المحاضرة الثانية: تعريف الميزانية العامة، خصائصها وتمييزها عن المفاهيم الأخرى

أولا- تعريف الميزانية العامة للدولة

عادة تعرف الميزانية العامة للدولة باختصار بأنها وثيقة تضم كافة الإيرادات العامة وكافة النفقات العامة للدولة لفترة زمنية مقبلة تكون سنة.

أما في الأدبيات الاقتصادية والمالية والتشريعات الخاصة بكل دولة فقد اختلفت التعريفات التي قدمتها، كما أن مفهوم الميزانية العامة يمكن أن ينظر إليه من زوايا عديدة، فقد ينظر إليه من منظور محاسبي، اقتصادي، قانوني، رقابي، تخطيطي ومن زوايا أخرى.

فيما يلي بعض التعريفات والمفاهيم التي وردت حول الميزانية العامة للدولة:

1- تعريف الميزانية العامة للدولة في بعض التشريعات: تم تعريف الميزانية العامة في القوانين المالية لبعض دول العالم كما يلي:

* عرفها القانون الأمريكي بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وواردتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيه "[1].

* عرفها القانون الفرنسي بأنها" وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية"[2]

* وعرفت في القانون الروسي بأنها " الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدولة واستخداماته من الموارد النقدية للدولة الروسية الاتحادية[3].

* أما في القانون الجزائري، فالميزانية العامة للدولة "هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"[4].

أما دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الإقليمية لهيئة الأمم المتحدة المنعقدة في بيروت سنة 1969 فقد عرف الميزانية العامة: "هي عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساسا عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج

---

[1] عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، دراسة مقارنة حول إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دون تاريخ نشر، ص 14.

[2] عدنان محسن ضاهر، مرجع سابق، ص14.

[3] حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهايني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون، العراق، 2007، ص 95

[4] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الاقتصاد، قانون رقم 21/90 مؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق لـ 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية(الجريدة الرسمية)، العدد35، المادة 03.

بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للمواد المتاحة"[5].

2- تعريف الميزانية العامة للدولة من المنظورات المختلفة: لقد عرفها الباحثون والمتخصصون كل من وجهة نظره المالية والمحاسبية أو الاقتصادية أو السياسية وغيرها، ولذا يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للميزانية على ضوء ما ورد من تعاريف من المنظورات المختلفة لها كما يلي[6]:

* المفهوم المحاسبي للميزانية: والذي ينظر إلى كونها أرقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع إنفاقها والإيرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة، ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل وإظهار النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الميزانية العامة.

* المفهوم الرقابي للميزانية: تعتبر الميزانية الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كمًا لصرفها للأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بأن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذا ما تؤكد عليه الميزانية التقليدية(ميزانية البنود) ولا يهتم المفهوم الرقابي للميزانية بالتخطيط وإعداد البرامج.*المفهوم السياسي للميزانية: هنا يعكس البرلمان(السلطة التشريعية) فلسفته السياسية في التأثير في دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه من خلال الميزانية العامة، إذ تعد الأرقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً والموجهة لإعداد مشروع الميزانية في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم.

*المفهوم القانوني للميزانية: يعتبر فقهاء القانون بأن الميزانية العامة للدولة هي قانون لأنها تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها تشريع أي قانون وشمولها على أحكام قانونية تنظم مالية الدولة، كما أن معظم الدساتير تتضمن أسس وقواعد إعداد الميزانية العامة للدولة من الإعداد إلى التشريع وتصدر أرقامها بموجب قانون المالية السنوي.

* المفهوم التخطيطي للميزانية : إن التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في إيجاد توازن حقيقي للاقتصاد الوطني، أثر على مفهوم الميزانية التقليدي، وأصبح ينظر إليها على كونها أداة أساسية للتخطيط وأصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الأهداف وأصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للأرقام على ضوء السياسات العامة.

*المفهوم الاقتصادي للميزانية : بعد التحول المشار إليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد الوطني برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتحكم في التضخم أو مواجهة الكساد الاقتصادي، فقد أصبحت الميزانية الأداة التي بواسطتها يتم تحقيق تلك الأهداف الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي.

---

[5] عدنان محسن ضاهر، مرجع سابق، ص15.

