

أصول الموازنة العامة

General Budget

محمد شاكر عصفور

General Budget





دار

المصرية

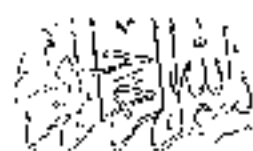
للنشر والتوزيع والطباعة



دار

المسيريّة

للنشر والتوزيع والطباعة



1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030
2031
2032
2033
2034
2035
2036
2037
2038
2039
2040
2041
2042
2043
2044
2045
2046
2047
2048
2049
2050
2051
2052
2053
2054
2055
2056
2057
2058
2059
2060
2061
2062
2063
2064
2065
2066
2067
2068
2069
2070
2071
2072
2073
2074
2075
2076
2077
2078
2079
2080
2081
2082
2083
2084
2085
2086
2087
2088
2089
2090
2091
2092
2093
2094
2095
2096
2097
2098
2099
2100

General Budget

أصول الموازنة العامة General Budget

محمد شاكر عصفور



تمت طباعة هذا الكتاب في
مكتبة وزارة التعليم العالي
بمطبعة جامعة بغداد
في شهر كانون الثاني سنة ١٩٨٠

الإهداء

إلى ..

روح والديّ ... يراً واحساناً

زوجتي المثالية... لوقوفها وصبرها معي

اولادي الأهماء... اعتزازاً وللاستمرار بنفس المنهج والطريق

المحتويات

الفصل الأول

تعريف بالموازنة العامة

15	..... مفهوم الموازنة العامة
27	..... التطور التاريخي للموازنة العامة
45	..... أسئلة للمناقشة

الفصل الثاني

قواعد الموازنة العامة

51	..... الخلفية التاريخية لقواعد الموازنة العامة
51	..... قاعدة سنوية الموازنة العامة
58	..... قاعدة شمول (أو عمومية) الموازنة
63	..... قاعدة وحدة الموازنة
66	..... قاعدة عدم تخصيص الإيرادات
68	..... قاعدة توازن الموازنة العامة
73	..... مقارنة بين قواعد الموازنة العامة
75	..... مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية
77	..... أسئلة للمناقشة

الفصل الثالث

دورة الموازنة العامة - التحضير والاعتماد

82	..... مقصود بدورة الموازنة العامة
82	..... تحضير أو إعداد الموازنة العامة
81	..... السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة
86	..... خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية
97	..... محتويات مشروع الموازنة العامة
95	..... الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الموازنة العامة في المملكة

103	مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة
106	اعتماد الموازنة العامة
109	المنصوص به اعتماد الموازنة العامة
107	خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية
110	أسئلة لمناقشة

الفصل الرابع

تنفيذ الموازنة الخاصة

114	أهداف تنفيذ الموازنة العامة
115	مبدأ تفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسبية
116	مبادئ تنفيذ الموازنة العامة
121	تصحيح امورد العامة
127	المنافلات
129	الحساب الختامي
137	المال الاحتياطي
138	الأجهزة المركزية المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية
141	مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة
144	أسئلة لمناقشة

الفصل الخامس

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

148	مفهوم الرقابة
148	أهداف الرقابة
149	م عناصر الرقابة
151	نوع رقابة على تنفيذ الموازنة العامة
161	أجهزة الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية
174	أسئلة لمناقشة

الفصل السادس

موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات

177	موازنات المؤسسات العامة
-----	-------------------------

185	موازنات البلديات
188	موازنات الإمارات
190	أسئلة لمناقشة

الفصل السابع

أنواع الموازنات العامة - التقليدية والحديثة

197	موازنة التقليدية (أو موازنة البيروقراطية)
204	موازنة الأداء (أو موازنة البرامج والأداء)
217	موازنة البرامج (أو موازنة التخطيط والبرمجة)
231	الموازنة بصرفية (أو موازنة الأساس التصفيري)
254	أسئلة لمناقشة

الفصل الثامن

التقسيمات العامة

260	مفهوم التقسيمات العامة
261	تقسيمات التقسيمات العامة
261	التقسيمات العمومية
267	التقسيمات الوصفية
278	قواعد توزيع التقسيمات العامة
284	معايير المقارنة بين المشاريع العامة
292	مزاولة توريدات العامة
300	آثار الاقتصادية على التقسيمات العامة
308	أسئلة لمناقشة

الفصل التاسع

الإيرادات العامة

310	تطور نظرية الإيرادات العامة
315	تقسيمات الإيرادات العامة
315	أنواع الإيرادات العامة
329	الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية

348	.....	أثر الاقتصاديات للاقتصادات العمة
350	.....	أسئلة مناقشة

الاصحاح السادس

الموازنة أداة المتوازن الثاني والاقتصاد القومي والثورة الاجتماعية

354	.....	أثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد
357	.....	الموازنة العامة والمتوازن الثاني
358	.....	الموازنة العامة والمتوازن الاقتصادي
359	.....	موازنة العامة والمتوازن الاجتماعي
362	.....	أسئلة مناقشة

الاقتصاد القومي والثورة الاجتماعية

الاشارة الى المواقف الاقتصادية

365	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
367	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
372	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
373	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية

الاشارة الى المواقف الاقتصادية

الاشارة الى المواقف الاقتصادية - المواقف الاقتصادية

376	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
377	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
378	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
381	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
385	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
390	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
395	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
400	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
415	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية
427	.....	الاشارة الى المواقف الاقتصادية

فهرس الأشكال

	(يوفر لرقم لأول إلى الفصل ، ويوزع الرقم ثاني إلى رقم الشكل في الفصل)
50	(1-2) أراءذ: موازنة عمدة (عمامة)
84	(1-3) دورة موازنة عمدة
87	(1-4) خطرات تخفير واعتماد الميزانية في المملكة العربية السعودية
119	(1-4) مراحل تنفيذ النفقات العامة
184	(1-5) أنواع الرقبة المالية على تنفيذ الموازنة العامة
197	(1-7) أنواع الموازنات، عمدة (التقليدية والحديثة)
234	(2-7) تطور الماريجي للموازنة الصغرية (في أمريكا)
242	(3-7) خطوات إعداد الموازنة الصغرية
244	(4-7) مستويات الثلاثة لمجموعة قرار
248	(5-7) ترتيب مجموعات القرارات
260	(1-8) أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة
269	(2-8) أنواع التقسيمات الوصعية للنفقات العامة
	(3-8) اعتمادات الموازنة العامة للمملكة العربية السعودية لسنة المالية /140:
276	1408 هـ موازنة حسب القطاعات
	(4-8) تطور النفقات العامة (الإعدادات) في موازنة المملكة العربية السعودية
295	من السنة المالية 1392 / 1393 هـ - 1408 / 1409 هـ
316	(1-9) تقسيمات الإيرادات العامة
324	(2-9) إيرادات محاكاة العربية السعودية من نزيث من 1973 - 1988 م
	(3-9) إيرادات نزيث والإيرادات الأخرى الفعلية في المملكة العربية السعودية
447	من السنة المالية 1399 / 1400 هـ - 1427 / 1408 هـ
335	(11-12) طرق تقدير الإيرادات العامة

فهرس الجداول الإحصائية

- 1- (حساب الخدمي (للإيرادات والنفقات الفعلية) للمملكة العربية
السعودية من سنة 1393 / 1394 هـ إلى 409 / 1406 هـ 136
- (1-8) اعتمادات الميزانية العامة للمملكة العربية السعودية لسنة المالية
1407 / 1408 هـ موزعة وظيفياً (حسب القطاعات) 234
- (2-8) الإعتمادات التفصيلية لقطاعي الصحة والتعليم الإجتماعية والنقل
والمواصلات في ميزانية المملكة العربية السعودية لسنة المالية
407 / 1408 هـ 275
- (3-8) معدل توصيحي لمعيار تحليل التكلفة إلى تفعايلة 289
- (4-8) معدل توصيحي لمعيار تحليل التكلفة إلى العند 288
- (5-8) تطور النفقات العامة (الإعتمادات) في ميزانية المملكة العربية السعودية
من السنة المالية 1392 / 1393 هـ - 1408 / 1409 هـ 394
- (6-9) إنتاج الزيت الخام في المملكة العربية السعودية خلال الفترة من سنة
1974 م - 1986 م 331
- (3-9) إيرادات المملكة من الزيت حسب المصدر (حسب شركات الزيت
المنتجة) 353
- (3-9) إيرادات المملكة العربية السعودية الفعلية (إيرادات، نفقات والإيرادات
الأخرى) خلال سنوات 1399 / 1400 هـ - 1405 / 1406 هـ 336

المقدمة

يتضمن هذا الكتاب المبدئ والنظريات الأساسية للموازنة العامة والجوانب التطبيقية لها . ويشمل الموضوعات التقليدية في مجال الموازنة العامة مضافاً إليها الإختراعات الحديثة . فهو يحتوي على تعريف بالموازنة العامة ، وبقواعدها الرئيسية . ويعلم دورة الموازنة العامة ومراحلها الأساسية (التحضير ، للاعتماد والتنفيذ ومراقبة التنفيذ) ، وعلى موازنات المؤسسات العامة والبلديات . كما يعالج الإختراعات الحديثة في الموازنة العامة ، كموازنة الأداء ، والبرامج والموازنة المسبقة . ويتضمن دراسة موجزة لموضوعي "التفقات العامة والإيرادات العامة" . وللموضوع ترشيح الإنفاق الحكومي ، ولالإجراءات الممكنة اعتمادها لترشيح النفقات العامة لوجهة خاصة المختص بالإيرادات العامة للدولة .

وتوجد في نهاية الكتاب أسئلة ملاحمة تساهم من موضوعات ذات فائدة للممارسين وللمهتمين بأشور الموازنة العامة ، كمشام لروحدات الإدارية المختصة بالموازنة العامة وبادئون المالية . وأوصف الموظفون لوظائفه الرئيسية في مجال الموازنة والتخطيط ، وتوصيات ندوة الميزانية في المملكة العربية السعودية (المنعقدة في معهد الإدارة العامة في الرياض في عام 1394هـ) وتوصيات المؤتمر العربي لخبراء الموازنة العامة (المنعقد في القاهرة في عام 1970م) .

ومن ميراث هذا الكتاب ، وجود الجوانب التطبيقية التي جانب الموضوعات النظرية في مجال الموازنة العامة . فقد لاحظت أثناء تدريس مادة الميزانية العامة تدريجي تيرامج "الإعدادية والتدريبية في معهد الإدارة العامة في الرياض" ، خلوا معظم كتب الموازنة العامة من هذا الجانب ، ولذا فقد حرصت على تخصيص فصل كامل من هذا الكتاب لتغطيته تحت عنوان " كيفية إعداد الموازنة العامة " مدخل عملي كما كنت أرى في الفصول الأخرى الجوانب التطبيقية أثناء عرض الموضوعات النظرية للموازنة العامة .

وأخيراً ، فلإني أود أن أشير عن حزن الشكر والتقدير للمسؤولين في مجال
الإدارة العامة في الرياض بدعمهم وتشجيعهم هذا الكتاب . كما أود أن أشير عن
شكري وتقديري للأخوة الذين قرؤوا مسودة الكتاب وزودوني بتلاحظاتهم عليه ،
وأخص منهم لنواه تركيز يوسف النور ، ود . محني عبد الحفيظ ، والأستاذ محمد
البسام . وأود أن أشكر الأستاذ فوزي زقزوق الذي بذل جهداً كبيراً في رسم
الأشكال البيانية التي يحتويها الكتاب . والأخ الأستاذ إدريس عصفور الذي قام بقراءة
مسودة الكتاب ، وأجرى عليها تصحيحات اللغوية .

وختاماً . فإني أأمل أن يخلق هذا الكتاب نقاشاً مريحاً منه . ولا سيما
للمعلمين في مجال الموازنة العامة والشؤون المالية . وللمهتمين بموضوع الموازنة العامة
من أساتذة ، وطلاب ، وباحثين .

والله ولي التوفيق

للمؤلف

محمد شاكر عصفور

تعريفه بالموازنة العامة

مفهوم الموازنة العامة

التطور التاريخي للموازنة العامة

مسئلة للمناقشة

الفصل الأول

تعريف الموازنة العامة

أولاً : مفهوم الموازنة العامة

أصبحت موازنة العامة في العصر الحديث، ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العالم، مهما كان نظامها السياسي، وشكل الحكومة الموجودة فيها. فبدون الموازنة العامة يصعب أن تسيّر الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكنة ليها، كما تصعب إدارة الاقتصاد الوطني. ونوجيها، في الاتجاه المخطط له. وبإيجاز، فإن الموازنة العامة، تعتبر المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة، ونشاطاتها. في جميع المجالات على اختلاف أنواعها. ولتوضيح مفهوم الموازنة العامة، عقدنا ناقشنا الموضوعات التالية :

- أ. تعريف الموازنة العامة .
 - ب. أهمية الموازنة العامة .
 - ج. موازنة عامة أو ميزانية عامة .
 - د. التقريب بين الموازنة العامة والحسابات الأخرى .
- وسنقدم في ما يلي شرحاً غزاه الموضوعات .

أ. تعريف الموازنة العامة

للموازنة العامة تعريفات متعددة ومتنوعة، تختلف باختلاف الناحية، أو الجانب، الذي يريد أن يؤكد المؤلف أو الباحث . وسأذكر فيما يلي، بعض التعريفات الواردة في كتب الموازنة العامة في هذا الخصوص .

فالموازنة العامة هي : تقدير مفصل، ومتمم، نفقات الدولة وإيراداتها لمدة مقبلة من الزمن⁽¹⁾ :

(1) نيسر عبد الملك، مبررات الدولة وإيراداتها، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، دت (2003).

والموازنة العامة هي تلك التشريعي تقدر فيه نفقات الدولة، وإيراداتها عن سنة مقبلة، وأما بموجب الجبائية (الإلزامي) ¹⁴

وموازنة الدولة هي عبارة عن بيان تقديري، لنفقات وإيرادات الدولة، عن مدة معينة، لغرض عمادة بسف، وانتخاب أجزاء من السلطة التشريعية ¹⁵، وتعرف الموازنة العامة بأنها: تقدير فنهولي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية معينة، تعدد أجهزة الحكومة، وتعتمد السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام (أو مرسوم) الميزانية، الذي يميز هذه الأجهزة تنفيذ الميزانية المالية التحصيلي والإلزامي ¹⁶.

ويعرف البعض الموازنة العامة بأنها: مقام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة، ويمتدس خطوة التالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة ¹⁷.

وأن يدورنا نعرف الموازنة العامة بأنها: خطوة عالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات، وإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، ونجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، ويعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة ¹⁸.

وينضمّن تعريف الموازنة العامة العناصر التالية:

(1) حنّان تلي، العلوم المالية - موازنة، (بيروت، د. ت. 1964)، ص: 16.

(2) زكريا محمد بيومي، مبادئ إدارة العمدة، (القاهرة، مؤسسة جامعة القاهرة) وكتاب الجامعي، 1978، ص: 586.

(3) عبد الرحمن، ويونس الجوزيق، مبادئ الدولة في المملكة العربية السعودية، (القاهرة) المكتب، عصري للطباعة والنشر، 1996 هـ، ص: 7.

(4) زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص: 587.

(5) أحمد، الكتاب المعاصر في ركزول عند تعريفهم للموازنة العامة هي: إشهار الفهومي الاقتصادية والاجتماعية، للموازنة، وعلى ارتداد موازنة خطة التنمية للدولة، وعلى اعتبار موازنة خطة تنمية الأجل (لعدة) سنة: للدولة، حيث كان تركيز الكتاب في الماضي عند تعريفهم للموازنة، على تأكيد الحاجة القانونية، أو الصفة التشريعية للموازنة العامة.

1. الموازنة خطة مالية للدولة : تعتبر الموازنة خطة مالية للدولة : فصيحة الأحرار لأنها لمدة سنة (، فهي تضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة (النفقات العامة)، التي تشمل البرامج والمشروع التي تُنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، ووسائل تمويلها (الإيرادات العامة) من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، وبذلك فإن الموازنة العامة يتفرع عنها، بأنها الإدارة التمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد .

2. الصفة التقديرية للموازنة العامة : إن جدول النفقات، وجدول الإيرادات، التي تتكون منها وثيقة الموازنة العامة، ما هي إلا أرقام تقريبية ، وتقديرات موقّعة، تُنفقات الدولة وإيراداتها

3. سنوية الموازنة العامة: تُحضر الموازنة العامة لمدة سنة واحدة، في معظم دول العالم (قاعدة السنوية)، وهناك إمكانية توضع موازنات لمدة أقل من سنة، أو لمدة أطول من سنة (لمواجهة بعض الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد أحيانا).

4. إجازة الجباية والإنفاق : قبل البدء في تنفيذ الموازنة، فلا بد من تعريض على السلطة التشريعية في البلاد للموافقة عليها، وإجازتها . ومن هنا تتضح علاقة الموازنة العامة بالسلطة التشريعية، فهي تصدر عنها، ولا تصبح نافذة المفعول إلا بعد تصديقها

وبعني تصديق الموازنة العامة، الإجازة، أو السماح للحكومة، بجباية الإيرادات، حسب القوانين والأنظمة المنطبقة في البلاد، إما إجازة الإنفاق، فتعني الموافقة على الصرف، في حدود الاعتمادات المخصصة لأوجه الإنفاق المختلفة في فصول الموازنة العامة

1. أرقام الموازنة العامة، هي تقديرات فلا بد من زائعات، وهي ليست رقما صعبا ولذلك، فإن هناك احتمالات حدوث الزيادة، أو النقص، بالنسبة للإيرادات، عند فحصها، وإعداد الحسابات الختامي للدولة .

أما بالنسبة للنفقات فلا يجوز تجاوز الاعتمادات المخصصة لموازانات في الموازنة العامة عند الصرف .

وَمَا يَجْدُرُ ذِكْرُهُ، أَنَّ لِإِجْرَازَةِ لَا تَعْنِي وَجُوبَ صَرْفِ كُلِّ مَا خَصَّصَ مِنْ اعْتِمَادَاتِ نُوْزَارَةِ مِنَ النُّوْزَارَاتِ، وَلَكِنَّهَا تَعْنِي إِمْكَانِيَّةَ إِتْفَاقِ هَذِهِ لِأَمْوَالِ، حَسَبِ حَاجَةِ النُّوْزَارَةِ، وَفِي مَنَاسِبِ الْأَنْظُمَةِ وَالتَّعْهِيمَاتِ، مَالِيَّةِ الْمُوصُوفَةِ هُنَا: الْمَغْرُضِ . وَتَعْتَبَرُ الْأَرْقَامُ الْمَذْكُورَةُ فِي الْمُوْزَنَةِ الْعَامَّةِ لِنُفُذَاتِ الْخِدْمَةِ الْأَعْلَى الَّذِي يَجِبُ أَنْ لَا تَتَجَاوِزَهُ النُّوْزَارَاتُ وَتَتَصَلَّحُ بِحُكُومِيَّةِ عِنْدَ الصَّرْفِ، وَلَا يَجُوزُ تَجَاوُزُهَا، إِلَّا فِي ظُرُوفٍ اسْتِثْنَائِيَّةٍ، وَبَعْدَ اخْتِارِ الْمُوَافَقَةِ الْمُسَبِّقَةِ مِنَ الْجِهَاتِ الْمَخْصَصَةِ بِذَلِكَ .

أَمَّا مَخْصُوصُ إِجْرَازَةِ الْجِهَاتِ: وَتَحْصِيلِ الْإِبْرَادَاتِ الْعَامَّةِ، فَإِنَّ الْأَرْقَامَ الْمَذْكُورَةَ فِي الْمُوْزَنَةِ الْعَامَّةِ لِلْإِبْرَادَاتِ، لَا تَعْنِي الْخِدْمَةَ الْأَعْلَى الَّتِي يَجِبُ أَنْ لَا تَتَجَاوِزَ الْإِبْرَادَاتِ الْمَخْصُوفَةَ، وَنَحْنُ نَجُوزُ تَجَاوُزَ هَذِهِ التَّقْدِيرَاتِ عِنْدَ التَّحْصِيلِ، وَتَكُونُ لِدَوْلَةٍ، فِي وَضْعِ مَالِي الْأَخْصَرِ . إِذَا تَمَكَّنَتْ مِنْ تَحْصِيلِ مَبَالِغٍ مَالِيَّةٍ كَبِيرَةٍ مِنَ الْمَبَالِغِ الْمَذْكُورَةِ فِي الْمُوْزَنَةِ لِلْإِبْرَادَاتِ . وَمِنْ الْمَعْلُومِ، أَنَّ الْعَدِيدَ مِنَ دَوْلِ الْعَدَمِ تَحْفَظُ (كَثِيرًا) عِنْدَ تَقْدِيرِهَا لِلْإِبْرَادَاتِ، فَبِئْسَ تَضَعُ حُدُودًا لَهَا، الْمُمْكِنُ، وَالْمُتَوَقَّعُ، لِحُكُومِيَّةِ، وَذَلِكَ حَتَّى نَضْمَنَ تَحْصِيلَ تِلْكَ الْمَبَالِغِ مِنَ الْأَمْوَالِ الَّتِي نَحْتَاجُ بِهَا .

5. الْمُوْزَنَةُ الْعَامَّةُ تَعَكِّسُ الْأَمْدَاقَ الْاِقْتِسَادِيَّةَ وَالْاِجْتِمَاعِيَّةَ الَّتِي تَبْنَاهَا الدُّوْلَةُ : تَتَضَمَّنُ الْمُوْزَنَةُ الْعَامَّةُ مَرَاجِعَ، وَمَشَارِيعَ، سَتَقْدَرُ خِلَالَ سَنَةِ الْمَالِيَّةِ الْمُتَبَدِّلَةِ، (وَأَحْيَانًا فِي السَّنَاتِ الْمَالِيَّةِ الَّتِي تَتَوَلَّاهَا)، وَتَكُونُ تِلْكَ الْمَرَاجِعُ وَالْمَشَارِيعُ مَدْرَجَةً فِي خَطِّهِ النَّوْمِيِّ لِلدُّوْلَةِ، وَتُؤَدِّي تَنْفِيزُهَا إِلَى تَحْقِيقِ الْأَهْدَافِ الْاِقْتِسَادِيَّةِ وَالْاِجْتِمَاعِيَّةِ الَّتِي تَبْنَاهَا، وَبِذَلِكَ فَإِنَّ الْمُوْزَنَةَ الْعَامَّةَ تَعَكِّسُ الْأَهْدَافَ الْاِقْتِسَادِيَّةَ وَالْاِجْتِمَاعِيَّةَ لِلدُّوْلَةِ، وَتَعْتَبَرُ أَدَاءً (وَسِيَّةً) تَسَاعَدُ فِي تَحْقِيقِهَا .

ب. اَهْمِيَّةُ الْمُوْزَنَةِ الْعَامَّةِ

لِلْمُوْزَنَةِ الْعَامَّةِ اَهْمِيَّةٌ كَبِيرَةٌ لِنَسْطَلِطِيَّةِ التَّنْفِيزِيَّةِ وَالشَّرِيعِيَّةِ، وَالسُّوَالِطِيَّةِ، بِرَجَاءِ عَامٍ .

فَبِالنَّسْبَةِ لِنَسْطَلِطَةِ التَّنْفِيزِيَّةِ، فَإِنَّ الْمُوْزَنَةَ الْعَامَّةَ تَعْتَبَرُ خَطَّةَ عَمَلٍ لِلنُّوْزَارَاتِ، وَتَتَصَلَّحُ بِحُكُومِيَّةِ، الَّتِي تَتَكُونُ مِنْهَا نَسْطَلِطَةُ التَّنْفِيزِيَّةِ: لِسَنَةِ الْمَالِيَّةِ الْقَدَمَةِ، وَهِيَ

تتضمن الخدمات التي مستفادها للمواطنين، والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية. كما إنها توفر الأموال اللازمة لسير العمل في جهاز حكومي، وفي تقديم الخدمات للمواطنين، وتساعد في تحديد المسؤولية عن تنفيذ المشاريع. والموازنة العامة تساعد في إحلال أسلوب التخطيط السليم في القيام بالعمل. في الأجهزة الحكومية. بدلاً من الأسلوب العشوائي، غير المنظم. يضاف إلى ذلك أن الموازنة العامة يمكن استخدامها، بواسطة السلطة التنفيذية كأداة لتوجيه السياسة الاقتصادية نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة عن طريق تدعيم النشاط الاقتصادي في مجالات معينة ومنحها الإعانات والتسهيلات، أو الحد منها في مجالات أخرى عن طريق فرض الضرائب والرسوم. كما إن الموازنة يمكن استخدامها لمواجهة المشكلات الاقتصادية التي تواجه البلاد، كالتكساد الاقتصادي. وارتفاع نسبة البطالة وتضخم.

وما بالنسبة لسلطة تشريعية، فإنه ينظر إلى الموازنة العامة على أنها وسيلة لسرعة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، فالموازنة لابد أن تعرض على السلطة التشريعية لإجازتها. قبل بدء السلطة التنفيذية في تنفيذها. وتستطيع السلطة التشريعية، أثناء مناقشة الموازنة العامة، أن تعدل أرقام الاعتمادات المالية المطلوبة من قبل السلطة التنفيذية، وهذا ما ينعكس أثره على السلطة التنفيذية، وعلى سياساتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتعليمية والعسكرية. بواسطة تعديل أو تخفيض أو زيادة الاعتمادات المالية المطلوبة لتنفيذ تلك السياسات. وتتم رقابة السلطة التشريعية، على السلطة التنفيذية، أثناء تنفيذ الموازنة، بواسطة طلب معلومات عن سير التنفيذ في الموازنة، وعدم الموافقة على نفس الاعتمادات إلا ضمن القواعد والحدود التي وضعتها السلطة التشريعية. أما رقابة السلطة التشريعية، بعد إنهاء تنفيذ الموازنة العامة، فتكون بواسطة اعتماد الحساب الختامي.

وبالنسبة لأهمية الموازنة للمواطنين. فالموازنة العامة تتضمن البرنامج الاجتماعي والاقتصادي. الذي تنوي الحكومة تنفيذه خلال السنة المالية المقبلة، والموازنة تساعد في توزيع الدخل والندوات بين المواطنين. فبني البلاد المنتجة لمنتجاتهم. فإن الموازنة العامة تتضمن إعانات متنوعة، وخدمات مجانية كثيرة، يستفيد

منها المواطنين . كما تتضمن مشاريع تنفيذها شركات الخاصة، وأجهزة وتوازن آلات ومعدات. يؤمنها رجال الأعمال في القطاع الخاص. وهذا مما يعود عليهم بالربح والفائدة . أما بالنسبة للموظف الحكومي، فإنه يتضمن رواتب، وبدلات، وعلاوات. (وأحياناً زيادات في الرواتب). ونظراً لأن المواطنين بجميع فئاتهم الفقير والغني، الموظف والتاجر، يتفقرون بتداول، موعده صدور الموازنة العامة أما في البلاد الأخرى، التي تعتمد فيها الدولة، في الحصون على الإيرادات العامة، من حصة الضرائب، والرسوم، التي تستقطع من دخول الأفراد. ومن أرباح الشركات، فإن المواطنين بكافة فئاتهم، يتفقون صدور الموازنة العامة، بأعصاب متوترة، ومشدودة، خوفاً من الضرائب والرسوم، التي ستقتطع (تخصم) تسماً كبيراً من دخولهم، لمواجهة الزيادات المتوقعة في نفقات الدولة .

ج- موازنة عامة أو ميزانية عامة ؟

يستخدم اصطلاحاً الموازنة العامة، والميزانية العامة، بشكل مترادف، ويؤيدان نفس المعنى في كتب ومؤلفات مالية عامة . ويطلق على الجهاز الإداري الذي يتولى مهام إعداد تقديرات نفقات وإيرادات الدولة، في الدول العربية، أحياناً عسمى إدارة الموازنة العامة. وفي أحيان أخرى، إدارة الميزانية العامة، وليس هناك اتفاق على ترجيح استخدام كلمة موازنة، أو ميزانية، في البلاد العربية.

ويجوز بعض الكتاب أن يفرق بين كلمة الموازنة، والميزانية، فيرى أن كلمة الموازنة مرتبطة بالدولة، وأن الموازنة العامة تقابنها كلمة (Budget) باللغة الإنجليزية، وهي نفقات وإيرادات الدولة نسبة مالية قادمة . أما كلمة الميزانية فهي مرتبطة بالشركات والمؤسسات والمنشآت الموجودة في القطاع الخاص. ففيها يستخدم اصطلاح الميزانية العمومية، والذي يقابله اصطلاح (Balance sheet) باللغة الإنجليزية، والميزانية العمومية هي عبارة عن كشف بالمركز المالي لشركة في لحظة معينة. وتتضمن موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين .

(1) يستخدم في الشككة العربية السعودية، اصطلاح الميزانية، والميزانية العامة، ويادة الميزانية العامة، ولا يستخدم اصطلاح الموازنة العامة

وللتفرقة بين كلمتي موازنة وميزانية، فقد رجعت إلى المفاهيم اللغوية. فبين لنا أن كلمة موازنة مشتقة من وزن بين الشينين، موازنة، بمعنى ساوي أو عدل، وتوازن الشبان، بمعنى ساوي في الوزن. وموازنة تدونة تتضمن تقديرات النفقات والإيرادات للدولة لسنة مالية مقبلة. وكان الاقتصاديون القدماء (الكلاسيكيون) يحرصون على أن تكون نفقات الدولة في حدود إيراداتها، أي أن تساوي (توازن) الإيرادات والنفقات، وأن تكون موازنة الدولة متوازنة، وهذا وضعه مبدأ توازن الموازنة العامة.

لما كلمة «ميزانية» في كنهها حديثة، استخدمها المحدثون في العصر الحديث، وشاعت في لغة الحياة العامة، ولم تكن معروفة، ولم تستخدم في العصور القديمة. وميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة ومصروفاتها.

ويبدو، مما تقدم، أن كلمة موازنة أقرب إلى نصوص من ميزانية (من ناحية اللغوية). ولذا فإنني سأستخدم اصطلاح الموازنة العامة بدلاً من الميزانية العامة عند الإشارة إلى نفقات وإيرادات الدولة (في هذا الكتاب).

وبقائيل اصطلاح موازنة العامة (العربي) باللغة الإنجليزية كلمة (Budget). وقد مر مفهوم هذه الكلمة (الإنجليزية) بعدة تطورات إلى أن وصل إلى المفهوم الحديث المعروف للموازنة، فكلمة (Budget) الإنجليزية مشتقة أصلاً من كلمة (Bougette) الفرنسية القديمة، والتي كانت تعني حقيبة أو كيس صغيراً وقد استخدمت هذه الكلمة في الجذر اللدلي على الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنجليزي، عندما كان يذهب إلى البرلمان. (وكانت تحتوي في داخلها لأختام، ووثائق مالية، وبيانات وزير الخزانة، وقدر الحائض فيما يتعلق بنفقات الدولة، وبوسائل توفير الأموال اللازمة لتعطيها - توفير الإيرادات)، وتدرجياً تطور استخدام هذه الكلمة، فأصبحت تعني الوثائق التي تحويها الحقيبة (بدلاً من الحقيبة الجلدية). لا سيما

(1) المعجم توسط خزنة الثاني، الطبعة الثانية، (تقريباً، مطابع معارف، 1973م)، ص 109.

(2) المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص 103.

(3) Royal Institute of Public Administration Budgeting of Public Authorities, London Georgia, Atlanta Univ. (1973), 1957, 2.

وثائق تقدير نفقات الدولة - جداول النفقات، وخططة التمويل - جداول الإيرادات، التي تعرض علي البرلمان لتعريفها عليها، وبذلك أصبح يتحدد بها المفهوم الحديث للموازنة العامة

د. التنسيق بين الموازنة العامة والحسابات الأخرى

يستخدم بجانب الموازنة العامة العديد من الحسابات الأخرى التي لها مفاهيم مختلفة، منها: خطة تنمية، والميزانية الخاصة، والحساب الختامي، والميزانية العمومية، ونرى أنه عن الشئد، توسيع مدلولات هذه المصطلحات، والتنسيق بينها، معاً للحدوث أي غموض، أو التباس في مفهومها.

3. الموازنة العامة وشبكة التنمية للدولة

توضح خطة التنمية للدولة يهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتضمن خطة تنمية برامج ومشروعات تنفذ خلال مدة الخطة، وتكون في إطار الأهداف العامة للدولة، وتمتد الخطة لمدة خمس سنوات، في معظم الأحيان، وتنسب إلى خطة سنوية تنفيذية، تتوفر فيها مرونة للازمة لمواجهة ما يستجد من تغيرات خلال سنوات الخطة.

كما ان الموازنة العامة للدولة تعرف بأنها: البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة، لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار خطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً لنسياسة العامة للدولة.

وبخصوص العلاقة بين الموازنة العامة، وخطة التنمية للدولة، فهي علاقة شديدة وثيقة، فالموازنة العامة ترتبط بالخطة، وتساعد في تنفيذها، وعند الموازنة العامة لمدة سنة مالية مقبلة، بينما تمتد الخطة لمدة أطول من سنة (5 سنوات مقبلة أو أكثر) وتقسيم خطة التنمية للدولة، إلى خطط سنوية، وتتضمن الموازنة العامة السنوية، الاعتمادات اللازمة لتمويل الخطة السنوية، المنبثقة من خطة التنمية للدولة، ويتوفر في الخطة قدر من المرونة أكثر من الميزانية وذلك لمواجهة التغيرات الاقتصادية، الداخلية والخارجية، التي قد تطرأ خلال سنوات الخطة، ولا سيما في الخطة، التصديرية الأجل، وغيرها، فإن

(1) - كتب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، 1970، ص 13.

هناك تبادلًا مستمرًا في المعلومات، والإحصائيات، بين الجهازين المختصين بالخططة، والموازنة العامة، لإدخال التغيرات اللازمة على الخططة وعلى الموازنة العامة .

2. الموازنة العامة والموازنة الخاصة (التقديرية) :

يقصد بالموازنات الخاصة، الموازنات التقديرية للشركات التجارية، أو للمنشآت، أو للمؤسسات الخاصة، أو للأفراد. وتعرف الموازنة الخاصة بأنها خطة تتناول العمليات المستقبلية، لفترة محددة (سنة)، وتشتمل على الإيرادات وانصروفات، خلال تلك الفترة، وتوضح الأهداف الإجمالية لأوجه النشاط المختلفة للمشروع، وبرنامج العمل لكل منها، والناقص المتوقع، بالإضافة إلى صورة تقديرية لسرير الماني للمشروع في نهاية فترة الموازنة التقديرية (1).

ويجدر التنويه، إلى أن النظام المحاسبي الموحد لندول العربية اقترح استخدام اصطلاح الموازنة التخطيطية ليحل محل اصطلاح الموازنة التقديرية الخاصة، لأن في ذلك إشارة صريحة إلى كونها أداة للتخطيط ولتمييزها عن الموازنة العمومية التي تعدها الشركة كقائمة مالية للموجودات وللطلبات في تاريخ معين .

وتشابه الموازنة العامة للدولة مع الموازنة الخاصة (التخطيطية) للشركات، في أن تكلي منهما جدولاً للإيرادات، وللنفقات، وأنهما تتضمنان تقديرات للإيرادات وللنفقات المتوقعة، لفترة مقبلة، وهي سنة في معظم الأحيان .

وختلاف الموازنة العامة عن الموازنة الخاصة في أن الأولى تعد لندولة، بينما تعد الثانية لمؤسسة أو لشركة تجارية . وأن الموازنة العامة لا بد من تصديقها بواسطة السلطة التشريعية قبل البدء بتنفيذها (وان التصديق هو إجازة بجدية الإيرادات، وإتفاق النفقات) أما الموازنة الخاصة فيؤق عملها (تصديق من صس) مجلس إدارة الشركة . يضاف إلى ذلك، أن هناك مرونة أكثر في الموازنة الخاصة منها في الموازنة العامة ولا سيما في نقل الاعتمادات بين أبواب، وبنود، الموازنة.

(1) قطب، إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 10

كما تختلف الموازنة العامة عن الموازنة الخاصة (الموازنة التخطيطة) في جوانب أخرى منها :¹

1. طريقة تنظيم الموازنة : تقوم الدولة بتقدير نفقاتها للسنة المالية المقبلة أولاً ثم تدفقها بعد ذلك، في أمر تقدير الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات، فيؤخذ نطلب الأمر زيادة نسب انصاف أو فرض ضرائب جديدة لأجل زيادة الإيرادات، فحينئذ تدوة تستطيع أن تفعل ذلك، وهذا ما تعجز عنه الشركات الخاصة، كما إن فرض الاقتراض مفضحة أمام الدولة، فتستطيع أن تستدين من داخل البلد أو من خارجة وقد سعى الدول النامية لتفوية، إلى استخدام الأسلوب الذي تستعمله شركات الخاصة (والأفراد) وذلك بتقدير الإيرادات أولاً، ثم بتقدير النفقات (على ضوء الإيرادات) .

أما بالنسبة للمؤسسات الخاصة (والأفراد) فإنها تقوم بتقدير إيراداتها أولاً، وعلى ضوء الإيرادات المتوقعة يأتي تقدير وتحديد النفقات، ويمرر بسبب ذلك إلى إن إمكانية زيادة إيرادات المؤسسات الخاصة (والأفراد) محدودة، وإذا زادت النفقات عن الإيرادات، فإن المؤسسات (والأفراد) متفجأ إلى الاقتراض من البنوك والمؤسسات المالية لتغطية الزيادة في النفقات .

2. الهدف : إن الهدف بالنسبة للوزارات والمصانع الحكومية هو تقديم الخدمات لسواها دون النظر إلى عامل الربح والخسارة . فتقوم الأجهزة الحكومية بتوفير التعليم المجاني، وتقديم الخدمات الصحية مثلاً، دون أن تتقاضى أجراً على ذلك، كما أن الدولة تقوم بتقديم إعانات للأفراد، وإعانات مالية للمؤسسات، لغاية تغطية عجزها، ولتمكينها من تقديم خدمات العامة الضرورية بأسعار أقل من التكلفة (من أمثلة ذلك : إعانة مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية، وإعانة سكة الحديد، وشركات الكهرباء) .

1. أحمد عصمت، مبادئ الموازنة العامة (مذكرات)، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1339 هـ) ص 14 - 15 .

أما بالنسبة للمؤسسات الخاصة (الأفراد) فإن الهدف هو تحقيق الربح. وفي حال وجود الخسارة فإن صاحب المصنع أو الشركة سيضطر إلى إغلاق مصنعه أو تصفية أعمال شركته .

والإختلاف بين القطاعين الاقتصادية هي أنه لا يجوز للدولة أن تدعو كسماً من الإيرادات. لأن التدخّل من أبعاد للإمكانيات المالية مما يؤثر على إمكانية الاقتصاد في البلاد بوجه عام. إلا أنه كثيراً ما تدرك الحكومة اتخذت تدابير من شأنه تحقيقه ولا سيما بعد عام 1974م وذلك لمواجهة الأزمات الاقتصادية. بتحقيق التوازن المستمر والمتوازن، فهي تعهد إلى تحقيق فائض أو توازن إيراداتها في أوقات الصعوبات الاقتصادية والموازن الاقتصادي. والتوجه إلى التوازن في أوقات الركود الاقتصادي .

أما بالنسبة للشركات الخاصة فإن الأثر من هذه التدابير بعد إصدار قوانينها من تحقيق التوازن بين التدفّق المالي في وقتها وبين عند حدوث خسائر. حيث أنها تتأثر قليلاً لأنها تبيع منتجاتها حسب احتياجاتها أما أن توازن بين دخلها وبين ما تحتاجه من الأموال والموارد.

3- التوازن الاقتصادي والحوار الاقتصادي

يعرف الاقتصاديون التوازن على أنه عبارة عن توازن بين الطلبات التي تقدمها الشركات والمنتجات التي تنتجها تلك الشركات التي تسمى التوازن الاقتصادي. وهذا التوازن الاقتصادي هو الذي يضمن استمرار الإنتاج في ظل الظروف الاقتصادية المتغيرة. وهذا التوازن الاقتصادي هو الذي يضمن استمرار الإنتاج في ظل الظروف الاقتصادية المتغيرة. وهذا التوازن الاقتصادي هو الذي يضمن استمرار الإنتاج في ظل الظروف الاقتصادية المتغيرة. وهذا التوازن الاقتصادي هو الذي يضمن استمرار الإنتاج في ظل الظروف الاقتصادية المتغيرة.

أما عن أوجه الشبه بين الموازنة العامة والحساب الختامي فتتضمن في الآتي :

- أ. أن كلا منهما يتضمن النفقات والإيرادات العامة لمدونة .
 ب. أن إجازة الموازنة العامة والحساب الختامي تتم بواسطة السلطة التشريعية.
 ج. يتبع في تسيير الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة والحساب الختامي، تسيير واحد (نفس التسيير) سواء أكان التسيير على أساس الوحدات التنظيمية (تسيير الإداري) أو على أساس أغراض النفقة (التسيير التشغيلي)، أو على أساس الوظيفة (التسيير الوظيفي) . . . وغير ذلك من أنواع تسيير الموازنة العامة .

- وبالنسبة لأوجه الاختلاف بين الموازنة العامة والحساب الختامي فهي كما يلي .
 أ. إن أرقام الموازنة العامة هي أرقام تقديرية للإيرادات المتوقعة لتعملها، وللنفقات المتوقعة صرفياً، بينما نجد أن أرقام الحساب الختامي هي أرقام فعلية، تتضمن الإيرادات التي حصلت فعلاً، والنفقات التي صرفت فعلاً .
 ب. إن الموازنة العامة تعد لسنة مالية مقبلة، بينما يعد الحساب الختامي لسنة مالية ماضية (منتهية) .

- ج. تيمم الموازنة العامة، وحسن التسيير بدرجة كبيرة، لأنها تخرج من خطة الحكمة، ويرتبطها التي تنوي تنفيذها في السنة القادمة، بينما يعد الحساب الختامي أكثر أهمية عن الموازنة بالنسبة للمؤرخ أو الإحصائي، لأنه يتبينهما في تسجيل وتفسير الواقع التي تمت (ولا سيما في بيان الإيرادات والنفقات الفعلية لسنة مالية ماضية) .

د. الموازنة العامة والميزانية العمومية :

تستخدم الميزانية العمومية (Balance Sheet) للشركات والمؤسسات، والمنشآت التجارية الخاصة، وتبين قيمة الموجودات والمطلوبات (للشركة) في تاريخ معين، وهو نهاية السنة المالية للشركة، ويخرج عن المؤثر المالي الختامي هذا، والمثلث فهي تحدد قيمة موجودات، ومطلوبات، الشركة عن نتيجة عملها في تاريخ في فترة سابقة.

أما الموازنة العامة فتتضمن تقديرات لندقات وإيرادات الدولة لسنة مالية مقبلة .
وتختلف الموازنة العامة عن الميزانية العمومية، في النواحي الآتية :

- أ. تختص الموازنة العامة بالدولة، بينما تختص الميزانية العمومية بالشركات الخاصة والمؤسسات العامة ذات نشاط اقتصادي .
- ب. تحضر الموازنة العامة لسنة مالية مقبلة، بينما تحضر الميزانية العمومية لسنة مالية متهيبة (فترة زمنية سابقة) .

ثانياً : التطور التاريخي للموازنة العامة:

تطورت الموازنة العامة، بشكل تدريجي، خلال مدة طويلة من الزمن . وكانت تضاف إليها الإصلاحات، والتحسينات من حين إلى آخر، إلى أن وصلت إلى ما هي عليه من تطور في العصر الحاضر. كما يظهر جلياً في الموازنات الحديثة .
وسنعرض في هذا الفصل، لتطور التاريخي للموازنة العامة، مبتدئين بالمجتمعات البدائية التي سبقت ظهور الدولة. ومنتهم بالعصر الحديث . وسنبين، بشكل تفصيلي، أثناء العرض، التطور التاريخي للموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

أما الموضوعات الرئيسية التي سنناقشها هنا فهي كما يلي :

- أ. ظهور فكرة الموازنة العامة .
 - ب. تطور الموازنة العامة في بعض الدول العربية .
 - ج. الموازنة العامة في الإسلام .
 - د. تطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .
- وسنقدم فيما يلي، شرحاً لهذه الموضوعات .

