تمهيد: نشأت وتطور الموازنة العامة .

كانت الأمم والحضارات القديمة تقوم بجباية الأموال وإنفاقها دون أن يتبع أسس وقواعد لذلك كما هو الآن .

- تم إجراء جزء من الموازنة ولأول مرة في بريطانيا سنة 1733 ، بدء البرلمان يراقب السلطات التنفيذية في جباية الإيرادات ويطلب من السلطات التنفيذية أن تحصل على اعتماد مسبق في الإيرادات دون أن يتدخل في الأنفاق .

- بعد مائة عام تقريباً طالب البرلمان بأن تحصل السلطات التنفيذية على اعتماد للنفقات العامة، حتى بعد ذلك أخذت الموازنة شكلها الحالي وهي الموازنة التقليدية التي تعتمدها اليوم.

- في عام 1820 اتبعت فرنسا مبدأ الموازنة العامة .

- في عام 1836 أتبعت روسيا القيصرية مبدأ الموازنة العامة .

- في عام 1921 أتبعت في أمريكا .

- بعدها عمت العالم أجمع .

أنواع الموازنات العامة

1 – الموازنة التقليدية : وهي أول الموازنات التي استخدمتها إنكلترا وما زالت مستخدمة لوقتنا الحالي . وخاصة في الدول النامية .والمبدأ الذي تقوم عليه هذه الميزانية هو حصر جميع إيرادات ونفقات الدولة بوثيقة واحدة وبشكل مفصل والحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية . ويطلق عليها أيضاً أسم ميزانية البنود أو (( الموازنة الخطية)) لأنه يتم تبويب النفقات العامة إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق.

2 – موازنة الأداء والبرامج ــ مستخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية .

3 – موازنة البرمجة والتخطيط .

4 – الموازنة الصفرية ــ طبقت في أمريكا بعد عام 1973 .

تعريف الموازنة العام((خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية قادمة غالباً ما تكون سنة . ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية )). وقد عرفها قانون أصول المحاسبات العراقي الرقم 28 لسنة 1940 المعدل بأنها الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة.

سمات الموازنة العامة

1 – الموازنة العامة توقعات:

تمثل الموازنة العامة بيانات لتوقعات ما تنفقه الدولة وما تحصل عليه من ايرادات خلال فترة زمنية قادمة . وعندئذ فأن بنود النفقات والايرادات وحجمها ما هي الا برنامج عمل الدولة خلال الفترة المحددة له. حيث تعكس سياسة الدولة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

2 – الموازنة العامة إجازة :

تقوم المجالس النيابية في الدول الديمقراطية باعتماد الموازنة . أي الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وايراداتها.

الواقع أنه إجازة السلطات التنفيذية المقدرة يعني إجازتهم بتحصيل الإيرادات . لأن تحصيل الإيرادات هو تحصيل حاصل بعد اعطاء الاجازة للأخفاق.

•الموازنات المستقلة: وهذه تكون لبعض الهيئات التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وهي القادرة على تمويل نفسها ذاتياً وخير مثال على ذلك الهيئات التي تمارس أنشطة اقتصادية صناعية أو تجارية ومن أمثلتها في العراق (مصرف الرافدين – المصرف الزراعي – المصرف الصناعي – البنك المركزي – شركة التأمين الوطنية) وهذه الموازنات المستقلة قد تعاني من عجز أو يكون لديها فائض وهنا يمكن أن تتدخل الدولة وبنص قانوني أما بسحب جزء من هذه الموازنات المستقلة أو تقديم الإعانات لتغطية العجز في هذه الموازنات.

وبناءً على ما تقدم يمكن تحديد خصائص هذه الموازنة كما يأتي:

1- إنها موازنة مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة.

2- تخضع الموازنات المستقلة لأحكام الموازنات الخاصة بها ولا تسري عليها الأحكام المتعلقة بالموازنة العامة إلا بنص صريح ويبدو ذلك من خلال الجوانب الآتية:

•وضع التقديرات وإقرارها واعتمادها ونشرها

• قواعدها المالية والمحاسبية ومسك حساباتها

•الكادر المالي والمحاسبي والملاك المسؤول عن تنفيذها

•بداية السنة المالية ونهايتها

3-تحتفظ الموازنات المستقلة بفائض إيراداتها لنفسها دون أن يحوّل إلى الموازنة العامة للدولة ، وإن حصل ذلك فيكون بنص قانوني ، كما إنها تغطي العجز الذي تعانيه ، اما بإعانة تنالها من الدولة ويكون لها حكم الإعانة الممنوحة للمشاريع الخاصة ، واما بقروض تعقدها لهذه الغاية.

