيرادات العامة. * الموازنة العامة.
* القواعد الأساسية للموازنة العامة. * مراحل إعداد الموازنة. * أنواع الموازنات.

١- مفهوم الإدارة المالية :

هي إحدى الوظائف المتخصصة للإدارة العامة التي تهتم بتوفير الأموال اللازمة لقطاعات الدولة واستثمارها بما يحقق الأهداف العامة والصالح العام.

أولا :النفقات العامة :

- تتجمع النفقات العامة لدى كل جهاز إداري (الجهاز التعليمي، الصحي..)لتظهر في الموازنة العامة للدولة في بند واحد يمثّل إجمالي النفقات في مقابل إجمالي الإيرادات التي ستغطي النفقات. علماً بأن المبالغ المرصودة تظل تقديرية لما سيتم إنفاقه خلال السنة المالية المقبلة، وهو ما قد يزيد أو ينقص عن الإنفاق الفعلي .

* من أهم التقسيمات الشائعة في الفكر الاقتصادي للنفقات العامة :

- تقسيم النفقات على أساس الخدمات أو الوظائف .
- تقسيم النفقات على أساس المنتفع بها .
- تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية .
- تقسيم النفقات على أساس آثارها الاقتصادية .

* علما أنه لا يوجد اتفاقا بين الدول في تقسيم النفقات، وإنما تصنف كل دولة بحسب ظروفها واحتياجاتها .

١- تقسيم النفقات أساس الخدمات أو الوظائف :

- حيث تقوم الدولة بتوزيع نفقاتها وفقاً للغرض من كل نفقة بحسب الخدمات التي تقدمها ، فمثلاً وظائف الأمن والدفاع والصحة والتعليم والمواصلات يتم توزيعها على عدة جهات إدارية تتولى خدمتها وفقاً للسياسات والأهداف التي تحددها الدولة.
- وإذا كان قطاع التعليم يقدم خدماته بواسطة عدة جهات (وزارة المعارف، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي..) فإن الإنفاق على التعليم يظهر بصورة إجمالية بغض النظر عن الجهات التي تقدم خدمة التعليم .

٢- تقسيم النفقات أساس المنتفع بها :

- وذلك بهدف تحديد مصدر النفع من الخدمة، بحيث يتم على أساسه تحديد مصدر التمويل لهذه النفقات ، فلو كانت تمثل نفعاً عاماً فإنه يتم تمويلها من جميع أفراد المجتمع، وإلا كان تمويلها بواسطة المستفيدين منها كخدمات الرعاية والضمان الاجتماعي .

٣- تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية :

- يعتمد هذا التقسيم على مدى تكرار كل نفقة وانتظامها ، فالعادية هي التي تحدث بصفة مستمرة في كل سنة مالية، بعكس غير العادية التي لا تظهر إلا من فترة لأخرى. والهدف من هذا التقسيم هو إدراج مصدر كل نفقة، فالعادية تمول بواسطة الإيرادات العامة ، أما غير العادية كالكوارث الطبيعية فيتم تمويلها مثلاً بواسطة القروض والإعانات، أو عن طريق إيرادات غير عادية كإصدار سندات أو جمع تبرعات .

٤- تقسيم النفقات أساس آثارها الاقتصادية :

وهنا يمكن تقسيم النفقات من حيث طبيعتها الاقتصادية وإسهامها في تكوين رأس المال بالدولة إلى:

أ- النفقات الجارية أو الإدارية : أي تلك اللازمة لتسيير المرافق العامة للدولة كرواتب الموظفين، والصيانة، وشراء السلع للاستعمال الجاري، ...

ب- النفقات الاستثمارية أو الرأسمالية : وهي التي تخصص لزيادة تكوين رأس المال، كنفقات الإنشاء والتعمير والاستثمارات العامة.