1. ظهور فكرة الموازنة العامة

ارتباط ظهور الموازنة العامة ارتباطاً وثيقاً بتكوين الدولة، وتطور نظام الحكم (البرلماني) فيها، كما نأثرت تأثيراً كبيراً بزيادة نشاطات الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

ففي المجتمعات ابتدائية. في الفترة التي سبقت قيام الدولة، كانت الحياة القبلية تسيطر على الحياة العامة، وتحدد تعادات وتقاليد. واجبات وحقوق الأفراد. ولم تكن هناك حاجة لوجود موازنة في تلك الفترة. لأن القيام بالوظيفة الأساسية، وهي الدفاع عن القبيلة، وحماية أفرادها. كان واجباً على كل فرد من أفرادها، وكانوا يقومون به نظراً. كما كانوا يتعارفون في القيام بالأعمال الأخرى التي تتعلق بالحياة القبلية، دون أن يتفاوضوا أجر على ذلك. وهذا لم تكن هناك أسود عامة تحت تصرف رئيس القبيلة. باستثناء ما كان يقض من الغنائم، ويوضع عند الرئيس بمثابة ذخائر. لمواجهة الظروف في المستقبل.

ولما تنقل المجتمع إلى مرحلة تكوين الدولة، التي تحكم رقعة واسعة من الأرض، وما وظائف أساسية هامة لابد من القيام بها. ولأجل القيام بالوظائف الأساسية للدولة كان لابد من إيجاد برادات عامة دائمة تغطي نفقاتها. ولهذا قامت بفرض الضرائب. وعينت لجنة لتحصيل الأموال اللازمة لها. وقد انصفت الضرائب، في العصور القديمة، بكونها مرتفعة، ومرهقة، وغير عدلة. وكانت معظم الحكومات في ذلك الوقت مستبدة، وقالة، وهذا ما جعل أفراد الشعب على تمكيد في أمر الضرائب التي يدفعونها. ومحاولة تخفيف سلطة الحاكم في فرضها عليهم، وهكذا نشأت فكرة الموازنة.

وفي بداية الأمر، ظهر اهتمام جمهور الشعب بجانب الإيرادات التي يتحصل معظمها من الضرائب. التي كان يفرضها الحاكم عليهم. وكانت مطالبهم تدور حول ضرورة موافقة ممثلهم على ما يفرض عليهم من الضرائب. وغزول الاهتمام. فيما بعد، إلى جانب النفقات، وعلى ضرورة عرضها على ممثلهم. وإجازتها بواسطة ممثلهم. ثم جاء خيراً التركيز على أن يكون موافقة على الجباية والإنفاق بشكل دوري، أي موافقة على موازنة (إجازتها) سنوياً، وبهذا يكون الإطار العام للموازنة قد تحدد، وخرجت فكرتها إلى حيز الوجود. وتولت بعد ذلك، الإصلاحات والتطورات على

١- وظائف الأساسية للدولة هي الدفاع عن البلاد ضد الغزو الخارجي ومكافحة عبيد الأمم
داخلياً، وإقامة العدل بين المواطنين

الموازنة العامة، إلى أن وصلت إلى ما وصلت إليه، من تطور في العصر الحاضر، من ناحية الشكل والمضمون .

ب- تطور الموازنة العامة في بعض الدول الغربية :

من الناحية التاريخية، فإن أفضل الأكر في تطوير فكرة الموازنة العامة يرجع إلى إنجلترا، فقد لعبت دوراً كبيراً في إرساء قواعد، وفي تحديد مبادئها . وتعود أصول الموازنة العامة في إنجلترا إلى بدء تصريح بين الحاكم والبرلمان، وقد تطورت (الموازنة) نتيجة لزيادة رقابة البرلمان على أعمال الحاكم، وتحديد سلطاته المالية. وفي تأكيد على الشعب، بضرورة رجوع حاكم إلى ممثليهم، في البرلمان، قبل فرض أية ضريبة عليهم. ففي عام 1215م: وقع الملك جون (جون ملك إنجلترا) - على الوثيقة العظيمة (المagna Charta)، وبموجب هذه الوثيقة، حددت صلاحيات الحاكم في إنجلترا، فيما يتعلق بفرض الضرائب على أفراد الشعب، وأصبح لابد من عرض الضريبة على مجلس العموم (البرلمان)، واتخذ موافقة عليها .

وقد كان الاهتمام في البداية، بتحديد صلاحيات الحاكم في فرض الضرائب على المواطنين. وليس في كيفية إنفاقها لحصيلتها من الأموال . وجاءت الرقابة على النفقات، فيما بعد، وذلك لحماية دعي الضرائب . فعلى أثر ثورة سنة 1688م في إنجلترا، صدرت وثيقة الحقوق (Bill of Rights) وبموجبها أصبح للبرلمان الحق في الرقابة على إنفاق حصيله الضرائب. والمصادقة على النفقات بصورة إجمالية . وبشكل تدريجي، أخذت الرقابة على النفقات تفوز وتحدد، وأصبح للبرلمان سلطة على جميع النفقات: فأخذ يناقشها بحرية، قبل أن يوافق عليها، أو يرفضها .

وفي وقت لاحق، تقرر مبدأ الاعتماد السنوي للموازنة العامة. فمبدأ عام 1822م أصبح وزير الخزانة في إنجلترا يظهر سنوياً في البرلمان، بعرض على أعضائه صورة شاملة عن الوضع المالي للدولة. ويعرض أيضاً موازنة تدوينة، وما تحتويه من إيرادات، ونفقات، وبيان الفائض، أو العجز، المتوقع في الموازنة العامة. وخطة

(1) Jesse Burkhead . Government Budgeting - New York . John Wiley and Son . (1967) . PP 2-3

الحكومة في مائتين ائمتين . وبهذا تبلورت فكرة الموازنة العامة وتحددت مبادئها (فواعدها) الأساسية. كمبدأ الاعتماد السنوي للموازنة، ومبدأ الشمول، وغيرها من المبادئ . وانتقلت فكرة الموازنة العامة عن الميزانية إلى الدول الأوروبية الأخرى، وإلى الولايات المتحدة الأمريكية . وكانت فرنسا الدولة الأولى في أوروبا التي اقتبست فكرة الموازنة العامة من إنجلترا، وأدخلت عليها بعض التعديلات، وكان ذلك بعد ثورة الفرنسية (عام 1789م)، ومن إنجلترا، وفرنسا، ومن الولايات المتحدة الأمريكية، انتقلت فكرة الموازنة العامة، وتطورت التي أدخلت عليها إلى الدول الأخرى (ولا سيما إلى الدول النامية) .

يلاحظ مما تقدم، أن ظهور فكرة الموازنة العامة، وافقت تطور حكمه البرلماني في إنجلترا، وأنها لم تأخذ الطابع العملي الحديث، إلا بعد أن تأكدت رقابة السلطة التشريعية، على فرض الضرائب، وعلى كيفية إنفاقها، بواسطة السلطة التنفيذية .

ج- الموازنة العامة في الإسلام

في مجال بحث الموازنة العامة في الإسلام، فإننا سنناقش، بإيجاز، عدة موضوعات لها علاقة بهذا البحث، وسنحاول أولاً الإجابة على السؤال التالي، وهو : هل كانت الموازنة العامة معروفة في عصور الدول الإسلامية القديمة ؟ وبعد ذلك، سنتكلم عن المالية العامة في الإسلام، وعن مصادر الإيرادات، وأنواع النفقات فيه، ثم عن بيت المال في الإسلام .

1. هل كانت الموازنة العامة معروفة في عصور الدول الإسلامية القديمة ؟

إن الموازنة العامة، كما هي معروفة في عصرنا الحاضر (تقدير تفصيلي، ومعتمد للنفقات، وإيرادات، تدوينة لسنة مالية مقبلة) لم تكن معروفة في عصور الدول الإسلامية القديمة. كما إنها لم تكن معروفة لدى الدول الأخرى الأجنبية المعاصرة لتلك الدول الإسلامية . ويمكن القول، بأنه لم تكن هناك موازنات عامة تدون لإسلامية القديمة، إلا أنها كانت هناك مالية عامة ضار، تتكون من إيرادات عامة، تنفق من حصصها النفقات العامة . وإن اصطلاح « موازنة عامة » لم يكن

(1) خطار شلبي، مرجع سابق، ص 23.

يستخدم قديماً، ويعبر عن الاصطلاحات المحدثه التي شاع استخدامها في لغة الحياة العامة في العصر الحديث .

2. المالية العامة في الإسلام⁽¹⁾

كانت المالية العامة للدولة الإسلامية، قديماً منظمة ومحددة . فالإيرادات بأشواعها المختلفة كانت تجبي وترسل (على شكل نقدي أو عيني) إلى بيت مال، ومنه كان يتوزع الخلفاء والولاة على أرجاء الأقاليم المنتزعة في الدولة الإسلامية . وكان هناك تسجيل للدخل والخروج (للإيرادات، لدولة وثقافتها) في ديوان بيت المال . ولاخذ فكرة عن إيرادات الدولة الإسلامية، فقد ورد المجهشيبي في كتابه البرزخ والكتاب قائمة بالدخل الكلي للدولة الإسلامية في عهد خليفة هارون الرشيد (حوالي سنة 800هـ) وبين تحت القائمة بأن دخل الدولة وصل إلى (520) مليون درهم، أما في عهد المأمون فقد ذكر ابن خلدون في مقدمته أن دخل الدولة بلغ (400) ملايين درهم . وحسب قائمة قدامة بن جعفر في كتابه الخراج فإن الدخل الكلي للدولة في زمن المعتصم بلغ (400) مليون درهم . وهذا يشمل الدخل الشخصي الذي كان يرسل إلى بغداد بعد دفع جميع مصروفات الولايات .

أ. مصادر الإيرادات في الإسلام :

كانت مصادر الإيرادات للدولة الإسلامية متنوعة وتشكون من الزكاة، والغنائم، والجزية، والخراج، والبيوع، والخصور (على عروض التجارة) وكان ينسب على الإيرادات ضايع التخصيص، فتخصص بعض أنواع الإيرادات لخطبة أنواع محددة من النفقات، كتخصيص إيرادات الدولة من الزكاة والغنائم، لمساعدة الفقراء والمساكين .

ب. أنواع النفقات في الإسلام :

يمكن تمييز النفقات في الدولة الإسلامية القديمة في باين رئيسيين هما: باب المصالح العامة، وباب الإعانات . أما باب المصالح العامة، فيشمل ما كان يصرفه،

(1) مولوي حسبي ترجمة إبراهيم العلوي، إبداء العرايه، القاهرة - مطبعة السعيدية، 1978 :
ص 361-364

كرواتب المخلقات، والولايات، والتضامن، والجنس، وبناء القنطرة، وإقامة المستور، وطرف
 الترخ، . . . ونحو ذلك . وكانت تهاضي من إيرادات الدولة من الجزية، والخراج، والتبعية،
 والمستور . ويتضمن باب الإعانات، كل ما كان يمسرف، كإعاناته، وصاعدهات
 للفقراء والمساكين . وكانت تعني من إيرادات الزكاة .

ج. بيت المال

تردد هذا المصطلح . بيت المال . كثيرا على لسانه . من في «دور الإسلام» حتى
 أنه يجمع جرداً من نظام المجتمع الإسلامي . ويتضمن بيت المال . ما كان من الأموال
 ينضم الأموال التي تتجمعت من مصادر الإيرادات المختلفة في الحياة الإسلامية . لتكون
 تحت إشراف الحكومة المركزية . وذلك في كل ما كان من الأموال التي يتسلمها الخزانة
 كماله في المستورين .

كما أن «دور الإسلام» . تأخذ في ضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كان
 يملكها ملكاً عاماً . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت بيد الدولة .
 فخاصة من الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال
 من مصادر أخرى . وكان في الدولة التي يتولى إشرافها من الأموال التي كانت
 بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن
 ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت بيد الدولة .

في كل ما كان من الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من
 الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت
 بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن
 ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من
 الأموال التي كانت بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت
 بيد الدولة . ويتضمن ذلك ما يورثه من الأموال التي كانت بيد الدولة .

و. كماله في المستورين .

مستورين . كماله في المستورين .

ولا . كماله في المستورين . كماله في المستورين .

ثانياً : موازنات المملكة في الفترة الأولى .

ثالثاً : التطور التاريخي لنظام الموازنة العامة في المملكة .

وفيما يلي تفصيل هذه الموضوعات .

أولاً : الوضع الاقتصادي للمملكة في الفترة الأولى :

تأثرت الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية تأثراً كبيراً بأوضاع البلاد السياسية والاقتصادية . فالفترة الأولى كانت فترة تأسيس الدولة ، انتمت إليها الملك عبد العزيز بتوحيد معظم أجزاء شبه جزيرة العربية في مملكة واحدة ، كما انتم بتوفير الأمن والعدل فيها .

أما عن اقتصاد البلاد في تلك الفترة فكانت أشد ما سادت فيها بسبب اعتماد على الزراعة، وتربية الماشية، والتجارة، وبما سبب الحروب وكانت الزراعة وتربية الماشية تأخر كثيراً بتزول الأعداء ، فإذا كانت أعمار جزيرة بادية ، نجد ، القصيم ، الأحساء ، وقت الأعداء ، حدثت سنوات الجوع والأزمات ، أما الماشية ، فاعتمد بسكانها أساسي على موسم الحج ، وعلى تصدير ما يزيد عن مليون رأس من الماشية سنوياً ، والأبل ، وبوجه عام ، كان اعتماد المملكة في حالة ركود في تلك الفترة .

ولقد كانت الحكومة (في تلك الفترة) ، مدركة لأهمية اقتصاديات البلاد ، ورغبة لإيراداته ، فهي تحمى عليها ، ورأيتها في تحسينها وتطويرها ، ولذا قامت بإتخاذ من طريق إعطاء الامتيازات للشركات الأجنبية لاستخراج البترول ، والغاز ، والنفط ، والزيوت ، وقد بدأت عوائد الذهب بالتدفق بسرعة ، وأدت إلى تحسين أوضاعها ، وفيه ، إلا أن تأثيره في اقتصاد البلاد ، ككل ، لم يكن ملحوظاً ، وذلك بسبب استمرار عمليات البحث عنه (بحدوث التنويه هنا بأن نقابة المحاسبين العربية السعودية هي التي قامت بتعيين الذهب في منطقة الهدى ، ثم توقفت عن العمل) ، أما بالنسبة للموتد من الزيت ، فإنها لم تبدأ بشكل كبير إلا بعد الحرب العالمية الثانية . ففي عام 1933 م

(1) بقصد بالفترة الأولى الفترة الزمنية الممتدة من عام 1314 هـ إلى عام 1373 هـ .

(2) عبد قاضي شاهر ، إستراتيجية التنمية والتجديد في المملكة العربية السعودية (مجلة الندوة السعودية للنشر والتوزيع ، 1373 هـ) ص 73 .

منحت الحكومة شركة أمريكية¹¹ امتيازاً للتقيب عن البترول في المنطقة الشرقية، إلا أنها لم تتمكن من اكتشاف البترول واستخراجه بكميات تجارية إلا في عام 1938 م. وفي تلك الأثناء بدأت الحرب العالمية الثانية، فتمطلت معظم أعمال الشركة، وعلى استخراج وتصدير البترول إلى الخارج، وتعرضت المملكة العربية السعودية إلى أزمة مالية حادة بسبب انخفاض الإيرادات الناتجة عن موسم الحج (بسبب قلة أعداد الحجاج في سنوات الحرب) . وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، توسعت الشركة في محاولة نشاطها. وأخذت صناعة البترول بالنمو والازدهار. وابتداءً الوضيم المالي للدولة بالتحسن (بشكل تدريجي) .

ثانياً : موازنات المملكة العربية في الفترة الأولى :

تعتمد موازنة الدولة في الفترة الأولى على عشرين اقتصاد البلاد. فله تشمل على إيراتها التي تحصل منها إيراتها. وتتميز الإيرادات للمملكة في فترة التأسيس بأنها كانت قليلة جداً، وغير منتظمة. ويأتي معظمها من الحج. والجمارك والزكاة، والأراضي الأميرية. وكانت بدون الإيرادات، كالزكاة مثلاً، تؤخذ أحياناً بشكل عيني¹². ولذا كان تنظيم موازنة عامة للدولة، بالتهتم الحاشيت للموازنة العامة، من الأمور الصعبة. إلا أنه غير إعداد موازنات عامة للمملكة في تلك الفترة. ومن أقدم الموازنات (في تلك الفترة) الموازنة العامة التي صدرت للسلطة التنفيذية (1320 / 1351 هـ)، للمدة الزمنية من شبان 1350 هـ حتى نهاية شهر رجب، 1351 هـ نشرت في جريدة أم، وتوزع على شكل جدول إجمالي للنفقات، وبإظهار جدول إجمالي الإيرادات لها، وإذا تفحصنا تلك الموازنة نلاحظ ما يلي :

11) شركة أسي متعدياً حكومة ميثاق التقيب عن البترول هي Standard Oil California) وهي أصبحت فيما بعد تسمى بشركة أرامكو (ARAMCO)

12) كانت شركة تواجد من لشخصي بشكل إقليمي واحداً وتعرف كرواتب للموظفين في تلك الفترة.

13) ذلك تسمى الميزانية، وهو، بأنهم كانوا يستخدمون رؤسهم، في الفترة الأولى، بشكل عيني كالأثاث، والسيور، والملابس أحياناً. وكان الرواتب لم تكن تصرف لهم بشكل منتظم سنوي.

أ. إن الأرقام لتلك الموازنة كانت صغيرة جداً وتعد بالفروش . فقد قدرت الاعتمادات المخصصة للإيرادات للحكومة للعام الختامي 1350 / 1351م بمبلغ (105.400.000 ر.ق.س) قوت أميرياً . وهذا ما يعادل عشرة ملايين ريال ، إذ إن الريال السعودي كان يساوي . في ذلك الوقت . عشرة قروش .⁽¹⁾

ب. ثم يرد في تلك الموازنة جدول إجمالي لإيرادات العامة

ج. تضمنت تلك الموازنة أقطب التدين لعام . المستحقة عنى الدولة ، وكانت تشمل حوالي (15.5 ٪) من مجموع ثلثتت . لعامة في الميرنية العامة .

د. عرضت تلك الموازنة نفقات الدولة بأسلوب بسيط وبدائي ، فلم تقسم محتوياتها إلى فصول . وأبواب . ونود . ونحو ذلك من تقسيمات لموازنة العامة المعروفة حالياً .

هـ. بينت تلك الموازنة أن الأجهزة الحكومية . في ذلك الوقت . كانت صغيرة ، وإن عدد موظفيها كان قليلاً جداً ، وأنها لم تكن تقدم من الخدمات للمواطنين إلا للخدمات الأساسية .

لما الموازنة العامة ثنائية (من الموازنت القديمة) التي نرى أهمية إلقاء الضوء عليها ، فهي الموازنة العامة التي أعدت لعام 1367 هـ : 1947 م ؛⁽²⁾ فهذه الموازنة العامة تعتبر متكاملة من الناحية الشكلية . إذ ظهر فيها جدولاً للإيرادات والنفقات . وظهرت فيها إيرادات الزيت . وقد قدرت الإيرادات فيها بمبلغ (214 مليون ريال . وقدرت إيرادات استثمار الزيت بمبلغ (140) مليون ريال ، ورسوم الجمرك ب (35) مليون ريال ، ورسوم مصانع الحج ب (18) مليون ريال . أما النفقات فقدرت ب (214.5) مليون ريال ، ووزعت على الوزارات والمصانع الحكومية في ذلك الوقت ، وكان من أهمي اعتمادات وزارة الدفاع فقد كانت (67.5) مليون ريال ، ومديرية المعارف العامة (7) ملايين ريال ، ووزارة الخارجية (8.5) مليون ريال والمشاريع العامة (16) مليون ريال .

(1) جريدة ألم القرى . نجد 1367 . عدد 1700 لسنة ثلثتت . في 7 رمضان عام 1350 هـ .

(2) لرصيد من معلومات عن إيرادات ونفقات المملكة العربية السعودية لسنة 1367 هـ . انظر الملحق رقم (3) .

ثالثاً : التطور التاريخي لنظام الموازنة العامة في المملكة :

مر نظام الموازنة العامة في المملكة بعدة مراحل. أدخلت عليه خلالها العديد من الإصلاحات والتحسينات. وذلك ليؤكد التطورات التي حدثت في الأوضاع السياسية والاقتصادية والإدارية في البلاد .

ونعرض فيما يلي للتطورات العامة التي تمت في هذا المجال

1- تنظيم الشؤون المالية للدولة، فقد تأسست أولاً إدارة المالية العامة سنة 1344هـ ثم تحولت إلى مديرية المالية العامة سنة 1348هـ. وفي السنة التالية (1347هـ) تحولت إلى وكالة المالية العامة⁽¹⁾ وفي سنة 1351هـ صدر نظام وزارة المالية⁽²⁾، وتحولت وكالة المالية العامة إلى وزارة المالية⁽³⁾.

وقد نصت المادة الأولى من نظام وزارة المالية⁽⁴⁾ على أن الوزارة مسؤولة عن تنظيم وحفظ أموال الدولة، وجبايتها، وتأمين طرق واردتها ومصروفاتها والمرجع العام لعموم المالية في المملكة. وبينت المادة السابعة على أن الوزارة تتألف من أربع

(1) محمد سديق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية : الرياض، معهد الإدارة العامة، 1986م ص 72

(2) نفس المرجع، ص 74

(3) تسمية لمسؤولين عن الشؤون المالية في المملكة في الفترة الأولى. فقد عهد أولاً لمصروف شريف رصاص برئاسة إدارة المالية العامة سنة 1344هـ، ثم عين الشيخ عبد الله السليمان مديراً لمديرية المالية العامة سنة 1348هـ. وعندما تحولت إلى وكالة المالية العامة بقي الشيخ عبد الله السليمان رئيساً لها وأصبح يقبـه وكيل المالية العامة. ثم أصبح أول وزير للمالية عندما تحولت لوكالة إلى وزارة المالية سنة 1351هـ. وبقي في منصب حتى سنة 1371هـ.

(4) صدرت حكومة المملكة مستقراً دائماً (عزلتها) في سنة 1351هـ. وذلك إبان الأزمة الاقتصادية العالمية. تدرسة الأوقاف المالية في البلاد التي كانت صعبة في ذلك الوقت وقد قام المستشار شرف الأوقاف المرموقة، والجزائر، والشؤون المالية بشكل عام، وصدر في ذلك العام نظام وزارة المالية وتحولت وكالة المالية العامة إلى وزارة مالية، ويعود منه الفضل إلى إصلاحات المالية السعودية التي تمت في تلك الفترة، وفي بعدها تنظيم وزارة المالية، وفي مساعدة في مواجهة أزمة المملكة المالية. انظر ما عثرى عند 407 تاريخ المجلد 1351: 1351.

(5) نظام وزارة المالية الصادر في 1351هـ ونسب في الأحكام 117 و 408 و 409. وتاريخ 1351: 1351 ص 135 و 134 و 133 و 131 و 130

شعب هي، شعبة الإدارة، والمحاسبات العمومية، ومفتشية الحسابات، والمصدوق التدمري.

وكانت شعبة الإدارة مسنونة عن تنظيم جميع ما يتعلق بالأمور الإدارية، والمحاسبة التدمرية تنرف على فحص وتدقيق جميع الشؤون المالية والجبائية. كما تنرف على ضبط وترتيب سجلاتها، وترقب واردات ومصروفات الدولة، وتنرف على تأمين حقوق الخزينة، وتلاحظ أية زيادة أو نقص في المورودات أو المنصروفات، وتبين أخطاءها وتوقع تقارير شهرية تضمنها ملاحظاتها عن التحصيلات، وهي المراجع العموم والمحاسبات المالية، كما تقوم بتحصير الميزانية السنوية للدولة.¹¹

2 بعد إنشاء أول مجلس لوزراء في المملكة سنة 1373 هـ حدث تطور هام بالنسبة للشؤون المالية والميزانية. فقد أصبحت لكل وزارة (اعتباراً من السنة المالية 1374 هـ) تقوم بكافة أعمال الصرف في حدود الاعتمادات المدرجة في ميزانيتها بينما كانت عمليات الصرف متركزة سابقاً في جهة واحدة هي وزارة المالية.¹² كما حدث تغير في بداية السنة المالية، فأصبحت السنة المالية الميزانية التدمرية تبدأ مع بداية السنة الهجرية (في أول محرم)، وتنتهي بانتهائها (في آخر ذي الحجة) وقد تم ذلك ابتداء من سنة 1371 هـ.

3 في سنة 1376 هـ صدرت التعليمات المالية للميزانية والمحاسبات، وفيها قسمت إيرادات الدولة إلى أبواب، والأبواب إلى مواد، وذلك طبقاً لأنواع الإيرادات لكل وزارة أو مصلحة. بحيث تضمن كل باب الأسواع السنوية من الإيرادات إما التنتقات في الوزارات والمصانع. فقد قسمت إلى ثلاثة أبواب على النحو الآتي:¹³

(11) نظام وزارة المالية لعام 1351 هـ مادة 17.

(12) بموجب قرار مجلس لوزراء رقم 102 تاريخ 12/1/1373 هـ.

(13) بموجب الأمر الملكي رقم 103/1 تاريخ 28/1/1374 هـ.

(14) وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التعليمات المالية للميزانية والمحاسبات، مطبعة الخيرية، 1388 هـ.

الباب الأول : للمؤسسات وتكاليف الرقائض (بصفة عامة) .

الباب الثاني : للمصروفات : شاملة .

الباب الثالث : للمشروعات والإنشاءات الجديدة .

وقد بينت التعليمات لأموال الواجب مراعاتها في فتح حساب مشروع الميزانية

الخاصة .

1 في عام 1977 : ه حدثت أزمة مالية واقتصادية في المملكة ⁽¹⁾ . وذلك نتيجة لعدم وجود رقابة مالية (فعالة) على إيرادات الدولة ونفقاتها . وعدم وجود نظام سليم للميزانية . مستعانت حكومة المملكة بصندوق النقد الدولي . فأرسل الصندوق فريقاً من الخبراء لتدليله ولاقضاديين . قاموا بدراسة أسباب الأزمة . وقدموا تقريراً تضمن عدة اقتراحات لمعالجتها . ولتفادي وتعميقها في المستقبل . ومن المقترحات التي تضمنها تقرير اللجنة ما يلي : ⁽²⁾

(1) أدت أزمة مالية عام 1977 ه إلى زيادة الولايات المطروحة لتدارل . مما يوجب خفض إيرادات من العملات الأجنبية في مؤسسة النقد إلى ما يعادل (10) ملايين ريال فقط في الراسط عام 1377 ه . كما أن ديون الحكومة لمؤسسة النقد بلغت (700) مليون ريال . وسيط من الريال في الأسواق العالمية من (75) ريال للدولار الواحد إلى (879) ريال للدولار في نفس الفترة . وقد كانت هذه الأزمة بمثابة منبه للحكومة بضرورة معالجة المشكلات المالية . وإنشاء جهاز إداري حديث قادر على إعداد وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ونتجت عن تلك الأزمة محاولات الحكومة اللاحقة لإدخال إصلاحات عديدة في مجال الميزانية العامة . والتشؤون المالية . وتطوير الجهاز الإداري في المملكة وتحقيق تلك أهداف الحكومة بصندوق النقد الدولي سنة (1377 هـ) . وإنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير سنة (1380 هـ) . وبتدبير مساهمات السيرة في تأميم المتحدة في البحر عام (1380 هـ) . وتعاقدت مع مؤسسة موارد الأمريكية سنة (1383 هـ) للتقدم بدراسة وإعادة تقييم الجهاز الإداري في المملكة بصورة شاملة . نظراً ل محمد الطويل . التنظيم الإداري في المملكة . الرياض . معهد الإدارة العامة .

الجزء 1 ص 11

(2) د محمد نظوي . دور أجهزة تنمية إدارية في تحقيق تنمية الادارية . (الرياض . معهد الإدارة العامة . 101 هـ) ص 11

أ. ضرورة اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة لرفع قيمة الريال السعودي، وتسييد الدين، نعمة للدولة، كفرض قيود على الاستيراد، وتحديد بعض الأمثلة، وفرض ضرائب جديدة .

ب. إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي، وزيادة صلاحياتها، وإنشاء مجلس إدارة خاص بها، وتخويلها ممارسة وظائف البنوك المركزية

ج. التحول من النظام النقدي ذهبي، والنقضي، إلى النظام الورقي .

د. تطوير نظام الميزانية والحسابات، واعتماد ميزانية سنوية متوازنة من قبل مجلس الوزراء .

هـ. عدم الاعتماد على التمويل فقط كمصدر للمصروفات الأجنبية، والسعي الوطني، وضرورة تطوير مصادر بديلة .

ووفقاً لموجبات لجنة خبراء صندوق النقد الدولي عدلت عدة إصلاحات مالية، منها إصلاحات في مجال الميزانية العامة، كإعداد ميزانية سنوية للدولة، تتم الموافقة عليها سنوياً من قبل مجلس الوزراء، وجملة ذلك، إلى جاذب اتقوية لرقابة على المصروف والاقتراض .

د في عام ١٩٦٦م تم إنشاء مديرية الميزانية العامة بوجود كادر من وزير المالية والاقتصاد الوطني^{١١١} وقبل ذلك كانت أعمال الميزانية مدمجة في أعمال مديرية الحسابات العامة^{١١٢} وقد كانت هذه المديرية تقوم بتحضير الميزانية

١١١ كانت ميزانية المملكة في الماضي - لا تحصل سنوياً، فقد كانت تصدر أحياناً، ويتم أحياناً أخرى بدون إصدار ومن ثمة ذلك، أنه صدرت ميزانية تسمى ١٣٧٤هـ - ١٣٧٦هـ، ولم يصدر ميزانية جديدة لعام ١٣٧٩هـ، إذ اعتصمت أروى ميراني، نائبة لديرة ١٣٧٤هـ لتكثرت سنة ١٣٧٥هـ، إلا أنه عند عام ١٣٧٥هـ صدرت ميزانية في الصدور سرياً باستثناء السنة الثانية (١٣٥٦، ١٣٥٧) إذ لم يصدر ميزانية جديدة هذا السنة ومن اعتمادها على ميزانية السنة الثانية السابقة مباشرة لكي تحسب مدة عشرة شهور .

١١٢ نور وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم ١٠٦١ بتاريخ ١٠/١٠/١٩٦٦هـ

١١٣ محمد الشريف، رقابة الميزانية في المملكة العربية السعودية، الرياض، ١٩٦٠هـ، ص ١٠٧

للدولة وتساعدتها في عمليات التحضير والمناقشة جنباً موقفة من موظفي وزارة المالية. وقد قضي لقرار تفصيل أعمال الميزانيات عن مديرية المصروفات العامة وتشكيل لجنة مستقلة ذاتية تكون مسؤولة عن مراجعة وإعداد ميزانيات وفق التعليمات، وإعداد كافة التقارير اللازمة والمتعلقة بشؤون الميزانيات مما كانت تقوم به مديرية المصروفات العامة. ثم صدر قرار آخر من وزير المالية والاقتصاد الوطني تم بموجبه تحديد اختصاصات مديرية الميزانية العامة وذلك على النحو الآتي:

أ- إعداد التقارير المتعلقة بالميزانيات في حدود اختصاصاتها ذاتياً في ذلك شأن جهات الاختصاص في الوزارة.

ب- بعد مشروع الميزانية العامة للدولة بعد استيفاء دراسة مشروعات الموازنات الأخرى المتعلقة بالميزانية والاستطلاع رأي جهات الاختصاص في الوزارة لسنة كاملة، يضم التكاليف والأيرادات مع تفصيل المواد البنود (حسب الجداولي الآن)، وتنضم بالمشروع الموزونات الأخرى ذات الأهمية.

ج- توفيق بالمشروع بعدم مذكورة تفصيلية تنسج فيها مظاهرها أو غيرها.

د- تتركز تسجيل بنود الميزانية لمرادها بعد التصديق عليها.

في عام 1978، أصدر قرار مجلس الوزراء رقم 100، تم بموجبه دمج وثيقة ميزانية الميزانية، كما حددت موعد تقديمها من قبل الوزارة وتسليمها إلى مديرية الميزانية العامة وموعد مناقشتها من قبل مديرية الميزانية العامة. وقراراتها من قبل مجلس الوزراء.

(1) قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم (701) بتاريخ 15/1/1977هـ. المادة الأولى

(2) قرار مجلس الوزراء رقم (197) بتاريخ 1/1/1978هـ. حذد هذا القرار بأن تحضير ميزانيات من قبل الوزارة يجب أن يتم في مدة أقصاها نهاية عشر من كل عام. وأن فترة المناقشة من قبل الميزانية يجب أن تبدأ من ربيع الأول وتنتهي بنهاية جمادى الأولى. وأن مدة إعداد قرار الميزانية هي شهر جمادى الثانية. وأن تصدر الميزانية في بداية شهر رجب من كل عام.

وقد تغيرت في نفس العام (1378هـ) بداية ونهاية السنة المالية ، فأصبحت السنة المالية تبدأ من أول رجب وتنتهي في نهاية شهر جمادى الثانية⁽¹⁾ (ومن أسباب ذلك التأخير الذي كان يحدث بسبب انتقال الوزارة إلى الحجارة في موسم الحج، واشغال معظم الوزارات والمصالح الحكومية بتقديم الخدمات للمحتاج. وبسبب تجمع الموظفين بعطلتي عيد الفطر، وعيد الأضحى. لتبدأ كالتالي بحلول إنشاء فترة إعداد تقديرات الميزانية العامة) .

7 في عام 1383هـ وفعت حكومة المملكة العربية السعودية اتفاقية مع مؤسسة فورد الأمريكية لتنفيذ برنامج للإصلاح الإداري في المملكة (وذلك رغبة منها في الإسراع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد) وقد تضمن هذا البرنامج موضوع تحسين الإدارة المالية .⁽²⁾ وتنفيذاً للاتفاقية قدم إلى المملكة العديد من الخبراء وكان من بينهم خير مختص في شؤون ميزانية،⁽³⁾ أسندت إليه مهمة إجراء الدراسات وتقديم المقترحات لتحسين اوضاع ميزانية . ونتيجة للدراسات التي أجراها هذا الخبير انتهت فكرة عقد مؤتمر للميزانية لأجل توضيح مناقشة التعديلات الجديدة المقترحة تطبيقها في مجال الميزانية (ولا سيما في طريقة تحضير ميزانية لسنة مالية 1384 / 1385هـ) ولذلك عند في بداية عام 1384هـ انعقد مؤتمر للميزانية في معهد الإدارة العامة، (اشترك فيه وكلاء الوزارات، والمديرون العامون، ورؤساء المصالح والأجهزة ذات الميزانيات المستقلة، ومديرو الإدارات المالية والميزانية. وموظفو ميزانية في وزارات المالية وفي المجلس الأعلى للتخطيط) وتمت في المؤتمر مناقشة المقترحات الجديدة لتحسين إدارة ميزانية في المملكة، كما توفقت الاستثمارات (النماذج) المقترحة من خبراء الإصلاح الإداري (خبراء مؤسسة فورد) لتقديم مشاريع ميزانيات الوزارات عليها . ويعتبر هذا المؤتمر بداية عملية تحديث وتطوير إدارة الميزانية العامة في المملكة

(1) مرسوم الملكي رقم (8) تاريخ 1378/10/13هـ

(2) بحث صادق، «مقدمة حول مؤتمر الميزانية»، الإدارة العامة، أعداد 1، 2، 3، 4، 5، 6، 7، 8، 9، 10، 11، 12، 13، 14، 15، 16، 17، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 26، 27، 28، 29، 30، 31، 32، 33، 34، 35، 36، 37، 38، 39، 40، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51، 52، 53، 54، 55، 56، 57، 58، 59، 60، 61، 62، 63، 64، 65، 66، 67، 68، 69، 70، 71، 72، 73، 74، 75، 76، 77، 78، 79، 80، 81، 82، 83، 84، 85، 86، 87، 88، 89، 90، 91، 92، 93، 94، 95، 96، 97، 98، 99، 100، 101، 102، 103، 104، 105، 106، 107، 108، 109، 110، 111، 112، 113، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120، 121، 122، 123، 124، 125، 126، 127، 128، 129، 130، 131، 132، 133، 134، 135، 136، 137، 138، 139، 140، 141، 142، 143، 144، 145، 146، 147، 148، 149، 150، 151، 152، 153، 154، 155، 156، 157، 158، 159، 160، 161، 162، 163، 164، 165، 166، 167، 168، 169، 170، 171، 172، 173، 174، 175، 176، 177، 178، 179، 180، 181، 182، 183، 184، 185، 186، 187، 188، 189، 190، 191، 192، 193، 194، 195، 196، 197، 198، 199، 200، 201، 202، 203، 204، 205، 206، 207، 208، 209، 210، 211، 212، 213، 214، 215، 216، 217، 218، 219، 220، 221، 222، 223، 224، 225، 226، 227، 228، 229، 230، 231، 232، 233، 234، 235، 236، 237، 238، 239، 240، 241، 242، 243، 244، 245، 246، 247، 248، 249، 250، 251، 252، 253، 254، 255، 256، 257، 258، 259، 260، 261، 262، 263، 264، 265، 266، 267، 268، 269، 270، 271، 272، 273، 274، 275، 276، 277، 278، 279، 280، 281، 282، 283، 284، 285، 286، 287، 288، 289، 290، 291، 292، 293، 294، 295، 296، 297، 298، 299، 300، 301، 302، 303، 304، 305، 306، 307، 308، 309، 310، 311، 312، 313، 314، 315، 316، 317، 318، 319، 320، 321، 322، 323، 324، 325، 326، 327، 328، 329، 330، 331، 332، 333، 334، 335، 336، 337، 338، 339، 340، 341، 342، 343، 344، 345، 346، 347، 348، 349، 350، 351، 352، 353، 354، 355، 356، 357، 358، 359، 360، 361، 362، 363، 364، 365، 366، 367، 368، 369، 370، 371، 372، 373، 374، 375، 376، 377، 378، 379، 380، 381، 382، 383، 384، 385، 386، 387، 388، 389، 390، 391، 392، 393، 394، 395، 396، 397، 398، 399، 400، 401، 402، 403، 404، 405، 406، 407، 408، 409، 410، 411، 412، 413، 414، 415، 416، 417، 418، 419، 420، 421، 422، 423، 424، 425، 426، 427، 428، 429، 430، 431، 432، 433، 434، 435، 436، 437، 438، 439، 440، 441، 442، 443، 444، 445، 446، 447، 448، 449، 450، 451، 452، 453، 454، 455، 456، 457، 458، 459، 460، 461، 462، 463، 464، 465، 466، 467، 468، 469، 470، 471، 472، 473، 474، 475، 476، 477، 478، 479، 480، 481، 482، 483، 484، 485، 486، 487، 488، 489، 490، 491، 492، 493، 494، 495، 496، 497، 498، 499، 500، 501، 502، 503، 504، 505، 506، 507، 508، 509، 510، 511، 512، 513، 514، 515، 516، 517، 518، 519، 520، 521، 522، 523، 524، 525، 526، 527، 528، 529، 530، 531، 532، 533، 534، 535، 536، 537، 538، 539، 540، 541، 542، 543، 544، 545، 546، 547، 548، 549، 550، 551، 552، 553، 554، 555، 556، 557، 558، 559، 560، 561، 562، 563، 564، 565، 566، 567، 568، 569، 570، 571، 572، 573، 574، 575، 576، 577، 578، 579، 580، 581، 582، 583، 584، 585، 586، 587، 588، 589، 590، 591، 592، 593، 594، 595، 596، 597، 598، 599، 600، 601، 602، 603، 604، 605، 606، 607، 608، 609، 610، 611، 612، 613، 614، 615، 616، 617، 618، 619، 620، 621، 622، 623، 624، 625، 626، 627، 628، 629، 630، 631، 632، 633، 634، 635، 636، 637، 638، 639، 640، 641، 642، 643، 644، 645، 646، 647، 648، 649، 650، 651، 652، 653، 654، 655، 656، 657، 658، 659، 660، 661، 662، 663، 664، 665، 666، 667، 668، 669، 670، 671، 672، 673، 674، 675، 676، 677، 678، 679، 680، 681، 682، 683، 684، 685، 686، 687، 688، 689، 690، 691، 692، 693، 694، 695، 696، 697، 698، 699، 700، 701، 702، 703، 704، 705، 706، 707، 708، 709، 710، 711، 712، 713، 714، 715، 716، 717، 718، 719، 720، 721، 722، 723، 724، 725، 726، 727، 728، 729، 730، 731، 732، 733، 734، 735، 736، 737، 738، 739، 740، 741، 742، 743، 744، 745، 746، 747، 748، 749، 750، 751، 752، 753، 754، 755، 756، 757، 758، 759، 760، 761، 762، 763، 764، 765، 766، 767، 768، 769، 770، 771، 772، 773، 774، 775، 776، 777، 778، 779، 780، 781، 782، 783، 784، 785، 786، 787، 788، 789، 790، 791، 792، 793، 794، 795، 796، 797، 798، 799، 800، 801، 802، 803، 804، 805، 806، 807، 808، 809، 810، 811، 812، 813، 814، 815، 816، 817، 818، 819، 820، 821، 822، 823، 824، 825، 826، 827، 828، 829، 830، 831، 832، 833، 834، 835، 836، 837، 838، 839، 840، 841، 842، 843، 844، 845، 846، 847، 848، 849، 850، 851، 852، 853، 854، 855، 856، 857، 858، 859، 860، 861، 862، 863، 864، 865، 866، 867، 868، 869، 870، 871، 872، 873، 874، 875، 876، 877، 878، 879، 880، 881، 882، 883، 884، 885، 886، 887، 888، 889، 890، 891، 892، 893، 894، 895، 896، 897، 898، 899، 900، 901، 902، 903، 904، 905، 906، 907، 908، 909، 910، 911، 912، 913، 914، 915، 916، 917، 918، 919، 920، 921، 922، 923، 924، 925، 926، 927، 928، 929، 930، 931، 932، 933، 934، 935، 936، 937، 938، 939، 940، 941، 942، 943، 944، 945، 946، 947، 948، 949، 950، 951، 952، 953، 954، 955، 956، 957، 958، 959، 960، 961، 962، 963، 964، 965، 966، 967، 968، 969، 970، 971، 972، 973، 974، 975، 976، 977، 978، 979، 980، 981، 982، 983، 984، 985، 986، 987، 988، 989، 990، 991، 992، 993، 994، 995، 996، 997، 998، 999، 1000

(3) اسم الخبير شو تيمان وكان مدير الميزانية في ولاية كونيتكت في الولايات المتحدة الأمريكية

8. في عام 1884 هـ تم نقل قسم المشاريع (الذي كان يختص بإعداد ومناقشة ميزانية الباب الثالث، ميزانية المشاريع) من المجلس الأعلى للتخطيط¹¹ (وزارة التخطيط حالياً) إلى مديرية الميزانية العامة في وزارة مالية والاقتصاد الوطني (التي كانت مسئوليتها تنحصر في إعداد ومناقشة ميزانية البابين الأول والثاني وهما مصروفات الرواتب، وأنتفاكات العمالة) وبذلك توحدت عملية إعداد الميزانية في جهة إدارية واحدة، وأصبحت مديرية الميزانية العامة مسؤولة عن تحضير الميزانية للدولة كلها بجميع أبوابها ونفقاتها.

9. في عام 1385 هـ قدمت مؤسسة فورده تقريراً تضمن عدة توصيات تتعلق بإجراءات الميزانية والمخاسية، وبما تضمنته لتقرير تصنيفاً جديداً لأبواب وبنود الميزانية، وتعليقات لكتابية إعدادها، ونماذج لإعداد تقديرات الميزانية عليها.¹² وقد تم إعداد ميزانية الدولة للسنة المالية 1385/1386 هـ على أساس تصنيفات الأبواب والبنود الجديدة، ووفقاً لذلك أصبحت نفقات الميزانية مقسمة إلى أربعة أبواب على النحو الآتي:¹³

الباب الأول: الرواتب والعلاوات.

الباب الثاني: المصروفات العامة.

الباب الثالث: الاعتمادات الخاصة (الإعانات).

الباب الرابع: المشاريع العامة.

10. في عام 1391 هـ وفي محاولة تربط الميزانية العامة بخطة التنمية، أشارت تعليمات الميزانية العامة إلى ضرورة إعداد مشروع ميزانية طبقاً خطة التنمية (الأولى) التي

11. قرار مجلس الوزراء رقم 111 لسنة 1384 هـ.