[6] حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهايني، مرجع سابق، ص ص 96-97.

مما سبق من التعاريف والمفاهيم يمكننا أن نعرف الميزانية العامة للدولة بأنها : وثيقة تقديرية للإيرادات والنفقات العامة المتوقعة لسنة قادمة، وتصدر هذه الوثيقة بموجب إذن تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية. وهي تعبر عن خطة مالية مستقبلية تتضمن أهداف وبرامج اقتصادية واجتماعية تسعى الدولة لتجسيدها وفقا لخلفيتها السياسية.

ثانيا- خصائص الميزانية العامة للدولة

من خلال التعريفات والمفاهيم المقدمة حول الميزانية العامة للدولة يمكن استخلاص مجموعة من الخصائص التي تتميز بها والتي سنوردها فيما يلي :

1- الميزانية العامة خطة مالية مستقبلية : بحيث تعبر الميزانية من الناحية الاقتصادية والمالية عن خطة مالية تعد في تفضيل اقتصادي معين، يعبر عن الخيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يحقق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على وضع التقديرات لكل من النفقات والإيرادات العامة، فالميزانية العامة ليست بيانا عما أنجزته الدولة من أعمال وليست أرقام مستخرجة من دفاتر وحسابات الحكومة، ولكنها خطة عمل تعتزم الحكومة تنفيذها في السنة القادمة.[7]

2- الميزانية العامة تقدير لإيرادات ونفقات الدولة عن فترة قادمة: فهي تتضمن توقعا لأرقام مبالغ النفقات والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالبا تكون سنة، إذ يتطلب الطابع التقديري لها أقصى درجات الدقة والموضوعية، حيث تتوقف أهمية الميزانية العامة على دقة معايير التوقع والتقدير ونجاحها في تقليل هامش الخطأ وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لتقديرات وتوقعات الميزانية العامة أن تتم بمنأى عن معطيات النشاط الاقتصادي الكلي[8].

3– الميزانية العامة إجازة من السلطة التشريعية: فوجود التقديرات للإيرادات والنفقات العامة غير كافي وحده لتكون هناك ميزانية عامة، بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية، فاعتماد الميزانية بعد تقديرها شرط أساسي للمرور بها إلى التنفيذ، فبدون هذه الموافقة تبقى الميزانية مقترحا غير قابل للتنفيذ، ويعتبر اعتماد الميزانية من أقوى حقوق السلطة التشريعية حيث تستطيع أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع الأنشطة، ولم يتقرر هذا الحق دفعة واحدة بل مر بالعديد من المراحل ليصل إلى ما هو عليه في الوقت الحاضر، ولكن إجازة السلطة التشريعية لا يعني أن تنفرد هذه السلطة بمختلف خطوات الميزانية العامة، بل تقسم الاختصاصات بينها وبين السلطة التنفيذية، فاختصاص السلطة التنفيذية الإعداد والتنفيذ، واختصاص السلطة التشريعية الاعتماد أو الإجازة والرقابة[9].

4– الميزانية العامة أداة لتدخل الدولة : لقد أصبحت الميزانية العامة أداة الدولة المعاصرة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، خاصة بعد تطور مفهوم الدولة وتوسع مجالات نشاطها، مما أدى إلى

---

[7] خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق، ص ص 273- 274.
[8] خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، مرجع سابق ، ص 271.
[9] نفس المرجع، ص ص 272.273.

مضاعفة احتياجاتها إلى مصادر جديدة وإضافية للإيرادات نتيجة تزايد نفقاتها، الأمر الذي أدى إلى مضاعفة الآثار التي تترتب على عمليتي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وإبراز الميزانية كأداة هامة في كثير من الأحيان، وأهم ما يمكن أن تحدثه الميزانية في هذا المجال[10] :

أ- مواجهة الأزمات الاقتصادية من خلال وقوف الحكومة في الاتجاه المعاكس للتيارات السائدة وغير المرغوبة.