ثانياً : مصادر الإيرادات العامة :

- تعد الإيرادات العامة بأنواعها المختلفة المصدر الرئيس لتغطية النفقات العامة. ومع تطور دور الدولة تطورت مصادر الإيرادات الأساسية لها. وتختلف هذه المصادر تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ومن أهمها :

١- أملاك الدولة :

- تمثل أملاك الدولة العامة والخاصة مصدراً من مصادر الإيرادات، فالطرق والجسور والموانئ والعقارات وغيرها تعد من الأملاك العامة للدولة. أما الأملاك الخاصة فهي مجموعة الممتلكات غير القابلة للاستعمال العام كالموارد الطبيعية الزراعية، والمعدنية التي تُعد من أهم مصادر الإيرادات العامة في أغلب الدول.

٢- الرسوم :

- هي مبالغ من النقود يدفعها الفرد إلى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام مقابل خدمة تؤديها له.
- يتميز الرسم بخاصية كونه اختيارياً، أي بطلب من المستفيد منه، وإن كان دفعه إجباريا.

٣- الضرائب :

- وتمثل حالياً النسبة العظمى لإيرادات معظم الدول . وتمثل اقتطاعاً إجباريا بدون مقابل من أجل تغطية النفقات العامة للدولة.

٤- الإصدار النقدي :

وهو عبارة عن لجوء الدولة إلى إصدار كمية من النقود تؤول إلى الدولة لاستخدامها في تمويل نفقاتها. وهو أمر لا يلجأ إليه إلا في أضيق الحدود ، نظراً لآثاره السلبية على الاستثمار والادخار وأصحاب الدخول الثابتة .

٥- إصدار القروض العامة :

ويقصد به العملية التي تحصل بها الدولة على الأموال من خلال اكتتاب المقرضين نظير تعهدها بدفع الفوائد ورد مبلغ القرض طبقا لشروط القروض.

- وعادة ما تلجأ الدولة إلى قروض محددة القيمة (حد أعلى)، إلا في حالة الحاجة المستمرة للأموال كما هو الشأن بالنسبة لحالة الحرب.

*** والسندات أنواع :**

- السندات الإسمية، التي تحمل اسم صاحبها.
- السندات لحاملها، وتعود ملكيتها لحائزها.
- السندات المختلطة (وتكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به، ولحاملها بالنسبة للفوائد المستحقة).

٦- القروض الخارجية :

- وهي مبالغ طويلة الأجل تقترضها الدولة من جهة خارجية (دول أخرى وهيئات وصناديق استثمارية في التمويل). وعادة ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض من دولة أخرى حينما تكون أمام ضائقة مالية لا تستطيع الخروج منها إلا بالاستدانة الخارجية.

ثالثاً : الموازنة العامة :

تعريفها : هي برنامج عمل محدد ومتفق عليه، مبيّن فيه تقدير نفقات الدولة ومواردها خلال مدة مقبلة تلتزم به الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه.

*** أوجه التشابه والاختلاف بين الموازنة العامة للدولة والموازنة الخاصة للمنشآت:**

١- ان الموازنة العامة تعبر عن تقدير مفصل للإيرادات والنفقات التي لم يتم تحصيلها أو التصرف فيها عند إعداد الموازنة أما الموازنة الخاصة فهي عبارة عن قائمة لأصول وخصوم المنشأة في تاريخ معين نتيجة عملياتها التي تمت في مدة سابقة بغية إظهار مركزها المالي

٢- أن الهدف الذي تسعى إليه الموازنة العامة يكون أشمل وأعم من الهدف الذي تسعى إليه الموازنة الخاصة أما الموازنة الخاصة فإنها تهدف إلى توضيح المركز المالي للمنشأة الذي يعكس مدى قدرتها على تحقيق الربح.

٣- أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تتركها الموازنة العامة للدولة أكثر وأشمل مما في الموازنة الخاصة، بعكس الموازنة الخاصة التي يكون تأثيرها محصوراً على المنشآت والمتعاملين معها.

٤- أن الجهات الرقابية التي تمارس الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة متعددة، أما في الموازنة الخاصة فأجهزة محدودة لا تتعدى المراجع القانوني الذي يقوم بمراجعة الحسابات .

