المحاضرة السابعة: التمويل والموازنة العامة.

- **الإدارة المالية:**
  - **هي مجموعة النشاطات الإدارية التي تتعلق بالبحث عن الأموال اللازمة وتوفيرها والتأكد من حسن إستخدامها وفقاً لأوجه الإنفاق المحدودة.**
  - **وظيفة الإدارة المالية:**
    - **A. تحديد مصادر الإيرادات.**
    - **B. تحديد أوجه الإنفاق وفق اولويات محددة وتخضع لرقابة وقوانين ناظمة لذلك.**
  - **الإدارة المالية: هي أحد فروع الإدارة العامة تهدف إلى تحقيق الإستخدام الأمثل لهذه الاموال بما يكفل تقديم خدمات للمواطنين.**

- **النفقات العامة:**
  - **هي مبالغ نقدية تدفع لإشباع الحاجات العامة.**
  - **النفقات العامة سابقاً كانت تشمل نفقات الأمن والدفاع أما الآن فتوسعت لتشمل كثير من الأمور "التعليمية – الصحية - ....."**
  - **النفقات العامة تشكل عنصر مهم في موازنات الدول، حيث تم توظيف النفقات لتحقق فوائد للإقتصاد والمجتمع من خلال زيادة النفقات وتحريك الوضع الإقتصادي وزيادة الدخل للأفراد.**
  - **كل دولة لها نظام مالي ومحاسبي لصرف النفقات، ومجموع نفقات كل أجهزة الدولة تشكل النفقات العامة للدولة، ويقابله الإيرادات العامة التي تغطي تلك النفقات.**

✓ **أنواع النفقات العامة وتقسيماتها:**

١) تقسيم النفقات على أساس الخدمات او الوظائف:

أي تقوم الدولة بتوزيع بنود نفقاتها وفقاً للغرض من كل نفقة حسب الخدمات التي تقدمها الدولة: "وظائف التعليم – الصحة – الدفاع – الأمن - ....." هذا التقسيم تأخذ به أغلب الدول بحيث يعطي صورة إجمالية عن النفقة بغض النظر عن الجهة التي تنفذه..

مثال: قطاع التعليم يقدم من قبل أكثر من وزارة.

٢) تقسيم النفقات على أساس نوع الإنتفاع منها:

- فإذا كانت تقدم نفع عام فيتم تمويلها من خلال الضرائب والرسوم.
- إذا كانت تحقق " نفع خاص لبعض الأفراد " كالخدمات الإجتماعية او الصحية فيتم تمويلها بواسطة المستفيدين أنفسهم.

٣) تقسيم النفقات على أساس نفقات عادية وغير عادية:

- النفقات العادية: متكررة كالرواتب والأجور وتمويل من الإيرادات العامة.

مثل: أملاك الدولة – الضرائب والرسوم.

- النفقات غير العادية: "كوارث طبيعية" فهي تمول بشكل إستثنائي.

مثل: قروض – سندات حكومية – تبرعات.

٤) تقسيم النفقات على أساس الآثار الإقتصادية:

تقسيم إلى نفقات جارية "إدارية" وأخرى إستثمارية:

A. النفقات الجارية "الإدارية" : هي نفقات ضرورية لتسيير المرافق العامة للدولة.

مثل: الرواتب – الصيانة – شراء السلع والخدمات "لا تزيد من تكوين رأس المال بل تغطي نفقات"

B. النفقات الإستثمارية "الرأسمالية" : فهي تزيد من تكوين رأس المال كالبناء والتشييد والإستثمار

[تختلف كل دولة في تقسيمها لذلك]

- الإيرادات العامة:

هي مصدر تغطية النفقات العامة وتقسم إلى:

١) أملاك الدولة العامة: طريق – مرفقات – جسور – مطارات – نفط – غاز.

٢) الرسوم: هو مبلغ نقدي يدفعه الفرد للدولة مقابل خدمة معينة تقدم له.

