جامعة المستقبل

قسم المحاسبة :DEPARTMENT OF ACCOUNTING

المرحلة الثانية المادة حكومية:GOVERNMENT ACCOUNTING

عنوان المحاضرة

الموازنة العامة للدولة مفهوم وخصائص واهداف الموازنة العامة للدولة انواع الموازنة العامة ومفهوم الدين العام

م.م سهام عبود حسين

Scanned with CamScanner
تم تحويل بواسطة CamScanner

الفصل الثاني

الموازنة العامة للدولة

Public Budget

تعد فكرة إعداد الموازنات العامة للدولة حديثة نسبياً إذ يرجع تاريخها إلى سنة *1628* في انكلترا عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والمصروفات من قبل السلطة التشريعية والإذن للملك شارل الأول في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة. إلا إن مفهوم إدارة المال العام في الفكر الإسلامي سبق الأنظمة الاقتصادية الأخرى خاصة بالتطور الهائل لموارد ونفقات الدولة الإسلامية في زمن الخليفة عمر بن عبد العزيز، فقد امتلك المسلمون تصورا خاصاً بهم لكيفية إدارة المال العام، وهذا التصور مستمد من الشريعة الإسلامية الغراء (سمحان وآخرون، *2010: 166*)، فالإسلام قادر على استيعاب كل مستجدات الحياة سواء كانت مالية أم غير ذلك، فإذا نظرنا للموازنة على إنها تعتمد من قبل السلطة التشريعية كما يزعم بعض كتاب المالية العامة والاقتصاد المعاصرين اذ ان ما استجد من مصروفات وإيرادات عامة مثل الخراج وغيره فان الفقه الإسلامي مستقر بضرورة حصول الإذن المسبق من مجلس الشورى الذي يمثل السلطة التشريعية في الوقت الحاضر، فالإسلام ومنذ عصر الرسول الأكرم محمد (ص) ذهب ابعد من ذلك حيث حدد ما يستحقه ولي أمر المسلمين من الأموال العامة إذ وردت في القران الكريم نصوص تدل على ذلك كما جاء في سورة الأنفال_ الآية *41* {وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُم مِنْ شَيْءٍ فَأَنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ}. أما إذا نظرنا للموازنة كأداة تخطيطية فان الرسول الكريم (ص) تخطيطه لشؤون المالية قبل الهجرة إلى المدينة وبالرغم من قلة الإيرادات العامة وزيادة الإنفاق كان صلى الله علية واله وسلم يستخدم الكتاب

Scanned with CamScanner
تم المسح ضوئيا بـ CamScanner

لتسجيل الإيرادات العامة. ونظراً لموضوع المحاسبة الحكومية في الإسلام يحتاج لها بحث متخصص لا مجال للخوض فيه بهذا المؤلف لذلك سوف يقتصر هذا الفصل للتركيز على مفهوم الموازنة وأهميتها وخصائصها وأنواعها وكيفية إعدادها مع التركيز على تطبيقاتها في العراق.

أولاً:مفهوم الموازنة العامة للدولة *The concept of the general budget*

تطور مفهوم الموازنة خلال العقود الأخيرة تبعاً للتطور الذي شهدته الدول والدور الاقتصادي الذي تؤديه إذ أصبحت الموازنة انعكاساً للبرنامج الذي تنتهجه الحكومة خلال السنة القادمة، إذ جاء هذا التطور لمفهوم الموازنة ليوائم الفكر الاقتصادي (الكنزي) الذي يفسر ويبرر التدخل الحكومي في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وعلى العكس من الفكر الاقتصادي الكلاسيكي الذي يدعو إلى عدم تدخل الدولة في هذه الأنشطة إذ يحصرها في تقدير النفقات والإيرادات للسنة القادمة.

إن كلمة *BUDGET* ذات الأصل الانكلوسكسوني هي تعريف للموازنة، والتي تعتبر الحافظة التي تحتوي على الوثائق المتعلقة بالموازنة الخاصة بمؤسسة او دولة، وهي في اللغة العربية مشتقة من كلمة ميزان ولكن معناها يختلف عن مفهوم الموازنة المراد البحث فيه (بن إسماعيل، حياة: 6).