12. محمد عسيفر، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية (الرياض: معهد الإدارة العامة، 1960 هـ) ص 10.

13. وزارة مالية والاقتصاد الوطني في المملكة العربية السعودية، إصلاحات عمال وخدمي على بند الميزانية على أساس التصنيف الجديد لبند الميزانية (تعليقات مالية رقم 1384/1385 هـ) ص 17-18.

كان مجلس الوزراء قد وافق عليها (بقراره رقم 12 بتاريخ 6/7/1340 هـ)، وقد تضمن هذا القرار تشكيل لجنة من الوزراء لوضع تفواض العمامة لتتخذ الحظوة. ومراجعة تفاصيل خطة كل قطاع من قطاعاتها، والتي فيما يجب اتخاذه بشأنها بما لا يتعارض مع الإجراءات المتبعة في إعداد وتداول الميزانية للدولة).

11. توالت بعد ذلك التحسينات على الميزانية العمامة في المملكة. فتم تقليل عدد بنود النفقات فيها. وأجريت تبدلات على نماذج الميزانية. وصممت نماذج الميزانية وصممت نماذج موحدة لها. وتم تغيير مسمى الباب الثالث اعتباراً من السنة المالية 1403/1404. وأصبح التشغيل والصيانة (بعد أن كان اسمه في السابق: الإمدادات الخاصة - الإعانات) وذلك لأن موضوع التشغيل والصيانة أصبح من الأمور الحسوية بعد تنفيذ أعداد كبيرة من المشاريع الحكومية وبذلك أصبحت مسميات أبواب الميزانية في المملكة على النحو الآتي:

الباب الأول: الرواتب والتبدلات والأجور

الباب الثاني: نفقات تشغيلية

الباب الثالث: التشغيل والصيانة.

الباب الرابع: مشاريع (مشاريع وبرامج التنمية).

12. في عام 1400 هـ صدر قرار مجلس الوزراء (تاريخه رقم 144 بتاريخ 29/6/1400 هـ) القاضي بتأجيل إصدار الميزانية والاستمرار بالعمل بميزانية السنة المالية السابقة (1400/1401 هـ) بنسبة اثني عشرية لمدة خمسة شهور. مدفوعة فيما بعد خمسة شهور أخرى (وكان من أسباب ذلك انخفاض إيرادات الميزانية وانخفاض أسعارها وعدم استقرارها) وبذلك تكون المملكة قد طبقت قاعدة الميزانية الإثني عشرية لمدة عشرة شهور للسنة المالية للمملكة في أواخر عام 1400 هـ. وأصبحت السنة المالية تبدأ من اليوم الأول من برزج الحادي والثلاثين من الشهر الأخير من برزج القوس. من كان عام (وهذا بخلاف تقويم بلادنا الذي السنة الميلادية) زمن المهرجانات التي ذكرتها في هذا تصدد هو (إذ هذا التاريخ يمكن من

إصدار الميزانية العامة للندوة في موعد مناسب مختلف العوامل المؤثرة في إعداد وإصدار الميزانية العامة بما في ذلك ترتيب دفعات وأوقات التيزون¹¹.

13. أما بخصوص اهتمام المملكة بالميزانيات الحديثة وعملية الاستفادة من أفكارها لأغراض تطوير ميزانية الدولة، فقد بدأت بمؤتمر الميزانية في عام 1985 (اشرفنا إليه سابقاً) ثم عقدت دورة في معهد الإدارة العامة في الرياض في عام 1986. هدف توضيح مفهوم ميزانية البرامج P2B، وكيفية تطبيقها، وشرك فيها موظفون من مديرية الميزانية العامة، وعاملون في الوزارات والمصالح الحكومية. وفي عام 1989 تم تشكيل لجنة خاصة لدراسة إمكانية تطبيق ميزانية البرامج مباشرة في المملكة، وقدمت اللجنة تقريرها في أواخر ذلك العام والذي تضمن توصيات ومقترحات بشأن تطبيق ميزانية البرامج في المملكة. وفي عام 1990 تم عقد معهد الإدارة العامة ندوة بعنوان "الميزانية العامة في المملكة واقبع وكيفية تطويرها"، وكان من أهداف تلك الندوة مناقشة الاتجاهات الحديثة في الميزانية العامة، ودراسة نظم الميزانية الخدمية في المملكة ومدى ملاءمتها مع الأسس الحديثة للميزانية، ومناقشة مدى إمكانية تطويره (في المملكة) وفقاً للأسس والتطبيقات الحديثة في مجال الميزانية وقد خرجت الندوة بالعديد من التوصيات لتطوير نظام الميزانية الخدمية (التي هي المملكة).¹²

14. بالنسبة للميزانية التصديرية BBI/1 فقد قام معهد الإدارة العامة بتحاولات عديدة لتوضيح مضمونها، ونشر أفكارها بين العاملين في مجال الميزانية في المملكة.¹³ مما تقدم يتضح أن هناك اهتماماً كبيراً بالميزانية العامة في المملكة، وإن تحسينات عديدة أدخلت عليها، بهدف تطويرها لتكون وسيلة أداة مساعدة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة.

11: قرار مجلس الوزراء رقم 771، بتاريخ 26/10/1985.

12: نظراً لحيات هذه الندوة في الملحق رقم 43.

13: لأجل توضيح مفهوم الميزانية بطريقة تامة، فقد الإدارة العامة بإعداد بحوثها وتقاريرها، ثم نود منها على الملأين بوضع الميزانية العامة في المملكة، كما يقدم توضيحها للمختصين في برامج ميزانية والمختصين عامة.

أسئلة للمناقشة

1. عرف موازنة العامة، وبين أهدافها، وعناصرها ؟
2. ما المقصود بإجازة اجبية والإتفاق ؟
3. وضع العلاقة بين الموازنة العامة وحطة، اثنسية للدولة ؟
4. اذكر أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة والموازنة الخاصة ؟
5. ما هي أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة وحساب اختياري ؟
6. وضح الفرق بين الموازنة العامة والميزانية العمومية ؟
7. اربط ظهور الموازنة العامة بتكوين الدولة، وتأثيرت بزيادة الشاخص، وضح ذلك ؟
8. اذكر البلاد التي تطورت فكرة الموازنة العامة فيها، وبين كيف انتشرت تفكرة منها إلى البلاد النامية ؟
9. هل كانت الموازنة العامة مسروقة في عصور الدول الإسلامية (لأسوي والعباسي)، وضح ذلك ؟
10. بين مصادر الإيرادات وأنواع النفقات في الدول الإسلامية القديمة ؟
11. تكلم عن بيت المال، وكيفية ظهوره، والتدور الذي كان يقوم به ؟
12. اشرح بإيجاز الأوضاع المالية في المملكة العربية السعودية، وتأثيرها على الموازنة العامة للدولة (وذلك في فترة تأسيس الدولة) ؟
13. تكلم عن الإصلاحات والتحسينات التي أدخلت على موازنة المملكة العربية السعودية منذ عام 1376 هـ وحتى الوقت الحاضر ؟

قواعد الموازنة العامة

الخطية التاريخية لقواعد الموازنة العامة

قاعدة ستوية الموازنة

قاعدة التشمول (أو عمومية الموازنة)

قاعدة وحدة الموازنة

قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

قاعدة توازن الموازنة العامة

مقارنة بين قواعد الموازنة العامة

مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

أسئلة للمناقشة

الفصل الثاني

قواعد الموازنة العامة

وضع علماء المالية العامة بتقليديون. عدداً من القواعد الموازنة الدولة. لأجل تنظيم شئونها. وأكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد، من قبل السلطة التنفيذية، عند تحضير الموازنة العامة. وتهدف تلك القواعد إلى تسهيل معرفة المركز المالي للدولة، ووضوحه، وتيسير الرقابة على الموازنة العامة بواسطة السلطة التشريعية عند إجازة الإيرادات والنفقات. وإلى تحضير الموازنة العامة بأسلوب علمي واقتصادي مقبول. بعيد، بقدر الإمكان، عن التبذير والإسراف خصوصاً وأن الحكومة تتولى تخصيص الأموال وإنفاقها. ليس لحسابها الخاص، كما هو الحال في الموازنة الخاصة، وإنما لحساب الغير. وهذا ما يدعو ويشجع على الإسراف والتبذير. ومن أمثلة قواعد الموازنة العامة، قاعدة سنوية الموازنة. قاعدة شمول الموازنة، قاعدة توازن الموازنة (انظر شكل رقم (2-1) قواعد الموازنة العامة).

وسنبحث فيما يلي، أهم قواعد الموازنة العامة. مع بيان الاستثناءات التي أدخلت عليها، وذلك على النحو الآتي:

أ. الخلية الترخيضية لقواعد الموازنة العامة.

ب. قاعدة سنوية الموازنة العامة.

ج. قاعدة الشمول، أو (عمومية الموازنة).

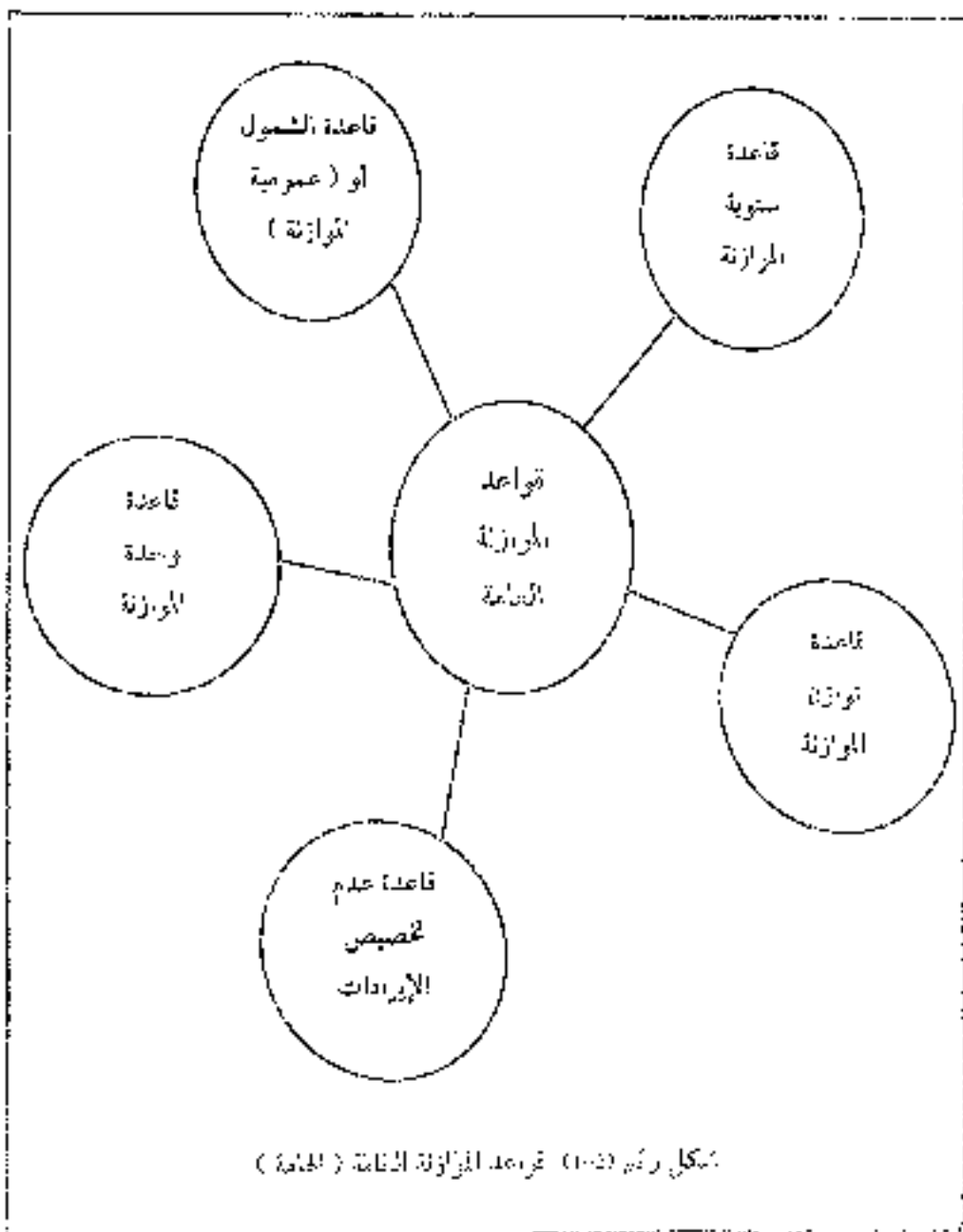
د. قاعدة وحدة الموازنة العامة.

هـ. قاعدة عدم تخصيص الإيرادات.

و. قاعدة توازن الموازنة العامة.

ز. مقارنة بين قواعد الموازنة العامة.

ح مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .
 وتقدم في ما يلي شرحاً لهذه الموضوعات



1. الذاتية الاقتصادية للقواعد الموازنة العامة

تم وضع معظم قواعد الموازنة العامة خلال القرن التاسع عشر الميلادي،¹¹ وذلك عندما كانت مالبة الدولة محدودة، ومحايدة وتجنب التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. إلا في حدود ضيقة، وعندما كانت وظائف الدولة تنحصر على وظائف الدولة الخارسة، وهي الدفاع عن البلاد ضد الغزو الخارجي، وإقامة العدل، وحفظ الأمن، والمخالفات الخارجية، والديون، سبباً. وقد لاقت هذه القواعد عند وضعها تأييداً واحتراماً كبيرين من علماء المالية العامة، لدرجة أن الخروج عليها وعدم التقيد بها كان يعتبر تقصيراً من قبل الحكومة، تلام عليه، ويدعو لإتقادها. إلا أن الأحوال تغيرت، منذ الحرب العالمية الأولى. فقد زادت وظائف الدولة عما كانت عليه سابقاً، وتوسع نشاطها، وكثر تدخلها، فأصبحت (الدولة) تتدخل لتؤثر على سير الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتعالج أكثر لأزمات الاقتصادية، والخروب، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية (في الدول الصناعية). وهذا مما استدعى إعادة النظر في تلك القواعد، التي وضعت لدول ذات موازنة صغيرة، وهذا دور محدود جداً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد اختلفت وجهات النظر بخصوص قواعد الموازنة، فحين المفكرين من يرى ضرورة التخلص من هذه القواعد، والاستغناء عنها، وعدم تنفيذها، والتمسك بها بعد تغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية، واتساع نطاق وظائفها. أما القروني الأخر من المفكرين، فيرى أن هذه القواعد، لا تخلف من المنافع والتفوائد، وأن من الأفضل تطويرها، وليس الاستغناء عنها، وتدخل عليها، ويدين هذا الرأي، غير سائد، في الوقت الحاضر، في كثير من الدول، زبير عدد كبير من المفكرين.

11- راجع: (1) سميث، (2) بيرد، (3) لوبانز، (4) سميث.

12- ديفين، (1) كورنيل، (2) كورنيل، (3) كورنيل، (4) كورنيل، (5) كورنيل.

13- من هذه القاعدة على أن تكون الدولة التي توضع لها الموازنة العامة مسنة من

الاصول التي توضع الموازنة في الغرب، من حيث المبدأ أو تالياً، وهي خاص للمدعى الأوروبية.

14- حنظل، سنوي، العلوم المالية - الموازنة، بيروت، 1982، ص 100، 101، ص 101.

الزمن. ودان تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوياً. أما سبب تحديد هذه المدة بسنة فيعود لاعتبارات مالية، وإدارية وسياسية. هي كما يلي :

أ. الاعتبارات المالية :

لو نظمت الموازنة لمدة أطول من سنة. لستين أو ثلاث سنوات مثلاً، لكان من الصعب تقدير النفقات والإيرادات، وذلك بسبب الظروف، والتغيرات غير المتوقعة. كالتغيرات التي قد تطرأ على الأسعار، أو على اقتصاد البلاد. بوجه عام، في المستقبل أما إذا وضعت الموازنة العامة لمدة أقل من سنة، لمدة أربعة أو ستة شهور، فإن هذا يؤدي إلى تفاوت بين الإيرادات والنفقات فالسنة مكونة من أربعة فصول، ولكل فصل من هذه الفصول مخصصه لثلاثة أرباعه، وبياناته المتفرعة. فقد ترتفع الإيرادات ارتفاعاً كبيراً في بعض الفصول (كفصلي الربيع والصيف)، بينما تنخفض في فصول أخرى (كفصلي الخريف والشتاء)، ولذا، تصعب المقارنة بين إيرادات هذه الموازونات في المستقبل. وقد تؤدي زيادة الإيرادات في بعض الفصول إلى التبدير، وزيادة الإنفاق. ومن جهة أخرى، بحيثما تنحيز إيرادات الدولة حسب الفصول، فإن نفقاتها تصنف بالانتظام، ولا سيما نفقات الرواتب والأجور، وغيرها من النفقات العادية (مذكورة) ولذا، يفرض إيجاد توازن بين النفقات والإيرادات، فقد رأينا أن نجد الموازنة العامة، لمدة سنة كاملة، تتضمن الفصول الأربعة، والمورد المرسوم، التي قد تتخللها.

ب. الاعتبارات الإدارية :

تطلب عملية إعداد الموازنة العامة، من قبل السلطة التنفيذية والموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية، وقتاً طويلاً إذ تتراوح السنة، في معظم دول العالم، من أربعة إلى ستة شهور، وأحياناً تتطلب مدة أطول من ذلك، ولا سيما في الدول الكبرى ذات الموازونات الضخمة (كولايات المتحدة الأمريكية). ولذا فإن تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من سنة، سيؤدي إلى إضعاف السلطة التنفيذية، بصورة مستمرة. في عمليات إعداد الموازنة العامة ولا يعطيها الوقت الكافي لتنفيذ المشاريع. أما إذا وضعت الموازنة العامة لمدة أطول من السنة (لستين أو ثلاث سنوات)، فإن

تقديرات النفقات والإيرادات لا تكون دقيقة. ويعبده عن التوافق، وذلك بسبب التغيرات التي تطرأ على الأوضاع الاقتصادية في البلاد، من حالة ازدهار، إلى حالة ركود، والتي يصعب التنبؤ بها.

ج. الإعتبارات السياسية :

لكي تتمكن السلطة التشريعية، من مراقبة سلطة تنفيذية، بخصوص تنفيذ الموازنة العامة، فلا بد من الرجوع إلى السلطة التشريعية. لأطلاعها على ما تم بشأن تنفيذ موازنة العام الماضي، ولأخذ ملاحظاتها على موازنة السنة المالية المقبلة. ولكي تكون الرقابة فعالة، فقد روعي أن تكون الموازنة العامة لهذا سنة، وبلا فائده إذا وضعت للموازنة لمدة أطول من سنة، فإن الرقابة تكون ضعيفة وغير مجدية. أما إذا وضعت لموازنة العامة مدة أقصر من سنة، فإن الرقابة تصبح شديدة، ومرهقة، وتؤدي إلى تعطيل إنجاز الأعمال.

بداية السنة المالية ونهايتها.

هناك اتفاق بين معظم دول العالم، على أن تكون عتده الموازنة تبدأ عشم شهر (سنة)، لكن هناك اختلافات بين تلك الدول بشأن التقويم المتبع لسنة مالية. إذ تتبع دول العالم تقاويم مختلفة كالتقويم الميلادي، أو الهجري. ورغم ذلك من التقاويم، أما بخصوص تحديد بداية السنة المالية ونهايتها، فهناك اختلافات. بضابيين دول العالم في هذا الشأن. إذ يرعى، عادة، الشط الاقتصادي في البلاد، والظروف السياسية والاجتماعية فيها، ويختار كل دولة،¹¹ التوقيت الذي يناسب أوضاعها من النواحي الاقتصادية، ولسياسية واجتماعية.

¹¹ تغيرت بداية السنة المالية للسلطة العربية، السعودية عدة مرات منذ تأسيسها، وذلك على النحو الآتي:

- حددت بداية السنة المالية في ميزانية 1350هـ (أول ميزانية سعودية للسلطة) في شهر شعبان ونهايتها في شهر رجب
- تغيرت بداية السنة المالية في ميزانية 1350هـ (أول ميزانية سعودية للسلطة) في شهر شعبان ونهايتها في شهر رجب

2. استثناءات قاعدة سنوية الموازنة العامة :

لخصاً. أحياناً. بعض الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة العامة وتعود أسبابها لاعتبارات عملية مؤقتة، أو لتطور وتغيير نهج الدولة، عن الدولة الخاضعة للمحاكمة، إلى الدولة المتدخلة في نواحي الاقتصادية والاجتماعية وقد أدى هذا التطور إلى الخروج عن قاعدة السنوية، ولكنه لم يزد إلى إلغاء القاعدة كلية. ويمكن تقسيم الاستثناءات من القاعدة إلى قسمين هما، الموازنات والاعتمادات الأطول من سنة، وفيما يلي توضيحاً عنها

أ. الموازنات والاعتمادات لأقل من سنة :

وتشمل ما يلي :

1. الموازنة الإثني عشرية :

وهي الموازنة التي تخضع لمدة شهر واحد، أي لجزء من اثني عشر جزءاً (12:1) من السنة. ويؤخذ بمش هذه الموازنة في حالة تأخر تصديق السلطة التشريعية على الموازنة العامة في موعدها المحدد ويعود سبب التأخير، إما إلى ظروف اقتصادية وسياسية غير عادة تواجه البلاد أو إلى تأخر السلطة التنفيذية في تحضير الموازنة، أو إلى عدم إعطاء السلطة التشريعية الوقت الكافي لدراسة ومناقشة الموازنة، وتبعاً لذلك

- تخرج بداية السنة المالية في سنة 1414 هـ فاصبحت تبدأ في أول شهر رجب وتنتهي في آخر يوم من أيامه، في بداية شهر ذي الحجة

- تقويم بداية السنة المالية في سنة 1415 هـ على أساسها، تبدأ في أول شهر رجب وتنتهي بآخر شهر جمادى الآخرة

- خلت في سنة 1416 هـ، فأصبحت تبدأ في اليوم الأول من شهر الجدي وتنتهي في أول يوم من شهر رجب

وما كان عليه السنة المالية لسنوات العريضة، فقد ارجعها المرحوم الميرزا السهروردي للإدوار الأولى التي كانت في سنة 1911 م. وهو حين بداية السنة المالية بتوحيدها في الموازنات لدول سوريا، ولقداسة مع هذه الخوصية، فقد خرجت من ذلك الدول العربية من عدم بداية السنة في الموازنات والاعتمادات اعتباراً من بداية سنة 1912 المالية التي كانت من أول كانون الثاني من سنة 1911 م. وتسمى بموازنة الجدي والرجب، أي أنها تبدأ في أول كانون الأول في ديسمبر أو من السنة الأولى لاربع، مسوية مع سنة 1911 م. والبعدين، ولي

فإن موافقة السلطة التشريعية على الموازنة لا بد أن تتأخر مدة من الوقت، عن الموعد المحدد لبدء السنة المالية، وفي هذه الحالة، ونظراً لمير أعمال الجهاز الحكومي، فإن الحكومة تلجأ إلى إصدار الموازنة الإثني عشرية⁽¹⁾ وتحدد أرقام الاعتمادات هذه الموازنة على أساس أخذ جزء من اثني عشر جزءاً من أرقام موازنة السنة السابقة، لجميع الوزارات والمصالح الحكومية، كما يسمح بجباية الإيرادات خلال عدة أشهر المذكور، وتستمر الحكومة في ذلك (إصدار موازنة اثني عشرية)، حتى صدور الموازنة العامة الجديدة للدولة، ويجدر التنويه، بأنه لا تؤخذ بعين الاعتبار، عند تقدير أرقام الموازنة الإثني عشرية، المشاريع (الجديدة)، وإنما يصار إلى تقدير الاعتمادات اللازمة للمنفقات (للتكملة، أو الإدارية والتنشيطية والمشاريع تحت التنفيذ)، وتعتبر هذه الاعتمادات جزءاً من الاعتمادات التي تظهر، فيما بعد، في الموازنة العامة للدولة (الجديدة)، وتعامل، وكأي سلفة على الموازنة العامة الجديدة عند صدورها.

ومن الانتقادات التي توجه إلى هذا النوع من الموازنة هو اعتمادها، عند التقدير، على ظروف وأحوال سابقة، (موازنة السنة الماضية)، التي ربما قد تختلف عن ظروف الموازنة التي ستكون للسنة المالية المقبلة. وقد تضمنت أيضاً أنواعاً من النفقات التي لا توجد لها بنود، ولا اعتمادات في موازنة السنة المالية المقبلة، ومن شأن هذا أن يحمل إدارات الموازنة العامة والمالية، الكثير من المتاعب الإدارية والمحاسيبية المتعلقة بتصحيح القيود الحسابية، وذلك عند صدور الموازنة العامة الجديدة.

(1) تضمنت المادة (37) من نظام مجلس الوزراء، في المملكة العربية السعودية الصادر سنة 1377 هـ، على جواز إصدار ميزانية اثني عشرية، إذا كان من المادة (37) هو كما يلي:

« يصدق مجلس الوزراء سنوياً نظاماً بميزانية الدولة، يشمل على احتياجات الوزارات والمصاريف لتلك السنة، ويرفع فأمدت تصديقه، فإذا حلت أسباب انقضاء سنة دون استيفاء الميزانية، ردت على ميزانية السنة السابقة بنسبة اثني عشرية، حتى صدور الميزانية الجديدة ».

يجدر التنويه، إلى أن ميزانية السنة المالية (1406/1407 هـ) للمملكة العربية السعودية كان قد تم إعلان إصدارها، واستمر العمل بميزانية السنة المالية (1406/1407 هـ) بنسبة إثني عشرية، لمدة عشرة شهور، وبهذا تكون المملكة قد طبقت الميزانية الإثني عشرية، لمدة عشرة شهور وتكون مدة ميزانية السنة المالية (1406/1407 هـ) اثني عشرية شهراً فقط.

2. الموازنة لبضعة أشهر :

لحما بعض الدول أحيانا، إلى إعداد موازنات لبضعة أشهر (لعدة أقل من سنة). وتعتمد تلك الموازنات من السلطات التشريعية في تلك الدول، وتشتمل على مجموع بنود النفقات في الموازنات العادية (كالتربية، والمواضع، والصحة، والمشاريع، ...) ويحدث ذلك عندما تكون هناك ظروف اقتصادية وسياسية معينة (صحة) فربما البلاد. وفي أحيان أخرى، عندما تغير الدولة موعد بداية ونهاية السنة المالية فيبدأ. مثال ذلك، إذا كانت السنة المالية، في دولة ما تبدأ في الشهر الرابع (نيسان، أبريل) من السنة المالية، وتنتهي في شهر الثالث (أذار/مارس) من السنة التالية، فإن تلك الدولة، قد قررت أن تغير موعد بداية ونهاية السنة المالية هذا لتطابق سنتها المالية مع بداية ونهاية السنة الميلادية، فتقوم هذه الدولة بإعداد موازنة عمومية لها لمدة تسعة شهور (من 1/1 - 12/31) في السنة الأولى، وتعقد في السنة القادمة موازنة عمومية لمدة اثني عشر شهرا (من 1/1 - 12/31).

3. الإعتمادات الإضافية :

لما كانت أرقام موازنة العمومية هي عبارة عن أرقام تقديرية لمدة سنة مقبلة، فقد يحدث أثناء السنة المالية، أن يظهر أن الإعتمادات المخصصة لبدء من اليهود أو لشروع من الإنفاق، غير كافية، فيظهر عجز واضح على هذا البلد، وفي مثل هذه الحالة، وتخطيط العجز الحاصل على هذا البلد، وعلى اليهود الأخرى، فإنه يلجأ إلى إضافة اعتمادات جديدة إلى الإعتمادات السابقة. وتسمى هذه الإعتمادات، بالإعتمادات التكميلية، وقد تحدث، أثناء السنة المالية، ظروف طارئة، أو حاجات جديدة، تستدعي اتفاق بعض الأموال على وجه ومن وجوه الإنفاق، التي لم يكن قد خصص لها اعتمادات في الموازنة العامة، ولذا فإنه يجري تخصيص اعتمادات جديدة لها، تضاف إلى الموازنة، وتدعى هذه الإعتمادات بالإعتمادات الاستثنائية. وتعتبر الإعتمادات الإضافية من استثناءات قاعدة السنوية، لأنها تكون لمدة أقل من سنة، فهي تبدأ بعد بداية السنة المالية، وتنتهي مع نهايتها.

(1) مختصر شبلي، مرجع سابق، ص 36.

(2) تم عمادة إضافة اعتمادات جديدة على الموازنة العامة، أثناء السنة المالية، بإصدار ملحق، أو ملاحق لموازنة العمومية في بعض الدول العربية.

ب. الموازنات والاعتمادات لأطول من سنة :

وتشمل ما يلي :

.. الموازنات، مستثنى أو أكثر :

تعد بعض الدول موازنات لمدة سنتين أو أكثر، وذلك لمواجهة ظروف اقتصادية وسياسية معينة، ومن هذه الحالات تقنية ومادية، إلا أنها حدثت في بعض الدول⁽¹⁾ وتعتبر هذه الموازنات خروجاً على قاعدة سنوية الموازنة العامة، لأنها تمتد لمدة أطول من سنة.

ز. الاعتمادات البرامجية⁽²⁾

تتوزع الحكومات، إلى جانب تمويل المشاريع العادية الصغيرة، التي تنتهي مع نهاية السنة المالية، بتنفيذ مشاريع إنشائية كبيرة، يحتاج تنفيذها إلى عدد من السنوات. كبناء السجون والقطارات، والموانئ، وغيرها من المشاريع الكبيرة. ولما كان تنفيذ هذه المشاريع يستغرق وقتاً طويلاً ويتطلب إلى عمل متواصل، لذا فقد خرجت كثير من الحكومات عن قاعدة سنوية، فأنشأت توافقاً على تنفيذ هذه البرامج والتمويل بصورة مبدئية، ثم التعمد بتعديلها حسب حاجة تمويل متفرجة، يصار إليها إلى رصد الاعتمادات، سنة بعد سنة، وفي تسوية لها، إلى حين انتهاء البرامج، أو المشاريع، (الموافق على تنفيذها).

وبعد وضعت كثير من الدول، لامية خططا للتنمية الاقتصادية، تضمنت مشاريع إنشائية، يتطلب تنفيذها مدة خمس سنوات أو أكثر، وذلك لتنمية اقتصادها، ورفع مستوى الدخل مواطنيها

(1) طبقت دولة إسبانيا نظام الموازنة لمدة سنتين عام 1935، وكذلك دولة السويد مدة خمس سنوات عام 1937 م. ويقتصر عينا أحيانا الموازنة الدورية.

(2) تعتبر اعتمادات البرامج من استثناءات قاعدة السنوية، لأن اعتمادات وأرصدة البرامج لا تنتهي بنهاية السنة المالية، ولكنها تدور وتنتقل إلى السنة المالية التالية حتى نهاية البرامج. وبهذا فإنها تمتد لبعض سنوات.

3. الإعتمادات الثابتة (أو الدائمة) :

هي الاعتمادات التي تميزها السلطة التشريعية لسنة سنوات، أو لسنة طويلة. وينبغي أرقامها ثابتة بدون أية تغيرات خلال تلك السنة، ولا تعرض مستويها على السلطة التشريعية لإجازتها.

ج. قاعدة التمويل أو (عمومية الموازنة)

د. مضمون قاعدة التمويل :

تفصي هذه القاعدة بأن يذكر (بدون) في ربيعة الموازنة العامة، جميع إيرادات الدولة، أما كان مصورها، وجميع نفقاتها، مهما كانت أنواعها. ولا يسمح بحصر نفقات وزارة أو مصلحة، من إيراداتها. وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة، تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها، وجميع إيراداتها، ولا تميز إجراء خاصة بين النفقات، والإيرادات، لأية وزارة، أو مصلحة، من مصانع الدولة.

وبموجب قاعدة التمويل، فإذا فرضت أن إيرادات الجمارك في المملكة العربية السعودية، قدرت للسنة المالية 1408 : 1409 هـ بمبلغ (7000) مليون ريال، وتقدرت نفقات مصلحة الجمارك لنفس السنة بمبلغ (2000) مليون ريال، فإنه يقدر مبلغ (5000) مليون ريال في جدول الإيرادات، بينما يقدر بمبلغ (2000) مليون ريال في جدول النفقات.

وتناقض قاعدة التمويل مع قاعدة الناتج النهائي، التي تنص على أن يفيد في

(1) من مثلة الاعتمادات ثابتة (أو الدائمة) في بريطانيا، فنشأت البلاط الملكي، وفوائد الدين العام، ورواتب القضاة، ومؤسسات الشرائع.

نظر حسن عرفة، المادة الرابعة، (ب) رت، دار النهضة العربية، 1967، ص 100.

(2) سبقت عدة الناتج لتداول من المصلحة التاريخية، قاعدة التمويل التي ظهرت في القرن التاسع عشر الميلادي، وطبقته في قاعدة التمويل (فرنسا) في عام 1822 م، وبريطانيا في عام 1853 م، أما في الدول الإسلامية، فقد عرفت قاعدة الناتج العسافي، فكان السواحي ينشأ عن مصيبة الجباية على الفروع والأيام، ويرسل ما يبقى إلى الخليفة. وكانت الدولة تستأجر سير على طريقة الدول الأوروبية، ممن مراضة، مرجح ساي، ص 102.

وكانت تدفع السواحي ما يرضى لها من ...

موازنة الدولة صافي الإيرادات، وصافي النفقات. وتسمح هذه القاعدة بأن تخمير نفقات كل وزارة من إيراداتها بحيث لا يقيد في الموازنة إلا صافي الإيرادات. إذا كانت الوزارة قد حققت فائضاً، وصافي النفقات في حالة وجود عجز. وفي مثال مصدحة الجمارك (المذكور آنفاً)، فإن ما يقيد هو مبلغ (5000) مليون ريال في جداول الإيرادات، ولا تقيد نفقات المصلحة المقدره بمبلغ (2000) مليون ريال في جدول النفقات.

ولقاعدة الشمول عنصران: الأول، والعيوب. سببها في ما يلي:

٢. مزايا قاعدة الشمول:

- أ. تسهيل عملية مراقبة السلطة التشريعية على الإيرادات. والنفقات، وذلك لأن جدول الموازنة العامة يتضمن جميع الإيرادات والنفقات للدولة.
- ب. تبيان الأوضاع المالية على حقيقتها، فتفيد بموجبها الإيرادات. وتكاليف كل نوع من أنواع النفقات.
- ج. تساعد على التقليل من الإسراف والتبذير. في أموال الدولة. لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق، محددة، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف.

(أ) إنها تميز المعاملات المالية، وتختصر مراحلها، فتقوم الوزارة بالإتفاق على معاملاتها بما لديها من إيرادات، دون اللجوء إلى العمليات الوضوئية التي يتطلب صرف مستند من المستندات.

(ب) إنها تميز سرعة إن كانت الوزارة، أو المصلحة. مصدر إيراد. أو باب إنفاق للدولة، أما عيوب قاعدة الشمول فهي:

(أ) أنها تشجع على الإسراف والتبذير، فالوزارات تحاول أن تقل في مشتريات إيراداتها. وتزيد في تعديرات نفقاتها ليعرف لديها فائض من الأموال لتنفقها حسب الأعراف التي تراها مناسبة.

(ب) أنها تقلل من رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة، لأنها تؤدي إلى إغناء قسم من الإيرادات والنفقات عن السلطة التشريعية. لأن نفقات الوزارات التي تحصل على إيرادات، لا تظهر في الموازنة، كما لا يظهر أيضاً ما سيخطفها من إيرادات. وبعد أن رقابة السلطة التشريعية تبقى محدودة في بعض الأبواب.

3. عيوب قاعدة التمويل :

- أ. أنها تفرض كلى وزارة ومصنحة حكومية بأن تقيّد في جداول الإيرادات، وفي جداول النفقات، تفاصيل كثيرة عن أنواع الإيرادات والنفقات. والتي قد لا تكون لها في بعض الأحيان قيمة كبيرة أو أهمية تذكر.
- ب. لا تشجع المصانع والمواقع على بذل الجهد والمصارف على زيادة الإيرادات، لأن تلك المصانع والمواقع، قد لم يسلفا، بأنهما لن تستفيد كثيرا من هذه الإيرادات لتحسين الأوضاع والأداء فيها. إذ إن الإيرادات تنحول رأساً بعد تخصيصها، إلى خزينة الدولة. (ومثال ذلك قيام المكتبات العامة بتنظيم المعارض بقصد تحقيق زيادة في إيراداتها) .

4. استثناءات قاعدة التمويل :

اتسعت أعمال الدولة، وزاد تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بعد الحرب العالمية الأولى. فأخذت هذه دول تقوم بتنفيذ مشاريع صناعية وزراعية، إما لوحدها، أو بالاشتراك مع القطاع الخاص. وذلك بالمساهمة في تنفيذ بعض المشاريع (رغم دعم هذه الظاهرة، رجال الاقتصاد، إلى نسبة الاقتصاد الحديث بالاقتصاد المختلط). لأن لقطاعاتهم الاسم والخاص يتعاونان معا في القيام بتنفيذ المشاريع الإنتاجية).

ونظراً لتوسع دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فقد أصبح من الصعب أن تخضع جميع نشاطاتها إلى قاعدة التمويل في نطاق الموازنة العامة. يضاف إلى ذلك، أن إدارة بعض المشاريع الحكومية أصبحت تتطلب تتبع طرق المحاسبة التجارية، التي تختلف بدورها عن طريق المحاسبة الحكومية، التي تتصف عادة، بكثرة القيود المالية. المفروضة على عمدها، صرف، النفقات. وهذا أدى إلى إنشاء المؤسسات العامة، لإدارة هذه المشروعات، واستوجب منحها نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي في إدارة شؤونها، وذلك لتحقيقها، من القيام بمهامها، وتحقيق أهدافها، بدرجة عالية من

11 عبد نكريم نوكث وحامد دراز، عم المالية، الإسكندرية، مؤسسة نوبل الجامعة، (1972)، ص 99.

الكفاءة والفاعلية. أما بالنسبة لاستثناءات قاعدة الشمول، فاهمها الموازنات المستتفة، والموازنات الملحقة، وبقيها قاعدة تسعج الصافي. وفيما يلي توضيح هذه الاستثناءات.

أ. الموازنات المستقلة :

هي موازنات المؤسسات العامة التي لها شخصية معنوية (اعتبارية)، وتمنحها الدولة نوعاً من الاستقلال في إدارة شؤونها المالية والإدارية. لكي تتمكن من القيام بأعمالها بسهولة، وبسرعة، حسب الأقلية والتعليقات الخاصة بها، وتشمل المؤسسات العامة التي لها صفة زراعية، أو تجارية، أو مالية. ومن الأمثلة على الموازنات المستقلة في المملكة العربية السعودية، موزنة مؤسسة النقد العربي السعودي.

أما وجه الخروج، عن قاعدة الشمول، في موازنات المؤسسات المستقلة، فيتمثل في أن إيرادات ونفقات هذه المؤسسات لا تخضع بالتفصيل في الموازنة العامة للدولة، علماً تتضمن وثيقة الموازنة العامة إلا الأرصدة المالية في حالة وجود عجز في الموازنة المستقلة، حيث يصار إلى رصد اعتمادات لها في جداول التفقات في الموزنة العامة لتأهية هذا العجز. ويكون ذلك على شكل إعانات لتلك المؤسسات لتخرج الإعانات للمؤسسات العامة في موازنة المملكة في فصل خاص في الموازنة العامة. ويسمى الفصل إعانة المؤسسات العامة (أم الأرصدة المالية) التي تنشر في تحقيق فانظر في الإيرادات، فإن المؤسسة المستقلة تحفظ به، عادة، لنفسها، التوسع في خدمتها ونشاطاتها مستقبلاً.

ب. الموازنات الملحقة :

هي موازنات بعض المؤسسات العامة التي تختص عملها بالصيغة التجارية، أو الصناعية، أو الاجتماعية، أو التعليمية، وتمنحها الدولة الاستقلال المالي، ولا

(1) يطلق هذا التوزيع بدرجة كبيرة على الدول الشامية وعلى بعض الدول المتقدمة

(2) من المهم أن المؤسسات المستقلة تحقق عجزاً في موازاتها، ولذا فإن حالة وجود عجز تعتبر حالة دائرية في الدول الشامية، ما تحقيق عجز في الإيرادات، فيلزم إجراء حذرة لتأهية، وإشهر بالتربة

تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المعوية) المستمدة عن الدولة. ^{١٧} ويظهر مع الموازنة العامة للدولة، كما جزء ملاحقه بوثيقة الموازنة العامة للدولة. ومن الأمثلة على الموازنات المنحقة في المملكة العربية السعودية: موازنة معهد الإدارة العامة. وموازنة جامعة الملك سعود (المريض سابقا)، وموازنة مؤسسة العامة لمخطوطات الجزيرة العربية السعودية.

كما وجد الخروج في الموازنات المنحقة عن مبدأ الشمول. فينحصر في أن إيراداتها ونفقاتها لا تندرج في جسم (حلب) وثيقة الموازنة العامة. إذ لا تظهر إيراداتها ولا نفقاتها بالتفصيل. في جداول الإيرادات العامة، وجداول النفقات العامة، وإنما تظهر فقط أرصديتها الدائنة إذ حققت فائضا في الإيرادات، وأرصديتها المدينة إذ حققت عجز إيراداتي.

يجب بقايا قاعدة النتائج الصافي:

يلاحظ في الدول التي تطبق قاعدة الشمول أنه لا يزال هناك بعض لبقايا من قاعدة النتائج الصافي، إذ يتم التخلص منها نهائياً، ومن أمثلة ذلك، أنه إذا منح دافع الضرائب إعفاء جزئياً بنسبة (5%) مثلاً من قيمة الضريبة لتشجيعهم على القيام بتسديد ما عليهم من الضرائب. ضمن مهلة قانونية محددة. فإن مقدار الخصم (الإعفاء الجزئي) هذا يخصم من القيمة الإجمالية للضريبة. ويسجل فقط المبلغ الصافي في جداول الإيرادات. ويدخل ضمن هذا الاستثناء، تسريعات الخصم من الأقران.

١٧ المراد من المعلومات عن الموازنات المنحقة ونقصها ومعرفة كيفية التفريق بينهما يرجى الاطلاع على ما كتب حول هذا الموضوع ضمن الفصل السادس (فصل التفريق بين الموازنات المنحقة والموازنات المنحقة).

١٨ من أمثلة ذلك ما هو متبع في لبنان. إذ يستوفي خصائص الخروج عن مبدأ صيغ (الضريبة) ما يرجب منه من تعويضات المكافآت، ولا يجوزون إلى خزينة الدولة، إلا الرصيد المتبقي بعد حسم هذه التعويضات (المكافآت). انظر: حسن عواضه. مرجع سابق.

د. قاعدة الوحدة الموازنة

أ. مفهوم قاعدة الوحدة :

تنص قاعدة الوحدة بأن تدرج جميع إيرادات الدولة، وتنفقاتها في موازنة واحدة، وتظهر في وثيقة واحدة (أو شيك واحد).

وحسب مقتضيات هذه القاعدة، فإن جميع الإيرادات تدرج في الجداول الخاصة بالإيرادات، وجميع النفقات تذكر في الجداول الخاصة بالنفقات، ويكون الجدولان متصلين، وغير متداخلين، ويظهران في وثيقة واحدة، وإن تطبق هذه القاعدة، يعني عدم تعدد موازنات الدولة

ب. مزايا قاعدة الوحدة :

إن تطبيق قاعدة الوحدة يحقق المزايا التالية :

أ. عرض الموازنة العامة للدولة بشكل واضح وبسيط، يجعل من السهولة التعرف على المركز المالي لها، (وذلك بمقارنة مجموع الإيرادات مع مجموع النفقات، يبين إن كانت الموازنة متوازنة أو أن فيها عجزاً أو فائضاً)

ب. تساعد السلطة التشريعية في مدرسة رقابية، بشكل فعال، على الموازنة، وإلزام أعمال السلطة التنفيذية، وذلك نتيجة لوجود موازنة واحدة للدولة، بينما يكون من الصعب ممارسة الرقابة، عندما تتعدد الموازنات، وتتموضع فيها إيرادات، ونفقات الدولة

ج. استقلال قاعدة الوحدة :

نظراً لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت إدارات وأجهزة (مؤسسات) ذات طبيعة تجارية وصناعية، وإذا ظهرت بعض المخارضة المبكرة وحيدة الموازنة،⁽¹⁾ ووجود من يطالب بتعدد الموازنات، ويضيق عليهم أن يمارس تعدد

(1) بالرغم من الاتجاهات المبررة في قاعدة وحدة الموازنة فإنها لا تزال مفضلة، بوجود كبرى، في معظم دول العالم

يقول الدكتور أحمد بن توفيق بن عبد الوهيد، بعد ثلاثة عشر عاماً من التطورات السياسية والاقتصادية التي مر بها من بيع الجبلان، فقد كان هذا هو المفهوم الذي كان عليه الميزنة المتوخاة منه عندما -

الموازنات . وهؤلاء يؤيدون فكرة وضع موازنة خاصة لكل مؤسسة من المؤسسات العامة ذات الصنعة التجارية والصناعية . ويدعمون رأيهم بحجة أن وضع موازنة خاصة لكل مؤسسة من شأنه أن يبين التكاليف الحقيقية لكل منها، وبمقارنة أخرى: مقدار الربح والخسارة الناتجة من عمليات تلك المؤسسات . وعلى ضوء ذلك، تستطيع الحكومة أن تقرر إما التوسع، أو الإقلال من ذلك النوع من النشاط العام، أو الإبقاء عليه، مع إصلاح وتحسين طرق إدارته .

