مفهوم الموازنة العامة للدولة

تعرف الموازنة بموجب المادة الثانية من قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 المعدل بأنها " الجداول المتضمنة تخمين الواردات والنفقات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة " . بينما عرف دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن السمينار الإقليمي لهيئة الأمم المتحدة بيروت – 1969 الموازنة العامة للدولة بأنها " عملية سنوية ترتكز على التخطيط و التنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الإغراض المطلوبة بكفاءة ، إذ تعد أساسا لعملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن بها الموظفين الرسميين على مختلف المستويات الإدارية إن يقوموا بالتخطيط وتنفيذ البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج الممكنة من خلال التوزيع و الاستخدام الأكثر فاعلية للموارد المتاحة " كذلك يمكن تعريفها بأنها " تقدير لإيرادات و نفقات الدولة لسنة مالية قادمة تشرع بقانون الموازنة العامة للدولة ". كما تُعرّف الموازنة العامة Public Budget بأنها : " تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة ، عن فترة مالية مستقبلة ، غالباً ما تكون سنة ". ويتبين من هذا التعريف أن الموازنة العامة للدولة ، تستند إلى عنصرين أساسيين يمكن إيضاحهما على النحو الأتي :

1. **الاعتماد** : إذ يقصد به حق السلطة التشريعية واختصاصها، في الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية ، من إيرادات عامة ونفقات عامة . وعليه فإن الموازنة العامة تظل مجرد مشروع موازنة حتى تُعتمد من قبل السلطة التشريعية .
2. **التقدير** : إذ يتمثل في تقدير أرقام تمثل الإيرادات العامة التي ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية ، وكذلك النفقات العامة التي يُنْتَظَر أن تنفقها لإشباع الحاجات العامة للشعب ، وذلك خلال فترة مالية معينة عادتا ما تكون سنة .

المفاهيم الأساسية المتعلقة بالموازنة العامة للدولة

1. **السنة المالية** : هي المدة التي ينفذ خلالها قانون الموازنة وتبدأ من 1/1 وتنتهي في 12/31 من السنة ذاتها .

2. **مرحلة الحسابات الختامية** : هي المدة اللاحقة للسنة المالية والمختصة بتسوية بعض الحسابات الموقوفة والتي تعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة لغرض عرض حسابات قياس النتيجة ولا يجوز أن تحتوي على معاملات دفع أو قبض فعلية. وتبدأ من اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة المالية الجديدة وتنتهي باليوم الحادي والثلاثون من شهر آذار.

خصائص الموازنة العامة للدولة

إذ تتضمن الموازنة العامة للدولة توقعا لأرقام مبالغ النفقات العامة و الإيرادات العامة لمدة لاحقة غالبا ما تكون سنة ، وبالتالي يتطلب هذا الطابع التقديري أقصى درجات الدقة و الموضوعية ، وعليه تتوقف أهمية الميزانية العامة على دقة معايير التوقيع و التقدير، و نجاحها في تقليل هامش الخطأ و الفجوة بين التقدير و الواقع ، إذ لا يمكن لمثل هذا التقدير للموازنة العامة أن يتم بمنأ عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي، فتقوم أجهزة الدولة بتقدير حجم النفقات العامة و الإيرادات العامة اللازمة من أجل السياسة المالية للدولة ، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة و موزعة بين الإدارات العامة المختلفة ، و مقسمة حسب أنواعها المتعددة و بما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة . وبالتالي فان هذه التقديرات لا تفيد فقط من الناحية المحاسبية ، بل تفيد أيضا في التعرف على حجم كل من الإيرادات و النفقات العامة للدولة ، و نسبة كل منها إلى الدخل القومي و الأنواع المختلفة لكل منهما ، و نسبة كل منهما إلى مجموع الإيرادات العامة أو إلى مجموع النفقات العامة ، و مقارنة تغيرات كل منها مع الفترات السابقة ، مما يفصح عن سياسة الدولة في مجال الإنتاج ، و تفصح كذلك عن مدى تدخل الدولة في التوزيع ، و بذلك فإن الموازنة العامة للدولة تنطوي على عملية مستمرة ذات طابع اقتصادي و مالي ، إذ تتضمن إذن تيارات متدفقة من النشاطات الاقتصادية ، يعتبر فيها الحاضر امتداد للماضي و المستقبل استمرار للحاضر ، أي أن تقديرات الميزانية العامة تبرز منجزات السياسة المالية للدولة ، والتي تحققت خلال سنوات سابقة و أهداف هذه السياسة

خلال سنوات قادمة . وفيما يلي الخصائص التي تتمتع بها الموازنة العامة وهي كالأتي :