لقد تعددت التعريفات المتعلقة بالموازنة العامة وهي تختلف من باحث لآخر ، وذلك نظرا لاختلاف درجة شمول كل من هذه التعاريف أو درجة تكاملها، إذ نجد إن بعض الباحثين يقدم مفهوما عاماً وينظر إلى الموازنة نظرة عامة، نجد إن عددا آخر يقدم تعريفاً أكثر تفصيلاً وتحديداً وتكاملاً، فيركز بعضهم على عنصر الزمن ، ومنهم من يضيف لذلك عنصر القانونية أيضاً، ويذهب آخرون إلى ابعد من ذلك فيبرزون المحتويات الأساسية التي تتضمنها وثيقة الموازنة ممثلة بالمصروفات التي يقدر إنفاقها، والإيرادات التي يقدر جمعها وتحصيلها، وفي مجموعة الخدمات والنشاطات التي يفترض انجازها في ضوء التقديرات المالية المحدودة. كما عرفت الموازنة بأنها(البرنامج المالي للجهاز الإداري في فترة زمنية محددة يظهر فيه تقدير

Scanned with CamScanner
ممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

النفقات العامة وتقدير الموارد اللازمة)، وبناء عليه تصبح الموازنة خطة سنوية معتمدة قانوناً، وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات والأنشطة ، ويفترض انجازها خلال فترة محددة سنة مالية غالباً، بالاستناد إلى مجموعة من التقديرات المحسوبة مالياً ورقمياً لمختلف الإيرادات والمصروفات المتعلقة بذلك. وان جوهر عملية الموازنة كما يراها الاقتصادي الذي ينظر إليها كتطبيق لتحليل الجدوى ، يتلخص في كونها مجموعة منافع وتكاليف الاستعمالات البديلة للأرصدة بين القطاع العام والخاص.

أما عن الموازنة العامة في العراق فقد عرفها قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28 لسنة 1940 الملغي في المادة الثانية منه على إنها (الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة). أما قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 فقد عرف الموازنة في البند (4) من القسم (1) بأنها (برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية للإيرادات والنفقات والتحويلات والصفقات العينية للحكومة. أما في البند (17) من القسم نفسه فقد عرف الموازنة الفدرالية بأنها (تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة) وهنا يجب التميز بين مفهوم مشروع الموازنة الذي تعده وزارة المالية ومن ثم يناقش في مجلس الوزراء للمصادقة عليه وبين مفهوم الموازنة الذي يقر نهائياً من لدن السلطة التشريعية ويصبح قابلاً للتنفيذ.

ثانياً: خصائص الموازنة العامة للدولة *The properties of the general budget*

تتمتع الموازنة العامة للدولة بخصائص عدة تميزها عن غيرها من الموازنات هي:-

أ- عمل سياسي تعكس طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسات التي تنتهجها الحكومة لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي.

ب-برنامج تحليلي وتفصيلي لجزء من خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ج- خطة تلخص تجربة الماضي وتعبر عن الموقف الجاري وتجسد توقعات المستقبل.

د- تقدير متوازن للمصروفات و الإيرادات لمدة محددة من الوقت.

هـ- أداة تنفيذية وتخطيطية ورقابية.

Scanned with CamScanner

ثالثاً: أهداف الموازنة العامة *The goals of general badget*

تهدف الموازنة العامة للدولة الى تحقيق مجموعة من الأهداف على مستوى الدولة منها التخطيطية، الرقابية، السلوكية، اجتماعية، سياسية وغيرها، ويمكن تلخيص هذه الأهداف بآلاتي:-

1- **أهداف تخطيطية** : إذ تهدف الموازنة العامة للدولة إلى المعاونة في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات عن طريق الآتي:-

أ. تقدير النفقات للوحدات الحكومية خلال الفترة القادمة.

ب. تقدير الإيرادات ومصادر التمويل المتنوعة.

ج. الربط والتنسيق بين الموازنة كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

د. التنسيق والتوفيق بين وحدات الجهاز الحكومي.

هـ. وضع البرنامج الزمني لتنفيذ الموازنة.

2- **أهداف رقابية:** تهدف الموازنة إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فاعلية على عمليات التنفيذ عن طريق الآتي:-

أ. قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية .

ب. متابعة البرامج والأنشطة الحكومية.

ج. تقييم الأداء عن طريق مقارنة الإيرادات والنفقات الفعلية مع ما تم تقديره في الموازنة السنوية وتحليل الفرق واقتراح الإجراءات التصحيحية.

د. الرقابة على الموجودات التي تمتلكها الوحدات الحكومية والمحافظة عليها.

هـ. الرقابة عن مدى التزام الوحدات الحكومية في ترشيد الإنفاق الحكومي.