أما بخصوص استثناءات قاعدة الوحدة فتشمل: الموازنات غير العادية، والموازنات المشتملة والمعلقة، وما وضع فيما يلي، هذه الاستثناءات .

أ. الموازنات غير العادية :

يقسم علماء المحاسبة العامة (متشابهين) النفقات الدولة إلى قسمين، نفقات عادية، ونفقات غير عادية . أما النفقات العادية فهي التي تتكرر بانتظام وتتكرر سنة بسنة بصورة منتظمة، كالتكاليف التشغيلية (التجارية والصناعية، لشركات) من الموزونات، والمصاريف الحكومية كالرعاية والتعليم، والدفاع ... (ويطلق عليه اسم الموازنات المتكررة)

أما النفقات غير العادية فتشتمل على النفقات التي تحدث بشكل غير منتظم، وتتضمن النفقات المشاركة الإنشائية والتجوية، والنفقات الأخرى، والموازنة

أما الإيرادات فتقسم إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية . فالإيرادات العادية هي التي تتكرر كل سنة، وتتضمن إيرادات الرسوم، الضرائب المباشرة، وغير

كانت وظائف الموازنة محدودة ونفعاتها قليلة، إما وقد نعتت وظائف الدولة ونصحت نفقاتها فلم يعد مبدأ وحدة ميزانية مقبولاً إلا نادراً .

نظر حسن عرفه، مرجع سابق، ص 71 .

أما أصبح من الصعب في الوقت الحاضر، وضع حد فاصل بين النفقات العادية والنفقات غير العادية، وذلك لأن بعض النفقات غير العادية كالمشاريع أصبحت تتكرر سنوياً، في موازنات العديد من دول العالم . كذلك الحال بالنسبة للإيرادات غير العادية، كالإعانات الخارجية والقروض، إذ أصبحت تظهر سنوياً في موازنات العديد من دول العالم، وأصبحت تعتمد عليها في تغطية قسم من نفقاتها المتكررة، ومشاريعها الإنشائية .

5. قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

1. مفهوم قاعدة عدم التخصيص⁽¹⁾

يقصد بهذه القاعدة ألا يخصص زائد معين لتغطية نوع معين من النفقات، وبعبارة أخرى فإن جميع الإيرادات تجميع وتقابل بجميع النفقات العامة. فالإيرادات العامة يجب أن تحصل لصالح الدولة (برضا عام) لتوزع على جميع أوجب الإنفاق. دون تحديد أو تخصيص. مورد معين من موارد الإيرادات، لتغطية نفقة معينة من أنواع النفقات ولا يجوز بموجب هذه القاعدة (قاعدة عدم التخصيص)، تخصيص حصة الضريبة على السيارات مثلاً لإنشاء طرق جديدة، أو نسبة حقوق الزيادة (لنقطة معينة) كما هو متبع في بعض الدول (كالولايات المتحدة الأمريكية)، أو تخصيص الرسوم التفضيلية للنفقات. المحكم ووزارة العدل. أو رسوم المقارنات، للنفقات، نظير ان المدني.

3. مزايا قاعدة عدم التخصيص⁽²⁾

أ. تحقيق المساواة بين جميع النفقات العامة، دون إعطاء أفضلية لنفقة على أخرى بتخصيص إيراد معين لها.

(1) يطلق على هذه القاعدة أيضاً، قاعدة تسيو، أو قاعدة شيرع الموزعة العامة

(2) تجدر الإشارة، أن هناك قاعدة حماية لقاعدة عدم التخصيص، وهي قاعدة التخصيص، ويتوجب هذه القاعدة (قاعدة التخصيص) فإن يجوز تخصيص إيراد معين، من الإيرادات، للإلتزام على خدمة معينة من أنواع الخدمات، كتخصيص إيرادات الطرق و البريد والهاتف، الخ. ذات الطرق والبريد والتمتع (المجهر الإداري المشرف على تقديم تلك الخدمات)

ومن مميّز تطبيق قاعدة التخصيص (2) أنه لو تخصصت الإيرادات المخصصة لتقديم خدمة معينة، فإن هذا قد يؤدي إلى تفتيت الخدمة ذاتها، أو إلى توتيتها، ومن شأن هذا الإجراء أن يضر بالفصحة العامة. أما في حالة زيادة إيرادات المخصصة لتلك الخدمة، فقد تؤدي تلك الزيادة، إلى زيادة في النفقات، وحصول بعض الأضرار والتبديد، وإن اتبع قاعدة التخصيص من شأنه أن يقلل من تقديم بعض الخدمات الأساسية التي لا تولب إيرادات ذات أهمية كبيرة، كالتربية، الصحة، مثل التعليم والصحة، كما أنها تستند إلى فكرة التمتع، خلاف التي يتوجبها دفع المرسوم، أي أن المستفيد من الخدمة هو الشخص الذي يدفع المرسوم أو المبرية، لأن الإيرادات ذاتها، الرسم تخصص لتقديم تلك الخدمة لتدفع المرسوم، ويؤدي هذا الإجراء، إلى حرمان الآخرين الذين لا يساهمون في تغطية تكاليف تلك الخدمة، فلا تقدم إعانات مثلاً إلى المسجونين والفقراء المسكين، لأنهم لا يساهمون (في تزيين صندوق التسيو، لأجتماعي) في تزيينها مثلاً (3)

(3) Philip Fisher, The Economics of Public Finance, New York Mac Millan Co 1961, PP 32

(4) حسن نودعه، مرجع سابق، ص 6.

ب. تساعد الحكومة على توزيع الإيرادات، على وجوه الإنفاق المتنوعة. حسب مبدأ الأولويات في الإنفاق فتوفر الأموال اللازمة لإشباع الحاجات الهامة أولاً. ثم توزع الأموال المتبقية على الحاجات الأقل أهمية.

١٠. استثناءات قاعدة عدم التخصيص:

كثيرت حالات الخروج على قاعدة عدم التخصيص، بسبب تطور مفهوم الدولة، واتساع نطاق تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وفيما يلي استثناءات قاعدة عدم التخصيص^(١٠):

أ. تخصيص بعض القروض للإنفاق على مشاريع معينة يحدث أن توقع الحكومة على اتفاقية لاستلام قرض من القروض مع حكومة أخرى، أو مع مؤسسة دولية. لتمويل مشروع معين من المشاريع. وفي هذه الحالة، فإن المبالغ المستلمة من القروض تخصص للإنفاق على المشروع المنفق على تفيذه.

ب. تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين العام: تنجأ بعض الحكومات إلى هذا الأجراء، وهو تخصيص بعض أنواع الإيرادات (كالمساركة مثلاً) لتسديد المبالغ المقرضة. بقصد تشجيع المواطنين على الاكتتاب في القروض الداخلية، وللتأكد للدائنين، بإمكانية الدولة. على الوفاء بالتزاماتهم، وبضمان تسديد الأموال المقرضة وفوائدها. ويحدث التخصيص، أحياناً، للقروض الخارجية، عندما يكون مصدر القروض دولاً أجنبية أو مؤسسات دولية.

ج. تخصيص بعض الإيرادات لمؤسسات عامة ذات شخصية معنوية. مثال ذلك تخصيص (١/٦) من إيرادات الجمارك جامعة أو مؤسسة علمية في بلد ما، وتدفع نتيجة تحصيل هذه الإيرادات، للمؤسسة المخصصة لها، لتكون مورد من موارد التمويل التي تعتمد عليها في ميزانيتها.

د. تخصيص لأغراض اقتصادية. مثال ذلك تخصيص حصيلة رسوم الإنتاج الصناعي لرفع مستوى الإنتاج الصناعي. أو تحسين أنواع معينة من

١٠. نظار شبلي، مرجع سابق، ص ٥٧.

المنتجات و تخصيص حصة ضريبة معينة على امر زعمين لتحسين الإنتاج الزراعي، وتشجيعه، عن طريق تقديم ائتمنة، وبدور جيدة، بأسعار رمزية .

١٠. تخصيص أموال ائتمانات والتوصايا لتدبيرات معينة : يهدف أو يوصي بعض الأغنياء، أحياناً، مبالغ من الأموال لغايات معينة، كبناء مسجد، أو مدرسة، أو مستشفى، أو متحف، وفي مثل هذه الأحوال، فإن المبالغ تخصص في الموازنة للغايات التي قدمت من أجلها، احتراماً لرغبة الواهبين، أو الموصين، وتشجيعاً للمواضين على المساهمة في هذه المشاريع .

و. قاعدة توازن الموازنة العامة

١. مفهوم قاعدة توازن الموازنة العامة :

تنص قاعدة توازن الموازنة العامة على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة العادية، مع جملة النفقات العامة العادية للدولة، (سنوياً)، وإن لا تكون هناك زيادة ولا نقصان فيها . وبعبارة أخرى، أن تكون النفقات العامة العادية للدولة، في حدود إيراداتها العادية، (فلا يكون في الموازنة العامة للدولة عجز، ولا فائض، (يخصص عجز في الموازنة العامة للدولة عند زيادة إجمالي النفقات العامة لها عن إجمالي الإيرادات، ويحصل فائض في الموازنة عند زيادة إجمالي الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة) .

ويستند قاعدة توازن الموازنة على الفكر الثاني التقنيدي، الذي كان يرى ضرورة توازن الموازنة لعام تسوية سنوياً (١) وأنه يجب عدم الاعتماد على الإيرادات العامة غير العادية (الفروض العامة، والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة العادية، كي لا يؤدي ذلك إلى مشكلات اقتصادية (ولى خطر الإفلاس للدولة) .

(١) نصت المادة العادية من نفاذ الجهاز الحكومي المكررة، وتشمل نزوات و لأجور و نفقات التشغيل (ويشمل منها نفقات الخروب والمشاريع الكبرى)

(٢) الإيرادات العامة العادية تشمل الضرائب، والرسوم، ودخل أرباح شركة

(٣) علي لطفى، اقتصادات الدولة العامة، (القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٨٢)، ص ٢٤٦

2. مبررات قاعدة توازن الموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي :

يزور الفكر المالي التقليدي، وجهة نظره، بالنسبة لقاعدة توازن الموازنة العامة مبيدًا بأنه إذ لا تتوازن الموازنة العامة، فإنها إما تخلف عجزاً تغطيه الدولة عن طريق الاقتراض، أو الإصدار النقدي، أو تخلف فائضاً حيث يكون مجموع الإيرادات أكبر من مجموع النفقات بالموازنة العامة للدولة، وكلاهما يدين الفكر المالي التقليدي، ويعتبره ضاراً بالاقتصاد الوطني .

ففي حالة وجود عجز في الموازنة العامة، فإنه يؤدي إلى زيادة حجم الدين العام، بفضلي عن طريق الاقتراض (الأجنبي) يترتب عنه سحب الموارد من الاستثمار في القطاع الخاص، ولا سيما في الصناعة، والتجارة، وغيرها، وحرمان هذه القطاعات الاقتصادية من عوائد الاستثمارات التي كانت ستعود على المجتمع، لو استثمارت رؤوس الأموال التي حصلت عليها الحكومات عن طريق الاقتراض، وفي نفس الوقت، فإن الاقتراض الحكومي (الأجنبي) لا يضيف طاقات إنتاجية للاقتصاد الوطني، وإن الحكومات، بشكل عام، مبذرة، وتستخدم الثروة العامة، عادة، لأغراض استهلاكية، إضافة إلى ذلك، إن الاقتراض يمثل عبئاً على الأجيال القادمة لصالح الأجيال الحاضرة . كما أنه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة عند حصول أجل سداد أقساط القروض والفوائد عليه، أما بخصوص تنظيمية العجز بواسطة الدجوة إلى الإصدار النقدي، فإن هذا الحل نكته بعض المخاطر، منها، أنه قد يؤدي إلى التضخم، وإلى انخفاض قيمة النقود

أما بالنسبة لحالة وجود فائض في الموازنة العامة، ففي رأي المفكرين التقليديين، فإن هذه الحالة لها مساوئ أيضاً، منها إن وجود فائض يعني إن الحكومة، تستخدم سيطرتها في فرض الضرائب، وإنها سحبت من الأموال، عن طريق فرض الضرائب، مقداراً يفوق حاجة الدولة، الأمر الذي يترتب عليه زيادة في نفقات الدولة (وزيادة في تدخلها في الحياة الاقتصادية)، وقد لا تكون أوجه هذه النفقات ضرورية، وبذلك تصبح هذه نفقات أعباء دائمة في المستقبل، وسبباً في توليد عجز في الموازنة

(1) إذ كانت الحكومة تعتمد على الضرائب كمصدر أساسي من مصادر إيراداتها العامة

ضار باقتصاد البلاد. إضافة إلى ذلك، فإن وجود قانس في الموازنة العامة، قد يعرقل نشأة اقتصادي في البلاد. وذلك بدفعه نحو الانكماش. إذ يقلل مقدار النفقات العامة، عن مقدار الإيرادات العامة. التي تمثل (عادة) اقتطاعاً عن دخول الأفراد.⁽¹⁾

3. استنتاجات خاصة توازن الموازنة العامة :

حرصت معظم دول العالم على الالتزام بتطبيق قاعدة توازن الموازنة العامة، طيلة القرن التاسع عشر. وأوائل القرن العشرين الميلادي. إلا أنها توقفت عن ذلك، على اثر أزمة اقتصادية الكبرى (انكساد الكبرى) التي كان خلال الأعوام من 1929 م حتى عام 1933 م. والحرب العالمية الثانية، ونتيجة لتطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد الوطني. وللفكر المالي الحديث. الذي سمح بالخروج عن قاعدة توازن الموازنة العامة. وبعدم الالتزام بها. إذا كان الهدف هو علاج مشكلات الاقتصاد الوطني. كعلاج حدة انكساد والبطالة، وأصبح ينظر إلى موضوع التوازن الدوري (التوازن خلال عدة سنوات)، وتوازن الاقتصاد العام. بدلاً من التوازن السنوي للموازنة العامة. بما يخصوص استنتاجات قاعدة توازن الموازنة العامة فهي، الموازنة الدورية. ونظرية الميزان التراكبي.

أ. الموازنة الدورية :⁽²⁾

ظهرت هذه الموازنة نتيجة للمبدأ الاقتصادي المتبادل بأن هناك أزمات اقتصادية عامة تحدث بصورة دورية (في أوقات تتراوح بين 17 و 21 سنة)، فتحدث مرحلة ازدهار، تليها مرحلة أزمة اقتصادية (كساد)، ثم مرحلة ازدهار. ولمواجهة هذه الأحوال. وحيث إن بإمكان الدولة استخدام الوسائل المالية للتأثير في الاقتصاد. فقد فكر علماء المالية العامة بأن تضع الدولة موازنتها بصورة دورية. أخذاً بعين الاعتبار الأزمات الاقتصادية المتوقعة.

(1) علي نظفي، مرجع سابق، ص 249

(2) يفتق على الموازنة الدورية، أجانا، مسمى نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية. نظر شريف وميسر نكلا. الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، (القاهرة، دار الفكر العربي، 1978). ص 407

والموازنة الدورية^{٦٦} لا تنظر إلى كل موازنة سنوية على حدة، بالاستقلال عن الموازنات الأخرى، بل أنها تنظر إلى كل موازنة سنوية من خلال علاقتها بالموازنات الأخرى، التي سبقتها، والتي ستليها، وذلك تبعاً لتطور الاقتصاد الدوري، والناية من ذلك التمييز عن خصص الأزمات الدورية، والتمافئة على الموازن الاقتصادي، ففي سنوات الازدهار، حيث تزداد إيرادات الدولة، يتجمع فائض الموازنة المدخلة في الخزنة العامة (أو البنك المركزي)، ومن مزايا هذا تتجمع تلك الفائض من عدة الازدهار، ومن ارتداد الأزمات، ومن التضييق بشكل عام، أما في سنوات الكساد والأزمات، حيث تقل إيرادات الدولة، ويكون الاقتصاد بحاجة إلى مزيد من الإنفاق، فتقوم الدولة بصرف الفائض (الاحتياطي) المتجمع من السنوات السابقة (سنوات الازدهار)، وباللجوء إلى التروض التي تسدد عن توفر في مرحلة الازدهار، وذلك لتشغيل الأيدي العاملة، وتنشيط الحياة الاقتصادية في البلاد، وهكذا تتعاون الدولتين التي يتحقق فيها فائض، مع الدولتين التي يتحقق فيها عجز، من أجل استمرار التوازن الاقتصادي، وتعتبر الموازنة الدورية من الاستثناءات قاعدة توازن الموازنة العامة، لأنه بموجبها يكفسي بتوازن الموازنة في نوبة الدورة الدورية (عدة سنوات) التي أخذت لها الموازنة، ولا يشترط أن تتساوى سنوية الإيرادات والنفقات العامة في الموازنة العامة.

ولا تطبق الموازنة الدورية^{٦٧} على نطاق واسع في دول العالم، وإنما طبقها بعض الدول، كالسويد سنة ١٩٣١ م، وبلجيكا سنة ١٩٣٩ م، وسويسرا سنة ١٩٤٠ م،

(٦٦) وردت فكرة الموازنة الدورية في نثران إنكليزيين، في صورة يوسف، في الآيات (٤٥) والـ (٤٦) من رواية علماء مصر، وخير مبنيا يوسف مرويا، ومبدا يبي فكر الآيين.

(٦٧) الآية (٤٤)، وقال ذلك يبي أرى سبع سنوات سنون، الآية (٤٥) من سبع عصفاء، رمح سبيلات تحضر وخر باسناد، أما هذا النحوي في رواية أن تحتم لغويا تحرون.

(٦٨) الآية (٤٦)، قال نزعون سبع سنون داه فما حصصا ففروه في سبيل، لا قبلها لما تكبون

(٦٩) الآية (٤٧)، ثم يأتي بعد ذلك سبع سنون، يأتي من ما فدمت من لا قبلها، تحضرون، (٥٠) ثم تأتي بعد ذلك، داه فيه عدت المناس، داه حصرون.

(٧٠) حديث عوامه، مرجع حديث، من ٤٦ - ٤٧.

« كانت الموازنات السنوية هذه الدول شبيهة بالموازنات الاستثنائية التي تتميز عن
وزنات العمادة بأنها لا تتبع قاعدة سنوية الموازنة (وإنما تعد الموازنة العامة لسنة
سنوات) .

ب. نظرية العجز المتراكم :

تستند فكرة نظرية عجز المتراكم¹⁰¹ (أو نظرية العجز المنظم) على السماح
بوجود عجز في الموازنة العامة للدولة في حدود معينة¹⁰² وذلك لأجل علاج
مشكلات التضخم والبطالة ولا سيما مشكلات الكساد والبطالة . ففي فترات
كساد وانهيار دور من لدخل الدولة بواسطة زيادة إنتاجها الذي يحول إما
لاقتراح أو الإذعان للتقييد . فالتالي أن يعطى هذه الأمور يتم في مشروعات
استراتيجية ومؤسسات التي يتكون منها جميع برامج التصحيح¹⁰³ ومن ثم فإنه في فترات
الكساد والكساد يبدأ بـ التحليل عن قاعدة الموازنة العامة وحداثتها
وتدبيرها في الموازنة العامة وعند خروج الموازنة من حال الكساد والانهيار
تتمثل الموازنة العامة في دول أوروبا اللاتينية والكساد . فلا بد من زيادة في القاعدة
في سنوات كسادية مما يكون له أثر إيجابي في زيادة حجم الموازنة العامة في سنوات كسادية
في سنوات كسادية من قبله في سنوات كسادية في سنوات كسادية في سنوات كسادية
في سنوات كسادية في سنوات كسادية في سنوات كسادية في سنوات كسادية

¹⁰¹ العجز المتراكم : هو العجز المتراكم الذي يحدث في الموازنة العامة للدولة

¹⁰² العجز المتراكم : هو العجز المتراكم الذي يحدث في الموازنة العامة للدولة
عندما تكون نسبة العجز عن الموازنة العامة للدولة أكبر من نسبة المدخول الإضافي
الذي لا يتم لها العجز .

عالم محمد توفيق بن خليفة السعد (الإسكندرية : دار الخدمات الحجرية ، 1975) ص 102

¹⁰³ محمد هادي العطار (القضايا الاقتصادية للحكومة) (الكويت : جامعة الكويت ، 1987) ص 343

¹⁰⁴ فريد من المشهورات : من حيث أن يكون الإنتاج في الفترة التي تسبق من الحساب مستقر
في عامين متتاليين

ز. مقارنة بين قواعد الموازنة العامة

بإلا حظ وجود شبه كبير بين قواعد الموازنة العامة (الخمسة المذكورة سابقاً)، ويمود ذلك إلى وجود أهداف موحدة لها، فهي تهدف إلى تسهيل التعرف على المركز المالي للدولة، وإلى تيسير الرقابة على الموازنة العامة، وإلى التقليل من الإسراف والتبذير، وإلى تكريس استقلال الإيرادات العامة للدولة عن نفقاتها (وإظهار جميع الإيرادات العامة في جدول واحد، وجميع النفقات العامة في جدول آخر منفصل عن الإيرادات. حتى تسهل عملية المقارنة بينهما). لكن، كل قاعدة، تسمى إلى تحقيق هذه الأهداف، بواسطة التركيز على جانب أو ناحية معينة، وفيما يلي نوضح ذلك

1. قاعدة سنوية الموازنة العامة :

تركز هذه القاعدة على أن توضع موازنة الدولة على أساس سنوي، وأن توضع لتسلط التشريعية عليها سوية، وبذلك تساعد السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة على الموازنة العامة (عن طريق أخذ موافقتها على الموازنة عند اعتمادها) كما إن تحديد مدة الموازنة بسنة يتلاءم من الناحية المالية مع صرف النفقات، وتحصيل الإيرادات، التي تختلف باختلاف فصول السنة، وتساعد أيضا على التقليل من التبذير والإسراف. عندما تحصل إيرادات وفيرة في بعض فصول السنة (عندما تعد الموازنة مدة أقل من سنة) .

2. قاعدة الشمول :

تركز هذه القاعدة على كيفية إجراء القصور المحاسبية، للإيرادات، والنفقات، للوزارات والمصالح الحكومية في الموازنة العامة للدولة . فهي توجب على كل وزارة ومصلحة أن تبعد جميع إيراداتها، سواء كانت كبيرة أو صغيرة، في جداول الإيرادات، وجميع نفقاتها، على اختلاف أنواعها، في جداول النفقات، وبذلك تشمل الموازنة العامة للدولة، على جميع إيرادات الدولة ونفقاتها، فتسهل بذلك عملية رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة، لأن جداول الموازنة تتضمن جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها . كما أنها تيسر عملية التعرف على المركز المالي للدولة، بوجود جدول إجمالي للإيرادات، وجدول إجمالي للنفقات، يمكن المقارنة بينهما . وتساعد في التقليل من

الإسراف، وتبذير، في الموازنة العامة، لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق، نكل وزارة أو مصلحة، تكون محددة، في جداول النفقات، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف .
3. قاعدة وحدة الموازنة العامة :

تركز هذه القاعدة على وجود وثيقة واحدة (مجلد واحد) للموازنة العامة، تذكر فيها جميع الإيرادات في الجدول الخاص بالإيرادات، وجميع النفقات، في الجدول الخاص بالنفقات، ون يكون الجدولان متصلين وغير متداخلين. وهذا يساعد في التعرف على المركز المالي للدولة بسهولة. فمقارنة مجموع الإيرادات (في جدول الإيرادات) بمجموع النفقات (في جدول النفقات) يتضح إن كانت الموازنة متوازنة، أو عجزاً أو فائضاً . كما أنها تساعد السلطة التشريعية، على ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقة. لوجود موازنة عامة و حدة للدولة، في وثيقة واحدة، تسهل عملية دراستها، والإطلاع على محتوياتها

4. قاعدة عدم التخصيص :

تركز هذه القاعدة على توضيح كيفية توزيع الإيرادات العامة للدولة، على نفقاتها، فهي لا تسمح بتخصيص إيرادات معينة، لنفقة معينة، وإنما تعتدب جميع الإيرادات العامة، تم توزيعها على جميع أوجه الإنفاق، حسب الأولويات في الاتفاق المساندة في الدولة. والتي تناسب الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البلاد . وهذا يساعد في تحقيق المساواة بين جميع النفقات، دون إعطاء أفضلية لنفقة، على أخرى، بتخصيص إيرادات معينة لها . كما أنها تساعد في التقليل من الإسراف والتبذير . لأنها لا تسمح بتخصيص إيرادات معينة لنفقة معينة، لأنه لو كان هناك تخصيص إيرادات معينة لنفقة معينة، وحصلت زيادة كبيرة في ذلك الإيراد، فبها تصرف بتبذير على النفقة، المخصصة لها .

5. قاعدة توازن الموازنة العامة :

تركز هذه القاعدة على المساواة السنوية (التوازن) بين إيرادات الدولة، ونفقاتها العادية في الموازنة العامة للدولة . فهي لا تعبد وجود عجز ولا فائض في الموازنة العامة، لأن العجز والفائض يعتبران شارين باقتصاد البلاد، وبذلك تساعد

1. وضحنا ذلك سابقاً عند ذكر سررات قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي الشيعي

هذه القاعدة، على الحد من توسيع الدولة في الإنفاق، ولتثبيت، الذي يباحب لتوسيع في الإنفاق، وعلى تقليل ما جرد، إلى القروض العامة، أو إلى الإصدار النقدي الجديد، لأجل تنفيذ النفقات العامة العادية.

ج- مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية :

تعتبر المملكة العربية السعودية قواعد موازنة العامة (الخمسة المذكورة سابقاً) في موازنتها، مع الأخذ بعين الاعتبار، بعض الاستثناءات لتلك القواعد، وذلك لأجل تيسر التعرف على المركز المالي الحقيقي للدولة، وتسهيل ممارسة الرقابة على الموازنة، وتحقيق الأهداف الأخرى التي وضعت من أجلها تلك القواعد، وتوضيح ذلك كما يلي :

1 تطبق المملكة قاعدة سنوية الموازنة العامة في موازنتها العامة، فهي تعد موازنتها لهذا سنة . وقد اعتمدت المملكة حديثاً تقويم يتفق مع البروج وبذلك أصبحت السنة المالية تبدأ في اليوم الأول من برج الحدي وتنتهي في اليوم الأخير من برج الثور⁽¹⁾ (وهذا التقويم، يتقارب مع التقويم والسنة الميلادية) وتطبق معقلم دول العام التقويم الميلادي. لتحديد بداية ونهاية سنتها المالية، أما بالنسبة للاستثناءات قاعدة السنوية فهي مطبقة في موازنة المملكة. ولا سيما الموازنة الإثني عشرية، والاعتمادات، لإضافية، واعتمدت البرامج، والاعتمادات الثابتة .

2 تطبق المملكة قاعدة الشمول في الموازنة العامة للدولة، كما تطبق استثناءات هذه القاعدة، كالموازانات المستقلة والموازنات الملحقة (ولا سيما للمؤسسات العامة في المملكة)

3 تطبق المملكة قاعدة وحدة الموازنة في موازنتها العامة، كما تأخذ بعين الاعتبار، استثناءات هذه القاعدة، ولا سيما الموازانات المستقلة، والموازنات الملحقة .

(1) كانت المملكة تعد على التقويم الهجري حتى سنة 1410 هـ وكانت السنة المالية تبدأ من شهر رجب وتنتهي في نهاية شهر جمادى الثاني.

1. تطبيق المملكة قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، أما بخصوص الاستثناءات هذه القاعدة⁽¹⁾ (المذكورة سابقاً) فقلما لجأت للملكة إلى تطبيقها، ويستثنى من ذلك إيرادات الزكاة، فإنها تختص للفقراء المنصوص عليها في الشريعة الإسلامية.
2. تطبيق المملكة قاعدة توزيع الموزنة في موازنتها العامة السنوية، مع السماح بوجود فائض أو عجز في الموزنة العامة، إذ استوجب الظروف المالية حصول ذلك؛ كما حدثت في السنوات المالية 1031 / 1031 و 1034 / 1035 هـ. 1406 / 1406 و 107 / 1406 هـ؛ إذ سمح بوجود عجز في موازنة العامة فيها وذلك بسبب التغيرات التي حدثت لإيرادات البيروقراطية.

(1) بين الاستثناءات قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، سابقاً، عند شرح مضمون هذه القاعدة.

أسئلة للمناقشة

1. اذكر الأهداف التي وضعت من أجلها قواعد الموازنة العامة ؟
2. وضح مفهوم قاعدة السنوية، ومبرراتها، واستثناءاتها ؟
3. ما المقصود بالموازنة الإلزامية عشرية، وما هي الأسباب الموجبة لها، والانتقادات الموجبة إليها ؟
4. وضح المقصود بالاعتمادات الإضافية، وبين الأسباب وانظروف الموجبة لها ؟
5. أعط أمثلة للاعتمادات الثانية ؟
6. وضح مفهوم قاعدة الشمول ؟
7. بين أوجه الاختلاف بين قاعدة الشمول، وقاعدة النتائج انحصاري ؟
8. اشرح مزايا وعيوب قاعدة الشمول ؟
9. اذكر مع الشرح، استثناءات قاعدة الشمول ؟
10. وضح مفهوم الموازنة المستترة، وموازنة الملحقة، وبين أوجه الاختلاف بينهما ؟
11. اشرح مفهوم قاعدة الوحدة، وبين مزاياها، واستثناءاتها ؟
12. وضح الفرق بين الموازنة العادية، والموازنة غير العادية ؟
13. اشرح مفهوم قاعدة عدم التخصيص، وبين مزايا هذه القاعدة واستثناءاتها ؟
14. اشرح مفهوم قاعدة التخصيص، وبين مزاياها، وعيوبها ؟
15. وضح المقصود بقاعدة توازن الموازنة العامة، واذكر مبرراتها ؟
16. اشرح فكرة الموازنة الشورية ؟
17. بين مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة المذكورة في هذا الفصل، في موازنة المملكة العربية السعودية ؟
18. اختلفت النظرة لقاعدة توازن الموازنة العامة بين كل من الفكر المالي التقليدي، والحديث، فناقش هذه العبارة، ثم بين مدى الاختلاف بين الفكرين والأسانيد التي يعتمد عليها كل منهما ؟

فورة الموازنة العامة - التحضير والاعتماد

المقصود بدورة الموازنة العامة

تحضير الموازنة العامة

السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة

خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

محتويات مشروع الموازنة العامة

الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الموازنة العامة في المملكة

مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة

اعتماد الموازنة العامة

المقصود باعتماد الموازنة العامة

خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

اسئلة للجانحة

الفصل الثالث

دورة الموازنة العامة - التحضير والاعتماد

تشابه دور العام في المراحل التي تم فيها مؤامراتها زيادة عن المؤامرات العامة، في معظم الدول، في أربع مراحل، وهي: التحضير، والاعتماد، والتنفيذ، ومرافقة التنفيذ. ويطلق على هذه المراحل مسمى دورة الموازنة العامة.

وسنعرض في هذا الفصل لمرحلتين من هذه المراحل، وهما مرحلة التحضير ومرحلة الاعتماد. وذلك كما هي مبطنة، في موازنة المملكة العربية السعودية. وسيلتضمن الفصل الموضوعات التالية:

أ. المقصود بدورة الموازنة العامة.

ب. تحضير الموازنة العامة:

1. السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة.

2. خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية.

3. محتويات مشروع نظام الموازنة العامة.

4. الأهمية المركزية المختصة بتحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية.

5. مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية.

ج. اعتماد الموازنة العامة

المقصود باعتماد الموازنة العامة

2. خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية.

ونقدم فيما يلي شرحاً لهذا الموضوع.

1. المدة العمود وبنوية الموازنة العامة

تمر الموازنة العامة في معظم دول العالم في أربع مراحل أساسية - تسمى مراحل الموازنة - أو دورة الموازنة العامة. تبدأ بمرحلة التحضير (أو الإعداد)، وتليها مرحلة الاعتماد (أو إقرار - الموازنة)، ثم مرحلة التنفيذ، وأخيراً المرحلة الرابعة، وهي مراقبة التنفيذ. وبالنسبة للمراقبة، فقد تسبق عملية التنفيذ (المراقبة قبل التصرف)، وقد تمتد لتكون لاحقة لعملية التنفيذ (المراقبة بعد التصرف)، وتتصف هذه المراحل الأربعة بالاستمرار والتكرار والتداخل. فبمجرد أن يحدد بعض الوحدات الإدارية، تقوم بتحضير مشروع موازنة للسنة المالية المقبلة، تلاحظ أن هناك وحدات أخرى - لا تزال تنفذ موازنة السنة المالية الحالية، ووحدات أخرى تدفق موازنة السنة المالية الماضية الماضية والحالية، وأما فإن عمليات الموازنة هي عمليات مستمرة، ومتكررة، وهذا يعني الموازنة صفة الدورية، ولذا أعني يطلق على عمليات الموازنة العامة، والمراحل التي تمر فيها مسمى دورة الموازنة العامة، فما تكاد تنتهي موازنة السنة المالية الحالية، إلا ويبدأ العمل بتحضير موازنة للسنة المالية القادمة.

أما بخصوص موازنة المملكة العربية السعودية، فنجد هي أيضاً، بمراحل الموازنة العامة الأربعة المطلوبة في تنظيم دول العالم، وهي:

أولاً: مرحلة التحضير أو الإعداد.

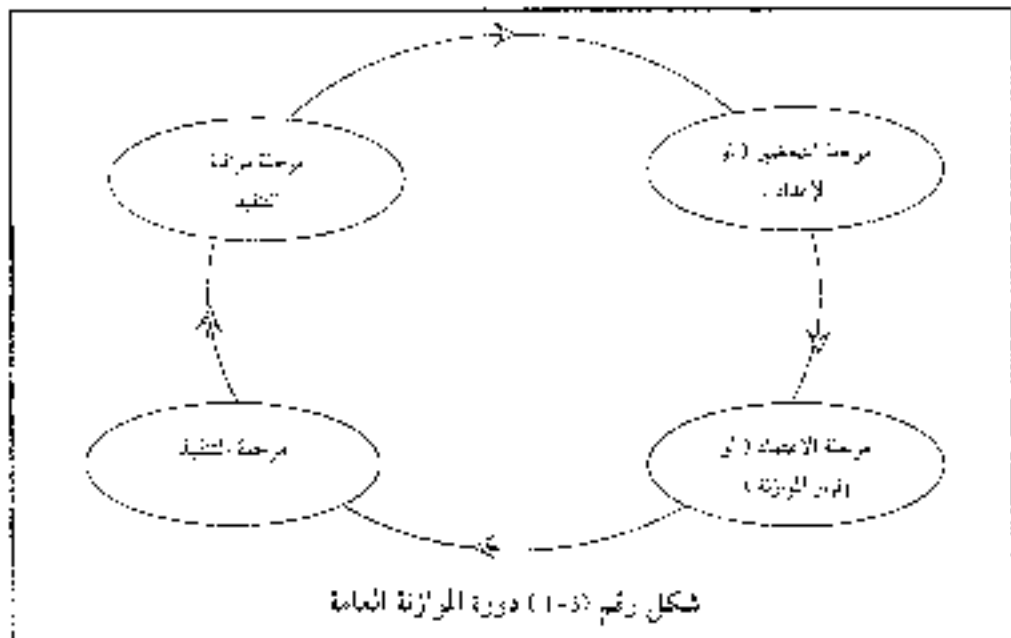
ثانياً: مرحلة الاعتماد أو إقرار الموازنة.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ.

رابعاً: مرحلة مراقبة التنفيذ.

(نظر الشكل رقم (1-1) دورة الموازنة العامة)

وسأشرح في هذا الفصل مرحلتي التحضير والاعتماد، وسأقدم توضيحات، وأمثلة، عن وضع الموازنة في المملكة العربية السعودية.



ب. تحضير أو إعداد الموازنة العامة

تختلف دراسة تحضير الموازنة العامة أن نتناول بالبحث الموضوعات التالية :

1. ألفة المختصة بتحضير الموازنة العامة
 2. خطوات تحضير الموازنة العامة
 3. مستويات مشروع إقام (أو قانون) الموازنة العامة .
 4. الأهمية المركزية المختصة بتحضير الموازنة في المملكة المغربية .
 5. مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة .
- ونقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لهذه الموضوعات .

1. المساهمة الاقتصادية لتحضير الموازنة العامة :

اختللت ، وتوقفت تجارب دول العالم من ناحية الاستفادة (أو الخيبة) التي عيشت إليها مهمة القيام بتحضير الموازنة العامة ، وقد تخصص تحريرها في هذا الشأن على النحو الآتي⁽¹⁾ :

(1) J.N. Cuthbert - Government budgeting , With Special Reference to Egypt London , Asia Publishing House - 1964 (pp. 193-195)

أ. لجنة من السلطة التشريعية :

عهدت بعض الدول إلى السلطة التشريعية مهمة تحضير الموازنة العامة ولتقيام بهذه المهمة، فقد كانت تشكل لجنة من أعضاء السلطة التشريعية لتتولى عملية القيام بتحضير الموازنة العامة، ثم تعرضها على هيئة أعضاء السلطة التشريعية لموافقة عليها، وبذلك فإن السلطة التشريعية كانت تتولى مهمة إعداد الموازنة العامة، ثم اعتمادها (لموافقة عليها) . ولم يحقق هذا الأسلوب هدفاً كبيراً من النجاح، إذ وجهت إليه العديد من الانتقادات منها :

1. عدم توفر الخبرة الكافية والقدرة لدى أعضاء السلطة التشريعية في التعرف على متطلبات كافة الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية، ولا في تقدير الإيرادات والتفقات العامة .

2. التعرف من جانب مصانع أعضاء السلطة التشريعية (الانتخابية) على المصلحة العامة، إذ من المحتمل (وتجان يحدث فعلاً) أن يتنافس أعضاء السلطة التشريعية (النواب) فيما بينهم على رصد الأموال في الموازنة العامة للمناطق التي يمثلونها، وذلك إرضاء للناخبين في تلك المناطق، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى سوء توزيع الأموال العامة بين المناطق، وإلى الإضرار بالمصلحة العامة .

ب. لجنة مشتركة من السلطتين التشريعية والتنفيذية :⁽¹⁾

يتم تحضير الموازنة العامة، بموجب هذا الأسلوب، بواسطة لجنة مشتركة من ممثلي عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيجتمع أعضاء هذه اللجنة ويتدارسون متطلبات وحاجات كافة الوزارات والأجهزة الحكومية، وعلى ضوء ذلك، يتم تقدير النفقات العامة، والإيرادات العامة، (الموازنة العامة للدولة)، ولم يحقق هذا الأسلوب نجاحاً كبيراً، إذ كانت تحدث، أحياناً، اختلافات بين أعضاء اللجنة، لاختلاف وجهات النظر، والمصالح بينهم .

(1) المصدر السابق ص 205.

١١٠. السلطة التنفيذية .

تقوم السلطة التنفيذية، بموجب هذا الأسلوب، بمهمة تحضير الموازنة العامة، ثم عرضها على السلطة التشريعية للموافقة عليها، وتقوم (السلطة التنفيذية) بعد اعتماد الموازنة العامة، بتنفيذ ما جاء فيها . ويعتبر هذا الأسلوب، أكثر الأساليب تطبيقاً في دول العالم وبضرب هذا الأسلوب في المملكة العربية السعودية، حيث تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة ميزانية العامة) والموازات والمصالح الحكومية الأخرى مهمة تحضير ميزانية العامة للذرة

بعد هذا الاستعراض لتجارب بعض دول العالم، من ناحية سلطة المعبود إليها تحضير الموازنة العامة، فإنه يمكن القول، بناء على تجارب العديد من الدول، بأن السلطة التنفيذية، هي السلطة الأفضل لتبني تحضير الموازنة، ويرجع ذلك للاعتبارات التالية :

١. الموازنة العامة ما هي إلا تعبير عما ستقوم به الحكومة من أعمال، إذ إنها خطة مالية، أو برنامج عمل للحكومة لسنة ادائية المقبلة، وهذا فإن من الطبيعي أن يناط بالسلطة التنفيذية أمر تحضير الموازنة اللازمة لتحقيق أهدافها، ولو ترك أمر تحضير الموازنة للسلطة التشريعية، وأمر التنفيذ للسلطة التنفيذية، فإن السلطة التنفيذية ستعتبر نفسها غير مسؤولة عن أية أخطاء قد ترتكبها السلطة التشريعية في تدبير الإيرادات والنفقات، كما أنها قد لا تكون متحمسة كثيراً إلى تنفيذ تلك الموازنة، أما في حالة قيامها بتحضير الموازنة العامة، ثم تنفيذها، فإنها تحرض كل الخوص، لكي تأتي بتدابيرها الصحيحة، ولكي تأتي بنتائج استثنائية، مطابقة للخطة التي وضعتها لنفسها .

٢. أن السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازمة للموازات والمصالح الحكومية التي تشرف عليها، وعلى تدبير الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها، وذلك لتوفر المعلومات الفنية لديها عن الحالة المالية والاقتصادية في البلاد، والتطورات التي طرأت (أو متوقعة حصولها) عليها،

وبسبب وجود الخبرة العملية لدى الموظفين العاملين في أجهزة السلطة التنفيذية، ولا سيما في تقدير النفقات والإيرادات العامة.

3 أن سلطة التنفيذية لا تخضع لسيادة المصالح الخاصة التي تسود بين أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب مثلاً)، فهي حين يعتبر النائب نفسه ممثلاً لمنطقة انتخابية معينة، فإن الوزير يمثل البلاد ككلها، وهذا فإنه يعتبر أوسع أفقاً من النائب، فهو ينظر إلى المصلحة العامة بشكل أوسع مما ينظر إليها النائب، والوزير يعين في منصبه بواسطة رئيس السلطة التنفيذية وهذا فإنه يكون أقل خضوعاً لضغوط الناخبين. ونظراً وبناء على ما سبق ذكره، أصبح من المنطق عليه، في معظم دول العالم، أن تناط صلاحية تحضير الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية.

2. خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

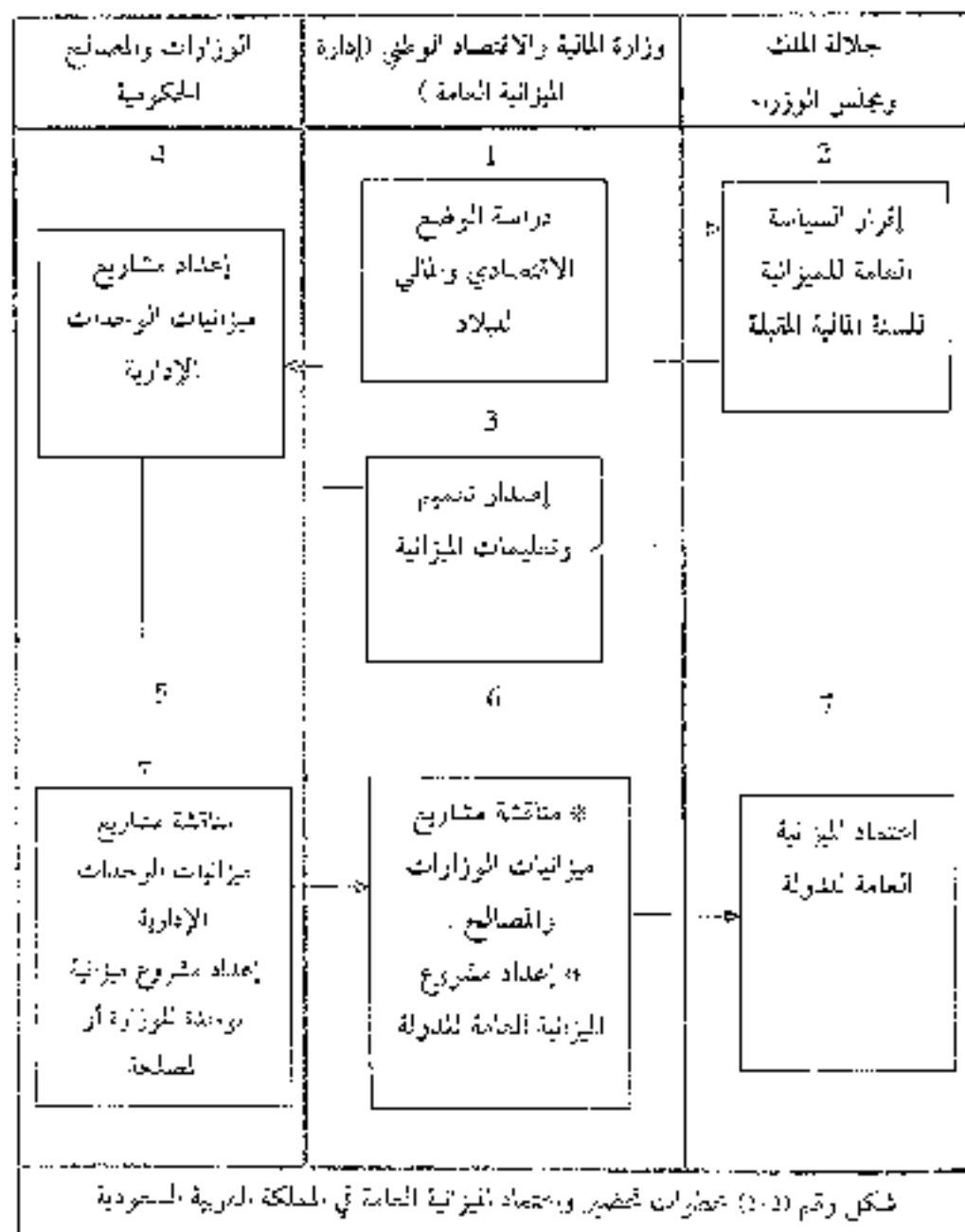
تم موازنة المملكة العربية السعودية، عند تحضيرها، في نفس الخطوات التي تم فيها موازونات معظم دول العالم، فهي تبدأ بدراسة الوضع الاقتصادي والمالي في البلاد، وتنتهي برفع الموازنة إلى السلطة المختصة باعتماد الموازنة وإقرارها. أما الخطوات التي تم فيها موازنة المملكة العربية في مرحلة الإعداد فهي كالآتي:

(انظر شكل رقم 1-2 خطوات تحضير واعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية).

أ. دراسة الوضع الاقتصادي والمالي للبلاد :

تبدأ الخطوة الأولى في عملية تحضير الموازنة في المملكة بإجراء دراسة الأوضاع الاقتصادية والمالية في البلاد للسنة المالية القادمة. وتشارك فيها وزارة المالية والاقتصاد الوطني (مثلة في بدايتها الموازنة العامة وإدارة الإيرادات العامة) ووزارة التخطيط. ويقيم إعداد كادر عما يتوقع الحصول عليه من إيرادات، وما يتوقع صرفه من نفقات في العام القادم. ويقوم وزير المالية والاقتصاد الوطني بتقديمه إلى مجلس الوزراء كما يقوم وزير التخطيط بتقديم تقرير عن خطة التنمية (الخمسية) وما يتوقع تنفيذه منها في السنة المالية القادمة. وعلى ضوء المناقشات، في مجلس الوزراء، وما يتم الاتفاق

عنه من سياسة مالية، بتحديد الإطار العام والخطوط التعريضة لموازنة الدولة للسنة المالية القادمة (ويتولى وزير المالية والاقتصاد الوطني إبلاغ ذلك في المسؤولين في وزارته ولا سيما إلى المسؤولين في أجهزة الموازنة العامة).



ب. إصدار تعميم الميزانية العامة⁽¹¹⁾

تعد إدارة الميزانية العامة تعميم الميزانية، وتوزعه على الوزارات والمصالح الحكومية، ويتضمن التعميم عادةً التعليمات الواجب مراعاتها عند تحضير مشروع الميزانية، وترفق بالتعميم نموذج موحدة لتحضير مشاريع الميزانيات عليها. كما يُعَدُّ في التعميم، مواعيد تقديم مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية، إلى إدارة الميزانية العامة (يُجدر التنويه إلى أن وحدة الميزانية العامة تُدعو باستمرار إلى وجوب مراعاة الاقتصاد التام، وضغط النفقات عند التقدير.)

ج. تحضير الميزانية في الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة :

تبدأ عملية تحضير الميزانية في الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة فور تسلمها تعميم الميزانية فيقوم الوزير، أو مدير المنظمة، بإبلاغ محتويات التعميم إلى جميع المصالح والإدارات التابعة له، ويحدد لها الخطوط العريضة لميزانية الوزارة للسنة المالية المقبلة، ويطلب منها التقيد والالتزام بما جاء في التعميم من تعليمات، كما يحدد لها موعداً لالتجاء من إعداد مشاريع ميزانيتها، ويطلب منها أن تدعم طلباتها بالوثائق والمستندات اللازمة.

تشكل (بعد ذلك) في كل وزارة، أو مصلحة، لجنة مركزية لتحضير الميزانية، تتكون عادة من مدير عام الشؤون الإدارية والمالية للوزارة أو للمصلحة، ومن مدير وحدة التخطيط والميزانية، ومدير وحدة التنظيم والإدارة، ومدير الإدارة الهندسية. وتتمتع هذه اللجنة بصلاحيات واسعة (أكبر من صلاحيات

(11) يُلَاقَى على تعميم الميزانية العامة، في بعض الدول العربية كمصر، على الشهور الثموري شمسية العام.

(12) حيث إن تعميمات نماذج إعداد الميزانية في المملكة العربية السعودية، أصبحت شبه ثابتة، ولا تغير كثيراً من عهد إلى آخر، كما أنها أصبحت معتمدة لدى الوزارات، لذا أخذت إدارة الميزانية العامة إلى المماثلة، في السنوات الأخيرة، نشرها إليها في التعميم، وهي التغييرات التي تحدث عليها، ولا توزعها سنوي على الوزارات. أما بخصوص الطلب من الوزارات بإعداد ميزانيتها للسنة المالية القادمة، وتحديد مواعيد تقديمها، فأخذ يصدر مؤخراً مع إبلاغ الوزارات لميزانيتها بعد اعتمادها (منذ بداية السنة المالية).

اللجان الفرعية، فيما يتعلق بدراسة وتنسيق مشاريع الميزانيات (التي تقوم بإعدادها اللجان الفرعية لتحضير الميزانية)، كما تشكل لجان فرعية لتحضير الميزانية، في الوحدات الإدارية، التي تتكون منها الوزارة أو المصلحة، وتتألف اللجنة الفرعية، من مدير الشؤون الإدارية والمالية، ورئيس قسم الشؤون المالية، ورئيس قسم شؤون الموظفين، ومدير وحدة التخطيط والميزانية (إن وجدت) ومدير وحدة التنظيم والإدارة (إن وجدت)، وينضم إليهم مدير الإدارة الهندسية (إن وجدت)، عند تحضير ميزانية، الباب الرابع (المشاريع) .

وتعد عملية تحضير مشروع ميزانية في الوزارة أو مصلحة على النحو الآتي :

- 1- تقوم كل لجنة من اللجان الفرعية (لتحضير الميزانية)، بجمع البيانات عن احتياجات الإدارة (التي تعد مشروع ميزانية لها) للعام التالي، ويتم ذلك من خلال سلة الخدمة الموضوعية، أما زمن تقارير التقارير الميدانية التي يكون تعدادها المأخوذ من خلال إحصاءات وزارة، بعد ذلك، فتعد تقارير لتقدير احتياجات الإدارة لسنة المقبلة، ويشتمل هذا التقرير على: احتياجات، بأموال بشرية، مادية، والإحصاءات السنوية، التي تقوم الوزارة بالتحضير لها، ويتم توزيعها على الإدارات، التي تشمل في مشروع الميزانية، وذلك وفقاً لما تقرره قانونية، فبعد توزيع التقارير، التي أعدت حسب الميزانية الجديدة لسنة المقبلة، مماثلة لما كانت في السنة المالية السابقة، يتم توزيعها على اللجان الفرعية، في مشروع ميزانية الإدارة، التي أعدتها، من خلال فرق التحضير، إلى إدارتها، لكيية تحضير الميزانية في الوزارة، في السنة المقبلة .
- 2- تستلم اللجنة المركزية في الوزارة، مشروع ميزانية الإدارات، التي أعدتها، للجنة الفرعية، وتقوم، ثم تناقش كل مشروع ميزانية، مع مديرها، في الإدارات، ومن بعد، أعدت الخدمة الموضوعية، التي تقوم بها الإدارات، في وزارة، ويتعلق بتقديرات المخصصات لتلك الإدارات، ومخصصات الجيئات والأفراد، والمستندات.

التي نشئت وتدعم طلباتنا. وتحاول اللجنة المركزية التأكد من مطابقة مشروع الميزانية المقترح للإدارة مع أهداف الخطة العامة للتنمية، ومع تعاليمات الميزانية العامة للدولة.

وبعد انتهاء اللجنة المركزية من مناقشة ميزانيات الإدارات التابعة للوزارة أو المصلحة، تقوم (بعد ذلك) بعملية التنسيق والربط بين الأجزاء، بحيث تتوصل إلى تحضير مشروع ميزانية موحدة للوزارة أو المصلحة. كما تقوم بتبني الجدول الرئيسية المحترقة. ثم تعد مذكرة تفسيرية لمشروع ميزانية الوزارة أو المصلحة، توضح فيها أسباب الفروقات، والتغيرات الخاصة، بين ميزانية السنة الماضية الحالية، وميزانية السنة المالية المقبلة (ويقوم رئيس لجنة الميزانية والأعضاء الآخرون المشاركون في إعداد مشروع الميزانية بالتوقيع على مذكرة الميزانية) ثم يعرض على الوزير لأطلاع عليه، وتوقيع الخطاب الذي يرفق بموجبه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني - إدارة الميزانية العامة. ويواصل مشروع ميزانية الوزارة أو المصلحة إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني. إدارة الميزانية العامة. ضمن حدود الموعد، المحددة لتذات في تعميم ميزانية المصلحة سابقاً للوزارات والمصالح الحكومية (المصادر من وزارة المالية والاقتصاد الوطني).

كما تقدم، يتضح لنا أن تحضير الميزانية في الولايات يخضع لمبدأين رئيسيين: بين المبدأ الأول، أن كل وحدة إدارية أدرى من غيرها، في تقدير نفقاتها لنفسه ثانية لقبلة. ويظهر ذلك في اشتراك عدد كبير من الموظفين، بمشؤون عمداً من الوحدات الإدارية. إذ تقوم كل وحدة إدارية بتقدير نفقاتها، وذلك، لكي يكون تقدير قريباً من الواقع، ويعكس احتياجات الوحدة الإدارية الحقيقية.

أما المبدأ الثاني فينص على ضرورة التنسيق بين مشروعات ميزانيات الوحدات الإدارية المختلفة، ليتم التوصل إلى مشروع ميزانية موحدة لكل وزارة أو مصلحة، وتظهر ضرورة التنسيق عندما تعاني بعض الوحدات الإدارية في طلب الاعتمادات الجارية ومشروعات مختلفة، أو في طلبات إحداث وظائف أو غيرها مما يسدعي التنسيق. لهذا فأنه على الأزدواجية والمباينة في الطلبات، وللمرئد بين مشاريع

الميزانيات في مشروع ميزانية موحد للوزارة، يلي بدرجة كبيرة، احتياجات الوحدات الإدارية، وينسجم مع سياسة تلك الوزارة، ومع السياسة العامة للدولة .

د. الإعداد في وزارة المالية والاقتصاد الوطني :

تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني بدور أساسي في إعداد الميزانية العامة للدولة، فهي تتولى القيام بالمهام التالية :

- 1 تخضير مشروع ميزانيتها (ميزانية وزارة المالية والاقتصاد الوطني) للسنة المالية، الذي يتضمن تقديرات النفقات لإدارتها المختلفة شأنها في ذلك شأن الوزارات الأخرى، وترسله إلى إدارة الميزانية العامة
- 2 إعداد تقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة ويتم ذلك بواسطة إدارة الإيرادات العامة (التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني) وتعاونها في ذلك، الجهات ذات العلاقة بتحصيل الإيرادات في المملكة .
- 3 إستلام مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية، بواسطة إدارة الميزانية العامة، ثم القيام بدراستها وتحليلها ومناقشتها مع المسؤولين في الوزارات والمصالح المختلفة .

وتتسم إدارة الميزانية العامة إلى عدة قطاعات⁽¹⁾ المختلطة منها، قطاع القوى العاملة، وقطاع الدفاع، وقطاع المواصلات، وقطاع التنمية الاجتماعية . وتقوم الأعمال في كل قطاع، بين موظفي القطاع، حسب الوزارات والمصالح الموجودة في الدولة، التي تدخل ضمن ذلك القطاع، وتتاط بكل موظف، مسؤولية دراسة وتحليل، ومناقشة مشروع ميزانية وزارة، أو مصلحة، أو أكثر، من الوزارات، والمصالح التابعة للقطاع . وعندما ترد مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح إلى إدارة الميزانية العامة، فإنها تحول إلى رئيس القطاع المختص، ثم إلى الموظف المختص في القطاع، لأجراء

(1) تتسم إدارة ميزانية العامة في المملكة العربية السعودية إلى القطاعات التالية : قطاع الدفاع، قطاع القوى العاملة، قطاع الأمر، قطاع الإسكان، قطاع الموارد الطبيعية، قطاع الإدارة، قطاع التجهيزات، قطاع البنديات، قطاع تنمية الاجنماعية، قطاع المواصلات، قطاع الرقابة كما هو اعلان في عام 1406 هـ

الدراسة والمناقشة . وتشمل الدراسة : الأبحاث الأربعة الموجودة في ميزانية المملكة . وعند الدراسة ، يؤخذ في الاعتبار التعليمات والتوجيهات الموجودة لديهم من المسؤولين في وزارة المالية والاقتصاد الوطني (من وزير المالية والاقتصاد الوطني) وزير المالية ، وزير الشؤون المالية والتنظيم ، وبراغمات التنسيق بين القطاعات . ومدى التوافق بين مشاريع الميزانيات وخطة التنمية . أما بخصوص مناقشة أبواب الميزانية الأربعة فتم على النحو الآتي :

مناقشة الباب الأول (الرواتب والتبدلات والأجر) :

تم مناقشة مشروع الباب الأول بواسطة لجنة مكونة من مندوبين عن إدارة الميزانية العامة ، والإدارة المركزية لتنظيم والإدارة ، والمندوبان العام للخدمة المدنية ، والوزارة المعنية . ويتركز النقاش عادة حول الوظائف الجديدة المقطوع بحدوثها ، والوظائف الشاغرة الموجودة في جهاز الوزارة . وبعد انتهاء المناقشة ، وتوصل اللجنة إلى اتفاق حول أمور الوظائف ، يقوم باحث الميزانية المختص بإجراء التعديلات اللازمة على تنديرات نفقات الباب الأول لتلك الوزارة كما يقوم بإعداد محضر بالأمور التي تم الاتفاق عليها .

مناقشة الباب الثاني (النفقات التشغيلية - النوازم ، والأجهزة ، والأثاث) :

تم مناقشة بند مشروع ميزانية الباب الثاني ذبابة وزارة بواسطة مندوب عن إدارة الميزانية العامة ورئيس القطاع المختص فيها ، ومندوب من الوزارة المعنية ، ويتركز النقاش عادة حول الزيادات المطلوبة لتبوء الإنفاق في هذا الباب وخصوصاً للبنود التي نقلت إليها اعتمادات ، خلال السنة المالية ، لعدم كفاية ما رصد لها ، وحصول عجز فيها ، وحول طلبات رصد اعتمادات لشراء السيارات والأثاث ، والأجهزة ، والآلات . وتأخذ بعين الاعتبار ، عند المناقشة ، لاعتمادات المرصودة للبنود في ميزانية السنة

1. قبل البدء بمناقشة مشاريع ميزانيات الوزارات والقطاعات الخدمية العامة ، يعقد اجتماع برؤساء القطاعات في إدارة الوزارة العامة مع وزير المالية والاقتصاد الوطني ، بحضور الاجتماع ، وكل الوزراء ، ومساعدات الشؤون المالية والتنظيم ، ويتلقى الحاضرون ، من وزير المالية ، توجيهات بشأن ميزانية السنة المالية القادمة ، والسياسة العامة ، والخطوط العريضة ، الواجب مراعاتها ، عند مناقشة ميزانيات القطاعات المختلفة .

المالية الخالية، والمناقشات التي تمت بين البنود (حلال لسنة ثالثة)، ومقدار الإيرادات العامة المتوقعة للدولة للسنة القادمة (التي قد تسح بزيادة الإنفاق على بعض بنود هذا الباب وذلك عند الحاجة إليها، أو قد تدعو أحيانا إلى فرض تخفيض على نفقات بعض بنود الباب عندما تستوجب ذلك الأوضاع المالية للبلاد). والوثائق والمستندات التي يقدمها مندوب الوزارة المختصة مدعم طلباته. وبعد التوصل إلى اتفاق بين المندوبين، يقرر باحث الميزانية -بمجرد التسديدات اللازمة على تقديرات بنود الباب الثاني تلك الوزارة.

مناقشة الباب الثالث (التشغيل والصيانة) :

ناقش ميزانية الباب الثالث، بطريقة مماثلة لمناقشة الباب الرابع، بواسطة مندوب من إدارة الميزانية العامة (من القطاع المخصص)، ومندوب من الوزارة المعنية. ويكون ذلك عندما تكون هناك برامج لتشغيل والصيانة تنفذ بموجب عقود بين جهات حكومية وشركات خاصة.

مناقشة الباب الرابع (المشاريع)

تتم مناقشة الباب الرابع، من قبل مندوبين يمثلون إدارة الميزانية العامة، والوزارة أو الجهة المعنية، ووزارة التخطيط (يكون المندوبون عدة على مستوى وكيل وزارة)، وبمخصوص النواحي تقنية (المخططات والمواسمات) فإنها تحال إلى وحدة تحليل التكاليف التابعة لإدارة الميزانية العامة (يعمل في الوحدة مهندسون من جميع التخصصات الهندسية) حيث يقوم الفنيون في الوحدة بدراسة الجوانب تقنية مع الفنيين في الجهات الحكومية الأخرى.

وحيث إن الباب الرابع يتضمن مشاريع بنوعيتها (المشاريع الجديدة والمشاريع تحت التنفيذ)، لذا فإن المناقشة تشمل هذين النوعين، إلا إن تركيزها يكون بشكل أكبر، على المشاريع الجديدة، لأن المشاريع تحت التنفيذ تعتبر التزاماً على الدولة، لا بد من ركامها، ولذا فإنها تعطى أولوية على المشاريع الجديدة عند توزيع الاعتمادات. وتناقش المشاريع تحت التنفيذ على ضوء المعلومات الواردة عنها في نموذج المشاريع تحت التنفيذ، والمتضمن بيانات وأرقام، عن الوضع المالي للمشروع في السنوات المالية

نسبته، وحركة الصرف على المشروع خلال السنة المالية الخالية. وتقديرات تكاليف الأعمال التي ستنتج من المشروع خلال السنة المالية المقبلة، واستناداً إلى هذه البيانات، يتم التوصل إلى تقدير المبلغ التي سترصد في الميزانية، للسنة المالية القادمة، للمشروع تحت التنفيذ، وتوزيع بقية تكاليف المشاريع، على السنوات التالية.

أما بالنسبة للمشاريع الجديدة،⁽¹⁾ فتتم مناقشتها على ضوء المعلومات الواردة في نموذج المشاريع الجديدة (الخاص بها)، والذي يتضمن معلومات تفصيلية عن المشروع (تتمس دراسات فنية له، وتكاليف، ولجدوى الاقتصادية)، واستناداً إلى ذلك، يتم تقدير المبلغ التي ستدرج في الميزانية للمشاريع الجديدة للسنة المالية المقبلة، وليقبة تكاليف المشروع موزعة على السنوات التالية.

بعد انتهاء مناقشة مشاريع ميزانيات جميع الوزارات والمصالح الحكومية بين مندوبي إدارة الميزانية العامة ومندوبي تلك الجهات، تنتهي المرحلة الأولى من مناقشة الميزانية العامة للدونة، وتلي ذلك، المرحلة الثانية، ويتم في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وإدارة الميزانية العامة، حيث يقوم موظفو إدارة الميزانية العامة بجمع وتنسيق مشاريع ميزانيات جميع الوزارات والمصالح الحكومية (بعد المداخلة مع الوزارات والمصالح والاتفاق معها على النفقات المرفق عليها بصورة مبدئية)، وإدراجها في جدول واحد (جدول إجمالي النفقات)، وتقارن بتقديرات الإيرادات لسنة المالية المقبلة (جدول إجمالي الإيرادات). ثم يعقد اجتماع مع وزير المالية والاقتصاد الوطني، بحضور موظفو إدارة الميزانية العامة، وتعرض في الاجتماع، نتائج المناقشات، مع الوزارات والمصالح على وزير المالية والاقتصاد الوطني،⁽²⁾ والجدول الإجمالي لتقديرات الإيرادات والنفقات، واقتراحات إدارة الميزانية العامة بخصوص

(1) كما طالب من الوزارات تقديم مشروع الجديدة مع بداية شهر محرم لإعفاء إدارة الميزانية العامة لوقت الكافي لمراجعتها، ومناقشتها، أما بخصوص مشاريع تحت التنفيذ، فكان يطلب تقديمها في منتصف شهر ربيع الأول، لأنها لا تحتاج إلى وقت كثير لمناقشتها (انظر إلى إيصال ميزانية السنة المالية 1404 / 1405 هـ الصادر عن وزارة المالية والاقتصاد الوطني بتاريخ 17/04/1404 هـ).

(2) يزود وزير المالية والاقتصاد الوطني، بنتائج المناقشات مع الوزارات، أولاً بأول، بعد انتهاء مناقشة مشروع ميزانية كل وزارة، ويتم ذلك بواسطة وكيل الوزارة لميزانية والتنظيم.

ميزانية السنة المالية المنتهية. وعلى ضوء ذلك يصدر وزير المالية والاقتصاد الوطني توجيهاته إلى إدارة الميزانية العامة. فإذا كان هناك عجز متوقع في ميزانية السنة المقبلة نتيجة لزيادة تشديرات النفقات، عن تقديرات الإيرادات، فهو يجد التوزيع بإدارة الميزانية العامة بتخصيص (ضبط) نفقات الوزارات (بنسبة معينة - مثلاً) لتقريب مقدار العجز المتوقع في ميزانية السنة المالية المنتهية، أو لتحقيق توازن الإيرادات والنفقات. أو بتحتيق فالض في ميزانية السنة المالية المقبلة. وبعد ذلك وعلى ضوء توجيهات الوزير يتم وضع مشروع ميزانية العامة للدولة. لتسنة المالية المقبلة، في صورتها النهائية. وتقوم إدارة الميزانية العامة بإعداد الجدول الإجمالي للإيرادات العامة، والنفقات العامة فتجمع كل الإيرادات في جدول واحد (جدول حروف أ) والإيرادات وتجمع كل النفقات في جدول آخر (جدول حروف ب) المتصورات، وتضع الجدولين، وتماصليهما في وثيقة واحدة، تشكل مشروع ميزانية للدولة لتسنة المالية المقبلة، ويرفق به مذكرة تفسيرية تتضمن تحليلاً مالياً واقتصادياً للإيرادات والنفقات، ثم ترفع مشروع الميزانية العامة مع المذكرة التفسيرية إلى وزير المالية والاقتصاد الوطني الذي يرفعه بدوره إلى مجلس الوزراء (كما تقوم إدارة الميزانية العامة بإعداد مشروع نظام الميزانية العامة، أو المرسوم الملكي الذي يحدد توجيه الميزانية العامة للدولة).

وفي نهاية مرحلة تحضير الميزانية، يجدر بنا أن نوضح ما يلي:

- (1) يحدث أحياناً أن يكون مجموع تشديرات الإيرادات أكبر من مجموع تشديرات النفقات بعد مناقشة مشاريع ميزانيات الوزارات لتسنة المالية المقبلة. وفي مثل هذه الحالة لا يحى سادرة أخذ برجه وزير المالية. مع تعني إدارة الميزانية العامة بالعودة إلى مشاريع ميزانيات الوزارات، وبإضافة عدد من المشاريع. فتم أصبحت لتسنوات المقبلة. إلى ميزانية السنة القادمة وذلك لتشير مقدار مناطق التوزيع (الميزانية) وتلتوسع في تنفيذ المشاريع.
- (2) أقر قرار مجلس الوزراء رقم (256) بتاريخ 1986م بقصد نص هذا القرار على ما يلي:
 - توافقاً على أن كل موازنة يتم درسيها من إدارة الميزانية العامة، وبعد عرضها على مدير
 - وزير المالية السابق لأمر مساعد من عبد الرحمن القنصر من قبل وزير المالية وزير كل وزارة، ورئيس كل مصلحة على حدة، وتسوية ما يمكن تسويته، وما لا يمكن من تسوية ذلك لمجلس الوزراء).

ونفقات انعام. ولذا فهو يرجح المستويين في إدارة الميزانية العامة. وفي تطبيقه بعد النفقات، وإلى تأجيل البعض الأخر، وإلى إلغاء البنقات التي يمكن الاستغناء عنها. وذلك عندما تزيد النفقات المطلوبة من قبل العوزات. عن الإيرادات المتدرة لمسة المالية الغنية.

3. مستويان مشروع نظام الميزانية العامة

نفسهم مشروع نظام (أو قانون) الميزانية العامة للدولة. في مدغم لأحيان.

يلي:

1. المصروع القانونية:

هناك تصور أساسية عامة أصبحت تدور، سريعاً ضمن مشروع نظام الميزانية العامة للدولة. فالنصوص التي تتعلق بتقديرات الإيرادات و النفقات الموزونة في نسبة مالية مثبتة. والإذن بحياية الإيرادات، وتجميع الأعمدة التي يؤمنها (الإيرادات) كمنها توجد نصوص خاصة بتحديد ميزانية كذلك المتعلقة بتقريب السنة المالية أو من بعد بؤ بعد أكثر... ويكون ذلك. ويكون... من حيث أن باب أو ياف آخر. أو من بعد بؤ بعد أكثر... ويكون ذلك. ويكون... من حيث أن باب أو ياف آخر. أو من بعد بؤ بعد أكثر... ويكون ذلك. ويكون... من حيث أن باب أو ياف آخر.

2. مداون الإيرادات العامة

تألفت ولاية الميزانية العامة من عدد كبير من المداون العامة التي هي...
 أيتمت، وتمكن بطاولة الإيرادات، ومداون النفقات، نسبة الكثير من المداون العامة...
 الميزانية العامة، ويمكن غير بعد في إيرادات الإيرادات، ونسبة المداون العامة...
 تمهيلية للإيرادات التي... من غيرها، وجد ذلك في نسبة... المداون العامة...
 وزير... في الميزانية العامة... المداون العامة...

3. مداون الميزانية العامة والأهم الأوطي:

تمسر وزارة المالية والاقتصاد الوطني- بإنا عن ميزانية الدولة. توجد في...
 الاقتصادية، وأنها في البلاد، والمداون العامة بين ميزانية الجديدة، والميزانية...

السابقة، والإحجازات التي تحققت في السنة المالية السابقة، والتوقعات للأوضاع الاقتصادية والمالية في البلاد لسنة المالية الجديدة. كما يتضمن توضيحاً لكيفية توزيع الاعتمادات المخصصة في الميزانية على كافة القطاعات، ونصيب كل قطاع منها (مثل قطاع الدفاع، وقطاع التنمية الاجتماعية، وقطاع التقاليد والمواهب... وغيرها من القطاعات). وبكلمة موجزة، فإن بيان وزارة المالية والاقتصاد الوطني يتضمن دراسة تامة لأوضاع البلاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية (والمصدر التنبؤي) لأن بيان وزارة المالية والاقتصاد الوطني لا يظهر ضمن وثيقة الميزانية تامة وإنما يوزع على وسائل الإعلام المختلفة من جرائد، ومجلات، وإذاعة، وتلفزيون، لينشر عند ظهور الميزانية الجديدة، ويأتي المزيد من الضوء على محتوياتها.

4. الأجهزة المتخصصة المختصة بتدعيم الميزانية العامة في المملكة:

تشارك في تحضير الميزانية العامة، في المملكة العربية السعودية، جميع الوزارات والمصانع والمؤسسات الحكومية. إذ يتم كل عام حكومي إعداد مشروع ميزانية لسنة المالية القادمة، ويناقش المشروع في إدارة الميزانية العامة. وتشارك في المناقشة أجهزة حكومية أخرى، وسيت إن شاء الله العديد من الأجهزة التي تساهم بدور رئيسي في عملية تحضير الميزانية العامة في المملكة، هذا فيما سنعرض هذه الأجهزة بإيجاز، مركزين على دورها في عملية تحضير الميزانية العامة، ومن أهم هذه الأجهزة ما يلي:

أولاً: الإدارة العامة للميزانية

ثانياً: الإدارة العامة للإيرادات.

ثالثاً: وزارة التخطيط.

رابعاً: الإدارة المركزية لتنظيم والإدارة.

خامساً: الديوان العام للخدمات المدنية.

أما ينظر على بيان وزارة المالية، في شهر نيسان-إسم حساب الميزانية العامة، أو المذكرة التفسيرية لميزانية العامة. ويأتي وزير المالية، حذاب ميزانية، في بعثر البلاد. عند اجتماع تسلمة تشريعية مناقشة ميزانية العامة الجديدة. كما يقوم بمعد سائر صحي يوضح له حسابات ميزانية العامة للدولة لسنة مالية المقبلة

ومستفدم، في ما يلي، عرضاً موجزاً عن تاريخ نشأتها واختصاصاتها.

أولاً - الإدارة العامة للميزانية

نشأتها :

الإدارة العامة للميزانية هي إحدى الإدارات الرئيسية في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتتبع وكيل الوزارة لشؤون الميزانية والتنظيم. أنشئت بموجب قرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني سنة 1377 هـ تحت مسمى مديرية الميزانية العامة (وتم إنشائها بعد صدور أول تعليمات منظمة للميزانية والخدمات في عام 1376 هـ وهي : التعليمات المالية للميزانية والحسابات الصادرة في 14/8/1376 هـ).

اختصاصاتها :⁽¹⁾

1. إضراح لإطار العام لشروع الميزانية العامة للدولة .
2. إعداد تعميم تحضير الميزانية وتوزيعه على الوزارات والمصالح الحكومية (يتضمن التعميم تعليمات ونماذج الميزانية العامة).
3. مناقشة مشاريع الميزانية العامة المقترحة من قبل الوزارات والمصالح الحكومية بالأشتراك مع مندوبي تلك الجهات (ووضع الملاحظات عليها) .
4. إعداد الميزانية العامة للدولة، وللمؤسسات العامة والبنديات ووضعها في صيغتها النهائية تمهيداً لرفعها إلى مجلس نوزراء لإقرارها .
5. متابعة تنفيذ الميزانية العامة، وإجراء المناقشات بين اعتمادات بتود الميزانية المختلفة وفقاً لمرسوم الميزانية العامة للدولة .
6. بحث الخلالات التي تنشأ أثناء السنة المالية، وتتطلب تصويلاً إضافياً، والتقدم بالاقترحات المناسبة بفرق التمويل الممكنة.
7. إجراء الدراسات حول تطوير وتحسين أساليب ونماذج إعداد الميزانية العامة.

(1) محمد شاکر عصفور التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية، (الرياض: معهد لإدارة العامة، 401 هـ)، ص 7.

ثانياً - الإدارة العامة للإيرادات نشأتها :

هي إحدى إدارات وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتتبع وكيل الوزارة لمساعدة للإيرادات الذي يرتبط بوكيل الوزارة للمستشارين المالية والحسابات. أما عن تاريخ نشأتها فيمكن القول أنها نشأت منذ صدور نظام وزارة المالية في المملكة عام 1351هـ، فقد بين النظام الداخلي لوزارة المالية الصادر في عام 1356هـ، أن من ضمن تشكيلات وزارة المالية ديوان الإيرادات، وحدد مهامه، ونصّر هذا الجهاز تدريجياً إلى أن أصبح إدارة عامة .

اختصاصاتها -

1. مراقبة حركة الإيرادات العامة في الدولة وتنفيذ التعليمات المالية الخاصة بها .
2. القيام بالتنسيق مع الأجهزة المختصة لوضع تشديرات الإيرادات والعوائد المالية من شركات الزيت والنفط والجمارك، ومصادر الإيرادات الأخرى، ووضع الدراسات والتعديلات الخاصة بذلك .
3. إصدار اللوائح والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الإيرادات .
4. العمل على تطوير وسائل حماية الإيرادات في الأجهزة الحكومية المختصة .
5. إعداد مشخصات حركة الإيرادات خلال العام، تبين فيها كافة أنواع الإيرادات، ومقارنتها بالإيرادات المقدرة في الميزانية العامة، مع دراسة أسباب التقصير في حصص أموال الدولة (إذا حدث تقصير أو عجز في الإيرادات) .

ثالثاً - وزارة التخطيط

نشأتها :

بدأت فكرة التسمية الاقتصادية في المملكة سنة 1378هـ بتشكيل لجنة التنمية الاقتصادية . وتبع ذلك تشكيل المجلس الأعلى للتخطيط سنة 1380هـ، ثم هيئة المركزية للتخطيط سنة 1384هـ . ونحولت هيئة المركزية للتخطيط سنة 1395هـ إلى وزارة التخطيط .

أختصاصاتها :

- 1 وضع الإستراتيجية والخطط الخمسية الخمسة لخطة العامة للتنمية
- 2 مراجعة الخطط الخاصة في كل وزارة ومصلحة حكومية، ومناقشتها مع مسئولين فيها، وإعداد الخطة الخمسية للدولة .
- 3 تقديم الخطة الخمسية لمجلس نورياء وجلالة الملك لاعتمادها
- 4 متابعة تنفيذ الخطة .

أما بخصوص دورها في إعداد الميزانية العامة للدولة فهو كما يلي :

- 1 وضع الأسس والعايير التي تسير عليها الدولة في ميزانيتها السنوية، وخاصة ما يتعلق بالناب الثالث (التشغيل و صيانة) والناب الرابع (المشاريع) وذلك من خلال تقدير المخصصات المالية لها، مع إعطاء الأولوية لكافية توجيه نظروف نظارة

- 2 تزويد وزارة المالية والاقتصاد الوطني العامة بدرجة الميزانية العامة، بالمشاريع لدرجة في خطة التنمية فراعاة ذلك عند مناقشة مشاريع ميزانيات لوزارات

- 3 المشاركة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني عند مناقشة مشاريع اللوزارات والمصالح الحكومية لسنة المالية المقبلة، وبداء تروى بشأنها (وأحياناً رفض إدراج بعض المشاريع ضمن الميزانية، إما لعدم درجتها في الخطة الخمسية، أو لأنها بشكائيف عالية غير ما هو مخصص لها في الخطة) .

- 1 تزويد وزارة المالية والاقتصاد الوطني بملاحظات ومقترحاتها حول لإطار العام لتسيزانية، وما ينبغي أن يكون عليه في السنة المقبلة من التاحيين الاقتصادية والمالية (ويكون ذلك قبل بداية مناقشة مشاريع ميزانيات الأجهزة الحكومية).

رابعاً - الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة

نشاتها :

تربط الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتبع وكيل الوزارة لشؤون الميزانية والتنظيم . وتم إنشاؤها في عام 1384هـ (بموجب

المرسوم الملكي رقم 19 وتاريخ 12/10/1981هـ. إلا أنها لم تبدأ بممارسة نشاطها الفعلي إلا في عام 1386هـ). وتعتبر من الأجهزة الاستشارية في مجال تنظيم الإداري (إلا أن لها دوراً فعالاً في مجال الميزانية، لا سيما في دراسة ومناقشة إحداث الوظائف الجديدة).

اختصاصاتها:

1. تبيين في ما يلي اختصاصات هذا الجهاز ذات العلاقة بالميزانية العامة:
 1. الاشتراك مع الإدارة العامة للعمليات بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في تحميل طلبات إحداث وظائف جديدة في الوزارات وأجهزة الدولة الأخرى.
 2. مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة قبل إدراجها في الميزانية.
 3. تطوير الأساليب التنظيمية في الأجهزة الحكومية المختلفة في جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد حاجاتها من القوى العاملة.
 4. القيام بتدراسات اللازمة للاستفادة من الآلات المكتبية والإلكترونية المتقدمة كوسائل توفير الجهد وتسهيل سير العمل والتوعية باستعمالها.

خامساً - الديوان العام للخدمة المدنية

نشأة الديوان:

يعتبر الديوان من أقدم الأجهزة الإدارية في المملكة، ومن الأجهزة التي تطورت وامت تدريجياً بتطور الإدارة في المملكة. فقد بدأ الديوان بوظيفة مأمور سجل بديوان النيابة العامة في سنة 1347هـ. وأصبح في عام 1358هـ يسمى «ديوان المأمورين والنعوذ المقررة» وكان تابعاً لوزارة المالية. وتغير اسمه في عام 1364هـ فأصبح ديوان الموظفين والتقاعد، وبقي تابعاً لوزارة المالية. وفي عام 1373هـ ربط برئاسة مجلس الوزراء وأصبح اسمه «ديوان الموظفين العام». وصدر في عام 1391هـ نظام خاص بديوان الموظفين العام، وأصبح يعتبر جهازاً مستقلاً يعين رئسبه بأمر ملكي. وتغير اسمه في عام 1397هـ وأصبح «الديوان العام للخدمة المدنية».

(تخصصات التدبير):

حددت المادة لخاصة من نظام مجلس الخدمة المدنية المهام الرئيسية للتدبير عنى

النحو الآتى :

- 1- ترقية تنفيذ أنظمة الخدمة المدنية واللوائح والقرارات المتعلقة بها .
- 2- إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالخدمة المدنية، وخاصة تصنيف الوظائف، والأجور، والبدلات، والتكافآت والتعويضات.
- 3- إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية .
- 4- اقتراح الأنظمة واللوائح المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية وتطبيقها إلى مجلس خدمة المدنية .
- 5- وضع القواعد والإجراءات الخاصة باختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظائف لشاغرة .
- 6- تصنيف الوظائف واقتراح الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات والتكافآت، ودراسة الوظائف المتقارب إحدائهم للتأكد من مطابقتها لقواعد التصنيف .
- 7- مهام أخرى (لا ترى ضرورة لذكرها هنا)

أما بالنسبة للمهام ذات العلاقة بالميزانية العامة، فإن المهمة رقم (6) ، تصنيف الوظائف ، لقواعد التصنيف ، تعتبر المهمة الأساسية ذات العلاقة بإعداد الميزانية، ولذا يشترك مندوب عن التدبير العام للخدمة المدنية، مع مندوب عن الإدارة المركزية لتنظيم والإدارة، ومندوب عن إدارة الميزانية العامة، ومندوب عن الوزارة، عند مناقشة الباب الأول، ولا سيما لدراسة الوظائف المطلوب إحدائهم، وللتأكد من مطابقتها لقواعد التصنيف، واقتراح الرواتب والبدلات، التي ستدفع لها .

5- مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تواجه عملية تحضير الموازنة العامة في المملكة العديد من المشكلات والمشكلات والمعوقات، ويمكننا تقسيم هذه المشكلات إلى قسمين :

مشكلات تحضير الموازنة من منظور إدارة الميزانية العامة

ب مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية .

وفيما يلي تفصيل هذه المشكلات .

أ. مشكلات تحضير الموازنة العامة من منظور إدارة الميزانية العامة :

يرى الباحثون في إدارة الميزانية العامة أن مشكلات تحضير الموازنة من وجهة نظرهم تنحصر في الآتي :

١- غياب إحداهن وظائف من قبل الأجهزة الحكومية .

٢- عدم توفر الخدمة في رسم خريطة المنظمة للمنظمة (المعهد) مما مشروع الموازنة .

٣- غياب الاعتمادات لبيروت الباب الأول (الترتيب) والبيانات والبيانات (النفقات التشغيلية) النفقات التشغيلية (المصروفات الإدارية)

٤- غياب الاعتمادات للباب الرابع (المشاريع) وعدم توفر الخدمة في قدرات المؤسسة .

٥- عدم توفر البيانات المالية في بعض المؤسسات مما لا يسمح بتحديد التكاليف في الموازنة العامة .

٦- عدم توفر البيانات المالية في بعض المؤسسات مما لا يسمح بتحديد التكاليف في الموازنة العامة .

٧- عدم وفرة البيانات المالية في بعض المؤسسات مما لا يسمح بتحديد التكاليف في الموازنة العامة .

٨- عدم توفر البيانات المالية في بعض المؤسسات مما لا يسمح بتحديد التكاليف في الموازنة العامة .

١- عبد الله النور، من إدارة الموازنة العامة - وزارة المالية والاقتصاد الوطني، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٩٩٠م، ص ١٠٠

ب. مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية :⁽¹⁾

يرى العاملون في الوزارات والمنصالح الحكومية، أن مشكلات الميزانية، كما يبدو لهم، تنحصر في الآتي :

1. عدم ثقة موظفي إدارة الميزانية العامة، في تقديرات الأجهزة الحكومية لاحتياجاتها بسبب وجود اعتقاد لديهم بأن بعض الأجهزة الحكومية تيسر الإيالة في تقديرها لاحتياجاتها عند إعداد مشاريع موازنتها.

2. تركيز المناقشة مع مندوبي إدارة الميزانية العامة على الوظائف الجديدة، بشكوى أكبر من غيرها، من بنود الميزانية .

3. عدم الظر بواقعية لاعتمادات بعض بنود لباين الأول والثاني، ففي الوقت، الذي يتكرر فيه انتهاء اعتماد البند، في كل سنة، قبل نهاية السنة المالية، ويتم إجراء المناقشات له، ويكون تصرف على البند شبه ثابت تقريباً، ولا بد من التصرف عليه، نجد أن إدارة الميزانية العامة لا تستجيب لطلب زيادة اعتمادات البند، مع عملها مسبقاً، بأن الاعتمادات المخصصة له مستنفذ في وقت مبكر من السنة المالية المقبلة، وتستجري له مناقشة أثناء تلك السنة .

4. عدم التزام الموظفين بإدارة الميزانية العامة، بما يتم، لإتفاق عليه معهم، أثناء المناقشات، بحجة أن هذا الأمر، خاضع لنتائج النهائية عند مناقشة القطاعات الأخرى . ولذا قد تحدث تعديلات كثيرة، بعد المناقشة، ولا يحاط مندوبو الجهات الحكومية بها عمداً.

5. عدم كفاية المدة المخصصة لمناقشة مشاريع الميزانيات للجهات الحكومية . إذ لا يتيح قصر مدة المناقشة، الفرصة الكافية، لموظفي إدارة الميزانية العامة، للإطلاع بشكل تفصيلي، على ما تقدمه الجهات من وثائق ومستندات ومبررات تدعم متطلباتها من الاعتمادات المالية للبنود والمشاريع، التي تقربها في مشاريع الميزانيات للسنة المالية القادمة .

(1) أخذت هذه المشكلات من دراسي برنامج الإدارة المالية المتقدمة، الدورة الخامسة المتقدمة، في ندوة من 28/4-29/4-30/4-1405 هـ، معهد لإدارة المعلمة - الرياض

ب. مشكلات تخصيص الموازنة من منظور إدارة الميزانية العامة .

ج. مشكلات تخصيص الموازنة من منظور لأجهزة الحكومية .