٥- أن خطوات إعداد الموازنة العامة أطول مما هو موجود في الموازنة الخاصة.

*** القواعد الأساسية للموازنة العامة :**

أ- قاعدة السنوية : تقضي بأن تكون جميع إيرادات ونفقات الدولة عن سنة قادمة وذلك نظراً :

- لصعوبة تقدير النفقات والإيرادات في مدة تزيد عن ذلك .
- لا يمكن اعتماد مدة أقل بسبب الكلفة وتعقد الإجراءات .
- اعتماد مدة أطول سيضعف من رقابة السلطة التشريعية .

*** ويرد على هذه القاعدة (السنوية)، الاستثناءات المتعلقة بـ:**

- موازنات الدعم، كموازنة مساعدة لنفقات غير متوقعة، مثل الحروب والكوارث الطبيعية.
- الاعتمادات الشهرية إذا ما تأخر اعتماد الموازنة حتى لا يتضرر الإنفاق على بعض المشروعات الضرورية.
- البرامج الإنمائية في حالة تحميلها تمويل جزء من المشروعات طويلة الأجل.

ب- قاعدة الوحدة : تهدف إلى تكامل جميع النفقات والإيرادات بإدراجها في وثيقة واحدة تمثل الموازنة العامة للدولة ، الأمر الذي يسهل مهمة الرقابة والمقارنات.

* ويرد على هذه القاعدة أيضا استثناءات تتعلق بـ :

- الموازنات المستقلة. - الموازنات الملحقة. - الموازنات غير العادية.

ج- قاعدة الشمول : أي ضرورة إظهار كافة النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة ، بحيث لا يتم خصم نفقات أية جهة حكومية من إيراداتها، وإنما يجب أن تظهر جميع النفقات والإيرادات في الموازنة دون إجراء أية مقاصة بينهما . وهو أمر يسهل العمليات الرقابية.

* إن هذا المبدأ لا يفرق بين مصدر الإيراد أو جهة الإنفاق ، بل لا بد من ظهور جميع الإيرادات بغض النظر عن مصدرها، وجميع النفقات دون تحديد صرفها.

د- قاعدة عدم التخصيص : أي عدم تخصيص إيراد معين لإنفاق معين أو مصلحة معينة ، بل يجب إدراج جميع الإيرادات في مقابل جميع النفقات.

* يساعد هذا المبدأ في القضاء على التبذير لو قلت النفقات المطلوبة عن الإيرادات المحددة، كما يؤدي لإحكام الرقابة وتحديد الأولويات .

- مراحل إعداد الموازنة:

أ- مرحلة الإعداد : تتولى الجهات المختصة ضمن هذه المرحلة القيام بمهام عديدة وهي :

- دراسة الوضع الاقتصادي وتقدير الإيرادات العامة للدولة.

- إصدار المنشور الدوري من الجهة المختصة المتعلق بأسس وطرق تقدير الإيرادات والنفقات من قبل الجهات والمصالح المعنية.

* تلعب وزارة المالية دوراً حاسماً في هذه العملية إلى جانب الوزارات والمصالح الحكومية المعنية .

ب- مرحلة الإقرار والموافقة :

- يقوم وزير المالية بعرض مشروع الموازنة على مجلس الوزراء الذي يقوم بتشكيل لجنة وزارية لدراسة المشروع وتقديم تقرير إلى المجلس لمناقشته من قبل أعضاء المجلس. وبمجرد خروج المشروع من المجلس إلى السلطة التشريعية تنتهي مرحلة الإعداد لتبدأ مرحلة المناقشة والإقرار على مستوى السلطة التشريعية تمهيداً للتنفيذ .

ج- مرحلة التنفيذ :

- بعد الموافقة والإقرار، تقوم وزارة المالية بإرسال الموازنة العامة إلى كل وزارة أو مصلحة حكومية أو مؤسسة عامة مرفقة بالتعليمات والإرشادات الواجب إتباعها للتنفيذ الذي يشتمل على :

- تحصيل الإيرادات وجبايتها من قبل الجهات المعنية.