Scanned with CamScanner

و. التحقق من الالتزام بكافة القوانين والتعليمات والقواعد الحكومية المالية والإدارية.

3- **أهداف سلوكية** : تهدف الموازنة إلى التأثير في سلوك واتجاهات العاملين في الجهاز الحكومي للدولة عن طريق الآتي:

أ. التشجيع على نشر روح المبادرة والابتكار.

ب. تحقيق التوافق بين الفرد وأهداف الوحدة أي بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.

ج. زيادة الثقة المتبادلة بين الرؤساء والمرؤوسين .

د. توفير أساس عادل للثواب والعقاب.

4- **أهداف اقتصادية:** تهدف الموازنة إلى تحقيق التوازن الاقتصادي حتى لو اقتضى الأمر الخروج عن مبدأ توازن الموازنة.[3] وهذا ما يتمثل في استخدام المالية العامة عجز الموازنة وفائضها كأداة لتحقيق توازن الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل ، ففي فترات الرواج تزداد قوى التضخم يستخدم فائض الموازنة بسحب قدر من القوة الشرائية للحد من الطلب الفعلي المتزايد للقضاء على أخطار التضخم او الحد منها، وفي فترة الكساد يستخدم التمويل بالعجز لرفد النشاط الاقتصادي بالقوة الشرائية للقضاء على الاتجاهات الانكماشية او الحد منها.

5- **أهداف اجتماعية:** أصبحت الموازنة العامة وسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب المباشرة فيها ثم توجيه حصيلتها لتمويل بعض النفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة مثل إعانات الضمان الاجتماعي او دعم السلع الاستهلاكية الضرورية والتعليم المجاني والصحة وغيرها.

6- **أهداف سياسية:** تعد الموازنة تعبيراً عن سياسة الدولة عن طريق الأرقام الواردة في جداول الموازنة ومنها نستطيع التعرف على أهداف الدولة واتجاهاتها في مجال رفاهية

Scanned with CamScanner

الشعب أو توجيه الإنفاق إلى نشاطات لا فائدة منها.كما إن طبيعة إقرار الموازنة تكشف إلى أي حد تتبع الدولة الأسلوب الديمقراطي في إدارة الحكم عن طريق مناقشتها في مجلس النواب بهدف إقرار موازنة تلبي احتياجات المواطنين.

رابعاً: أنواع الموازنة العامة للدولة *The kinds of general budget*

قسم قانون الإدارة المالية والدين في القسم 4 منه نفقات الموازنة العامة للدولة إلى الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية .

أ- الموازنة الجارية : جميع النفقات السنوية المقدرة في الموازنة لدفع الرواتب والأجور والتخصيصات الأخرى ونفقات البضائع والخدمات والتحويلات الجارية بما فيها نفقات رواتب المتقاعدين والضمان الاجتماعي المدفوعة نقداً أو الصادرة عيناً ودفع الفوائد والتحويلات العينية.

ب-الموازنة الاستثمارية: وهي مخصصة لشراء الموجودات الثابتة والمخزون والموجودات المعنوية والموجودات المالية والتحويلات الرأسمالية المدفوعة نقداً أو عيناً.

خامساً: قانون الإدارة المالية والدين العام *The law of the financial administration and public debt*

صدر قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة ليلغي قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28 لسنة 1940 وينظم الإجراءات التي تحكم تنمية وتبني وإدارة وتنفيذ الموازنة الفدرالية للعراق وتحديد مهام الرقابة الداخلية والمحاسبة والتدقيق الخارجي، أما قانون الدين العام جاء لتنظيم قضايا القروض الحكومية. وان الجديد الذي جاء به هذا القانون بالنسبة للموازنة هو إن مجالس المحافظات هي التي تقرر موازنة ألمحافظات ولجميع الوحدات الحكومية التابعة لها إلا إن الأمر لم يطبق لغاية السنة المالية 2010 وبقيت الوحدات تقوم بإرسال الموازنات التقديرية الخاصة بها إلى الوزارات التابعة لها، والجزء الخاص بإقرار الموازنة من حكومة الأقاليم فقد نفذ من تاريخ إقرار القانون بالنسبة لإقليم كردستان ، ونعتقد إن السبب وراء ذلك هو عدم وجود رؤى واضحة حول الصلاحيات المالية والإدارية بين الحكومة المركزية والمحافظات لحد ألان .