مثل: رسم مغادرة المطار – رسوم الرفاهية

٣) الضرائب: هي مبلغ نقدي تقوم الدولة بإقتطاعه من اموال وثروات الأشخاص دون مقابل وهي أهم موارد الموازنات في كل الدول، لذلك يخصص جهاز مالي لتحصيله.

٤) الإصدار النقدي: لجوء الدولة لإصدار كمية إضافية من النقود وهو يجب ان يكون في أضيق الحدود نظراً للآثار السلبية على الإدخار والإستثمار.

٥) إصدار القروض العامة عبر السندات:

- حصول الدولة على أموال عبر اكتتاب الأفراد بسندات من مقرضين تتعهد الدولة برد المبلغ المقروض ودفع فوائد لهم.
- إصدار القرض يتطلب تحديد مبلغ القرض وتحديد شكل سندات القرض.

- القرض العام يجب أن يكون محدود القيمة فإذا لم يكن محدود القيمة فالدولة تقبل كل المبلغ المكتتب به، عندها يتحدد مقدار القرض بحلول تأريخ إنتهاء مدة الإكتتاب، تلجأ الدولة لهذا الإجراء إذا كانت حاجتها للمال مستمرة كحالة الحروب.
- سندات القرض قد تكون اسمية او لحاملها او مختلطة بحيث المختلط يكون اسمي ويسجل بسجل خاص لكن الفائدة يمكن ان تدفع لمن يتم التقدم بقسائم السند دون التأكد من شخصيته.

٦) القروض الخارجية: هي لجوء الدولة إلى الإقتراض من دولة خارجية او صناديق عالمية او مؤسسات دولية وبشكل عام تتعهد بدفع رأس المال والفائدة خلال زمن محدد.

- تلجأ الدول لهذه الحالات في حالة وجودها بضائقات مالية لا يمكن الخروج منها إلا بمثل هذه القروض.

- **الموازنة العامة:**
  - هي عمل إداري ومالي وفني وهي وثيقة تفصيلية لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة كاملة.
  - [تعريف: هي برنامج عمل محدد ومتفق عليه، يبين فيه نفقات الدولة ومواردها خلال سنة مقبلة، تلتزم بها الدولة وتكون مسؤولة عن تنفيذه].

س: ما هي أوجه التشابه والإختلاف بين الموازنة العامة للدولة والموازنات الخاصة للمنشآت؟

التشابه: كلاهما مجموعة نفقات وإيرادات خلال سنة،كلامها يهدف لتقديم خدمات بأقل التكاليف.

مجال المقارنة	الموازنة العامة	الموازنة الخاصة
عمل توقعي أو فعلي	تقدير مفصل للإيرادات والنفقات	قائمة خصوم وأصول منجزة فعلاً
الهدف	عام وشامل	القدرة على تحقيق الربح
الآثار الإقتصادية والإجتماعية	أشمل وتؤدي لتحولات إقتصادية وإجتماعية	التأثير محصور على مستوى المنشأة
الرقابة	جهات رقابية متعددة ومنها خارجية	محدودة "المراجع القانونية ومجلس الإدارة"
خطوات الإعداد	خطوات معقدة وتحتاج لوقت وموافقة السلطة التشريعية	موافقة صاحب المنشأة فقط او مجلس الإدارة او الجمعية العمومية

- **القواعد الأساسية للموازنة العامة:**

أولاً: قاعدة السنوية:

أي سنة كاملة منطلقين من خلال الإعتبارات التالية:

١) **صعوبة تقدير الإيرادات والنفقات لأكثر من سنة، كما ان التقدير لأقل من سنة يضر بالنفقات بسبب ان الإيرادات تختلف من موسم لآخر.**