ب- تحقيق التطور والتوازن الإقتصادي العام، ويبدو ذلك في قيام الدولة عن طريق الميزانية العامة بتخصيص جزء من النفقات العامة من أجل إنجاز بعض الاستثمارات الأساسية في مختلف فروع النشاط الاقتصادي في محاولات لرفع معدلات الإنتاج الوطني، وتقديم العون والحماية اللازمة للقطاعات الإنتاجية الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة، وتخصيص مشاريع تنموية للمناطق الفقيرة في الدولة من أجل توفير فرص التنمية المتوازنة لمختلف المناطق.

ج- إعادة توزيع الدخل الوطني، وذلك عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود، أو عن طريق إعادة تنظيم سياسة الأجور، بما يقلل من التفاوت بين الفئات المختلفة للأجر، أو عن طريق توجيه الإعانات للفئات الأكثر حرمانا.

د- رفع مستوى الكفاءة الإدارية للجهاز الحكومي، إذ أن عمليات إعداد وتنفيذ الميزانية العامة تتطلب إجراء اتصالات على مدار العام بين مختلف الوحدات الإدارية للتنسيق والتشاور والتنظيم والتقييم المتواصل من أجل رفع مستويات الأداء للجهاز التنفيذي.

هـ- الميزانية العامة أداة رقابية للنشاطات الحكومية، تحقق مبدأ المساءلة والمحاسبة في النظم الديمقراطية، وتساعد البرلمان في كشف الإنحرافات وتحديد أسبابها ومعالجتها مستقبلا، فالوظيفة الرقابية للميزانية تتحقق في المجتمعات الديمقراطية من خلال فصل السلطات الثلاث القضائية والتشريعية والتنفيذية، وخضوع الجميع لمبدأ الشرعية القانونية، ومساءلة السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، هذا بالإضافة إلى الرقابة الإدارية الداخلية.

ثالثا- تمييز الميزانية العامة عما يشابهها من مفاهيم أخرى

تختلف الميزانية العامة للدولة عن غيرها من الميزانيات والوثائق الأخرى المستخدمة، سواء على المستوى الاقتصادي الكلي أو على المستوى الجزئي.

1- الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية : إن الميزانية الاقتصادية هي الخطة الوطنية للبلد، والتي هي عبارة عن تقديرات كمية متوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي لدولة ما بقطاعيها الخاص والعام خلال مدة مقبلة قد تحدد بسنة أو بعدة سنوات، أما الميزانية العامة للدولة فإنها تقتصر على إيرادات ونفقات الحكومة لمدة سنة[11].

---

[10] لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص45.
[11] سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 29.

2- الميزانية العامة والموازنة التقديرية : تتشابه الميزانية العامة مع الميزانية التقديرية للمشروع أو المؤسسة الاقتصادية في أن كلتيهما تعبران عن تقدير وتنبؤ للإيرادات والنفقات لمدة قادمة، إلا أن الاختلاف بينهما يكمن في الإجازة والاعتماد من طرف السلطة التشريعية التي تتمتع بها الميزانية العامة حصرا، أما الميزانية التقديرية فهي لا تحتاج إلى ذلك[12].

3– الميزانية العامة للدولة والميزانية العامة للمؤسسة أو المشروع : تختلف الميزانية العامة للدولة عن الميزانية العامة للمؤسسة، من حيث أن هذه الأخيرة هي مصطلح يستخدم من قبل المؤسسات الاقتصادية، وتبين قيمة الأصول والخصوم وتعبر عن المركز المالي للمؤسسة، وبالتالي فإن هذه الأصول والخصوم قد تم تحديدها نتيجة عملياتها وأنشطتها المختلفة التي تمت في فترة زمنية سابقة عادة تكون سنة، فالميزانية العامة للمؤسسة تعد لفترة منتهية وسابقة بينما الميزانية العامة للدولة تحضر لسنة مالية مقبلة[13].

4– الميزانية العامة والحساب الختامي : يجب التفرقة أيضا بين الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي، فالميزانية العامة تتعلق بمدة مقبلة بناء على تقديرات قد تتحقق أو لا تتحقق، أما الحساب الختامي فهو يبان للنفقات والإيرادات الفعلية، أي التي أنفقت خلال فترة زمنية ماضية، ومن ثم فبينما توضع الميزانية العامة لسنة مالية مقبلة يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية[14].

---

[12] نفس المرجع والصفحة.
[13] نفس المرجع، ص ص 29-30.
[14] عادل العلي، مرجع سابق، ص326.