ج) الموازنات الاستثنائية (غير العادية):

وهي الموازنة التي توضع بصورة وقتية أو استثنائية في ظروف غير عادية (حرب ، كارثة طبيعية ، مشاريع ضخمة) وتمول بإيرادات استثنائية (كالقرض العام) بحيث لو أدرجت النفقات والإيرادات المذكورة فيها ضمن الموازنة العامة للدولة لأدت إلى عدم إعطاء صورة حقيقية عن صحة المقارنات التي يمكن أن تقدمها بين موازنات الأعوام المختلفة.

طبيعة الموازنة العامة

الموازنة العامة عملاً إدارياً تؤدية السلطة التنفيذية اعداداً وتحضيراً وتنفيذاً وبذلك فان للموازنة محتوى مالي تعتمده السلطة التشريعية لانه يصدر بقانون يعرف ((بقانون الموازنة)) لذلك من الضروري التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة.

أ – الطبيعة المالية للموازنة العامة تتطلب عملية تقدير الخدمات الواجبة التنفيذ خلال السنة القادمة الى تقدير للنفقات لتغطية تلك الخدمات . وبالتالي نحتاج الى تقدير للإيرادات الواجبة التحصيل خلال السنة نفسها . وبالتالي تعكس هذه التقديرات للنفقات والإيرادات عملاً تحليلياً ومن ثم إختيار المكونات الأكثر ملائمة في كل من الجانبيين بشكل يتماشى والخطوة الأساسية للسياسة المالية بشقيها الإنفاقي والإيرادي.

وتتحدد التقديرات المذكورة في صورة جدول يبين المحتوى المالي للموازنة حيث يضم جانب تقدير للنفقات العامة ومع تقسيمها على انواع الإنفاق وبين الهيئات التي تتولا هذا الإنفاق.

س1 : ناقش العبارة الآتية :

قانون اعتماد الموازنة يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط أما من ناحية الموضوع فلا يعدو أن يكون عملاً إدارياً.

الجواب :

عملاً قانونياً من حيث الشكل لانه يصدر من السلطة التشريعية (البرلمان)أي بدون الحصول على الاجازة من البرلمان لا يمكن للسلطة التنفيذية ممارسة اعمالها في التحصيل والإنفاق.

أما كونه عملاً ادارياً من حيث الموضوع :

لان صدور قانون الموازنة خال من قواعد عامة وجديدة. ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن قائماً في القوانين السارية . ذلك لأن الإيرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسرح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة . ومن أجل ان تمارس الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على إجازة من السلطة التشريعية.

الطبيعة القانونية للموازنة العامة

السلطة التنفيذية تقوم باعداد (تحضير) الموازنة وتنفيذيها : السلطة التشريعية تقوم باعتماد الموازنة ومراقبة تنفيذها . أن الاعداد والتنفيذ يمثل الموازنة الا ان اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية يصبح هناك قانون اعتماد الموازنة فأن الموازنة ذاتها عملاً إدارياً من ناحية الموضوع ( حيث انها لاتمثل قواعد عامة ودائمة )وكذلك من حيث الشكل اذ هيخطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة ( ويقع ضمن إختصاصها).

أما قانون أعتماد الموازنة يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط بالنظر لصدوره من السلطة التشريعية . أما من ناحية الموضوع فلا يعدو ان يكون عملاً ادارياً لانه خال من قواعد عامة جديدة . ولا يمنح الحكومة سلطة أو حقاً لم يكن قائماً في القوانين السارية . ذلك لأن الايرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قانون سابقة. ومن أجل أن تمارس الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على اجازة من السلطة التشريعية لتنفيذ التقديرات الواردة في الجدول المحاسبي السابق . وحينما تضل هذه الأجازة عملا أدارياً فان العمل بها ينبغي أن يتحدد في القوانين السارية المفعول.

وفي بعض الأحيان يضاف الى الموازنة اقتراحات جديدة تتعلق بالإيرادات كأن يكون زيادة سعر ضريبة أو ما شابه ذلك هذه المقترحات ( تسمى ملحقات الموازنة) فعقد الإقرار فيها مع الموازنة أي عند صدور قانون الموازنة ( اعتمادها) فان الملحقات قانونية من حيث الشكل والموضوع لأنها تتضمن تشريع جديد لم يكن ساري المفعول سابقاً.