٢) **إعداد الموازنة لآقل من سنة يحتاج لوقت وجهود إضافية كبيرة.**

٣) **صعوبة عمل السلطة التشريعية في حال الموازنة أقل أو اكثر من سنة.**

٤) **ملاحظة أن كل دولة تختار بداية ونهاية السنة المالية لها.**

✓ **إستثناءات قاعدة السنوية:**

١) موازنة الدعم: **حروب وكوارث طبيعية.**

٢) **الاعتماد الشهري لدة مؤقتة إلى أن تنتهي مرحلة الموافقة على الموازنة.**

٣) البرامج الإنمائية: **التي تستمر لأكثر من سنة خلال أكثر من موازنة.**

ثانياً: قاعدة الوحدة:

ضرورة التكامل بين جميع النفقات والإيرادات:

- **يسهل من عمل السلطة التشريعية في عملية الرقابة.**
- **يسهل من عملية المقارنات بين النفقات والإيرادات ونسبتها إلى الدخل القومي.**

✓ **هناك بعض الإستثناءات ترد على قاعدة الوحدة:**

١) الموازنات المستقلة: **إعطاء بعض المؤسسات والهيئات موازنة مستقلة لسرعة العمل والتحرر من الروتين "**لا تخضع لرقابة وزارة المالية**".**

٢) الموازنات الملحقة: **مؤسسات وهيئات ذات شخصية إعتبارية تعطى موازنات مستقلة لا تخضع لرقابة وزارة المالية.**

٣) موازنات غير عادية: **على أساس التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية "**حالات الحروب**".**

ثالثاً: قاعدة الشمول:

- **ضرورة إظهار كافة نفقات وإيرادات الدولة في وثيقة واحدة بحيث لا يتم خصم نفقات ية جهة حكومية من إيراداتها.**
- **يجب إدراج جميع نفقات وإيرادات الجهاز الإداري بشكل متكامل.**

- هذا يساعد السلطة التشريعية في عملية الرقابة على الوضع المالي من خلال النظر إلى إجمالي الإيرادات والنفقات وليس صافي الإيراد.

رابعاً: قاعدة التخصيص:

هي عدم جواز تخصيص إيراد معين لإنفاق معين بل يجب إدراج جميع الإيرادات في مقابل جميع النفقات.

✓ **إستثناءات قاعدة التخصيص:**

١) **تخصيص إيرادات بعض المؤسسات لتغطية نفقاتها "الكهرباء".**

٢) **تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة "رسم الطرق العامة تخصص لصيانة الطرق".**

٣) **تخصيص بعض القروض والإعانات لمشاريع معينة.**

٤) **تخصيص بعض الإيرادات لسداد ديون مستحقة.**

المحاضرة الثامنة: تابع التمويل والموازنة العامة.

- **مراحل إعداد الموازنة:**

أولاً: مرحلة الإعداد:

١) دراسة الوضع الإقتصادي وتقدير الإيرادات العامة للدولة:

يتم هذا من خلال دراسات عن الوضع الإقتصادي داخلياً وخارجياً وكذلك دراسة الإتجاهات السياسية والإجتماعية وتأثير ذلك على مقدار النفقات والإيرادات المتوقعة.

قد تقوم الدراسات على أساس قياس نتائج العام الماضي مضاف إليها نسبة ١٠ – ١٥% عن العام الماضي.

٢) إصدار المنشور الدوري:

يتضمن "طريق تقدير النفقات والإيرادات – تحديد موعد تقديم مشروع الموازنة لوزارة المالية – تحديد النماذج المستخدمة في تقدير بنود الموازنة**".**

٣) دور الوزارات والمصالح الحكومية:

إعداد الموازنات من خلال دور ادارة الموازنة في الوزارة المعنية وبعد عقد عدة اجتماعات تنسيقية مع مدراء الإدارات المختصة، بعدها يقوم الوزير المختص بإرسالها لوزير المالية.

٤) دور وزارة المالية في دراسة الموازنات:

تستقبل وزارة المالية مشروع الموازنة لكل وزارة وتقوم بمناقشته مع مندوب عن الوزارة المعنية، وبعد تجميع المشاريع لكل وزارة تقوم إدارة الموازنة برفع مشروع بصورة كاملة لوزير المالية مرفق تقرير مفصل عن الإيرادات والنفقات العامة للدولة من كافة النواحي.