1. **الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع** : إذ تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة ، و من ثم تقرر إلى جانبها السياسات و البرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة ، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات و البرامج وذلك لغرض تحقيق مأربها ، فهي تضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة ، إلا إن الموازنة العامة قد تأتي لتحدد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملا في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع ، فالموازنة العامة هي الإطار الذي ينعكس عليه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة ، و أداة الحكومة إلى تحقيق تلك الأهداف . ففي ظل الفكر التقليدي الذي يطالب الدولة بالامتناع عن التدخل و ضرورة ترك التوازن الاقتصادي يتحقق تلقائيا بفعل قوى السوق و المنافسة و الذي يؤمن بحياد السياسة المالية ، و أن تكون الميزانية العامة أقل ما يمكن و لكن مع انتقال دور الدولة إلى التدخل و التوجيه في الشؤون الاقتصادية و انتشار التخطيط و استخدام الوسائل المالية ، أتضح مدى الصلة بين النشاط المالي و الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية .
2. **الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية** : إن وجود تقديرات للإيرادات العامة و النفقات العامة لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة بل لابد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة من قبل السلطة التشريعية و اعتماد الميزانية العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة ، و بدون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعا مقترحا غير قابل للتنفيذ ، إذ يعد اعتماد الموازنة العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية حيث تستطيع أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع النشاطات ، و لم يتقرر حق السلطة التشريعية دفعة واحدة ، و إنما ظهر هذا الحق منذ فترة حديثة نسبيا إثر تطورات سياسية هامة ، و نتيجة صراع

طويل بين الشعب و حكامه ، أستطاع الشعب أن يحصل على إقرار من السلطة الحاكمة ، بضرورة حصولها على موافقة الشعب ، بوصفه مصدر السلطات عن طريق ممثليه ، على فرض الضرائب ثم متابعة مراقبة إنفاق حصيلة الضرائب ثم أكتمل حق الشعب في المسائل المالية ، بضرورة عرض الميزانية العامة بطريقة واضحة و بصورة دورية كل عام .

3. **الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة** : إذ تعد الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية و المالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي ، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة و يضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة ، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة ، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة المالية ، و هي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على وضع تقديرات لكل من الإيرادات العامة و النفقات العامة ، مما يضفي عليها كذلك خصائص قانونية و إدارية و سياسية تنعكس بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات ، و ما تقوم عليه تقديراتها من قواعد و أسس ، و هذه السنة الفترة التي اتخذتها جميع المشروعات العامة و الخاصة ، و تحديد أرباحها (المشروعات العامة و الخاصة) و مقدار الفائق أو العجز (الدولة) ، و هذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية للدولة في تاريخ محدد بذاته ، فلكل دولة اقتصادية أن تحدد بداية و نهاية عامها المالي ، بما يتناسب مع ظروفها السياسية و الاقتصادية ، و إمكانياتها الإدارية و العملية .

4. **الموازنة العامة عمل إداري و مالي** : إذ تتطلب الميزانية العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية و المالية ، تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة ، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة ، و تتولى فيما بعد اعتمادها ممن السلطة التشريعية ، وعليه فان الموازنة العامة للدولة هي من الناحية الإدارية و التنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية و التنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ ، وتكون تحت

إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب العراقي ، و بذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للإعتمادات المقررة وفق أوجه الإنفاق المحددة .

أهداف الموازنة العامة للدولة

للموازنة العامة للدولة أهداف متعددة ومختلفة أهمها ما يأتي :

1. **تقييم الأداء :** إذ إن تحديد أهداف الحكومة متمثلة بالبرامج و الأنشطة التي قررت الحكومة انجازها والسلع و الخدمات التي عزمت على تقديمها خلال فترة الموازنة يمكن الأجهزة المختصة من قياس الأداء الفعلي للحكومة وصدقها في تنفيذ وعودها وكذلك قياس الانحرافات عن الأهداف المحددة والأسباب التي أدت إليها ووضع المقترحات لتلافي ذلك مستقبلاً .
2. **أداة للرقابة :** إن الموازنة تعد خطة تتحدد فيها الأهداف والبرامج والأنشطة اللازمة لتحقيقها وبذلك يمكن الرقابة على تحقيق تلك البرامج و الأنشطة ، فقد كانت الرقابة في بادي الأمر اقتصرت على الرقابة المالية و التشريعية للتأكد من تحصيل الإيرادات وفقاً للقوانين وإنفاقها في الإغراض المخصصة و الاعتمادات المصرح بها إلا أن مفهوم الرقابة تطور بتطور الموازنة العامة للدولة .
3. **أداة للاتصال :** يمكن استخدام الموازنة العامة للدولة كوسيلة للاتصال فمن خلالها يتم توصيل ما تم تخصيصه على اوجة الإنفاق المختلفة لتقديم الخدمات والسلع ومصادر الأموال اللازمة لذلك وتحقق للمواطنين ومنظماتهم إمكانية تقييم أداء الحكومة .
4. **أداة تخطيطية :** كان هدف استخدام الموازنة العامة للدولة مسبقا يقتصراً على تحديد التخصيصات اللازمة كماً نوعاً إلى الإدارات المختلفة للدولة لتمكنها من الإنفاق وذك لغرض تقديم الخدمات والسلع العامة إلى المواطنين وتحديد مصادر ومقدار الإيرادات اللازمة لذلك الغرض ، إلا إن وظيفة التخطيط قد تطورت بتطور الموازنة العامة للدولة فأصبحت تتحدد فيها الأهداف التي تلتزم الحكومة بتحقيقها والوسائل اللازمة لتحقيقها .