وفيما يلي تفصيل هذه المشكلات

أ. مشكلات تخصيص الموازنة العامة من منظور إدارة الميزانية العامة :

يرى الممارسون في إدارة الميزانية العامة أن مشكلات تخصيص الموازنة من وجهة نظرهم، تنحصر في الآتي (1) :

- 1- التباين في ذات إحدى الوظائف من قبل الأجهزة الحكومية
- 2- عدم توفر الدقة في رسم الخريطة التنظيمية للمنظمة (المعد لها مشروع موازنة)
- 3- التباين في الطلب الاعتمادات لبسوة الباب الأول (الرواتب والتبديلات والأكسوز) والباب الثاني (التلفقات التشغيلية -تصرفات الإدارية)
- 4- التباين في طلب الاعتمادات للباب الرابع (الشارج) وعدم توافر الدقة في الترويضات الخاصة بها .
- 5- عدم توفر مشروع الموازنة بشكل الحاسم، وبالتالي يتأخر المراسلات الكافية لتوفير الموازنة العامة بواسطة الوزارة من شأنها أن يتأخر عن وظائفها .
- 6- عدم توافر عدد المشاريع الممولة من الميزانية العامة (المشاريع) بما يتواءم مع احتياجاتها .
- 7- عدم وضوح شروط خصومات الاعتمادات الممنوحة في مشروع الموازنة
- 8- عدم اكتمال بيانات بعض الميزنة في الميزانية العامة، الأجهزة، الأزمات، .. . وبحسب ذلك .

(1) عبد الله المسكوي، بحث عن الموازنة العامة، وزارة المالية والاقتصاد الوطني، الرياض، 1997، ودور الإدارة العامة، ص 103

ب. مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية :⁽¹⁾

يرى العاملون في الوزارات والمنشآت الحكومية، أن مشكلات تحضير الموازنة كما تبدو لهم، تنلخص في الآتي :

1. عدم ثقة موظفي إدارة الميزانية العامة، في تقديرات الأجهزة الحكومية لاحتياجاتها، بسبب وجود اعتقاد لديهم بأن بعض الأجهزة الحكومية قبل أو المباشرة في تقديرتها لاحتياجاتها عند إعداد مشاريع موازنتها.
2. تركيز المناقشة مع مندوبي إدارة الميزانية العامة على الوظائف الجديدة، بشكل أكبر من غيرها، من بنود الميزانية .
3. عدم النظر الواقعية لاعتمادات بعض بنود تباين الأول والثاني، ففي الوقت، الذي يتكرر فيه انتهاء اعتماد البند في كل سنة، قبل نهاية السنة المالية، ويتم إجراء لمفالات له، ويكون الصرف على البند شبه ثابت تقريباً، ولا بد من الصرف عليه، نجد أن إدارة الميزانية العامة لا تستجيب بطلب زيادة اعتمادات البند، مع عملها مسبقاً، بأن الاعتمادات المخصصة له مستنفذ في وقت مبكر من السنة المالية المقبلة، وتستجري له مناقشة أثناء تلك السنة.
4. عدم التزام الموظفين بإدارة الميزانية العامة، بما يتم الإتفاق عليه معهم، أثناء المناقشات، بحجة أن هذا الأمر، خاضع للنتائج النهائية عند مناقشة القضاة الأخرى . وذاً قد تحدث تعديلات كثيرة، بعد المناقشة، ولا يحاط مندوبو الجهات الحكومية بها علماً.
5. عدم كفاية المدة المخصصة لمناقشة مشاريع ميزانيات الهيئات الحكومية، إذ لا يتيح قصر مدة المناقشة، الفرصة الكافية، لموظفي إدارة الميزانية العامة، للاطلاع بشكل تفصيلي، على ما تقدمه الهيئات من وثائق ومستندات وميزانيات تدعم متطلباتها من الاعتمادات المالية للبنود والمشاريع، التي تعالجها في مشاريع الميزانيات للسنة المالية القادمة .

(1) أخذت هذه المشكلات من درسي برنامج لإدارة المالية المقدمة، الدورة الثامنة المتقدمة، في الفترة من 25/11/2008م إلى 20/12/2008م، مع معهد الإدارة العامة - الرياض.

١٠٤. اعتماد الموازنة العامة

١. المقصود باعتماد الموازنة العامة :

يقصد باعتماد الموازنة العامة بقورها، أو إجارتها، أو الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة . وتعتبر السلطة التشريعية في معظم دول العالم السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة . ولا أنه قد تناط بالسلطة التنفيذية صلاحية إصدار الأنظمة . وبهذا فإن السلطة التنفيذية تقوم بمهام اعتماد الموازنة .

ويعتبر اعتماد موازنة العامة ، لمرحلة الثانية في دورة الموازنة ، التي تلي مرحلة تحضيرها . فبعد الانتهاء من التحضير ، تعرض الموازنة على السلطة المختصة باعتماد الموازنة لاعتماده (الموافقة عليها وإجارتها) . وتسمى اللجنة المالية فيها ، دراسة مشروع نظام (أو قانون) الموازنة العامة . وتوصي ، في معظم الأحيان ، بإدانة على الموازنة العامة للدولة لسنة ائالية القادمة ، ويهري بعد ذلك التصويت على اعتمادها ، ولا سيما على أرقام الموازنة من نفقات وبيارات . ويكون التصويت إما إيجابياً أو تفصيلاً ، ويتم ذلك وفقاً للقوانين والأنظمة المنبئة في البلاد . وتجدر الإشارة هنا إلى توضيح معنى التصويت الإجمالي ، والتفصيلي ، على النفقات .

ففي حالة التصويت الإجمالي (فصلاً فصلاً) ، حيث يوافق على مشروع موازنة وزارة ما ، أو مصلحة ما ، ككل فإنها تعتبر في هذه الحالة وحدة واحدة . ويمكن إجراء المناقشات بين بنودها المختلفة ، حسب نصوص نظام (أو قانون) الموازنة العامة المتعلقة بالمناقشات ، ولا يجوز إجراء النقل من اعتمادات وزارة ما (فصل ما) إلى وزارة أخرى (فصل آخر) إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية) ، على هذا النقل .

أما إذا كان التصويت على الموازنة تفصيلاً (بدأً بنداً) ، فلا يجوز النقل من بند إلى بند آخر . في اعتمادات موازنة الوزارة نفسها ، إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية) على ذلك . وفي هذا تقييد للصلاحيات عند التنفيذ ، وهذا يؤدي حتماً إلى عدم توفر المرونة في نظام الموازنة ، إذ قد يظهر عجز في بعض بنود الموازنة وفائض في بنود أخرى ، وتكون لا يمكن الاستفادة من هذا الفائض بنقله إلى بنود التي حدث فيها عجز ، إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية) .

وبجمل الإغناء الخلفي في معظم دول العالم، إلى تصويت على الموازنة بشكل إجمالي (فصلاً عاماً)، وذلك لإعطاء السلطة التنفيذية المزيد من الحرية في التصرف في نقل الاعتمادات بين بنود الموازنة، وإعطاء الموازنة تعامة المرونة الكافية عند التنفيذ.

3. خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

يتولى مجلس الوزراء ورئيسه جلالة الملك في المملكة العربية السعودية، السلطتين التنفيذية والتشريعية، فهما يتحقق بالشؤون المالية، ولا سيما بالميزانية العامة.

وقد نصت المواد (28)، و (37)، و (38)، و (39)، و (43) من نظام مجلس الوزراء (نصاير بالمرسوم الملكي رقم 58 لعام 1377 هـ) على ما يلي:

المادة (28) : «شؤون الدولة المالية مرجعها مجلس الوزراء».

المادة (37) : «يصدق مجلس الوزراء سنوياً نظاماً ميسرية الدولة يشمل على تخمينات، القواردات والمصاريف لتلك السنة ويرفع لجلالة الملك لتصديقه، فإذا حلت السنة المالية وحالت أسباب اضطرارية دون تصديق الميزانية ويجب السير على ميزانية السنة المالية السابقة بنسبة إثني عشرية حتى صدور الميزانية الجديدة».

المادة (38) : «كل زيادة يراد إحداثها على الميزانية لا تكون إلا بموجب النظام أو بتأمر من مجلس الوزراء».

المادة (39) : «إجراءات تصديق الميزانية تجري حسب الأصول المقررة لإصدار الأنظمة ويصوت عليها فصلاً فصلاً».

المادة (43) : «الميزانية المتركة غير الناجية، وزارة من القوزارات، وحساباتها اختامية، يجري عليها ما يجري على ميزانية الدولة وحسابها تختامي من الأحكام».

ينضج بما تقدم الأمور التالية:

1. إن مجلس الوزراء، في المملكة العربية السعودية، هو المرجع في الشؤون المالية، فهو الذي يقر الإطار العام، والمخطوط السريضة لميزانية الدولة للسنة المالية المقبلة (على ضوء دراسة التوضيح الاقتصادي الداخلي التي تعدها وزارة المالية والاقتصاد الوطني - إدارة الميزانية العامة).

- 2 ان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بحل الخلافات التي قد تنشأ بين وزير المالية والاقتصاد الوطني من جهة، وبين الوزراء الآخرين من جهة أخرى .¹
- 3 ان مجلس الوزراء ورئيسه جلالة الملك هما الجهة المختصة باعتماد الميزانية في المملكة، أما بخصوص خطوات اعتماد الميزانية في المملكة، فتتم على النحو الآتي :

أ ترفع وزارة المالية والاقتصاد الوطني مشروع الميزانية العامة للسنة القادمة إلى مجلس الوزراء لدراسته واعتماده (وذلك بعد الانتهاء من مناقشته في وزارة المالية والاقتصاد الوطني ادارة الميزانية العامة) .

ب يحال مشروع الميزانية العامة إلى اللجنة المالية في المجلس لدراسته وتتكون اللجنة المالية من وزراء من ذوي الإطلاع على الشؤون الاقتصادية والمالية في البلاد، وتمتد اللجنة المالية دراسة عن مشروع الميزانية تبين فيها ملاحظاتها عليها، وتضع الملاحظات ضمن تقرير، تقدم إلى مجلس الوزراء .

ج. تعقد جلسة مجلس الوزراء برئاسة عادة جلالة الملك،² لمناقشة مشروع الميزانية وينتشر مشروع الميزانية عنى صوة تقرير وملاحظات اللجنة المالية، ويشارك في مناقشة جلالة الملك ووزراء، وقد يطلب من بعض موظفي إدارة الميزانية العامة حضور جلسة المناقشة، وذلك بقصد تفسير وتوضيح بنود الميزانية وما تحتويه من بنود .

د يصوت مجلس الوزراء عنى الميزانية العامة، ويكون التصويت عليها فصلاً فصلاً، وهذا من شأنه أن يوفر قدرأ كبيراً من المرونة عند التصديق، أكثر مما

1) ان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بحل الخلافات بين الوزراء في المملكة، بخصوص الميزانية، فدره جد، وتحل معظم مشكلات الميزانية على مستوى وزراء المالية والاقتصاد

2) تعتبر جلسة مجلس الوزراء لمناقشة ميزانية، من الخطوات الهامة، وذلك نظراً لأهمية الميزانية، ويحضرها جلالة الملك، وينتهي في نهاية الجلسة خطباً، أو كلمة توجيهية في عيد الناصرة، يعلن فيها الميزانية العامة للدولة .

- لو كان التصويت عليها بنجاح - ففي هذه الحالة (عندما يصوت على الميزانية فصلاً فصلاً) يوافق المجلس على مشروع ميزانية لوزارة أو المصلحة ككل - وبمكس (بحوز) إجراء مناقشات بين بنودها المختلفة حسب نصوص نفاذ الميزانية العامة (ما يتعلق بالميزانيات منها) .
- د. يرفع مشروع الميزانية إلى حلافة نفلت ليصادق عليها. ونصدر بموجب مرسوم ملكي ويتضمن المرسوم الملكي، عادة، نصوصاً (مواداً) تبين تقديرات الإيرادات، والتفقات. فليست الثانية القادمة، واعتماد التشكيلات الإدارية ونحو ذلك .
- و. تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني⁽¹⁾ بإبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بميزانياتها المعتمدة، وترفق به تعليماتها بخصوص تنفيذ الميزانية كما تقوم بإبلاغ الميزانية إلى المراقبين المحليين (المصنفين المحليين) وديوان المراقبة العامة، ليباشروا أعمالهم في المراقبة على تنفيذ الميزانية العامة (وبذلك تبدأ المرحلة الثانية، وهي مرحلة تنفيذ الميزانية العامة) .

(1) يقصد وزير مالية والاقتصاد الوطني مؤمراً مسخفاً يعني فيه التصويت على ميزانية جديدة، وذلك بعد مصادقة حلافة نفلت عليها، وصلورها في بداية السنة المالية . كما يقوم وكيل وزارة المالية لتنفيذ الميزانية والتنظيم بشكل التصويت على الميزانية الجديدة بواسطة أجهزة الإعلام المختلفة. كالنشر، والإذاعة، والصحف، والمجلات. والهدف من ذلك، هو إعطاء معلومات كافية للمواطنين عن أنواع الخدمات التي تقدمها الدولة لهم، وبين مختلف أوجه الإنفاق الحكومي التي تخصصها الميزانية الجديدة ويقوم الوزراء ومدير المصالح والمؤسسات العامة، بتدوير المال، فيما يتعلق بميزانيات الأجهزة التي يرأسونها

أسئلة المناقشة

1. وضح المقصود بدرجة الموازنة العامة، وبين مراحلها؟
2. ماذا تعبر السلطنة التنفيذية السنطة الأفضل لتقييم تحضير الموازنة العامة؟
3. اشرح الخطوات التي تمر فيها ميزانية المملكة العربية السعودية أثناء مرحلة التحضير؟
4. بين دور وزارة المالية والاقتصاد الوطني في مرحلة تحضير الميزانية العامة؟
5. ذكر المحثبات التي يتضمنها عادة مشروع نظام الميزانية العامة؟
6. اشرح طريقة اعتماد الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية؟
7. بين دور وزارة التخطيط والإدارة المركزية للتخطيط والإدارة في تحضير الميزانية في المملكة العربية السعودية؟
8. تكلم عن مشكلات تحضير الميزانية العامة في المملكة من منظور الأجيال الحكومية المختلفة؟
9. تكلم عن مشكلات تحضير الميزانية العامة في المملكة من منظور إدارة الميزانية العامة؟
10. تكلم عن خطوات اعتماد الميزانية في المملكة العربية السعودية؟

تنفيذ الموازنة العامة

اهداف تنفيذ الموازنة العامة:

مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية

عمليات تنفيذ الموازنة العامة

تصحيح الموازنة العامة

اشفاقيات

الحساب المقامي

الدال الاجتماعي

الأجهزة المركزية المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة

السرية السعودية

مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة

اسئلة للمناقشة

الفصل الرابع

تنفيذ الموازنة العامة

يُصَدُّ بتنفيذ الموازنة العامة إخراج محتوياتها إلى حيز الوجود . ويتم ذلك . بشكل رئيسي ، بتحصيل الإيرادات التي أُجيزت جبايتها . وصرف النفقات المعتمد صرفها . وتقوم السلطة التنفيذية : بواسطة أجهزتها المتعددة (الوزارات . والمصالح) بعمليات تنفيذ الموازنة المختلفة .

وتختص المملكة العربية السعودية . في مرحلة التنفيذ . تبدأ في الوزارات والمصالح فور استلامها ببلوغ وزارة المالية والاقتصاد الوطني بموازناتها المعتمدة . فتقوم (الوزارات والمصالح) بالبذء بتنفيذ ما اعتمدت عليه من اعتمادات . وتحصيل الإيرادات التي أُجيزت جبايتها

وتتطلب دراسة تنفيذ الموازنة العامة إن تناولت بالبحث الموضوعات التالية :

- أ. أهداف تنفيذ الموازنة العامة .
- ب. مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية .
- ج. عمليات تنفيذ الموازنة العامة .
- د. تصحيح الموازنة العامة .
- هـ. المرافقات
- و. الحساب الختامي .
- ز. المال الاحتياطي .
- ح. الأجهزة المركزية المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية
- ط. مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة .

وتوضح فيما يلي هذه الموضوعات .

1. أهداف تنفيذ الموازنة العامة

ترمي عملية تنفيذ الموازنة العامة إلى تحقيق ما يلي⁽¹⁾ :

1. مراعاة الحدود المالية :

يسير التنفيذ بالحدود (القيود) المالية التي تضعها السلطة التشريعية ، من الأمور الواجب مراعاتها بواسطة السلطة التنفيذية ، عند تنفيذ الموازنة العامة . ويستمد نجاح التنفيذ بدرجة كبيرة ، على الحد من تجاوز الاعتمادات المرصودة في الموازنة للموزرات والمصالح الحكومية . ويحدث التجاوز ، لأسباب متعددة ، منها ، عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لبعض أوجه الإنفاق . وذلك إما بسبب التخطيط والتقدير ، غير الدقيق . من جانب الموزرات والمصالح ، لأحتياجاتها (المتوقعة) خلال السنة المالية المقبلة ، أو بسبب التنفيذ السيء للموازنة ، كما يحدث أحياناً ، بسبب التخفيض (التمثولي ، غير المدروس) لبعض بنود الإنفاق لموزرات بواسطة إدارة الموازنة العامة .

2. تلبية ضرورة التنفيذ :

من الضروري توفير المرونة الكافية في الموازنة . عند التنفيذ ، وذلك لمواجهة الأوضاع والظروف المتغيرة ، ولا سيما ظروف تولد الاقتصاديات والمالية ، وظروف البرامج والمشاريع المراد تنفيذها . وتعتمد المرونة في تنفيذ الموازنة العامة ، إلى حد كبير ، على كيفية موافقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة (التصويت عليها) فقد يكون إما فصلاً فصلاً ، أو بنداً بنداً ، وعلى الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية لتفادي الاعتمادات بين بنود - وأبواب - الموازنة العامة . وتوفر درجة كبيرة من المرونة ، تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات تقبل الاعتمادات بين بنود ، وأبواب ، الموازنة العامة كما أن وجود اعتمادات للمشاريع القطاعية ، واعتماد احتياطي

(1) Jesse Buckland, Government Budgeting, pp. 367-348

تشر هذه الأعداد، أهدافاً نظامية وإجريدية (١٦)

للموازنة ، يساعد في توفير بعض المرونة العامة ، إذ يكون بالإمكان ، اللجوء إلى هذه الاعتمادات ، والنقل منها ، عند الحاجة (حسب نصوص نظام الموازنة العامة) .

3. تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وتمثل في تخفيض الاستنزاف الاقتصادي و الاجتماعي والمالي ، ومعالجة مشكلات التضخم والكساد ، وتحقيق معدل نمو اقتصادي مناسب ، وتشجيع القطاع الخاص ، وتقديم الخدمات ، ودعم عملية التنمية ،شاملة في البلاد .

4. حسن إدارة الأجهزة الحكومية ، بحيث يتم تقديم الخدمات ، وتنفيذ المشاريع ، بأقل تكلفة ممكنة .

ب. مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف المحاسبية :

تتسم أعمال تنفيذ الموازنة العامة ، فيما يخص الإيرادات والنفقات ، إلى قسمين رئيسيين هما ، أعمال (أو وظائف) إدارية ، وأعمال (أو وظائف) محاسبية .⁽¹⁾

أما الأعمال الإدارية ، فتشمل الأعمال التي تنسب حقوقاً تلحق عنى الدولة كترقيع عقد شراء أجهزة وآلات ، أو ترمية بناء سى ، أو مثلثة طريق معين (عنى مقارن ما) ، والأعمال التي تحدد قيمة الضرائب ، ورسوم ، المترتبة للدولة ، عنى المواضين . ويقوم بهذه الأعمال ، موظفون إداريون ، كوزراء المحنصين ، ومديرى الأجهزة الحكومية ، أو من ينوب عنهم ، ولذا نسمى بالوظائف الإدارية ، وتتضمن ، بشكل عام ، أعمال تحقيق الإيرادات ، وأعمال تقدير النفقات (عقد الثقة ، وتصنيفها ، والأمر بصرفها)

أما الأعمال المحاسبية فتتضمن عمليات قبض الإيرادات ، ومعالجة دفع النفقات (إلى مستفيها) ، ويقوم بها أبناء نفس الفريق ، ولجنة ، والمحاسبون .

ويجدر مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية ، أساساً من المبدأين الهامتين في مجال تنفيذ الموازنة العامة ، التي يتوجب مراعاتها ، ويعني مبدأ المبدأ أنه لا

(1) حسن عوف ، مرجع سابق ، ص 178

(2) حسن عوف ، مرجع سبق ، ص 198

يجوز للموظف الذي يتولى صلاحية الأمر ، والتقرير - أن يتولى صلاحية التنفيذ (أي أن لا يقوم موظف واحد - أو جهاز واحد - بجميع الوظائف الإدارية - والمالية - كي لا يفسح المجال - إمام التلاعب ، سوء استخدام الأموال العامة)

أما مبررات الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية فتتلخص بما يلي :
 ضمان سلامة تحصيل الإيرادات ، وعدم إفساح المجال للتلاعب ، وإسداء استعمال الأموال العامة - فكلما كان هناك أكثر من موظف واحد - يشتركون في عمليات تحصيل الإيرادات ، ودفع النفقات - كلما كانت إمكانية التواطؤ - واختلاس الأموال العامة قليلة (وذلك بسبب صعوبة تفاهيم على مثل هذه الأعداء ، وسبب قيام بعضهم بالرقابة على أعمال البعض الآخر)

2. تمكن وزارة المالية (والاقتصاد الوطني) من ممارسة الرقابة على الوزارات والمصالح الأخرى - بواسطة المالية هي المسؤولة عن ترويل الحاجات العامة ، وعن إدارة أموال الدولة

3. مراعاة الاختصاص في توزيع الأعمال ، فليس من الضروري أن يتقن موظف واحد عدة أعمال. فلا يشترط في الموظف الإداري ، أن يكون خبيراً في الشؤون المالية والحسابية.

ج- عمليات تنفيذ الموازنة العامة :

يتضمن تنفيذ الموازنة العامة ثلاثة أنواع من العمليات هي :

1. عمليات تحصيل الإيرادات التي أجهزت جبايتها (تنفيذ الإيرادات) .
2. عمليات صرف النفقات التي اعتمدت لها الأموال (تنفيذ النفقات)
3. عمليات خزينة العامة .

ونقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لهذه العمليات :

1. تحصيل الإيرادات العامة :

تتم عمليات تحصيل الإيرادات بواسطة وزارة المالية (والاقتصاد الوطني) والوزارات ، والمصالح الأخرى ، التي تقوم ببيع بعض الخدمات للجمهور كوزارة

البرقي والبريد واخلاف ، التي تقوم بتحصيل رسوم الطوابع ، والتلكس ، وبيع الطوابع .

أما بخصوص الإيرادات العامة ، فننتج عادة عن نوعين من الضرائب . هما :
الضرائب المباشرة . والضرائب غير المباشرة . ويقصد بالضرائب المباشرة . تلك
الضرائب التي توجد علاقة مباشرة بين المكلف ومصنعة الضرائب . ونجيب بواسطة
جداول . أو كشوفات (قوائم) اسمية يذكر فيها إسم المكلف . ومقدار ضريبة
مفروضة عليه . ومن أنواع الضرائب المباشرة : ضريبة عني يدخل . وعلى رأس
أمال الأراضي ، والجماعي . والأسم . ونسندات) .

أما بالضرائب غير المباشرة ، فهي التي نشأ بمجرد حصوله ومنتج حبة . كأن
تسحق الضرائب جمركية لدى دخول بضاعة ما إلى البلاد ، أو بحسبة الإنتاج أو
الاستهلاك ، كضرائب على السلع . (ويقت في الضرائب غير المباشرة . إنتاج ضريبة
الجدول الاسمية . لعدم معرفة الوحدات الإدارية) في مصانع تحصيل الإيرادات)
سبقاً أسماء المكلفين . والمبالغ الواجب جبايتها منهم . لتنظيم جداول تكليفهم بها) .

وبخصوص عمليات تحصيل الإيرادات ، فإن الأجهزة الإدارية المسؤولة عن
التحصيل (كوزارة المالية ، ومصنعة الزكاة والدخل . وغيرها من لوزارات والمصانع)
تقوم أولاً بالتنقش عن المواد الخاضعة للضريبة ، ثم بإحصائها ، وتحديد مطرحتها .
وغيره تعديل لضريبي عليها ، وتنظيم جداول . أو أوامر القبض . بالضرائب متحققة .
ويقوم بهذه العمليات موظفون إداريون . أما العمليات التالية . وهي عمليات الجباية .
وتحصيل الأمور ، وتبديدها في سجلات الإيرادات ، فتقوم بها أبناء الصناديق ، وأجباء
والخاسيون . ومن يقوم مكاتبهم . وتعتبر من الوظائف الحسبية

وبشكل عام ، تنتمي لوزارات ، والمصانع المختلفة ، تحصيل الضرائب والرسوم
والإيرادات الأخرى . الواقعة في حدود اختصاصها . ثم تورد حصونها إلى الخزينة
العامة . أو إلى البنك المركزي للدولة (مؤسسة البنك العربي السعودي) ، وتوضح
الأنظمة والتعليمات المالية في كل بلد ، كيفية تحصيل الإيرادات العامة .

(١) تنص المادة ٣٩ من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٩ بتاريخ
١٠/١١/١٣٧٧هـ على ما يلي : "يوزم أن تسلم جميع واردات الدولة إلى الخزينة العامة لوحدة
وإن يجري قبدها وحدها بموجب الأوامر الصادرة نظاماً"

ويجدر التنويه، إلى أن للضرائب الأوتوية على جمع أسوان المدينين ، فلوزرة المالية. حظ الأولوية على جميع ممتلكات الشركات والأشخاص الذين هم مدينون بالضريبة، أو ملزمون بتوريدها ، وتخصيص الحكومة على دينها مرجح على كل دين ، ولا يصح لأحد المكلفين بمفادرة السعودية ، إلا بعد اثبتت من دفعه الضريبة ،⁽¹¹⁾

ولضمان تحصيل الضرائب ، ومختلف الترتيبات العامة ، وافق مجلس الوزراء بتاريخه رقم 3856 بتاريخ 1/20 / 1391) على طلب وزير المالية والاقتصاد الوطني لتعديم بتزويد مصلحة الزكاة والتدخل بتسوية رسمية من العقود التي يتم إبرامها بين فوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة وعن في حكمها ، وبين الشركات والمقاولين والمتهدين نسعوديين ، وغير السعوديين ، وحجز القسط الأخير من قيمة العقد . إلى أن تقدم الشركة أو المقاول ، أو المتهدي ، شهادة من مصلحة الزكاة والداخل . تثبت تسديد حساب الضرائب والزكاة معها

3. مصرف التفضات العامة :

تبدأ عمليات مصرف بعد تصديق الموازنة العامة ، أو اعتمادها . وتنتهي مع نهاية السنة المالية . وتقوم بعمليات مصرف جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة . وفقاً للأنظمة والتعليمات المالية المطبقة في المملكة وبوجه عام ، فإن الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة والمخصصة لتغطية نفقات الأجهزة الإدارية ، تشكل عند العمل ، الذي يجب أن لا يتم لها هذه الأجهزة عند الإنشائي . ومن الواضح ، أن وجود الاعتمادات ، يعني إمكانية إنفاقها ، ولا يوجد على الوزارات والمصالح ، إنشائي كمن الاعتمادات المحصنة لها .

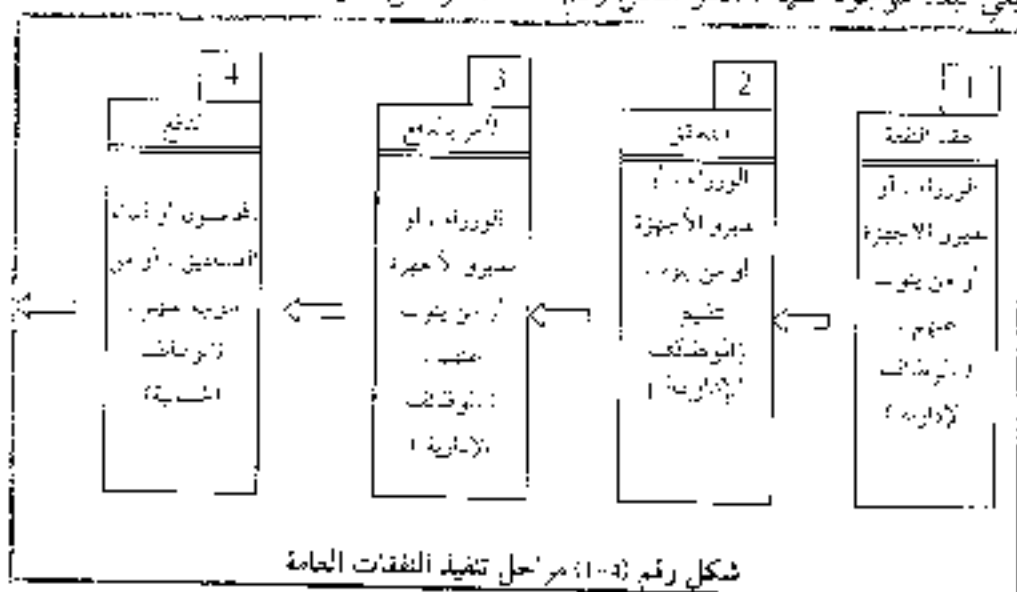
ويستوجب مصرف التفضات العامة ، مراعاة الأمور التالية:⁽¹²⁾

(11) قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم 1/20 الصادر في 20/1/1391هـ المادة 13

(12) المادة عند الرحمن عثمان - ويوس أحمد لبقديز - مرجع سابق ، ص 131

(13) حسن عويضة - مرجع سابق ، ص 111

1. أن تكون هناك رابطة حقوقية بين الدولة ودانيتها .
 2. أن تتأكد سهولة من قيام الدائن - صاحب السلفة - بالحصول المطشوب منه ، وإن تعدد مقدار الدين المطلوب عن هذا العمل .
 3. أن تصدر المرجع المختصة في الدولة أمراً إلى مسئولين عن الخزينة العامة بدفع قيمة السلفة المستوجبة .
 4. أن تدفع قيمة الدين من ائتمانيق - أو من وزارة المالية ، بعد التأشير عليها عن الرئيس المسئول .
- وتبين هذه الأمور - لمراحل التي تمر فيها عمليات تنفيذ السلفات العامة - وهي بالتحديد تسمى - مراحل عقد السلفة - والتحقق ، والأمر بالدفع - والسلف - وفيما يلي نبذة موجزة عنها (انظر شكل رقم 4-1) مراحل تنفيذ السلفات العامة .



أ. عقد السلفة

ويتم بالحيايم معمل من شأنه أن يجس الدولة مدينة - أو ينشئ حقوقاً للمدين عليها ، (وتسمى أحياناً مرحلة الإلتزام أو الإرتباط) ، ومن أمثلة ذلك - تعيين موظف - أو استئجار مبنى أو شراء أجهزة وآلات ، أو رسوم منافسة على أحد المتعاونين ، لتجهيز طريق - أو بناء مدرسة - فتمين موظف مثلاً ، يحصل الموظف ، دتناً ، والدولة

مدنية به بالراتب المحدد لتوظيفة المعين عينيها وينزوم لمرحلة عقد لفئة توفّر شرهين
أساسين هما :

أولاً : أن يصدر العقد عن سلطة المختصة ، وعالمها ما يكون الوزير المختص . أو
رئيس الجهة ذات الموازنة المستقلة . أو من يفوض بذلك حسب النظام .

ثانياً : صدور العقد في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة ، ولا بد من التأكد
قبل عقد التفتحة ، من وجود الاعتمادات المخصصة لها ، ولا يجوز تجاوز
الاعتمادات كما لا يجوز استعمالها في غير ما خصصت له .

ب. التحقق⁽¹⁾

ويكون بالتأكد من أن التعرف الثاني ، قد قام بتنفيذ الالتزامات التي تعهد بها
للدولة ، مما النسبة لتعيين موظف ، فإن التحقق : يعني التأكد من مباشرة الموظف لعمله
، وقبامه بواجبات الوظيفة . ويعني أيضاً قيام صاحب المنفى المستاجر : بتسليمه
تأشيرة . وقبام المشار بالتنفيذ الجرائي أو الكلي للمشروع ، حسب لالتزامي .
ويتضمن التحقق تحيد المبلغ الواجب دفعه . والتأكد من حلول مرصد استحقاقه ،
ومن أنه لم يسبق دفع المبلغ لصاحب الحق . ومن أن صاحب الحق ليس مديناً للدولة
حتى يسوى دينه بالمقاصة

ج. الأمر بالدفع :

ويعني صدور الأمر من الموظف المختص ، إلى الخزنة العامة . بصرف مبلغ
الدين المترتب في ذمة الدولة ، لصاحب الحق ، كما حدد في مرحلة التحقق . وتسحب
أوامر الدفع مباشرة على وزارة المالية لكي تقوم بمجرد وصول أمر الدفع . بإصدار
شيك مسحوب على مؤسسة النقد العربي السعودي بالمبلغ المطلوب لصاحب الجهة
المستفيدة (إذا كان المبلغ يزيد عن عشرين ألف ريال) . أما إذا كان المبلغ أقل من
عشرين ألف ريال ، فيعتمد سحب حوالة على صندوق الوزراء . ويجدر التنويه . إلى
أن الأمرين بالدفع هم الوزراء ، ورؤساء الجهات الحكومية ذات الموازونات المستقلة أو

(1) يقدر على التحقق أحياناً من تعيينه

مطلقة ، ومن يفوضون بذلك حسب النظام ، ويقوم هؤلاء ، بأعمال عقد تفتة ، وانتعير ، والأمر بالدفع (يقومون بالوظائف الإدارية) .

١٠ المبيع :

ويقصد به صرف المبيع لصاحب الحق . ويكون الدفع إما بموجب شيك سعودي ، على مؤسسة للتقد العربي السعودي ، ولم لصاحب حق ، أو يرسل بتكليف رسمي من الوزارة ذات العلاقة ، أو رسالة موجهة على صندوق الوزارة ، وتسليم الحوالة لصاحب الحق لاستلام القيمة على صندوق الوزارة أو المصارف .

ويشترط بالدفع هذه المستندات والمطابرين ، وعليهم أن يتأكدوا أن الأمر بالمبيع أو الحوالة ، مستحقة ، ولا تخلف الفوائد والتعويضات ائتمانية . وإن هناك استثناءات ، في البيعة (تسمح بالمرافعة ، وإن التعمية التي توجب عليها الأمر بالدفع ، لم تحت لثلاثة كما يجب عليهم أن يتحفظوا من شخصية من يدفعون إليه أية مبالغ مالية . وإن يدفعوا ، على ما بارت ثروة دولة (كترتيبها ، ويستهتم على استلام المبيوع) .

كما سبق بيين بدرجة ، كيفية تصديق بيعة أو طلب بيع أو وظائف إدارية والموظفين الشخصية في المملكة ، فالوزير ، ووزراء البلديات والكليات ذات الصلة ، المستقلة والذاتية ، يقومون بتدقيق المصلحة ، وبالتالي فإن المصدقين لهم الأمر بدفع ، أما عملية الدفع نفسه ، فيقوم بها المصارف ، وأعمال المصارف ، وفقاً لما من ذلك في بيان وحكامه ، وقاية على الفئات العامة ، وكذلك من زمة من زمة ، معون للاعب أو المختار لأمر الدولة .

ويؤيد أن نوضح هنا الدور الذي تقوم به مؤسسة التفتة العربي السعودي ، وإدارة الحسابات العامة التابعة لوزارة المالية ، ولافتتاح التوقي ، فيما يتعلق بالإجراءات العامة ، والنفقات العامة ، وبين ذلك حسب المنهج الاتي :

1. تقوم مؤسسة النقد العربي السعودي⁽¹⁾ بأعمال مصرف بنك الحكومة . فتورد فيها كافة إيرادات الدولة ، وتصرف منها مدفوعاتهما . وفقاً لتعليمات التي تضعها الحكومة ، والمبلغه إليها بوساطة وزير المالية (وفي المناطق التي لا توجد فيها فرع للمؤسسة ، فقد تم الاتفاق بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني وبنك الكويت التجارية ، والبنك الأهلي التجاري ، وبنك الرياض ، على أن تقوم فروع هذين البنكين بهذه المهام في المناطق)

2. تقوم إدارة الحسابات العامة⁽²⁾ في وزارة المالية والاقتصاد الوطني . بحفظ وضبط حسابات الخزانة بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، والوزارات والمصالح ذات الميزانيات المستقلة، وكذلك الحساب الإداري للمؤسسة النقد العربي السعودي ، والحسابات خاصة الأخرى التي تحتفظ بها مؤسسة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني . كما تتولى هذه الإدارة ، مراجعة جداول الحسابات الشهرية الخاصة بجميع الوزارات والمصالح ، وحصر الإيرادات والمصروفات الفعلية من واقعها بالنسبة لكل بند من بنود الميزانية ، وتقديم البيانات المطلوبة لذلك ، كتب تقوم هذه الإدارة بمراجعة الحسابات الختامية السنوية لجميع الوزارات والمصالح . ويأعداد الحساب الختامي للدولة .

3. عمليات الخزانة العامة :

تعتبر الخزانة العامة حلقة الوصل بين تخصيص الإيرادات ، وصرف النفقات . فجميع تنجيم إيرادات الدولة ، ومنها تصريح مصروفاتها . وهي تسع وزارة المالية⁽³⁾

وتقوم الخزانة العامة بمهمتين أساسيتين :

(1) نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (22) وتاريخ (25/10/1377هـ).

(2) تشكل إدارة الحسابات العامة بموجب مرسوم وزير المالية رقم (120) في 15/10/1386هـ ، وتضم المراسم الاختصاصات هذه الإدارة كما هي موضحة في المادة

(3) تعتبر إدارة الحسابات العامة والاعتمادات التابعة لوزارة المالية في المنطقة العربية السعودية ، الجهة التي تقوم بعمليات الخزانة العامة.

الأولى: تحصيل الإيرادات ، وحرف النفقات باسم الدولة .

الثانية: اتفوق بين عمليات التحصيل ، وعمليات التصرف ، والعمل على توفير الأموال اللازمة للتصرف عند الحاجة ، وإن لا يتعدى ما يطلب دفعه من الخزائن . في وقت ما ، انبأخ متوفرة فعلاً في هذه الخزنة .

ومن المعلوم ، أن التوازن بين الإيرادات العامة ، والنفقات العامة لا يتحقق في كل وقت وحظرة على مدار السنة . إذ يحدث ، أحياناً ، أن تتحصل إيرادات ، في شهر من أشهر ، تفوق ما هو مطلوب صرفه من الخزنة في ذلك الشهر ، وهذا يعني وجود رصيد إيجابي في الخزنة ، وهو أمر مرغوب فيه دائماً . كما قد يحدث ، أحياناً ، أن يتأخر تحصيل ، بعض الإيرادات ، في شهر ما ، وتقل الإيرادات عما هو متوقع تحصيله منها ، في حين تكون الدولة مضطرة للقيام بصرف بعض النفقات في ذلك الشهر ، وهذا يؤدي إلى أن تكون النفقات أكبر من الإيرادات ، وهذا يعني ، حصول عجز في الإيرادات (في ذلك الشهر) . ويستوجب هذا الأمر أن تقوم وزارة المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لسد هذا العجز الوقت : لضمان استمرار عمليات تحصيل الإيرادات . ويشكل هذا العمل ، صلب المهمة الثانية . من مهام الخزنة العامة . وهي ما يسمى بعمليات الخزنة . ويتضمن حصول على الأموال اللازمة لمواجهة العجز (اخصال على الإيرادات) . ويتم ذلك - بعدة وسائل منها ، لافتراض سدة لا تتجاوز السنة من نبتك المركزي للدولة أو غيره من البنوك - وإصدار اذون على الخزنة ، وبسحب مبالغ من ائمال الاحتياطي (إذ كان هناك مال احتياطي كبير الحجم) (١) .

ويجدر التنويه: إلى أنه لا يقصد بالخزنة العامة (٢) حالياً : مكان مادي تتجمع فيه إيرادات الدولة ، وتصرف منه نفقاتها . بل إنها أصبحت ، (في الوقت الحاضر) تعني

(١) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص ١٧٠ .

(٢) كان لترتيب في الماضي أن تركز إيرادات العامة ، في الخزنة العامة ، وبها يتم صرف الخزانات الرسمية (التضاديق في الموزرات) بالأموال اللازمة لتغطية نفقاتها ، والإشراف على حركة نقد الدولة من الجهات التي تزيد فيها عن الحاجة ، إلى حيث تدعو الحاجة إليها . لكن الأمور تغيرت . في الوقت الحاضر ، وأصبحت الدولة تستعين بالبنك المركزي في عمليات --

حزارة معنوية ، وبعبارة أخرى ، مجرد حسابات ، تسجل فيها الإيرادات المحصنة
 حساب الدولة ، والتنفقات التي تصرفها الوزارات ، والتصالح الحكومية باسم الدولة
 وأصبح البنك المركزي للدولة (مؤسسة المنقذ العربي لسعودي في المملكة) هو الجهة
 التي تتسلم الإيرادات والتي تقوم بدفع لمصروفات حساب الدولة .

د . تصحيح الموازنة العامة :

إن أرقام الموازنة العامة ، للتنفقات والإيرادات ، هي أرقام تقديرية ، لمدة سنة
 مقبلة ، فمن محتمل أن يحدث بعض الأخطاء في التقدير ، وذلك نظرًا لصحامة
 الأرقام ، ولصعوبة تنبؤ بالأوضاع المستقبلية المتغيرة بشكل دقيق . وحدثت حالات
 جديدة طارئة ، أثناء السنة المالية ، لا يمكن التنبؤ بها ، عند إعداد الموازنة العامة
 كحدوث زلازل ، أو براكين ، أو حروب ، ونحو ذلك . ولذا فإنه لابد من رصد
 الاعتمادات ، لمواجهة الظروف الجديدة ، وتصحيح الأخطاء الزائدة في التقديرات ،
 وبالتالي تصحيح أرقام الموازنة العامة .

ويطلق على الاعتمادات الإضافية التي تفتح بغرض تصحيح الأخطاء ، التي تظهر
 في تقدير النفقات ، وتكملة الاعتمادات المرصودة في موازنة العامة لبعض السنوات ، عندما
 يبين أن النفقات الفعلية تزيد حتمًا ، عما كان متوقعًا ، بالاعتمادات التكميلية .

ويطلق على الاعتمادات التي تفتح لمواجهة حالات جديدة طارئة ، لم تكن
 متوقعة عند تحضير الموازنة ، كحدوث فيضانات ، أو زلازل ، أو حروب ، أو انتشار
 وباء (أمراض) ، بالاعتمادات الاستثنائية ، أو الاعتمادات غير العادية .

ولمواجهة الحالات ، المذكورة أعلاه ، يتم فتح اعتمادات جديدة في الموازنة ،
 وبالتالي تصحيح في أرقام الموازنة العامة .

ويجدر التنويه ، أن هذه الإجراءات معينة ، تلجأ الحكومة إليها لمعالجة الموقف ،
 عندما تحدث زيادات في النفقات ، وعجز في الإيرادات العامة .

= تتسلم الإيرادات العامة - ودفع النفقات العامة - وأصبحت الموازنة العامة مجرد خزانة معنوية
 حسابات ، انظر عادل أحمد حشيش ، مرجع سبق ، ص 251

أولاً : الغمضات :

عندما يبين أن الاعتمادات المرصودة في مؤزنة عمومية ، أقل من حاجات حقيقية ، يجب عندها تصحيح الاعتمادات ، ويتم ذلك بالطرق التالية :

1 : إجراء التفاضلات بين وصول ، وفروع ، وأبواب ، وبنود مؤزنة العمومية ، ويتم بموجب ذلك ، نقل الاعتمادات من فصول ، وفروع ، والأبواب ، والبنود ، التي يوجد فيها فائض ، إلى الفصول ، والفروع ، والأبواب ، والبنود ، التي تعاني من العجز (ويكون ذلك حسب نصوص هذه المؤزنة التي تُحدد ما يجوز نقله ، وما لا يجوز منه) .

2 : لسحب إلى الاعتمادات الاحتياطية المرصودة في مؤزنة العمومية الاحتياطي (مؤزنة مثلاً) لتغطية بنود مؤزنة عمومية هي نفدت اعتماداتها ، أو لفتح اعتمادات جديدة .

3 : اللجوء إلى المال الاحتياطي المتوفر لدى الدولة ، لتغطية العجز حاصل عن أبواب وبنود المؤزنة ، أو لمرحبة احتياجات حالات الطوارئ .