- صرف النفقات من بنودها على المشاريع تبعاً للتعليمات والإجراءات.

د- مرحلة الرقابة :

- عملية مستمرة ، وهي بمثابة إعطاء السلطة التشريعية درجة عالية من الاطمئنان بأن الجهات التنفيذية تمارس أعمالها وفقاً لما هو مرسوم ومعتمد.

* تمارس الإدارة المالية المعنية عدة أنواع للرقابة في مجالها المالي والإداري.

* قد تكون الرقابة المالية سابقة للصرف ، تجرى من قبل جهات داخلية أو خارجية، وقد تكون لاحقة له .

هـ- مرحلة الحساب الختامي :

- تتولى كل وزارة عمل الحساب الختامي لها وفقاً لأنظمة وتعليمات وزارة المالية التي تتولى مهمة إعداد الحساب الختامي للدولة مع مذكرة تفصيلية عن الأوضاع المالية للعام المنصرم.

* يوضح الحساب الختامي صورة كاملة عن الوضع المالي للدولة خلال العام المنصرم من حيث الإيرادات والنفقات الفعلية المتحققة، وبالتالي فهو يفيد في المقارنة مع التقديرات .

* أنواع الموازنات :

أ- موازنة البنود. ب- موازنة البرامج والأداء.

ج- موازنة التخطيط والبرمجة. د- موازنة الأداء الصفري.

أ- موازنة البنود :

تعد موازنة البنود (Item based budget) أكثر أنواع الموازنات استخداماً في دول العالم، ويتم تقسيم النفقات في هذا النوع من الموازنات وفقاً للأسس التالية:

١- التقسيم الإداري : يتم توزيع النفقات العامة في موازنة البنود وفقاً للجهات الإدارية التابعة لقطاع معين من قطاعات الإنفاق التي تتبع كل قطاع .

٢- التقسيم على أساس نوع النفقة : تظهر المبالغ المتخصصة في الموازنة موزعة وفقاً لأنواع النفقات المحددة لها، فيتم تقسيم البنود تبعاً لأنواع النفقات، فمثلاً نفقات الرواتب والأجور والمكافآت .

*** فوائد موازنة البنود :**

١- التركيز على الرقابة على مصروفات الدولة، وتحديد أوجه القصور والإهمال.
٢- توفر موازنة البنود وسيلة فعالة في عملية المقارنة بين أوجه الصرف المختلفة من جهة وبين الإدارات الحكومية من جهة أخرى.
٣-توفر هذه الموازنة أسلوباً سهلاً في عملية إعدادها ومراقبتها نظراً لبساطتها ووضوحها.
٤- تساعد على سهولة اكتشاف الأخطاء أو التجاوزات في عملية الإنفاق.

*** صعوبات موازنة البنود :**

١- تركيزها على الرقابة على أوجه الإنفاق بطريقة مستندية.
٢- أن هذا النوع من الموازنات لا يربط بين النفقات وبين البرامج والنشاطات التي تنفق عليها.
٣- أن موازنة البنود قد تكون مدعاة للإسراف والتبذير.
٤- أن تخصيص المبالغ لكل بند لا يعتمد على ربط كل بند بالأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

ب- موازنة البرامج والأداء :

يهدف هذا النوع من الموازنة إلى تحديد الأسباب والأهداف التي تطالب من أجلها الاعتمادات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل لكل برنامج.

- موازنة البرامج والأداء تركز على الأهداف التالية :

١- التركيز على النتائج وليس المدخلات .
٢- التركيز على استخدام الأساليب القياسية التي تساعد على معرفة تكلفة البرامج ومقارنتها بالأهداف التي تحققها.
٣- التركيز على الأداء الفعلي في ضوء مجموعة من المعايير والمقاييس العلمية التي توضع لتقويم برامج كل إدارة.