Scanned with CamScanner

سادساً: مفهوم الدين العام *The concept of public debt*

يعد الدين العام احد مصادر الإيرادات العامة لسد العجز الذي قد يحصل في الموازنة العامة للدولة في فترة إعداد مشروع الموازنة نتيجة زيادة تقدير النفقات عن الموارد المتوقع الحصول عليها والتي هي (الموارد الطبيعية، حصة الخزينة العامة من إيرادات الشركات العامة، الإعانات، الرسوم، الضرائب، الإصدار النقدي) وقد عرفت لجنة الانتوساي الدين العام بأنه المطلوبات التي تتحملها الهيئات العامة مثل الحكومة المركزية أو الفدرالية والسلطات المحلية والإقليمية والبلدية والمؤسسات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة والهيئات العامة أو شبه العامة www.Into.Aipde.org.mx.

وفي كثير من الدول يعد الدين العام مشكلة تقلق الحكومات خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية المفاجئة والخوف من عدم مقدرة الحكومة من تسديد التزاماتها في تاريخ الاستحقاق مما يترتب عليها فوائد عالية وقد يتسبب في انخفاض قيمة العملة المحلية وتدهور اقتصادها ، ولذا كان من واجب الحكم الديمقراطي هو الإفصاح عن الدين العام وعن تأثيره في الأجل المتوسط والطويل. وتواجه كثير من الدول مخاوف (مخاطر)من الدين العام كما أسلفنا، إذ تتمثل هذه المخاطر بالاتي:-

1- مخاطر السوق *marketing Risks*: وهي تلك المخاطر المتعلقة بالتغيرات التي تحدث بأسعار الفائدة وأسعار صرف العملات الأجنبية وأسعار السلع والتي تؤثر في كلفة الدين العام.

2- مخاطر تجديد الدين *The Risk of the renewal of Debt* : وتتمثل باحتمال عدم قدرة ادارة الدين العام على تجديد الدين او الزيادة الكبيرة غير العادية في كلفة الدين الحكومي او كليهما وبالتالي يؤدي ذلك الى خسائر اقتصادية فضلاً عن ارتفاع أسعار الفائدة.

3- مخاطر الائتمان *The risks of credit* وهي المخاطر المتعلقة بعدم أداء المقترضين للقروض او غيرها من الموجودات المالية او عدم أداء الطرف المقابل لالتزاماته.

Scanned with CamScanner

4- مخاطر التسوية *The risks of settlement*: وهي الخسائر التي قد تتكبدها الحكومة مقابل عدم قدرة الطرف المقترض عن تسوية ما بذمته من قروض لأي سبب ما عدا التخلف عن السداد.

5- المخاطر التشغيلية *The risks of operational* : وهي تتمثل في أخطاء المعاملات وقيدها في كافة مراحل التنفيذ او ضعف نظام الرقابة الداخلية، او بسبب المخاطر القانونية او نقص السرية او الكوارث الطبيعية والحروب التي تؤثر في النشاط الاقتصادي للدولة.

سابعاً: النفقات والإيرادات *Expenditure and Revenues*

حدد قانون الإدارة المالية والدين العام في (قسم 3/ 3) النفقات ومصادر الإيراد التي يجب أن تتضمنها الموازنة الاتحادية وبكل دقة بالاتي:-

1-النفقات *Expenditure* :

أ- النفقات الجارية *Current expenditure* : وتضمن دفع الرواتب والأجور والمخصصات الأخرى وشراء البضائع والخدمات والتحويلات الجارية بما فيها رواتب المتقاعدين والضمان الاجتماعي (عينا أو نقدا) ودفع الفوائد والتحويلات العينية).

ب-**النفقات** الرأسمالية *Capital expenditure* : وتتضمن شراء الموجودات الثابتة والموجودات المعنوية والموجودات المالية (العملات الأجنبية ، سندات الخزينة والعملة الذهبية والأسهم ..الخ) والتحويلات الرأسمالية (عينا او نقداً) والمنح.

ج- **القروض الداخلية والخارجية** *Internal and external loans* وتتمثل بالقروض التي تمنحها الحكومة الفدرالية سواء كانت قصيرة الأجل او طويلة الأجل للغير.

د- **النفقات الأخرى** *Others expenditure* التي تفرضها الحكومة الفدرالية.

هـ- **التحويلات** *transferences* الى البنك المركزي العراقي.

و- **التحويلات** الى الشركات العامة.

Scanned with CamScanner
تم المسح ضوئيا بـ CamScanner