4 : دراسة النفقات العمومية المرصودة في المؤزنة ، وإعادة ترتيبها حسب الأولويات ، في ضوء الظروف الطارئة ، وتلبية ما لا يحتاج لتأجيل منها ، وتخفيض أو توقيف تصرف من الاعتمادات العمومية المنتهات (أو حاجيات) قانونية ، يمكن الاستغناء عنها مؤقتاً (كتوقيف شراء سيارات جديدة مثلاً عندما تقل الإيرادات) .

(1) مختار شلبي ، مرجع سابق ، ص 11 .

(2) شجأ بعض الدول بوجبات تشيية عند نقل إيراداتها ، ومن أمثال ذلك الإجراء الذي يتم بإجراء مشاريع جديدة ، وعدم تعيين موظفين جدد ، وعدم شراء كميات ، وأجهزة ، ومعدات جديدة ، وخفض المبالغ المخصصة للإعلانات الدعاية والحجبة أو الإعانات ، وتخفيض بنود الإنكفاءات والمدلات ، تخفيض بنود المسنومات ، وتخفيض أعداد عمال (الخدمة) ، وآخر ما تلجأ إليه الدولة من إجراءات هو تخفيض رواتب الموظفين أو الاستغناء عن خدمات بعضهم .

ثانياً : الإيرادات :

- عندما يظهر عجز في الإيرادات - وتقتصر عن تلبية الاحتياجات ، فيمكن للحكومة أن تلجأ إلى الطرق (أو البروتيات) التالية :⁽¹⁾
1. اللجوء إلى إحداث موارد جديدة للإيرادات العامة ، كزيادة معدلات الضرائب النافذة . أو فرض ضرائب جديدة .
 2. اللجوء إلى الترخيص القصيرة الأجل ، وذلك بإصدار أذونات على الخزينة.⁽²⁾
 3. اللجوء إلى الترخيص الداخلية، والخارجية . المتوسطة الأجل (1-5 سنوات) . أو الطويلة الأجل (5-30 سنة) .
 4. الاقتراض من البنك المركزي ، وهذا يؤدي إلى أن يصبح الحساب الجاري مفتوح للحكومة في البنك المركزي مديناً . وقد يضطر البنك المركزي . من أجل إقراض الحكومة . إلى إصدار نقود ورقية جديدة . مما يحشى بها أن يؤدي هذا الأمر إلى حدوث التضخم .
 5. الحصول على إعانات مانية (أهلية)
 6. فرض رسوم على بعض الخدمات التي تقدمها الدولة مجاناً للمواطنين .
 7. بيع بعض كميات من الذهب الموجود ولدى الدولة (عندما يكون لديها) كميات كبيرة مخزونة منه)
 8. بيع بعض المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص وتحويلها إلى شركات مساهمة (كخطوة الجوية والطائف) .

(1) خطأ شبيهي . مرجع سابق : ص 11

(2) تصدر اذونات الخزينة (لمدة 3 شهور ، أو 6 شهور ، أو لسنة) وذلك لعرض تغطية احتياجات النفقات العامة في فترة العجز القومي في التوزة الناتج عن تأخير تخصيص بعض الإيرادات . تتأخر بحصيل الضرائب المباشرة . رسم الاكتاب فيها بواسطة البنوك التجارية والمؤسسات المالية المختلفة . ولا تفرح عادة للاكتاب العام .

تعتبر المناقشات من وسائل تعميم الموازنة العامة . إذ يتم بموجبها نقل الاعتمادات بين فصول ، وأبواب . وينفذ الموازنة ، فتقل الاعتمادات من البنود التي يوجد بها فائض : إلى البنود التي تعاني من العجز . وتتمتع إجراءات المناقشات ، بشكل أساسي ، على طريقة التصويت على الموازنة العامة ، فاستنوب التصويت الإجمالي أو التفصيلي (فصلاً فصلاً ، أو بنداً بنداً) يوضح إمكانية النقل بين فصول وأبواب ، وينفذ الموازنة العامة . وقد تبنت المحكمة الخيرية السعودية أسلوب التصويت الإجمالي (فصلاً فصلاً) ، وبحق هذا الأسلوب قدر كبيراً من المرونة العامة . إذ بالإمكان إجراء المناقشات بين فصول وأبواب وبنود الموازنة ، ضمن حدود معينة . يوضحها عادة . المرسوم الملكي الذي تم عدد بموجبه الميزانية في المملكة ، فهو يبين ما يجوز نقله ، عن الاعتمادات بين فصول وفروع . وأبواب ، وبنود ميزانية . ولو درسنا مراسيم الملكية الصادرة بموجبها ميزانيات الدولة في المملكة ، في السنوات المالية الماضية (1400 / 1401 هـ - 1407 / 1408 هـ) لوجدنا أن سياسة المناقشات أصبحت شبه ثابتة ، وأن المراسيم تتضمن في محتلم الأحيان التصويبات التالية :

١. تتم مناقشات بين اعتمادات بنود كل من الأبواب ، الأول والثاني بغرار من الوزير المختص . أو رئيس الإدارة ذات الميزانية المختصة . ويجوز تفويض تفويض هذه الصلاحية لرؤساء الفروع المختصة بميزانيتها ، ضمن النطاق التابع له .

٢. لا يجوز النقل إلى أي من بنود الباب الأول ، والثاني . مما يزيد عن نصف الاعتماد الأصلي المرصود في الميزانية . كما لا يجوز النقل من بنود باب إلى أي من بنود الباب الأول والثاني إلا بالاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد الوطني .

(١) المرسوم الملكي رقم ١٠١٠ ، بتاريخ ١٤٠٦:٤:٢٨ هـ الصادر من لصداقة على أمرية العامة لسنة المالية ١٤٠٦ ، ١٤٠٧ هـ

٥. يتم اتفاقات بين اعتمادات فصول ، وفروع ، وأبواب الميزانية بتقرر من وزير المالية والاقتصاد الوطني ، فإذا لم يوافق ، فلا تجوز إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء .

٦. يتم النقل بين اعتمادات لمشاريع ، المقارنة المدرجة في الفصل (٥١) واعتمادات بنود السابغ الثالث وتاريخ بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني .

٧. يتم النقل بين اعتماد احتياطي الميزانية المدرج في الفصل (٥٤) إلى اعتمادات فصول وفروع ميزانية موافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد الوطني .

٨. لا يجوز النقل بين اعتمادات الباب الثالث ، والباب الرابع ، إلى اعتمادات الأبواب الأخرى ، ويجوز النقل بين اعتمادات الباب الرابع بتقرر من وزير المالية والاقتصاد الوطني .

٩. لا يجوز اعتماد الاعتمادات في بنودها الخاصة بفتح باب اعتماد آخر بالمصرف بما يتجاوز الألف دينار ، ويجوز أن يفتح باب اعتماد آخر بغيره في أي باب .

١٠. يجوز اعتماد بنودها الخاصة بفتح باب اعتماد آخر بغيره في أي باب اعتمادات على حساب الاعتمادات في الفصلين .

١١. يجوز اعتماد الميزانية العامة من الاعتمادات بغيرها ، ولا يجوز اعتمادات بغيرها من اعتمادات ، والتقرر بمقتضى الأمر التشريعي ، وهي لا تكون عادة عند اعتمادات الميزانية .

١٢. يجوز اعتماد بنودها الخاصة بفتح باب اعتماد آخر بغيره في أي باب اعتمادات ، ولا يجوز اعتمادات بغيرها من اعتمادات ، والتقرر بمقتضى الأمر التشريعي ، وهي لا تكون عادة عند اعتمادات الميزانية .

١٣. عقود المشاريع التي لا تكون التزامها ، شريطة أن يسهل الأربابها في حدود تكاليفها العامة بكل مشروع .

4. تساعد بيانات الحساب الختامي في إعداد الموازنة العامة للدولة . فليسنة المائتية المقبلة ، إذ يعتمد أخصائيو (باحثو) الموازنة العامة على بياناته عند إعداد تقديراتهم للمنفقات والإيرادات العامة للسنة المائتية المقبلة .

5. يبين الحساب الختامي مدى سلامة تقديرات الموازنة العامة للدولة ، وذلك بدراسة وتحليل الفروق الموجودة بين الموازنة العامة . والحساب الختامي .

6. يعطي صورة واقعية للأحوال المالية في الدولة نستفيد منها . أحياناً ، المنظمات والمؤسسات المالية ، الدولية ، والديون الأخرى . في اتخاذ القرارات ، بشأن تقديم تسهيلات الائتمانية للدولة المعنية .

ويتم في إعداد الحساب الختامي تدرئة ، نفس الأساس ، أو نفس الطريقة ، المنبذة في المحاسبة الحكومية لتلك الدولة . وتطبق دول النداء عند صرف من أهمها : طريقتان هما : طريقة محاسبة الختامي (Accrual Method) ، وطريقة محاسبة الخزنة (Cash Method) وتعد عادة قوائمين . وأنظمة البذل . الطريقة المحاسبية الواجب إتباعها في إعداد الحسابات الختامية للدولة .

وفي حالة إتباع طريقة محاسبة الختامي (عند إعداد الحساب الختامي للدولة) فإن حسابات الحكومة ، لا تقدر عند انتهاء السنة المائتية . ولكنها تسمى مفتوحة مدة من الزمن . قد تستمر عدة أشهر بعد انتهاء السنة المائتية . إلى أن يتم تحصيل جميع الإيرادات . ودفع كافة النفقات التي نشأت خلال السنة المائتية . وذلك حتى يتضمن الحساب الختامي ، جميع الختامي والديون التي نشأت في تلك السنة وبالتالي تتضمن السنة المائتية . ما يستحق عليها من نفقات ، وما يستحق لها من إيرادات (وتطبق هذه الطريقة في فرنسا وإيطاليا) .

ونظرية محاسبة الختامي مزايًا منها :

11: يختلف على طريقة محاسبة الختامي حيث يرى أساس الاستحقاق والأخرى الأساس النقدي .

1. تصور كل سنة مالية تصويراً صحيحاً وديفياً . فهي تظهر السنة المالية . بشخصية متميزة . بدون أي تداخل بين سنة مالية . وسنة أخرى ، لكونها تستند إلى تاريخ نشوء الحق أو الدين
2. تسهيل إجراء المقارنة بين إيرادات ، ونفقات ، أية جهة حكومية ، مع لجهات الحكومية الأخرى . وإية سنة من سنوات الموازنة العامة ، مع السنوات الأخرى .

أما عيوب طريقة محاسبة الحقوق فهي :

1. إن إتباعها يؤدي إلى تأخر ظهور الحساب الختامي للدولة لمدة طويلة قد تصل ، في بعض الأحيان ، إلى ستة أو سبعة أشهر ، بعد انتهاء السنة المالية ، تبقى فيها حسابات السنة المالية السابقة مفتوحة إلى أن يتم إقفائها (تسمى هذه المدة بمدة التسوية ، وتقبل الحسابات التي لا تزال مفتوحة ، وترحل أرصبتها إلى حسابات السنة المالية الجديدة ، بعد انتهاء مدة التسوية)
 2. لا تساعد كثيراً في ممارسة الرقابة . على تنفيذ الموازنة العامة ، لأن إعداد الحساب الختامي يتأخر كثيراً ، وبذلك تأتي الرقابة في وقت متأخر . عن التنفيذ ، وتكون قليلة الجدوى والمفائدة
- أما في حالة اتباع طريقة محاسبة الخزنة (لأجل إعداد الحساب الختامي للدولة) فإن حسابات الحكومة تقفل في اليوم الأخير من السنة المالية ، وتعتبر الإيرادات تمام . ما دخلت فعلاً إلى صناديق الخزنة العامة (أو سلمت إلى البنك المركزي أو مؤسسة النقد العربي السعودي في المملكة) . أما حساب النفقات فيشمل ما صرف فعلاً ، أو صدرت به أوامر دفع أو حوالات للمصرف في خلال السنة المالية . ولا يفرق بين الإيرادات والنفقات المعائد لسنة الموازنة الحالية ، أو لسنتين السابقتين ، وإنما المقاعدة الأساسية هي تاريخ التحصيل . والإنفاق ، خلال السنة المالية . وهذا فإن الحسابات تقفل في اليوم الأخير من السنة المالية وتبدأ في اليوم التالي حسابات الموازنة الجديدة (وهذه الطريقة مطبقة في المملكة العربية السعودية . وفي مصر . وفي بريطانيا)
- ولطريقة محاسبة الخزنة مزايا منها :

1. سرعة إقفال الحسابات الحكومية . و إعداد حساب الختامي للدولة ، وذلك لأن الحسابات الحكومية تفتن في اليوم الأخير من السنة المالية . ثم بعد . بعد ذلك . حساب الختامي . ويقدم إلى السلطة المختصة (التشريعية) في وقت أقصر بكثير من إتباع الطريقة الأخرى .

2. السهولة والبساطة التي تتميز بها هذه الطريقة في إعداد حساب الختامي . إذ تعتبر الإيرادات المحصلة ، والنفقات المدفوعة ، إيرادات و نفقات للسنة المالية . بنص نظر عن تاريخ نشوء الحق ، أو الدين على الدولة

3. تليد كثير الموظفين الذين يتومرون بتحضير الموازنة ، للسنوات المقبلة ، إذ سوف لديهم أرقاماً فعلية عن الإيرادات و النفقات لسنة مالية قريبة جداً . فيعتدون على هذه الأرقام الفعلية عند تقديرهم لإيرادات . و نفقات . السنوات المالية المقبلة .

4. تليد كثيراً أجهزة الرقابة ، في ممارسة مهامها . ولا سيما في ممارسة الرقابة ، من قبل السلطة التشريعية . وفي محاسبة المداخلين للأنظمة والقوانين المالية .
أما عيوب طريقة محاسبة الخزنة فهي :

1. لا تبين نتائج حقيقية خاصة بالسنة المالية . ولا تصورها تصويراً دقيقاً ، فالإيرادات ربما تكون مختلطة بإيرادات سنة أو سنوات مالية سابقة . لكنها تحصى في هذه السنة . فاعتبرت لها . وكذلك نفس الحال بالنسبة للنفقات . فهي ربما تدخل مع نفقات سنوات مالية سابقة .

2. تساعد على الإسراف والتبذير ، فتحاول : عادة ، معظم الوزارات والمصالح الحكومية ، أن توزع وتسرع في عمليات الإنفاق . عند قرب حلول موعد نهاية السنة المالية . لتستفيد من الاعتمادات المخصصة لها قبل إنقائها ، بعد انتهاء السنة المالية السابقة .

3. تصعب المقارنة بين سنة مالية وسنة مالية أخرى ، وذلك تدخل الإيرادات و النفقات . وعدم القدرة على معرفة إيرادات و نفقات كل سنة ، على حدة . وبشكل دقيق .

وتحاول كثير من الدول ، عند وضع قوانين ونظم المحاسبة هذا أن تضمنها مزيجاً من طريقتين ، وتتخلص عن العيوب قدر الإمكان ولذا تطبق العديد من دول العالم طريقة محاسبة الخزينة المعدلة ، أو طريقة محاسبة حقوق المعدلة ، وتطبق المملكة العربية السعودية طريقة محاسبة الخزانة بالنسبة للإيرادات ، وللعظم النفقات

وتعد وزارة المالية لحساب الختامي للدولة ، وترسده بعد الانتهاء من إعداده إلى ديوان المراقبة العامة (ديوان المحاسبة) للمراجعة والتفحص ، ومن ثم يحول إلى السلطة التشريعية للتصديق عليه لغرض تحقيق الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

ويبين الحساب الختامي ، المركز المالي للدولة ، والنتيجة النهائية للإيرادات والنفقات العامة ، وكيفية معالجة العجز أو الفائض في الموازنة العامة ، لهذا نبين أن النفقات الفعلية كانت أكثر من الإيرادات الفعلية ، فيجب تغطية العجز من المال الاحتياطي للدولة ، أو من المصادر الأخرى التي يمكن أن تنجا إليها الدولة (كالقروض مثلاً) ، وإذا تبين أن الإيرادات كانت أكثر من النفقات ، فيحول الرصيد الفائض ، إلى المال الاحتياطي العام للدولة .

وتختص فئلت الحسابات ، بإعداد الحساب الختامي للدولة في المملكة العربية السعودية ، فقد نصت المادة (12) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرموم الملكي رقم 101/110/1377 هـ على ما يلي ، على وزارة المالية أن تقدم لمجلس الوزراء ، حساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنصرم لغرض اعتمادها خلال الثلاثة أشهر الأولى من السنة المالية الجديدة ، وهذا النص ، يدل دلالة واضحة ، على اهتمام المملكة بإعداد الحساب الختامي في وقت مبكر ، ليصور المركز المالي للدولة على حقيقته .

والطريقة المتبعة لتفعل الحسابات ، بإعداد الحساب الختامي للدولة في المملكة ، تتم على النحو التالي ؛ ترسل وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الحسابات العامة) مسوراً إلى كافة الوزارات ، والمصالح ، والأجهزة الحكومية ، قبل نهاية السنة المالية بشهر ونصف ، ويسمى هذا المنشور بتعليقات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية ، وتبين فيه كيفية إقفال نفقود الحسابية للسنة المالية ، وإعداد

الحساب الختامي . وفور استلام هذا المنشور تكون لجنة في كل وزارة ، أو مصلحة حكومية ، للإشراف على تنفيذ قفل الحسابات ، وإعداد الحساب الختامي للوزارة : أو الجهة المعنية ، وتكون هذه اللجنة من :

1. مدير عام الإدارة أو مدير عام الوزارة أو المصلحة .
2. ممثل مالي (المراقب المالي) لدى الوزارة أو المصلحة .
3. مندوب من ديوان المراقبة العامة .
4. مدير الشؤون المالية بالوزارة أو المصلحة .
5. رئيس قسم الحسابات أو المسئول عن الحسابات بالإدارة المالية .

ويستمر انعقاد اجتماعات هذه اللجنة من تاريخ تسلم الوزارة أو المصلحة تعميمات إقفال الحسابات ، بصادرة من وزارة المالية والاقتصاد الوطني حتى نهاية شهر اثناني من السنة المالية الجديدة . حيث يتوجب تقديم حساب الختامي للوزارات والمصالح إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وإلى ديوان المراقبة العامة ويشتمل الحساب الختامي للوزارة أو المصلحة البيانات التالية :

1. الإيرادات :

تعد كشوف تبين تقديرات الإيرادات الواردة في الموازنة ، ومجموع المحصل منها ، والفرق بين ما كان مقدراً محصيه . وما حصل فعلاً ، مع ذكر العوامل التي أدت إلى زيادة أو نقص المحصل عما هو مقدر في الموازنة العامة .

2. النفقات :

تعد كشوف تبين فيها اعتمادات الموازنة . والمصرفات منها ، حسب البنود ، ومقدر الفرق بين الاعتماد والمصرف ، وإيضاح مبررات وجود هذا الفرق وتخذ الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة أساساً لهذه الكشوف ، مع مراعاة إيضاح ما أدخل عليها من تعديلات سواء بالزيادة أو بالنقصان ، وإيضاح رقم وتاريخ الترخيص الصادر بهذا التعديل .

3. صروفات الحساب الختامي : (1)

تفرق بالحساب الختامي للوزارة ، أو المصلحة ، مذكرة إجمالية تبين لعوامل التي طرأت بعد اعتماد الموازنة العامة ، وترتب عنها حصول تجاوز في بعض الاعتمادات ، أو عدم صرف بعض الاعتمادات ؛ ولا سيما ما كان مخصصاً منها للمستأجر . كما يرفق بالحساب الختامي بمقايم جرد الخزائن ، والاعتمادات في الوزارة وغيرها . في آخر يوم من السنة المالية ، وكذلك جرد بواقى السلف استديمة والمؤقتة في ذلك اليوم . وتوقع كشوف الحساب الختامي حسب الأصول ، وترسل صورة منه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وصورة إلى ديوان المراقبة العامة ، وتبقى صورة ثالثة في الوزارة أو للمصلحة المعنية (ذات العلاقة) .

أما بالنسبة للحساب الختامي للدولة فتقوم بإعداده إدارة الحسابات العامة التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني ، فهي تقوم بتدقيق كشوف الحساب الختامي للوزارات على الجداول الشهرية التي كانت قد تلقتها شهرياً منها (الوزارات) ، وخلال السنة . ومن ثم تقوم بإعداد الحساب الختامي للدولة ، وذلك برصد جميع الإيرادات ، والمصروفات ، وأنواع الحسابات التسوية ، من ضمانات - وعهد - وحسابات - تجارية في جميع الموزارات والمصانع . وتعد ، أيضاً ، مذكرة إيضاحية تبين فيها الخصم المالية للبلاد ، ونتيجة تنفيذ الموازنة العامة ، وما حُضرأ عليها من عوامل أثرت في تنفيذها . سواء بالتزيد أو بالنقص ، وتفرق بها بيانات عن حالة الاحتياطي العام للدولة . وغيرها من البيانات . ثم يرفع الحساب الختامي إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية والاقتصاد الوطني ، وترسل صورة منه إلى ديوان المراقبة العامة .

(نظر جدول رقم (4-1) الحساب الختامي (الإيرادات والتفقات التشغيلية)

للمملكة العربية السعودية من السنة 1393 / 1394 هـ . 1405 / 1406 هـ .

(1) لسانة عبد الرحمن ويرانس لطريق ، درويح سنين - من 1381-1382

جدول رقم 40 (ج)

الحساب الختامي (للإيرادات والنفقات الفعلية) لتملكة العربية السورية من السنة المالية
1394 / 1393 - 1406 / 1405 هـ

السنة المالية	الإيرادات الفعلية (ملايين ليرات)	النفقات الفعلية (ملايين ليرات)	التفرق	
			زيادة	نقص
1394 / 1393	44832	15037	78795-	
1395 / 1394	100103	32038	68065-	
1396 / 1395	105381	81781	16960-	
1397 / 1396	128957	129273	784-	
1398 / 1397	130279	73006		7300
1399 / 1398	51502	17971		10460
1400 / 1399	71199	188103	128904-	
1401 / 1400	77810	782370	115560-	
1402 / 1401	268000	780670	832670-	
1403 / 1402	260383	579012	1270-	
1404 / 1403	260383	790185		22700
1405 / 1404	275500	210363		44884
1406 / 1405	31198	181500		80292

المصدر : تقارير المؤسسة خلف العربي السوري ، من عام 1974 (1394) - 1406 هـ
1985

ز. المال الاحتياطي :⁽¹⁾

يتكون المال الاحتياطي من فائض الموازنات السابقة . إذ يجوز قانض الإيرادات . التي تحصدت فعلاً زيادة على النفقات . التي صرفت في نهاية كل سنة مالية . إلى المال الاحتياطي . وبين عادة . الحساب الختامي . الرصيد (الفائض) الذي يحوز إلى المال الاحتياطي . وتلجأ الحكومة . إلى المال الاحتياطي . في السنوات المالية التي تزيد فيها النفقات عن الإيرادات . فتستد العجز الحاصل في الموازنة العامة من المال الاحتياطي .

ويتألف مال الاحتياطي من الأرصدة الذهبية . والأرصدة النقدية المحلية والأجنبية (دولارات . وجنيهات إسترلينية ونحو ذلك) . وينتوي إدارة المال الاحتياطي . واستثماره . ولا سيما العملات الأجنبية منه البنك المركزي للدولة (مؤسسة النقد العربي في المملكة) . وينقسم المال الاحتياطي إلى قسمين : قسم حر . وقسم مربوط (محبوس) . أما القسم الحر . فيتكون من أموال - ناقرة - أو فائدة للتحويل إلى عقود في أي وقت . ويكون تقسم المربوط من القروض المنوطة ببعض الجهات والمؤسسات . ومن مساهمة الحكومة في رأس مال بعض المؤسسات (كصندوق التنمية العقارية . وصندوق تنمية الصناعة ... وغيرها من الصناديق في المملكة) .

ويجهد الفكر المالي التقليدي أن تكون الموازنة العامة متوازنة سلبياً . ويؤيد المفكرون التقليديون أن من الأفضل عدم تكوين مال احتياطي (كبير) لدى الدولة . لأن وجوده يغري الدولة بالإسراف في الإنفاق . لأن الدولة . يجب أن لا تأخذ من المكلفين . عن طريق فرض الضرائب أكثر مما تحتاج إليه من الأموال لتغطية نفقاتها ولذا يجب أن لا يكون هناك قانض في الموازنة . يترك مع الزمن . ويتكون منه مال الاحتياطي لأن وجود قانض في الموازنة . قد تعرقل النشاط الاقتصادي في البلاد

(1) يسمى المال الاحتياطي - أحياناً - بالاحتياطي العام للدولة .

(2) عنسي عبد الملك . اقتصاديات المالية العامة . دار المعارف . 1965 . ص 112 .

ويهدفه إلى الانكماش إذ يقل مقدار النفقات العامة : عن مصدر الإيرادات العامة ،
التي تمثل ، انقطاعاً من دخول الأفراد

ويرى بعض الاقتصاديين⁽¹⁾ (الحدِيثين) أنه قد أصبحت لئمان ، لاحتياطي
وظيفة جديدة - بعد أن ظهرت نظرية الحديثة في الموازنة النورية (موازنة الدورة
تجارية Cyclical Budget) إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن تتدخل الحكومة ،
لتنظيم النشاط الإنتاجي ، وتحقيق استقراره في مستوى مرتفع ، ومن أجل ذلك ،
ينبغي أن تزيد نفقات الدولة ، ونقل أعباء الضرائب في فترات الكساد ، وأن تخفف
النفقات ، وترفع معدلات الضرائب في فترات الرخاء . ولذلك يقررون إلا تحاول
الحكومة موازنة موازنتها العامة في كل سنة على حدة ، بل تعمل على إيجاد فائض في
سنوات الرخاء - وعجز في سنوات الكساد . بحيث تتوازن موازانات الدورة التجارية
في مجملها فقد ينبغي أن تستخدم الحكومة فائض الموازنات العامة في السنوات
الأولى ، لتجميع مال احتياطي - يساعد على سد عجز الموازنة ، في السنوات التالية .

(انظر الجدول رقم (1-4) الذي يبين انفاض والعجز في ميزانيات المملكة من
السنة المالية 1996 ، 1994 حتى السنة المالية 1405 / 1406 هـ) .

٤- الأجهزة الحكومية المستفيدة بتصفيت الموازنة الخاصة بـ المملكة العربية
السعودية

تساهم في عمليات تنفيذ الموازنة العامة - جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات
الحكومية ، وذلك أما عمليات صرف النفقات المتمدة في موازنتها . أو في تحصيل
الإيرادات العامة التي أُجيزت جبايتها - والتي يقع تحصيلها ضمن اختصاصاتها .
وهناك أجهزة مركزية - تقوم بدور رئيسي في عمليات تحصيل الإيرادات ، وعمليات
صرف النفقات - ومن أهم تلك الأجهزة ما يلي :

١. مؤسسة النقد العربي السعودي .

2. الإدارة العامة للمحسابات (التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني)

(1) ميس عبد الملك - مرجع سبق - ص 115-116

ومستفهم في ما يلي عرضاً بتاريخ نشأتها ، واختصاصاتها

1. مؤسسة النقد العربي السعودي

أ. نشأتها :

تعتبر مؤسسة النقد العربي السعودي أول مؤسسة عامة في المملكة ، فقد تأسست في عام 1371 هـ ، وحدثت تعديلات على نظامها الأساسي . كان الأول في عام 1376 هـ ، والثاني في عام 1377 هـ . وتوجب التعديل الثاني إصدار نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الحالي الذي ما زال ساري المفعول (صدر بموجب المرسوم الملكي رقم 23 وتاريخ 23/5/1377 هـ) .

ب. أغراضها الرئيسية :

1. إصدار ودعم النقد العربي السعودي وتوحيد قيمته في داخل البلاد وخارجها .
2. القيام بأعمال مصرف الحكومة ، فتورد فيها كافة إيرادات الحكومة وتصرف عنها جميع مدفوعاتها .
3. مراقبة المصارف التجارية والمستغلين بإعمال مبادلة العملات .

ج. اختصاصاتها :

1. تثبيت ودعم القيمة النقدية والحارجية لتامة ، والعمل على تقوية غطاء النقد .
2. حراسة وتشغيل الأموال الاحتياطية المرصدة لأغراض النقد على أساس أنها أموال لا يجوز تشغيلها إلا بالمسلمات المتعلقة بالنقد فقط .
3. سك وطبع وإصدار النقد السعودي وكل ما يتعلق بذلك .
4. مراقبة المصارف التجارية والمستغلين بأعمال مبادلة العملات . ووضع التعليمات الخاصة بهم .

5. لاحتفاظ برصيد دائم نسبة معينة مما لدى المصارف التجارية من الودائع (وتحدد هذه النسبة من وقت لآخر بحسب الحال بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني بناء على اقتراح المؤسسة).
6. جمع وتحصيل كافة المعلومات اللازمة لمعاونة الحكومة والمؤسسة في وضع وتنفيذ السياسة المالية والاقتصادية التي تنتهجها.

2. الإدارة العامة للحسابات

أ. نشأتها :

تعتبر الإدارة العامة للحسابات - من الإدارات الرئيسية في جهاز وزارة المالية والاقتصاد الوطني - وتبع وكيل الوزارة للشؤون المالية والحسابات . وقد أنشئت بموجب القرار الوزاري (قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني) رقم 1250 وتاريخ 8/16/1981م . أسست إلى فوز اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (10) بشأن تنظيم العمل في إدارة الحسابات العامة . وتجميع الحسابات في وزارة المالية والاقتصاد الوطني في إدارة واحدة

ب. اختصاصاتها :

1. حفظ وضبط الحسابات الجارية بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني والوزارات والمصانع ذات الميزانيات المستقلة .
2. حفظ وضبط الحساب الجارية للمؤسسة النقد العربي السعودي . والحسابات الخاصة الأخرى التي تحتفظ بها المؤسسة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني .
3. تدقيق قيمة أوامر الدفع الخاصة بطلبات فتح الاعتمادات وكذلك أوامر الدفع التي ترد من الموزرات والمصالح شهرياً . وإعداد بيانات شهرية بها وإرسالها للوزارة أو المصلحة لمطابقة المصرف بموجب أوامر الدفع .
4. مراجعة جداول حسابات الشهرية الخاصة بجميع الوزارات والمصانع . وحصر المصروفات والإيرادات الفعلية من واقعها بالنسبة لكل بند من بنود الميزانية ، وتقديم البيانات المطلوبة بهذا الشأن .

5. مراجعة الحسابات الختامية السنوية لجميع الوزارات والمصالح ، ثم إعداد الحساب الختامي للدولة .

ط. مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تواجه عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، عدة مشكلات وصعوبات ، ويمكن تقسيم هذه المشكلات كما يلي .

- أولاً : مشكلات تنفيذ الموازنة من منظور إدارة الميزانية العامة
- ثانياً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة من منظور الأجهزة الحكومية .
- وفيما يلي تفصيل هذه المشكلات .

أولاً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة من منظور إدارة الميزانية العامة .

- يرى مؤلفو إدارة الميزانية العامة (في المملكة العربية السعودية) ، ان مشكلات تنفيذ الميزانية العامة . ولا سبب مشكلات صرف النفقات ، تلخص في ما يلي :⁽¹⁾
 1. كثرة طلبات التناقلات بين بنود الميزانية ، ولا سيما بين بنود البنين الأول والثاني (وبشكل خاص ، لينود المكافآت ، والمصاريف السفرية والنقل الشخصي . والأثاث والمعدات . مكتبية) .
 2. كثرة التجاوزات للاعتمادات ، وعدم الالتزام بالبالغ المخصصة في الميزانية ، بواسطة الأجهزة الحكومية المنفذة للميزانية .
 3. عدم التقيد بالتعليمات في تادية التصرفات على لينود المخصصة لها في بعض الأجهزة الحكومية .
 4. كثرة طلبات . بعض الأجهزة الحكومية ، بتأدية (صرف) بعض النفقات والإعمال على بند نصيباته (رغم وضوح التعليمات بهذا الشأن) .
 5. تأخر بعض الأجهزة الحكومية في إرسال بيانات المنصرف الفعلي للمشاريع والبرامج (ولا سيما في بداية السنة المالية) .

(1) عبدالله الحسك ، مرجع سابق ، ص 17 - 18 .

ثانياً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة من منظور الأجهزة الحكومية :

يرى العاملون في الوزارات والهيئات الحكومية (في المملكة) ، إن مشكلات تنفيذ الميزانية العامة ، ولا سيما جانب النفقات ، تنحصر في الآتي :⁽¹⁾

فصور التمويل⁽²⁾ ويتمثل في عدم كفاية الاعتمادات المرصودة لبعض البنود لتلبية احتياجات تلك الجهات . ويحدث ذلك نتيجة لتخفيض المبالغ المملوكة لبيود ، من قبل الميزانية العامة آحياناً ، أو تعدد تحري المدة ، من قبل الأجهزة الحكومية ، عند تقدير احتياجاتها للسنة المالية المقبلة . ويؤدي قصور التمويل إلى نقاد الاعتمادات المخصصة لبعض البنود قبل نهاية السنة المالية رغم الحاجة لتصرف على تلك البنود

2. طلب بعض المسؤولين ، من موظف الارتباط ، بالارتباط بمبلغ معين ، يفرض معين من أوجه الإنفاق ، ويتم حجز المبلغ لهذا الغرض ، ويظل المبلغ محجوزاً حتى نهاية السنة المالية ، دون إكمال إجراءات التصرف . ولذا لا تستفيد الإدارة من المبلغ ، وتنفوت الفرصة على جهات أخرى كانت في حاجة ماسة للاستفادة منه .

3. عدم موافقة إدارة الميزانية العامة على إجراء المناقلات⁽³⁾ (التي تقع ضمن صلاحيتها) بين بعض بنود الباب الأول ، كما ينفوت على الأجهزة الحكومية فرصة الاستفادة من المبالغ المرصودة في تلك بنود (وتبقى المبالغ مجمدة في تلك البنود) ، بينما هي في حاجة ماسة إليها

4. عدم موافقة إدارة الميزانية العامة على إجراء المناقلات لبعض المشاريع ، التي تكون نتيجة المنافسة (المناقصة) لها أكبر من المبالغ المعتمدة لها في ميزانية . مما

(1) استخلصت هذه المشكلات من دراسة يونس مع الإدارة المالية المتقدمة . الدورة السادسة . المتقدمة في الفترة من 1975/4/25 - 1975/6/28 . في معهد الإدارة العامة - بالرياض .

(2) قصور التمويل تحكمه عدة عوامل منها أوضاع الإيرادات العامة . ومدى حاجة جهة . وأسلوب عملية مقارنة بالخطط الأخرى والتعليم . نصف مثلاً لها أولوية على بعض الجهات الحكومية الأخرى .

(3) لعدم كتابة الوزارات المعتمدة من الأجهزة الحكومية .

- يؤدي بالتالي إلى إلغاء المنافسة ، وإلى توقف تنفيذ المشروع ، وتأجيله لسنة مالية المقبلة .⁴
5. عدم إشغال الكثير من الوظائف الصغيرة والمتوسطة ، خلال السنة المالية ، وذلك بسبب مركزية عمليات التوظيف في النيران العام للخدمة المدنية . مما يؤدي إلى انتهاء السنة المالية ، دون الاستفادة من الوظائف الجديدة المتعمدة هنا .
6. عدم وفاء ، بعض المتعهدين ، بتوريد ما هو مطلوب توريده منهم خلال السنة المالية ، وتأخرهم في الوفاء بالتزاماتهم .
7. عدم التزام ، بعض الشركات ، بتسليم الإعمال والمشاريع الواجب تنفيذها خلال العام ، وحسب الحفظ المرسومة (ويرجع سبب ذلك إما لعدم إنجاز الشركات ، أو لتأخرها) .
8. انسحاب بعض الشركات بعد أن ارسي عليها بعض المشاريع مما يتطلب البحث عن شركات ، أو متعهدين جدد ، وهذا يؤدي إلى تأخير التنفيذ ، ويستغرق وقتاً طويلاً .
9. طول خطوات الإجراءات ، لبعض المعاملات المالية ، ولا سيما إجراءات المناقصات (المناقصات) وتسمية المشاريع .
10. كثرة التناقصات والتعليقات المالية ، والتعديلات عليها ، مما يجعل من الصعب متابعتها من قبل موظفي الشؤون المالية في الأجهزة الحكومية .
11. نفاذ الاعتمادات المخصصة لبعض البنود ، قبل نهاية السنة المالية ، رغم الحاجة المستمرة للصرف على تلك البنود ، وعدم موازنة الجهات المسؤولة في وزارة المالية ، عنى إجراءات المناقصات ، أحياناً ، بهدف تدعيم تلك البنود .
12. نقص الموظفين المدربين في مجال الشؤون المالية والمحاسبية ، في بعض الأجهزة الحكومية ، مما يؤدي إلى إعاقة تنفيذ الميزانية

(.) لعدم كفاية الأسباب ودرجات التنفيذ لإجراء المناقصات .

السؤال للمناقشة

1. اشرح مدلول المفهوم بين التوازنات الإدارية والموظائف الحسابية وبين أهميته ، ومبرراته . اذكر من عناصر الموازنة العامة ؟
2. ما هو أوجه التماثل ، التي يتقدم تنفيذ الموازنة العامة ؟
3. وضع المقصود بعمليات التوازن العامة . بين أهميتها ؟
4. اذكر الوسائل التي قد تلجأ إليها الحكومة عندما يتغير وجود عنصر في الإيرادات ؟
5. ما هو المقصود بالمناقشات ، وبين صلاحيات الوزير المختص ، وزير المالية والاقتصاد الوطني (في المملكة العربية السعودية) في مجال المناقشات ؟
6. عرف الحساب الختامي ، وشرح أهميته ؟
7. وضع طريقة محاسبة الختومي ، وبين مزاياها وعيوبها ؟ (عند إعداد الحساب الختامي)
8. اشرح طريقة محاسبة الخزنة ، وبين مزاياها وعيوبها ؟ (عند إعداد الحساب الختامي)
9. بين المراحل التي تمر بها عمليات تنفيذ النفقات العامة ، وشرحها بإيجاز ؟
10. ما المقصود بالمان الاحتياطي ، وما هي مكوناته ؟
11. اشرح دور مؤسسة النقد العربي السعودي في مجال تنفيذ الموازنة العامة ؟
12. اشرح دور الإدارة العامة للحسابات في تنفيذ الموازنة العامة وفي إعداد الحساب الختامي للدولة في المملكة ؟
13. اذكر مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة من منظور إدارة الميزانية العامة ؟
14. تكلم عن مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة من منظور الوزارات والمصالح الحكومية ؟

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

مفهوم الرقابة

اهداف الرقابة

عناصر الرقابة

انواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

اجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

مشكلات أجهزة الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية

استئذ للمناقشة

الفصل الخامس

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة - من أهم مراحل دورة الموازنة العامة - فهي تبين مدى سلامة ، ودرجة المدخلة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة ، التي تضمنتها موازنة الدولة . وتساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة ، والتأكد من إتفاق الاعتمادات المرصودة - وذلك وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الموازنة العامة للدولة .

ولتوضيح فكرة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، فإننا سنتناول الموضوعات

التالية :

- أ. مفهوم الرقابة .
- ب. أهداف الرقابة .
- ج. عناصر الرقابة .
- د. أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة
أولاً : حسب التوقيت الزمني .
ثانياً : حسب الأجهزة
ثالثاً : حسب نوعية الرقابة
هـ. أجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .
أولاً : الإدارة العامة للرقابة المالية (لتمثيل المالي)
ثانياً : ديوان المراقبة العامة .
ثالثاً : هيئة الرقابة والتحقق
و. مشكلات أجهزة الرقابة في المملكة العربية السعودية

وفيما يلي شرح هذه الموضوعات .

١. مفهوم الرقابة

توجد عدة تعريفات للرقابة . نذكر منها ما يلي :

أولاً : رقابة هي مجموعة الإجراءات التي نوضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطة الموضوعية . ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ ، حتى يمكن علاج نقاط الضعف . ومنع تكرار الخطأ .^(١)

ثانياً : رقابة هي عملية مقارنة النتائج الفعلية ، بأهداف الخطة ، أو النتائج المتوقعة . وتشخيص وتحليل أسباب الانحرافات الواقعة . بالمطلوب ، وإجراء التعديلات اللازمة.^(٢)

ثالثاً : رقابة هي نشاط يرد به التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما قرر.^(٣)

رابطاً : الرقابة هي عملية يقصد منها التأكد من أن خطة (السنوية للدولة - الموازنة العامة) قد تم تنفيذها . حسبما هو المقرر لها ، وتتضمن قياس النتائج ، ومصدرتها بالأهداف ، وتحديد الفروقات (الانحرافات) وتحليل أسبابها . ووضع الحلول المناسبة لها.^(٤)

ب. أهداف الرقابة

تتفحص أهداف الرقابة في ما يلي .

١- التأكد من أن أمور الدولة قد تم التصرف فيها . وفقاً لخطة الدولة السنوية (الموازنة العامة) ، وفي الحدود المرسومة لها . وأن الاعتمادات المالية قد أنفقت

(١) عبد الله بن عبد العزيز الإمام : الرقابة على تنفيذ الميزانية . . ضمن بحوث ندوة لندوة لندوة لمجلسي الحكومة في المملكة العربية السعودية من 10-12 ربيع الثاني 1401 هـ ، (الرياض : معهد الإدارة العامة ، 1401 هـ) ص 59

(٢) محمد باهي . مبادئ الإدارة العامة . (الرياض : دار . 1983 م) . ص 431

(٣) علي عبد الوهاب ، مقدمة في الإدارة . (الرياض : معهد الإدارة العامة . 1402 هـ) . ص 139

(٤) هذا التعريف يقترحه الباحث .

٢. فيما حصلت من أجله . وأن الإيرادات قد تم تحصيلها حسبما هو مقرر ، وأن عمليات تنفيذ النفقات . وتحصيل الإيرادات ، وقد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول
٣. إكتشاف الأخطاء ، وحالات في التنفيذ (عن الخطأ الموضوعية) . واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها .
٤. تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية ، واتخاذ من الإسراف . وضمان الاستغلال الأمثل للاعبادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية .

ج- عناصر الرقابة

- لنجاح الرقابة المالية فإنه بعين توفّر عدة عناصر منها :^(١)
١. دقة التقديرات الموزنة العامة ، بمعنى أن تسمم تقديرات النفقات والإيرادات العامة بالدقة والواقعية . فإن هبوط مستوى التقديرات عن الواقع الفعلي ، أو المبالغ فيها . من شأنه أن يجعل توازن ميزانية غير حقيقي . ومن ثم يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة نظراً لضرورة النتائج . وعدم دقة التقديرات
 ٢. تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محل الرقابة في شكل منهج واضح المعالم .
 ٣. سلامة نظم الضبط الداخلي . ودقة تطبيق الأنظمة والبرامج والتعليمات المالية . والمقصود بنظم الضبط الداخلي ، هي القواعد التي يفرض تطبيقها يصعب ارتكاب أي خطأ . أو تزوير . يؤدي إلى تعرض شأن العام لسوء استخدام ، أو اختلاس ، كما أن تطبيق هذه النظم يؤدي تلقائياً إلى إكتشاف خطأ أو تزوير أو اختلاس . إذا حدث . ويؤدي إلى تحديد المسؤولية عن كل خطأ أو سوء أو تلاعب .

(١) عبد الله العمودان وعبد العزيز الإمام ، مرجع سابق . ص ١١٠ - ١١١

وتقوم أنظمة الرقابة (الضغط) الداخلية أساساً على عدم انفراد موظف واحد بالعمل ، بل ينبغي توزيع العمل بين العاملين ، مع تحديد مسؤولياتهم ، وواجباتهم . مما يكفل أخذ من سوء استخدام الأموال العامة .

4. وضع وسائل للمراقبة الجدية ، وذلك بوضع حد أعلى للمبالغ التي يمكن الاحتفاظ بها في الخزنة لدى المصرف ، أو وضع حدود عليا للمبالغ التي يمكن اعتماد صرفها عمرفه كل مسنون ، أو العقود التي يمكن إبرامها . وكذلك وضع حدود عليا فذة بقاء تلك النمام . حتى لا تكون ضخامة المبالغ ، وطول الوقت ، سبباً في اغراء القائلين . بالعمليات المالية أو من لديه هذا المال . على سوء الاستخدام ، أو الاحتلاس .