ثانياً: مرحلة الإقرار والموافقة:

يقوم وزير المالية بعرض المشروع على مجلس الوزراء الذي يقوم بتشكيل لجنة وزارية تقدم تقرير تفصيلي عن مشروع الموازنة، يكون تقرير شامل بعدها تتم مناقشته وإقراره من قبل مجلس الوزراء الذي يحيله بدوره للسلطة التشريعية لإقراره بالشكل النهائي..

ثالثاً: مرحلة التنفيذ:

تقوم وزارة المالية بإرسال موازنة كل وزارة أو مؤسسة مرفقاً بها التعليمات والإرشادات الواجب التقيد بها عند التنفيذ والتي تشمل على المراحل التالية:

١) تحصيل الإيرادات.
٢) صرف النفقات الشهرية والسنوية من كل باب من الأبواب فكل نوع من النفقات له باب نفقة محددة.

رابعاً: مرحلة الرقابة:

- هي مرحلة مهمة تمر بها الموازنة، فهي عملية مستمرة تبدأ من ظهور الإستحقاق حتى عملية صرف النفقة.
- هي مرحلة تطمئن من خلالها السلطة التشريعية ان السلطة التنفيذية تمارس عليها وفق الضوابط وبشكل لا يتم تجاوز الإعتمادات وعدم التبذير والإسراف في النفقات وقانونية الوثائق المعتمدة في الصرف.
- تمارس وزارة المالية الرقابة بأسلوبين رقابة سابقة للصرف بهدف منع الوقوع في الخطأ وأخرى لاحقة أي بعد التنفيذ.
- جهة الرقابة قد تكون رقابة داخلية او رقابة خارجية.

خامساً: مرحلة الحساب الختامي:

- تتولى كل وزارة عمل الحساب الختامي لها وفق انظمة وتعليمات وزارة المالية، وهو مجموعة جداول وبيانات عن نتائج الأعمال خلال العام المنصرم، ترسله لوزارة المالية والتي تقوم بدورها بمراجعة الحسابات الختامية لكل وزارة ثم تقوم بإعداد الحساب الختامي للدولة.
- الحساب الختامي: هو صورة كاملة عن الوضع المالي للدولة خلال العام المنصرم من حيث الإيراد الفعلي والنفقات المصروفة بشكل فعلي، وهو يفيد في المقارنات والوقوف عند ما هو مقدر وما هو منجز بشكل فعلي.

- **أنواع الموازنات:**

أولاً: موازنة البنود:

١) التقسيم الإداري: يتم توزيع النفقات في موازنة البنود وفقاً للجهات الإدارية التابعة لقطاع معين، يتم تخصيص مبلغ ما لكل جهة حكومية أو مصلحة أو مؤسسة عامة وفقاً لنشاطها وأعمالها.
٢) التقسيم على أساس نوع النفقة: نفقات محددة مثل نفقات الرواتب والاجور والصيانة، هذا النوع هو الأكثر إستخداماً في الدول النامية.

✓ **فوائد موازنة البنود:**

١) التركيز على الرقابة على مصروفات الدولة.
٢) وسيلة مقارنة أوجه الصرف بين عام وآخر.
٣) أسلوب سهل في الإعداد والمراقبة.
٤) تساعد على سهولة أكتشاف الأخطاء والتجاوزات.

✓ **صعوبات موازنة البنود:**

١) الرقابة التي تقوم بها هي مستندية لأن عملية متابعة نتائج الإنفاق غير متوفرة في هذا النوع من الموازنات.
٢) صعوبة ربطها بخطة التنمية لأنها لا تربط بين النفقات وبين البرامج والنشاطات.
٣) مدعاة للإسراف والتبذير لآن الجهة الحكومية تصرف كل المبالغ المخصصة لها حتى لا تؤثر على موازنتها في العام القادم.
٤) أن تخصيص المبالغ لكل بند لا يرتبط بالهدف لآن الجهة الحكومية تبالغ في المبلغ المطلوب لها لآنه سيكون مجال تفاوض مع ممثل وزارة المالية.