5. **أداة للتفـويض** : إذ تعـد الموازنـة العامـة عنـد تشـريعها تفويضـاً مـن السـلطة التشريعية للحكومة للعمل بموجبها ويتمثل ذلك بقبض الإيرادات حسب المصادر المبينـة فيها وصرف النفقات بحدود التخصيصات المخصصـة لها فـي الموازنـة العامة للدولة .
6. **التحفيز** : إي إن فسح المجال للعاملين في الوحدات الاقتصادية للمشاركة في إعداد الموازنـة ووضـع أهداف ومعايير مقبولـة من جانبهم وغير مفروضـة عليهم مـن سلطات عليا يحفزهم علـى تنفيذ تلك الأهداف و تشـجيعهم علـى نشـر روح المبادرة والابتكار لديهم .

أنواع الموازنات المعمول بها في العراق

يتم نشر أرقام الموازنة في الأجهزة المرئية والمقروءة والمسموعة وبإمكان إي مواطن عراقي التعرف عليها وقراءتها سواء أكان مسؤولا " أم مواطنا" عاديا " . كما أنها تنشر في جريدة الوقائع العراقية وباقي الصحف المحلية ويتم مناقشتها بشكل علني في مجلس النواب العراقي وعلى شاشات التلفزة وإمام القنوات الفضائية والصحافة ، ويستلزم مبدأ الشمولية إن تشمل الموازنة كل المؤسسات والدوائر الحكومية في العراق والتي تقوم بعمليات حكومية وعلى التصويت عليها من قبل الجهة الحكومية التي ستكون السلطة التشريعية الوطنية " البرلمان العراقي " الذي له الحق قانونا في المصادقة عليها وإجراء عملية المناقلة بين أبوابها وتخفيضها .

وعليه فان الموازنة العامة للدولة وهي المصطلح الشائع ، ويقصد به موازنة الجهاز الحكومي خاصة عندما تكون هي الموازنة الرئيسة والوحيدة ، تطبيقا لمبدأ وحدة الموازنة ، إلا إن استخدام هذا المصطلح قد ينصرف إلى جميع موازنات الدولة ، كالموازنة الخاصة بالجهاز الحكومي " الموازنة الجارية " ، والموازنة الاستثمارية ، والموازنات الأخرى التي تختص بالإدارات المركزية . وتشرع موازنة الدولة بقانون سنوي موحد يسمى قانون موازنة الدولة السنوية ، وبالتالي يتضمن تفاصيل تخمينات نفقات الدولة وإيراداتها الجارية والاستثمارية ومجاميع موازنات المؤسسات والمصالح

الاقتصادية مع بعض الأحكام القانونية الخاصة بزيادة أو تخفيض صلاحيات الوزارات المختصة في تنفيذ النفقات . وتتكون الموازنة العامة للدولة وكما حددتها المادة (1) من قانون الموازنة العامة الموحد للدولة المرقم (107) لسنة 1985 من مجموعتين هما كالأتي :

أولا. موازنة القطاع الحكومي الممول مركزيا : وتضم نوعين من الموازنة هما الموازنة التشغيلية والموازنة الاستثمارية يمكن إيضاحهما كالأتي :

1. **الموازنة الجارية "الموازنة التشغيلية"** : وهي موازنة يتم إعدادها وذلك لأغراض تمويل الإنفاق الجاري الحكومي ، فهي تستهدف تقديم الخدمات المتنوعة لتنظيم النشاط الاقتصادي والاجتماعي والمحافظة على كيان المجتمع العراقي ، مثل خدمات الدفاع والأمن والعدل والتعليم والخدمات الثقافية والاجتماعية وخدمات المرافق العامة ، وبما يتفق في مجالات الأبحاث العلمية والري والزراعة والطرق وما إلى ذلك ، وعليه فان هذه النفقات بمجموعها تمثل استهلاكا للسلع والخدمات أي ما يسمى بـ" الاستهلاك الحكومي ".
2. **الموازنة الاستثمارية "الخطة الاستثمارية السنوية"** : إذ ا تعبر هذه الموازنة عن نشاط الدولة في حقل التنمية الاقتصادية والاجتماعية فهي تمثل بوجه أساس التخصيصات التي تعتمد على تغطية الإنفاق الرأسمالي ، إذ هي من الناحية المالية لا تختلف عن النفقات الرأسمالية في الموازنة الجارية إلا من خلال الحجم وطبيعة المشروعات التي تحتويها تلك الموازنة . كما حددت المادة (8) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة المرقم (107) لسنة 1985 في العراق مسؤولية وزارة التخطيط في إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة ، ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها إلى مجلس الوزراء بصيغها النهائية مرفقة بتقرير عن نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية وانعكاساتها على الوضع الاقتصادي للقطر والتوقعات بالنسبة للسنة المالية الآتية ، وذلك لغرض مناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية تشرين الأول من كل سنة .

موازنة خدمة الدين الحكومي : وهي موازنة سنوية تستخدم لتسديد إقساط الديون الحكومية طويلة الأجل إضافة إلى فوائد تلك الديون وتمول من مصادر تمويل مختلفة .