قواعد الموازنة العامة :

ابتداءً من النظرية التقليدية وضعت أربع قواعد أساسية للموازنة العامة :

(1) وحدة الموازنة (2) سنوية الموازنة (3) عمومية أو شمولية الموازنة (4) توازن الموازنة.

هذه القواعد بشكل عام كانت موجودة في النظرية التقليدية واستمرت نفسها في النظرية الحديثة (الكينزية) لكن اختلافا كبيراً طرأ على هذه القواعد لكثرة الاستثناءات التي حصلت على هذه القواعد نتيجة لتطور المالية العامة.

أولا: وحدة الموازنة: تعريفها : }هي إدراج جميع النفقات والإيرادات للدولة المتوقع تنفيذها أو تحصيلها خلال دورة الموازنة في وثيقة واحدة أي في موازنة واحدة{ وهي نقيض تعدد الموازنات. ووحدة الموازنة تحقق مجموعة من الأهداف أو الغايات منها:

1.من الناحية المالية: تسهل هذه القاعدة معرفة المركز المالي للدولة من خلال عملية المقارنة بين النفقات العامة والإيرادات العامة، وهو ما يمكن معرفته من خلال عرض بنود الموازنة، وبطبيعة الحال فلا يمكن الوصول إلى ذلك إلا إذا كانت كل نفقات الدولة وكل إيراداتها مدرجة في موازنة واحدة حيث يمكن من خلال ذلك معرفة العجز وأساليب تمويله وكذلك الفائض.

1.من الناحية الاقتصادية: الوقوف على نسبة الكميات المالية (النفقات والإيرادات) إلى الدخل القومي. وذلك مهم للباحث لمعرفة تأثير تلك الكميات على الإنتاج القومي وإعادة توزيع الدخل. على عكس الحال لو تعددت الموازنات حيث يصبح الأمر أكثر صعوبة.

1.من الناحية السياسية: تساعد وحدة الموازنة على ممارسة الرقابة التشريعية على عكس تعدد الموازنات حيث يكون إحكام الرقابة غاية في الصعوبة ويصبح شرط إجازتها للموازنة شرطا لا معنى له.

وهناك بعض الاستثناءات التي حصلت على قاعدة وحدة الموازنة ومن هذه الاستثناءات :

أ) الحسابات الخاصة ب) الموازنات المستقلة ج) الموازنات الاستثنائية (غير العادية)

•الحسابات الخاصة (الموازنات الملحقة): أحياناً يسمح لبعض الهيئات أو المرافق العامة أن تقوم بجمع إيراداتها بصورة منفصلة الى حد ما عن الإيرادات العامة، كما يسمح لهذه الهيئات او المرافق العامة بالقيام بالإنفاق العام بصورة منفصلة عن الإنفاق في الموازنة العامة وهذا يعني إعطاء نوع من الاستقلال المالي لهذه الهيئات أو المرافق العامة ومنها البلديات والمرافق المحلية وأحياناً الجامعات . ولكن لا يعني ذلك استقلالا كاملاً عن الموازنة العامة، فإذا كان هناك فائض لهذه الموازنات في هذه المرافق العامة فإنه يرفع الى الموازنة العامة في الدولة وإذا كان هناك عجز لهذه الموازنات في هذه المرافق فإن هذا العجز يغطى أيضاً من الموازنة العامة، لكن الاستخدام السيء الذي حصل من بعض الدول يتمثل بكثرة المرافق العامة أو الهيئات التي حظيت بهذا الاستخدام، وتجنباً لهذا الإرباك لجأت الكثير من الدول في ظل المالية العامة الى وضع هذه الاستثناءات كمرفقات للموازنة العامة، لذلك يمكن تسميتها بالحسابات الخاصة أو مرفقات الموازنة.

وبذلك يمكن تحديد خصائص الموازنات الملحقة بما يأتي:

1.إنها موازنة إدارة عامة غير متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وهي تحظى فقط بالاستقلال المالي.

1.تسري على هذه الموازنة القواعد الثانوية جميعها التي تحكم موازنة الدولة، من حيث اعتمادها ونشرها أو بداية السنة المالية وانتهائها أو اشراف وزارة المالية عليها.

1.إن إيراداتها ونفقاتها لا تظهر في الموازنة العامة للدولة وإنما الذي يظهر هو فائض أو عجز الموازنات الملحقة