ثانياً: موازنة البرامج والآداء:

- الولايات المتحدة أول من طبقت هذا النوع وكثير من الدول تقوم بتطبيقه.
- الهدف هو تحديد الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الإعتمادات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف وبيانات لقياس مدى تقدم العمل لكل برنامج.

✓ **أهداف موازنة البرامج والآداء:**

١) التركيز على النتائج وليس المدخلات.
٢) التركيز على إستخدام الأساليب القياسية التي تساعد على معرفة تكلفة البرامج ومقارنتها بالأهداف التي تحققها.
٣) التركيز على الآداء الفعلي في ضوء مجموعة معايير تقويم الآداء.

✓ **مزايا موازنة البرامج والآداء:**

١) توفر أسلوب علمي في إعداد الموازنة.
٢) القضاء على الإسراف من خلال الربط مع الهدف.
٣) التخلص من إجراءات التفاوض والمساومة.
٤) الوصول إلى وسيلة سهلة في عملية الرقابة والمتابعة لنتائج الأعمال.
٥) إعطاء المواطنين فكرة عن إنجاز الموازنات والمراحل التي يتم فيها هذا الإنجاز والاهداف التي يحققها.

[ان السلبيات هي صعوبة تطبيقها في الدول النامية وصعوبة قياس التكلفة ومقارنتها مع الفائدة المتحققة منها].

ثالثاً: موازنة التخطيط والبرمجة:

تم تطبيقه لأول مرة في وزارة الدفاع الامريكية من خلال الطلب من كل إدارة حكومية تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها والبدائل اللازمة لتحقيق كل هدف، وتقدير التكلفة والعائد لكل بديل من البدائل المختلفة الممكن العمل بها لتحقيق الهدف.

✓ **أهداف موازنة التخطيط والبرمجة:**

١) مساعدة الإدارة في تحديد الوسائل التي تختار البدائل.
٢) إعطاء الإدارة فرصة تقدير التكاليف والبرامج واختيار انسب المشروعات لتحقيق الهدف.
٣) إتاحة الفرصة لمتابعة الأعمال وفق البديل الذي تم إختياره.
٤) الحد من الإسراف والتبذير في الإنفاق من خلال الربط بين الإنفاق والعائد.

دعونا نفكر،،، التخطيط والبرمجة والموازنة...

A. هل هي معقدة وتحتاج لخبرة متخصصة للإعداد والتطبيق؟
B. هل مفهومها غير واضح بالنسبة للعاملين وغير محدود ويثير اللبس والغموض احياناً؟
C. هل هناك صعوبة توفير كم هائل من المعلومات التي يحتاج إليها هذا النوع من الموازنات؟

- **فوائد موازنات الأساس الصفري:**

١) إشراك جميع المستويات الإدارية في التخطيط والتقويم.
٢) إستخدام الإدارة لأسلوب الموازنة بين التكلفة والعائد.
٣) الإستغناء عن البرامج ذات الكفاءة المنخفضة.

✓ **المشكلات التي تواجه عملية موازنة الأساس الصفري:**

١) الحاجة لوقت وهجد كبيرين من قبل الإدارة لتبرير طلب الموازنة كل سنة.
٢) الحاجة لمهارات وخبرات وتكلفة قد لا توازي مقدار العائد.
٣) صعوبة مشاركة المستويات الإدارية في عملية الإعداد..

- **النظام المالي في الدولة الإسلامية:**
  - **بدأ النظام المالي مع بداية قيام الدولة الإسلامية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم في المدينة المنورة.**
  - **أهم مصادر إيرادات الدولة هي الزكاة.**
  - **النفقات تتمثل في: نفقات المصالح العامة "الرواتب" والثاني في النفقات الإجتماعية والدفاعية.**
  - **تحقيق مبدأ العدالة الإجتماعية وتطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية في الجوانب الإقتصادية والعقائدية.**