*** مزايا موازنة البرامج والأداء :**

١- توفر أسلوباً علمياً في إعداد الموازنة إذ تستخدم بيانات قائمة على المعايير والمقاييس العلمية في تحديد كل بند من بنودها.
٢- القضاء على الإسراف والتبذير في الإنفاق عن طريق ربط الإنفاق لكل برنامج بالأهداف التي يحققها.
٣- التخلص من إجراءات التفاوض والمساومة التي تتم بين مندوب الجهة الحكومية وممثل القطاع في وزارة المالية.
٤- الوصول إلى وسيلة سهلة في عملية الرقابة والمتابعة لنتائج الأعمال والبرامج.
٥- المساعدة في إعطاء المواطنين فكرة عن إنجاز الموازنات والمراحل التي يتم فيها.

*** صعوبات موازنة البرامج والأداء :**

١- تحتاج إلى خبرات فنية متخصصة في الإعداد والتحضير.
٢- صعوبة قياس التكلفة في الخدمات الحكومية ومقارنتها بمقدار الفائدة المتحققة منها.

ج- موازنة التخطيط والبرمجة :

- تهدف موازنة التخطيط والبرمجة إلى تحقيق الأغراض التالية:

١- مساعدة الإدارة في تحديد الوسائل التي يتم بموجبها البحث عن أفضل البدائل لتحقيق الهدف وفقاً للإمكانات المتاحة لديها.
٢- إعطاء الإدارة فرصة لتقدير تكاليف المشروعات والبرامج التي يراد تنفيذها خلال سنوات قادمة والوصول إلى اختيار أنسب هذه المشروعات وفقاً للأهداف المحددة.
٣- إتاحة الفرصة لمتبعة أعمال الإدارات وفقاً للبديل الذي تم اختياره، ومن ثم تقويم الإنجاز النهائي طبقاً لما هو محدد أصلاً .
٤- الحد من الإسراف والتبذير في الإنفاق؛ نظراً للربط بين الإنفاق على المشروعات ومقدار العائد المتحقق منها.

*** صعوبات موازنة التخطيط والبرمجة.**

١- أنها معقدة وتحتاج إلى خبرات متخصصة تتولى عملية الإعداد والتحضير.
٢- أن مفهومها غير محدد وغير واضح بالنسبة للعاملين.
٣- صعوبة توفير كم هائل من المعلومات التي يحتاج إليها هذا النوع من الموازنات.

د- موازنة الأداء الصفري :

وتقوم موازنة الأساس الصفري على أساس أن تقوم كل وحدة إدارية بإعادة تقويم برامجها ونشاطاتها القائمة والجديدة سنوياً، وذلك بمقارنة التكلفة والعائد لكل برنامج .

- تهدف إلى تحقيق ما يلي :

١- تقديم الاقتراحات حول إعادة توزيع الاعتمادات بعد مقارنة البرامج القائمة والجديدة للإدارات الحكومية.

٢- التركيز على تقويم البرامج والنشاطات لكل وحدة إدارية.

٣- تحديد أهداف لكل وحدة إدارية.

٤- تحديد الطرق البديلة من أجل تنفيذ أهداف الإدارة.

*** مزايا موازنة الأساس الصفري :**

١- إشراك جميع المستويات الإدارية في تخطيط وبرمجة وتقويم الموازنة.

٢- استخدام الإدارة لأسلوب الموازنة بين التكلفة والعائد.

٣- الاستغناء عن بعض البرامج ذات الكفاءة المنخفضة.

*** صعوبات موازنة الأساس الصفري :**

١- أن عملية إعداد الموازنة تتطلب جهوداً كبيرة ووقتاً طويلاً من المسئولين عنها ويتكرر ذلك سنوياً لتبرير طلب المخصصات اللازمة.

٢-أن استخدام هذا الأسلوب يحتاج إلى كثير من المهارات والخبرات الفنية

٣-إن نظام المشاركة الذي تتيحه موازنة الأساس الصفري قد يكون تحقيقه صعباً من الناحية العملية نظراً لتعدد المستويات الإدارية في الأجهزة الحكومية.

عيون سحاب

عيون سحاب ..