5. إتباع نظام الجرد المتتابع للخرائن والمسنودات

6. وجود أنظمة ولوائح وتعليمات توضح مسار العمليات المالية وكيفية أدائها ، ومسئولية القائمين بها . وينبغي أن تسم هذه اللوائح بالدقة والبرونة : مع العمل على تطويرها باستمرار .

7. تتبع خطوات انقيام بانفس طبقاً للخطة والبرامج الموضوعه . مع الاطمئنان على توافق الظروف والعوامل اللازمة للتنفيذ . بقصد اكتشاف كل الخراف ، لوز حدوثه ، قدر الإمكان ، مع تحديد نوع وحجم الخراف .

8. دراسة وتحليل الإخراخ بفضله الزعمون إلى السنون . والأسباب . حتى يمكن التحكم على الكيفية في تنفيذ ، وإيذاء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الإخراخ ، بهدف منع تكراره مستقبلاً .

9. حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية . والرقابية . مع تصميم البرامج التشريعية لزيادة كفاءتهم . ورفع مستوى أدائهم . وإحاطتهم بكل ما هو جديد . في بنائ إعماخهم .

10. التنسيق بين أجهزة الرقابة بحيث تتكامل فيما بينها . ولا تتعارض في استعمالاتها وأعمالها .

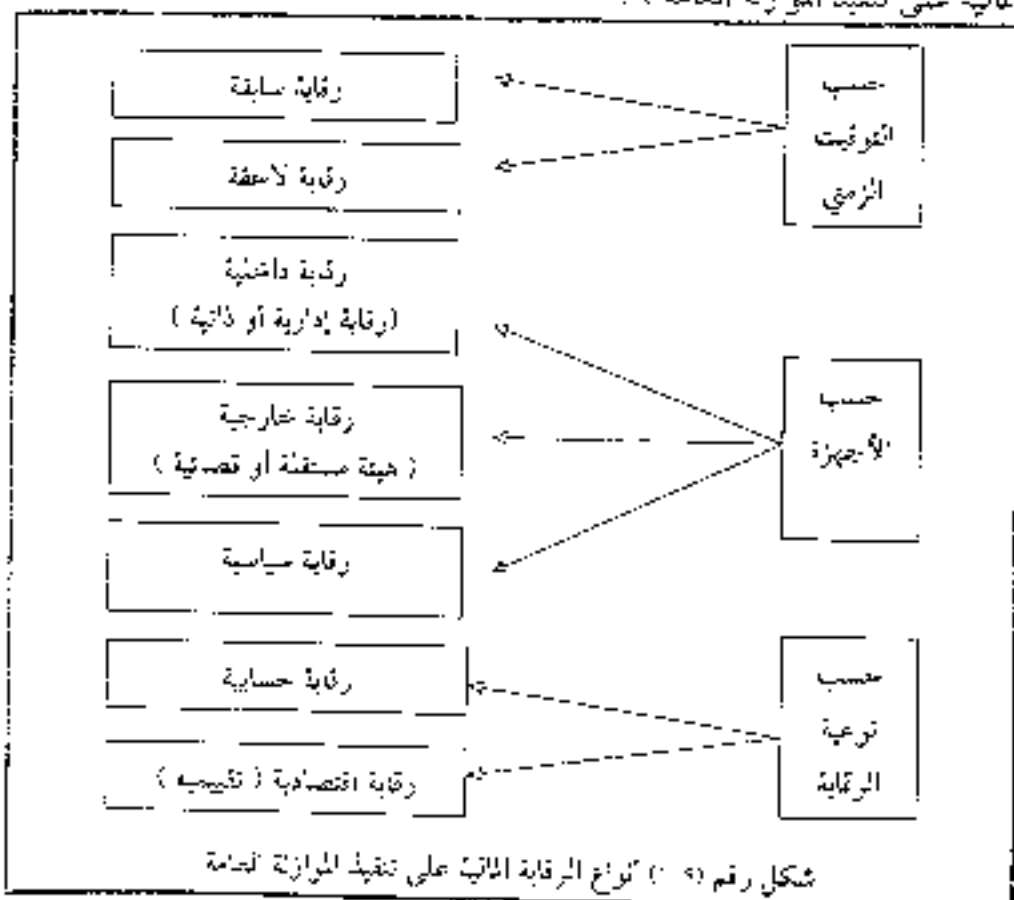
د. ادراج الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تقسم الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة إلى عدة أنواع . وتختلف باختلاف النزوية التي ينظر إليها الباحث : وأهم هذه التقسيمات ما يلي .

أولاً : من حيث التوقيت الزمني الذي تمارس فيه الرقابة ، تنقسم الرقابة إلى : رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة العامة . ورقابة لاحقة على التنفيذ .

ثانياً : من حيث الأجهزة التي تمارس الرقابة إلى رقابة داخلية (رقابة إدارية أو ذاتية) . ورقابة خارجية (رقابة هيئة مستقلة أو قضائية) . ورقابة سياسية .

ثالثاً : من حيث نوعية الرقابة ؛ تنقسم الرقابة إلى رقابة حسبية ورقابة اقتصادية (أو تقيسية) وفيما يلي توضيحاً لأنواع الرقابة . (ويوضع الشكل رقم (١ - ١) أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة) .



أولاً : الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة

1. الرقابة السابقة:⁽¹⁾

وهي رقابة تهيئ تسبب الصرف ، وتهدف إلى التدقيق في المداملات المدنية قبل تنفيذها. للمحسوبة دون ارتكاب أية مخالفات مالية ، وتتطلب هذه رقابة - حصول الجهة الإدارية - على إذن سابق بانصرف ، من الجهة المؤكدة إليها مراقبة تنفيذ الموازنة العامة ، حتى تتمكن من نصرف - وهي بوجه عام ، ذات طابع وقائي ، إذ تمنع - أيضاً قبل وقوعه -

وتقوم بالرقابة السابقة على انصرف إحدى الإدارات ، أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة الإدارية (التي تقوم بانصرف) ، كدائرة التدقيق ، أو مراقب المالي (في المؤسسات ذات الموازنات المستقلة أو الملحقة) . كما قد تقوم بهذه الرقابة جهة خارجية ، كوزارة المالية والاقتصاد الوطني (الإدارة العامة للرقابة المالية - إدارة التمثيل المالي سابقاً) في المملكة العربية السعودية ، إذ يقوم مراقبون ماليون بإشراف على عمليات الإيراد والنصرف - والتثبت من أنها تسير طبقاً لنظام المقررة. وأنه ليس فيها ما يخالف التعديلات والموازنات .

ويمارس مراقبون ماليون تفصلياً التي منحها لهم نظام الممثلين الماليين الصادر عام 1380 هـ ، والتي تمكنهم من إجراء الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية (في المملكة العربية السعودية)

وتتخذ رقابة السابقة عدة أشكال،⁽²⁾ فقد تشمل الإقرار السابق بصحة المداملات المالية من الناحية القانونية ، ويكون ذلك بالتوقيع على المستندات يسمح بعدها للجهات الإدارية بمقد الالتزامات المالية ، وقد تعدي الرقابة السابقة - حدود ذلك - لتشمل الإقرار بأن الالتزامات (الإلتباطات) في حدود الاعتمادات المقررة ، وبأن المواد المشتراة قد استلمت ، وبأن الأموال اللازمة لتغطية هذه التكاليف متوفرة (ويجدر التنويه - إلى أن الرقابة السابقة تكون عادة على التفتتات العامة) .

(1) حامد عبد المجيد درويش ، المالية العامة ، (الإسكندرية ، مكتبة شباب الجامعة ، 1984) ، ص 22

(2) Jesse Buhbhal , Government Budgeting - New York : John Wiley and Sons, Inc. 1963 , p. 361

والرقابة تساهمة عزيا وعيوب تلخصها في ما يلي :

أ. مزايا الرقابة الساهمة⁽¹⁾

- 1- تقليل فرص ارتكاب المخالفات المالية ، أو التزوير . ومن ثم المحافظة على الأموال العامة
- 2- الزدفة في تطبيق القوانين والأنظمة وتنوع و . عمليات المالية .
- 3- تعزيز المسئولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة (فهم يستندون إلى قرارات . ووافقرات . أجهزة الرقابة ، عند مناقشة تصرفاتهم في المستقبل)
- 4- أن يترافق في الصفقات العامة . لأنها ترفض الصفقات غير المشروعة .

ب. أضرار الرقابة الساهمة⁽²⁾

- 1- إضرار الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة المساهمة على التصرف ، مما يترتب على عدم مرور الشئ من يقرمون بهذه الرقابة .
- 2- إهدار وزرعة لمصلحة ذات نفوذ كبير على جميع الموزرات والمصالح الحكومية لأنها ترتكب صفقاتها ، ويخفي ما تراه غير مشروع منها ، وهذا بخلاف ما يقوم الشيء بوش ، إن زودت المالية مسدوية الموزرات ، المخترق .
- 3- تدمير الرقابة المساهمة على تصرفات رادة شكينة ، مجموعة دوائر ومسئوليات ، ولتتدفق من حصة تطبيق الأنظمة والقرارات المألوفة ، وتيسر راداه من عسرهما .

تتضمن مجموعة نتائج الأزمات والتعاقد منها :

ج. الرقابة الأمامية :

وهي الرقابة التي تأتي بعد إتمام عمليات تنفيذ الموازنة العامة ، وتستعمل الرقابة على الصفقات المسجلة والإيرادات العامة ، وتهدف إلى اكتشاف الممارسات الخاطئة التي وقعت ، ومناقبة مرتكبي هذه المخالفات ، وهي ذات طابع زرع ، لأنها تؤدي إلى إنباع

(1) محو ، علفي - مرون سائق ، ص 270-271 .

(2) نفس المصدر ، ص 271 .

الارتباط بالمخاطرين . فتوقع العتبات من شأنه أن يؤدي إلى استمرارية الأنظمة . وعمد
 ارتكاب المخالفات عند التنفيذ .

وتأخذ مراقبة الملائمة ، بعد التصرف ، أشكلاً متعددة ، كما توجد الدفاتر
 احصائية . ومستندات الصرف والتخصيص . وحسابات الختامية . وطريقة التصرف في
 أموال الدولة لتكشف الاحتلالات ، والتزوير . والأخطاء الفنية كما تقوم الرقابة
 بفحص مدى تطابق الصرف . مع الاعتمادات المسموح بإنفاقها . وأن الصرف لم ينتج
 عنه أي تجاوز على الاعتمادات المخصصة . دون التحصين على موازنة سابقة من
 الجهة المختصة . وأن الصرف قد تم بموجب مستندات متشعبة مع الأنظمة والشواحيح
 وتصحيحات مالية لقطعة في البلاد . وتكون مراقبة الملائمة إما على نطاق واسع . أو
 على نطاق ضيق . ففي حال وجود الرقابة التي هي على نطاق واسع (شامل) . فإن
 جهاز الرقابة يقوم بمراجعة عدد كبير من المعاملات المالية أو معظمها . أما في حالة
 ضيقة . فيبدأ بإن أخذ عينات من المستندات لضمان يأخذ المعاملات ذوات الأرقام
 (١٠٠ ، ١٠١ ، ١٠٢ ، ١٠٣ ، ... الخ)

ولا يقتصر مراقبة الملائمة على مراقبة الشقوق ولكنها تشمل أيضاً الإيرادات .
 وذلك لتأكد من أن الإيرادات قد تم تحصيلها وفقاً لأنظمة البلاد . ون الإيرادات
 المخصصة قد دفعت إلى الخزينة العامة (البنك المركزي أو مؤسسة النقد للدولة) .

ويقوم الرقابة الملائمة جهاز يسمى ديوان المراقبة العامة أو (ديوان الخزانة
 العامة) . ويعطى هذا الجهاز استقلالاً عن السلطة التنفيذية . كي يمارس رقابته بعيداً
 عن تأثير السلطة التنفيذية ويمتد رئيس الجهاز . والموظفون تضمينات الكافية التي
 تمكنهم من القيام بأعمالهم بعيداً عن أي ضغوط . أو تعسف من السلطة التنفيذية .
 فهناك حماية وحماية لهم . عن العزل أو النقل التعسفي

ويدرس الرقابة الملائمة . في المملكة العربية السعودية . ديوان المراقبة العامة ،
 ويقوم بمراقبة إيرادات الدولة وعصروقاتها . كما يقوم بمراقبة حسابات المؤسسات

١١ عادل حشير . أصول المحاسبة العامة للاقتصاد العام . : الإكاديمية . مؤسسة الأمانة
 عدريب . ١٩٨٢ : ٦٤٤

ذات الميزانيات المستنفدة والملحقة بالميزانية ، وحسابات الجهات الأخرى التي تأخذ إعانات من الحكومة ، والشركات التي تسهم اندولة في رؤس أموالها ، أو تضمن ف حداً أدنى من الأرباح ، وكذلك هيئات التي يكلف لديها بمراقبة حساباتها . بناء على أمر من رئيس مجلس الوزراء .⁽¹⁾

ويضع رئيس ديوان الرقابة العامة تقريراً سنوياً ، إلى جلالة الملك (وصورة عنه إلى مجلس الوزراء ، وأخرى لوزارة المالية والاقتصاد الوطني) ، يتضمن تقييماً لإدارة المالية لكل جهة (وزارة) على حد ، وإدارة المالية بصفة عامة خلال السنة المالية . واقتراحات بخصوص ما يجب القيام به لتلافي المخالفات في المستقبل . كما يشمل أيضاً على بيان موجز عن أعمال الديوان خلال السنة المالية : (ونظراً لما لهذا الجهاز من أهمية فسندقم عرضاً تفصيلياً له في نهاية هذا الفصل)

ولرقابة اللاحقة العديد من المزايا والعيوب لنخصها في ما يلي .

1. مزايا الرقابة اللاحقة :⁽²⁾

1. لا تعيق هذه الرقابة تنفيذ الأعمال . ولا تسبب في تأخير المعاملات المالية ، لأنها تأتي بعد الصرف (وبذلك تنفاد إحدى عيوب الرقبة السابقة) .
2. تؤدي إلى توشي - موظفي السلطة التنفيذية ، اندقة والأمانة ، طالما أنهم يعملون مقدماً إن هناك رقابة لاحقة (على الصرف) .
3. تكون ملاحظات جهاز الرقابة ، على أساس من الواقع ، لأنها تأتي بعد إتمام العملية المالية . وفي وقت تكون قد تضحت جميع وقائعها .
4. يمكن لرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة ، من خلال عمليات المالية ، وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الموازنة العامة ، كموازنة الأداء . وموازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) . بصورة تساعد في ترشيح الإنفاق العام (وذلك لأن الرقابة تأتي بعد تنفيذ الأعمال ، وتعطي الوقت الكافي لأجهزة الرقابة لتقييم بذلك) .

(1) نظام ديوان الرقابة العامة (السعودي) الصادر عام 1391 هـ مادة التاسعة .

(2) علي نظمي . مرجع سابق . ص 271

ب. عيوب الرقابة اللاحقة: (١)

- ١ : لا تحون دون وقوع الأخطاء المالية . لأن هذه الرقابة تتم بعد التصرف ، بعد أن تكون المخالفات والأخطاء المادية قد ارتكبت فعلاً .
- ٢ : قد يسأحر اكتشاف الأخطاء ، بعد فترة طويلة ، أحياناً ، من وقوعها ، مما يفتن من فعاليتها . أو لا سيما إذا انتقل المخالفون من مناصبهم ، أو تركوا العمل في الأجهزة الحكومية ، أو انتهى عقد الشركة الأجنبية وسافر موظفوها .
- ٣ : تعتبر الرقابة اللاحقة تكراراً في عملها نظراً لرقابة السابقة ، ولذا ينظر إليها بأنها إضاعة للوقت والجهد . في حانة كمرستب على نطاق واسع . وليس على نطاق ضيق (طريقة تعيمات) .

وتجدر الإشارة ، إلى أنه على الرغم من وجود مزايا وعيوب ، تكون نوع من نوعي الرقابة السابقة واللاحقة ، إلا أن هذين النوعين ضروريان من الناحية الواقعية ، لأجل المحافظة على أموال الدولة ، وباعتبار أن مكلفين لبعضهم ، بعضاً .

ثانياً : الأجهزة التي تقوم بالرقابة

نقسم الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الأجهزة التي تقوم بها ، إلى رقابة إدارية (ورقابة داخلية) ، ورقابة ميسامية ، ورقابة خارجية .
ويقدم فيما يلي توضيحاً لكل منها .

١- الرقابة الإدارية (أو الذاتية أو الداخلية) :

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ، أو على بعضها بعضاً ، وتتولى هذه الرقابة الوزراء ، ومدراء المصالح ، (ومن يقوم متماهم ، في كل وزارة أو مصلحة حكومية) ، فيمارسون الرقابة على مرؤوسيههم ، ولا سيما على الموظفين الذين يقومون بأعمال جنية الإيرادات ، وصراف النفقات ، كما تتولى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (عن طريق الإدارة العامة للرقابة المالية) ممارسة رقابة سابقة على نفقات وزارات والمصالح الحكومية ، ويتولى تنظيم الإداري رئيس

(١) سـد الفادى الجار ، مرجع سابق ، ص ١٣٥ .

المنظمة (التوزير ، أو مدير التصنحة - أو أمين الإداري) صلاحية ممارسة الرقابة على إعمال موظفيه ، ولافلاح على جميع ما يقومون به من أعمال . وتشمل الرقابة النواحي المالية : وتكون لموظفون ، والمجالات الأخرى التي تدخل ضمن نطاق عمل المنظمة . ولأجل حسن تنفيذ الموازنة العامة . فإن التوزير ، ومدير عام التصنحة ، ومدير الإدارة ، ورئيس القسم - يعتبرون مسئولين عن تنفيذ الموازنة العامة ضمن الصلاحيات المفوضة لهم .

وبساعة دفتر الارتباط (دفتر مراقبة الاعتمادات) في ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقات في الموازنة العامة . والحد من تجاوز الاعتمادات عند الإنفاق إذا تنبه في هذا المقابلة ، لاعتمادات المخصصة للمنظمة (وأية تغيرات قد تطرأ عليها أثناء السنة المالية) . ويكون للמיד فيه على أساس النصيب ، والباب ، واليوند . وقبل عقد أية نفقة . أو الارتباط بأية التزامات مالية . فإن رئيس الإداري - يقوم بالاستفسار من الموظف الذي يعهد إليه هذا الدفر . ويكون الاستفسار عن توفر الاعتمادات يفرض الإنفاق . وتعطى هذه المعلومات للرئيس الإداري . على شكل إقرار كتابي . ويجوز لهذا الموظف أن يمتنع عن تقديم هذا الإقرار . إذا كان اليوند لا تتوفر فيه لمبلغ الكافية لتمت النفقة . أو إذا كان الإقرار من شأنه أن يؤدي إلى مخالفة نظام الموازنة العامة .

وإلى جانب الرقابة السابق ذكرها ، فإن وزارة المالية و - لاقتصاد الوطني تمارس رقابة سابقة أيضا على الوزارات ، والمصالح الأخرى . وتم بواسطة موظفين ، تابعين لها ، بعضون صلاحيات التوقيع ، والموافقة على الإنفاق ، ويطلق عليهم اسم مراقبين ماليين (الممثلين الماليين سابق) في المملكة العربية السعودية .

وتكون الرقابة الإدارية ، أحيانا . على شكل رقابة لاحقة على التصرف ، فهي تمارس بعد أن تكون عملية التصرف قد تمت . ومن الأمثلة على ذلك ، الرقابة على الحسابات ، وتتلخص في إعداد حسابات شهرية ، وربع سنوية . وسنوية . ويقوم بها مدير مالي ، لأغراض التأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة . ويرسلها إلى الجهات المختصة في وزارة المالية . كما تشمل الرقابة على الخزائن ، والمخازن . للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات ، أثناء بحصر الثوبه . ان الرقابة الإدارية الملاحقة على التصرف تعتبر قبلة الفعلية والأثر ، فهي تأتي بعد وقوع

المتخلفة . وتقتصر على توقيع الجزاء على مرتكبي المخالفات . وذلك بعكس الرقابة الإدارية السابقة . التي تمنع المخزنات قبل حلولها .

وعلى الرغم من أهمية الرقابة الإدارية ، إلا أنها تعتبر - غير كافية - لمحافظة على الأموال العامة ، وللتأكد من حسن تصرف فيها ، ويرجع سبب ذلك ، إلى أنها رقابة من السلطة التنفيذية على نفسها (أي رقابة ذاتية) ، ويحدث ، في بعض الدول ، أحياناً - حالات من الفساد والانحراف المالي ، ولذا ، كان لابد من وجود أنواع أخرى من الرقابة ، بجانب الرقابة الإدارية ، بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية . كالرقابة السياسية ، والرقابة الخارجية عن طريق هيئة مستقلة (كدewan المراقبية العامة في المملكة العربية السعودية) .

2. الرقابة السياسية :

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المنوط به إصدار التشريعات والأنظمة ، كالمجالس التشريعية ، (أو مجلس الوزراء في المملكة) ،¹¹ وتقوم هذه الأجهزة باعتماد الموازنة العامة ، إذ تناقش الموازنة فيها ، قبل البدء بتنفيذها (وتعتبر هذه المناقشة رقابة سياسية سابقة) ، كما تمارس هذه الأجهزة ، رقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ ، أما الرقابة التي تمارس أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، فتكون عند طلب نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل آخر . أو عند طلب فتح اعتمادات إضافية ، إذا بطلت من الجهة ، تقديم المبررات لتلك الطلبات ، وبذلك يفسح المجال أمام السلطة التشريعية للاطلاع على تنفيذ الموازنة العامة . ومناقشة كيفية تنفيذها من قبل الجهات الحكومية . أما الرقابة السياسية اللاحقة بعد التنفيذ ، فتمارس عند مناقشة الحساب الختامي ، والموافقة عليه .

وتعتبر الرقابة السياسية ، بوجود عام ، ورقابة ضعيفة ، وغير فعالة ، وذلك لعدم وجود أعداد كافية من المختصين للقيام بها (لدى السلطة التشريعية) ، ولعدم توفر الوقت ، والخبرة ، اللازمة لممارستها ، ولأنها تتم في فترات زمنية

11 : يمارس مجلس الوزراء ، في المملكة العربية السعودية ، صلاحيات تشريعية (إصدار الأنظمة) إضافة إلى صلاحيات تنفيذية .

متابعة، وهذا توصف الرقابة السياسية، بأنها رقبة شكلية، وزيادة فعالية الرقابة السياسية أصبحت بعض الدول، تختار أعضاء اللجنة المالية، في السلطة التشريعية، من ذوي المعرفة، والخبرة، بالشؤون المالية، وأصبح بموجب إرادة اللجنة مهمة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، ويخص الحساب الختامي، قبل الموافقة عليه.

3. الرقابة الخارجية :

وهي الرقابة التي تتم عن طريق هيئة مستقلة، وتدارس في الملكية العربية العمومية بواسطة ديوان المراقبة العامة (وسمى في دول السودان بالتفصيل في القسم الأخير من هذا الفصل)

ثالثاً - الرقابة المحاسبية والرقابة الاقتصادية

1. الرقابة المحاسبية :

يقصد بالرقبة المحاسبية، الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحميل الإيرادات، وصرف النفقات، وهي تركز على سلامة الإجراءات، وصحة مستندات الاعتمادات التشغيل، والصرف (دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة، أو آثارها الاقتصادية على مستوى النشاط الاقتصادي، تتحصل من الإيرادات) وأن المبالغ لحاصل عد وردت بالكامل إلى الخزنة العامة (المركز المركزي)، وأن المصروفات قد تمت وفق بنود الموازنة العامة المعتمدة، وإنما صرفت في الأغراض المخصصة لها، وللأشخاص (أو الجهات) المستحقين لها، وفي حدود الاعتمادات المرصودة لها، وأن مستندات الصرف سليمة، ومطابقة لتساذج البند لها، ومعتمدة ممن له سلطة الاعتماد، وأن الاعتمادات المالية قد تمت وفق الأنظمة والذواتج، والتعميمات المالية، ويجدر التنويه إلى أن الرقبة المحاسبية، تعتبر رقابة تقليدية (قديمة)، وهي مطبقة في معظم دول العالم، وتتلاءم مع الموازنة العامة التقليدية (موازنة البنود).

(1) يعلق على رقابة المحاسبية، أحياناً، مسمى رقابة مستندية، أو رقابة اعتمادات

د. أجهزة الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية

توجد في المملكة العربية السعودية جميع أنواع الرقابة التي ناقشناها سابقاً ، عند بحثنا لأنواع الرقابة ، ونرى من المفيد هنا ، تركيز البحث على جهازين هامين ، من أجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، وهما الإدارة العامة للرقابة المالية (إدارة التمثيل المالي سابقاً) ، وديوان مراقبة العامة .

أولاً : الإدارة العامة للرقابة

(إدارة التمثيل المالي سابقاً)

تنتمي لإدارة العامة للرقابة المالية التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني في المملكة العربية السعودية ، مهام الرقابة السابقة (قبل الصرف) ، وسأستخدم - فيما يلي - كلمة موجزة عن مراحل إنشائها ، واختصاصاتها . وواجبات موظفيها (المراقبون الماليون المسئولون ماليون سابقاً) .

1. نشأة وتطور الإدارة العامة للرقابة المالية :

كانت تسمى : الإدارة العامة للرقابة المالية : حتى تاريخ 12 / 12 / 1373 هـ ، بدور التمثيل المالي . أما بخصوص التطورات التي مر بها هذا الجهاز ، فهي كما يلي :

.. ظهرت فكرة وجود ممثلين ماليين ، لوزارة المالية - في الوزارات ، لأول مرة .

في عام 1373 هـ . فقد نص قرار مجلس الوزراء رقم (101) بتاريخ

4 / 12 / 1373 هـ . على وجوب أن يكون لوزارة المالية ممثلين في الوزارات .

كما وضع هذا القرار مهام ممثل وزارة المالية بالإسراء في

الإيرادات والصرف ، والتثبت من أنها تسيّر طبقاً لتنظيم المخرقة ، رئيساً ،

بمخالف التعليمات والمواضع القائمة (مادة 1) .

(شكينا الوزارات من مباشرة أعمالها ، وتادية واجباتها في الأوقات المناسبة ،

والمستوفيتيا عن التدبير في تنفيذ ما هو وارد في الميزانية من مشروعات ، وكذلك

ضماناً لسرعة إنجاز عمليات الصرف ، بدلاً من تركيزها في جهة واحدة . " فقد رأى

1. بضح من نص المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (101) بتاريخ 4 / 12 / 1373 هـ . أن

عمليات الصرف كانت قبل صدور هذا القرار - مركزة في وزارة مالية ، وأن الوزارات

والإدارات المذكورة لم تكن تقوم بعمليات صرف للاعتمادات المرددة في ميزانياتها .

المجلس أن تقوم كل وزارة بكافة أعمالها ، بما في ذلك الصرف على هذه الأعمال في حدود الاعتمادات المدرجة في ميزانيتها . على أن يكون الصرف بموجب شيكات تسحبها على مؤسسة النقد ، ويجب أن يكون مرفوعاً على هذه الشيكات من اثنين من الموظفين المسوؤلين ، أحدهما أمين الوزير المختص والثاني يكون مسؤول وزارة المالية

2. رتبتم الممثلون الماليون بوزارة المالية . عند إنشاء التمثيل المالي في عام 1373 هـ . ويقوم نائبين لها حتى عام 1377 هـ .

3. انتقلت تسمية الممثلين الماليين من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، إلى ديوان المراقبة العامة في عام 1377 هـ (وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم 10 وتاريخ 24/15/1377 هـ) واستمر ارتباط الممثلين الماليين بديوان المراقبة العامة حتى عام 1380 هـ .

4. أعيدت تسمية الممثلين الماليين بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في عام 1380 هـ (بموجب المرسوم الملكي رقم 85) وتاريخ 20/19/1380 هـ حيث صدر نظام الممثلين الماليين (لآزال ساري المفعول) حتى العام 1408 هـ .

3. ثم تغيير رسم إدارة التمثيل المالي إلى الإدارة العامة للمراقبة المالية بموجب تنظيم الجديد لوزارة المالية والاقتصاد الوطني الذي اعتمده بتاريخ 1/17/1404 هـ . وتغير تبعاً لذلك مسمى المدير المالي ، وأصبح « المراقب المالي » .

ب. اختصاصات الإدارة العامة للمراقبة المالية :

تشمل اختصاصات الإدارة العامة للمراقبة المالية ما يلي :

1. الإشراف على عملييات الإيرد ونصرف التي تتم في وزارات والمصالح الحكومية ، والتأكد من كونها متسوية مع الأنظمة والتعليمات والنوئوح المالية المنزربة لمفعول .
2. التفشير على أعمال الإدارات المالية والحسابات والمنشريات وأعمال المستودعات .

- 3- فحص الحالة المالية لمصروفات لوزارات ، وحسابات العهد و لأمانات ، بصفة دورية ، كل ثلاثة أشهر ، وموافقة وزارة المالية بنتيجة الفحص .
- 4- تقديم المشورة للمسؤولين في الوزارات ، والمصالح الحكومية . فيما يتعلق بتنفيذ ومراجعة الأنظمة والنوائح المالية المختلفة
- 5- حفظ الوثائق الخاصة بالأنظمة المالية ، وقرارات الوزراء ، والمراسيم الملكية ، والمذكرات التفسيرية وتعميمها على المراقبين الماليين (المشغولون الماليون) ، والدوائر الحكومية لغرض تعريف المسؤولين فيها بأحر التصورات . والتغيرات في الأنظمة والتعميمات لمالية .

ج- واجبات المراقب المالي (الممثل المالي)⁽¹⁾

تتضمن واجبات المراقب المالي ما يلي

- 1- الإشراف على عمليات الإيراد والصراف ، والتأكد من أنها تسير طبقاً للنظم المقررة ، وأنه ليس فيها ما يخالف التعليمات والنوائح
- 2- التأكد من وجود اعتماد في الميزانية لتغطية نفقة المراد صرفها ، ومراجعة المستندات ، قبل الصرف ، للتأكد من قانونية الاستحقاق ، والتثبت من استيفاء جميع الإجراءات المنصوص عليها في الأنظمة والتعليمات والنوائح ، والتحقق من عدم سبق الصرف .
- 3- مراقبة عسنية الارتباط على البنود ، والتحقق من عدم الصرف إلا في حدود الاعتمادات المدرجة في الميزانية ، وعدم الارتباط بأية نفقة غير وردة بالميزانية أو زائدة على الاعتمادات الواردة بها (إلا بعد صدور قرار بذلك من الجهة المختصة) .
- 4- الامتناع عن التوقيع على المستندات ، في حالة عدم وجود اعتمادات في ميزانية للصراف منها ، وعليه في هذه الحالة بيان أسباب الامتناع كتابة . فإذا لم

(1) حلد المرسوم الملكي رقم (86) الصادر بتاريخ 1380/9/20 هـ واجبات الممثل المالي . كما هي موضحة في أعلاه .

يؤخذ بوجيه نظر، يرفع الأمر لتوزير المختص أو لرئيس دائرة المستقلة متضمناً الراي معاً. فإذا أقر الوزير أو الرئيس وجهة نظر المسئول المالي (المراقب المالي) كذبها، ولا وجب عليه تنبيه أمر الوزير - أو رئيس الدائرة المستقلة فوراً، ثم إخطار كل من وزارة مالية والاقتصاد الوطني - وديوان المراقبة العامة بذلك. وعند تلقي كل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني - وديوان المراقبة العامة، إخطار المسئول المالي (المراقب المالي) وفقاً سبق، فنكثل منهما في حالة عدم قيامه بوجيه نظر الوزير المختص، أو رئيس الدائرة المستقلة، أن يقدم وجهة نظر مجلس الوزراء (التي ثبت في الخلاف).

5 تقديم مذكرة عند إعداد مشروع ميزانية الوزارة (المقترحات الميزانية) قبل إرساله الى وزارة مالية والاقتصاد الوطني (عندما يطلب من ذلك).

6 فحص الحالة المالية لمصروفات الوزارة وفروعها بصفة دورية، كل ثلاثة أشهر - وموافاة وزارة مالية والاقتصاد الوطني بنتيجة الفحص (في تقرير)، مع تزويد الوزارة المعنية بديوان المراقبة العامة بصورة عن نتيجة الفحص (بصورة من التقرير الذي أعده).

7 فحص أرصدة العهد والأمانات - بصفة دورية، كل ثلاثة أشهر، لمعرفة الأسباب المبررة لنبذ تلك الأرصدة، ومحاولة العمل على إزالتها (وتصنيفها)، ورفع تقرير عن ذلك إلى وزارة مالية والاقتصاد الوطني وإلى ديوان المراقبة العامة.

8 الاشتراك في اللجنة التي تشكل بموجب المنشور الدوري لتفصل الحسابات، وإعداد حساب الختامي للوزارة.

9 فحص حساب الختامي الخاص بالوزارة لتأكد من صحة البيانات التي أعطيت تبريراً لما وقع من تجاوزات أو حصل من وفورات خلال السنة المالية.

10: مراقبة إرساء المستندات وأجدول الشهري إلى ديوان المراقبة العامة وعسرة من جدول الحساب الشهري إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني في الموعد المقررة .

11: مراقبة سجلات المستودعات . وانتظام القيود فيها ، وعلاقتها التغيرات في موجودات المستودعات ، ويتوجب عليه إشعار الوزارة أو لمصلحة المعنية ، ووزارة مالية والاقتصاد الوطني . وديوان الرقابة العامة بملاحظاته في هذا الشأن .

12: الإشتراك في عضوية خان المناقصات (المناقصات) وفي النجان التي تقوم بإجراء التحقيقات في حوادث التي ينتج عنها خسارة مادية للدولة (يرفع تقرير بنت الحوادث إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني . بصورة منه لديوان المراقبة العامة) .

13: المعاونة في تفسير الأنظمة . والتعميمات . واللوائح المالية . مع الرجوع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني في الحالات التي تتحمل نشك ، ولا يستطيع ثبت فيها .

ثانياً : ديوان المراقبة العامة

يقوم ديوان المراقبة العامة ، في المملكة العربية السعودية ، بالمراقبة اللاحقة . ويفتر لأهمية الدور الذي يمارسه ، فستقدم عرضاً مفصلاً عنه ، يتضمن مراحل إنشائه . وخصائصه . وجهات الخاضعة لرقبته ، وكيفية مباشرته لاختصاصاته . وفيما يلي توضيحاً لهذه الموضوعات

أ. إنشاء الديوان :⁽¹⁾

أنشئ ديوان المراقبة العامة . عام (1377هـ - 1954م) . وذلك عندما أسس أول مجلس للوزراء في المملكة العربية السعودية . فقد نصت المادة (19) من نظام مجلس الوزراء . على أن يشكل مجلس الوزراء ديوان يتألف من أربع شعب ، منها شعبة

(1) محمد تاجر منصور . انتخاب المالي في سلطنة العربية السعودية (مرجع سابق ص 55)

تسمى «مراجعة حسابات الدولة» . وحددت المادة (6) اختصاصات هذه الشعبة في تدقيق جميع حسابات الدولة ، والتحقق من صحة قيود دخلها وخارجها في جميع الوزارات والدوائر والمصالح التي تنفق عنها نفقات الدولة . وتحصيل أعباء كل أو جزء من ميزانيتها السنوية المعتمدة ، والميزانيات الإضافية التي قد يقرها مجلس الوزراء أثناء السنة المالية .

ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم (68) بتاريخ 16 / 4 / 1374 هـ بتكريم ديوان مراقبة حسابات الدولة ، وتشكيل الجهاز الإداري له ، ونظام سير العمل به . وفي عام 1377 هـ صدرت اللائحة الداخلية للديوان التي بينت أقسامه ، وإجراءات سير العمل فيها . وعندما صدر نظام مجلس الوزراء سنة 1377 هـ ، تغير الاسم من «ديوان مراقبة حسابات الدولة» إلى الاسم الحالي له وهو : ديوان المراقبة العامة . ويحصر التنويه ، إلى أن قرار مجلس الوزراء رقم (102) بتاريخ 4 / 12 / 1373 هـ قد نص على تبعية الممثلين الممثلين لوزارة المالية . إلا أن المرسوم الملكي رقم (30) وتاريخ 24 / 6 / 1377 هـ قرر نقل تبعية الممثلين من وزارة المالية إلى ديوان المراقبة العامة ، وبهذا : أصبح ديوان المراقبة العامة يمارس رقابته السابقة والملاحقة . واستمر الوضع على هذا الحال ، حتى صدر المرسوم الملكي رقم (85) بتاريخ 20 / 9 / 1380 هـ ، الذي أعاد تبعية (ارتباط) الممثلين الممثلين إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

وقد صدر النظام الجديد (المطبق حالياً) بموجب المرسوم الملكي رقم م / 9 بتاريخ 11 / 12 / 1391 هـ ووضح هذا النظام أن ديوان المراقبة العامة جهاز مستقل مرجعه رئيس مجلس الوزراء ، وأنه يتم تعيين رئيس الديوان بأمر ملكي ولا يجوز عزله أو إحالته إلى التقاعد إلا بأمر ملكي . أما اللائحة التنفيذية لنظام الديوان فقد اعتمدت بموجب الأمر السامي (رقم 18835 / 3) وتاريخ 19 / 9 / 1392 هـ) كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (300) وتاريخ 18 / 4 / 1398 هـ المتضمن الموافقة على اللائحة الخاصة بتطبيق الرقابة على المؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها .

ب. اختصاصات الديوان :

حددت المادة (7) من نظام الديوان اختصاصاته بشكر إجمالي على النحو

الآتي :

• يتنصر لديوان الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها .
وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال . واستغلالها ، والمحافظة عليها .

أما المادة (8) فقد فصلت اختصاصاته على النحو الآتي :

1. التحقق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان ،
وخدمات ، قد أدخلت في ذمتها وفقاً للنظم السارية ، وأن كافة مصروفاتها
قد تمت وفقاً لأحكام الميزانية السنوية ، وطبقاً للنظم والنوائح الإدارية والمالية
وإحصائية النافذة .⁽¹⁾

2. التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة ، والثابتة ، تستعمل في الأغراض
التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة وأن لدى هذه الجهات من
الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال ، وحسن استعمالها واستغلالها .
ويضمن عدم إساءة استعمالها . أو استخدامها ، في غير الأغراض التي
خصصت من أجلها .⁽²⁾

3. التحقق من أن كل جهة من الجهات خاضعة لرقابة ديوان⁽³⁾ ، تقوم بتطبيق
الأنظمة والنوائح المالية وإحصائية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص ، تطبيقاً
كاملاً . وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة والنوائح .

4. متابعة الأنظمة والنوائح المالية وإحصائية النافذة للتحقق من تطبيقها .
وكفائتها . وملائمتها لتطلوبات التي تستجد على الإدارة العامة بالتمسك ،

(1) تعتبر هذه الرقابة ، رقابة حسابية (حاسبية) .

(2) مثل نشاطها تطبيق الرقابة الاقتصادية (تقييمية أو رقابية على الأداء) .

(3) تعتبر هذه الرقابة رقابة قانونية (أو رقابة شرعية) .

وتوجه النظر إلى أوجه النقص في ذلك : وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة والنوائح أو تغييرها .

ويوضح لنا ذكر سابقاً أن اختصاصات دوائن تشمل ما يلي⁽¹⁾

1. التحقق من تحصيل إيرادات الدولة ومستحقاتها ، وإضافتها إلى الحسابات الخاصة بها ، ومن صرف التثقات في الأغراض التي خصصت من أجلها الأعدادات.
2. التحقق من التزامية التصرفات المالية ، وإبلاغ الجهات الخاضعة للرقابة ، قد طلبت ، بالالتزام والنوائح
3. مراقبة تنفيذ مشاريع في حدود التكاليف المقدرة لها ، وفي المواعيد المقررة ، وتنفيذ نتائجها ، ومدى تحقيقها للأهداف المخططة لها .
4. مراقبة حسابات العهد والأمانات والخيرية (الحسابات الوسيطة) ، وصحة عمليات تنفيذها ، ونظامية مستنداتها .
5. مراقبة المسودعات ، وجردها ، وتنسيق سجلاتها ، ومستنداتها ، والبحث أسباب تلفها ، أو تكاليف مخزوناتها
6. مجرد محتويات الصناديق والتفتيش على الحسابات .
7. مراقبة الحسابات الخاصة للدولة والأبنية والمؤسسات العامة .
8. فحص الحسابات الخيرية والبيزانية العمومية للمؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها ، أو تضمن لها جزءاً أدنى من الأرباح لتأكيد من إدراج المعلومات الضرورية واجراء التمهيل المالي لها ، ومن أنها تعبر تعبيراً صحيحاً عن صفاتي الأرباح أو الخسائر ، وعن المركز الحقيقي للمؤسسة أو الشركة .

(1) عبد العزيز أبو حمزة ومحمد سعد فرهود : رغبة دوائن المراقبة العامة ، ضمن بحوث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية ، من 7-11 ربيع الثاني 409 هـ (الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1988) ، ص 74-75

9. مراقبة حسابات القروض الممنوحة من لدولة وغيرها من هيئات عامة
10. مراقبة استثمارات أموال الدولة للتحقق من سلامة الأوجه التي تستثمر فيها تلك الأموال . وعند ذلك .

ج. الجهات الخاضعة لمراقبة الديوان :⁽¹⁾

1. تخضع لمراقبة ديوان المراقبة العامة الجهات التالية : المادة (8) .
 1. جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها .
 2. البلديات وإدارات العيون ومصالح مياه .
 3. المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرجها الحكومة جزءاً من مال الدولة ، إما بطريق الإعانات أو بغرض الاستثمار
 4. كل مؤسسة خدعة أو شركة تساهم بالدولة في رأسمالها ، أو تضمينها حساباً أدنى من الأرباح . (على أن تتم المراقبة عليها وفق تنظيم خاص يحدده الديوان ويصدره قرار من مجلس الوزراء يحدد فيه مدى هذه المراقبة ، بحيث تتناسب مع طبيعته عملها ومدى علاقتها المالية بالدولة ، وبحيث لا يتفرغ نشاطها) .
 5. كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلس الوزراء ، أو بقرار من مجلس الوزراء .

د. مباشرة الديوان لاختصاصاته :

حدد نظام ديوان المراقبة العامة كيفية مباشرة الديوان لاختصاصاته . فقد نصت المادة (13) من نظام أنه يتوجب ، على جميع الجهات الخاضعة لمراقبة الديوان تقديم كافة البيانات الخسائية وغيرها ، والمستندات والوثائق التي تمكن الديوان من مباشرة اختصاصاته وفقاً لهذا النظام ، وكذلك تقديم كافة التسهيلات اللازمة لتدريسه ومُنشيه وفقاً للنوع التنفيذية التي تصدر بهذا الصدد . ونصت المادة (9) من اللائحة التنفيذية أنه يجب ، على الوزارات والهيئات الحكومية أن تقدم للديوان

(1) ديوان المراقبة العامة ، تحت تسمية عمه . نظام ، لادخلة التنفيذية ، في لوائح - ديوان المراقبة العامة ، 1977 (ج 1) ، ص 16-17 .

حسابات الشهرية . المنصوص عليها في التعليمات المالية . خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الشهر الذي تعود إليه هذه الحسابات ، وقيماً يخصص بحسابات الشهر الأخير من كل سنة مالية فإنه موعده تقديمها للسبرن يتم تحديده في منشور يفصل الحسابات الذي تصدره وزارة المالية والاقتصاد الوطني في نهاية كل سنة مالية بالاتفاق مع الديوان : كما نصت المادة (10) من التعليمات انه : على أعضاء الهيئات في الوزارات والمصانع والدوائر الحكومية والمفروع التابعة لها أن يقدموا إلى تدوين المحصر مجرد صناديقهم في نهاية كل شهر مصدقاً عليها بالصحة من محاسبي هذه الجهات ومديري الإدارات المالية أو رؤساء المفروع حسب حالة . وذلك خلال خمسة أيام التالية لتاريخ انتهاء الشهر الذي يعود إليه . الجرد المذكور .

كما بخصوص التزامات التدوين عند مباشرته لاختصاصاته فقد نصت المادة (14) من نظام ديوان المراقبة العامة على أن ، يلتزم الديوان باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة العامة على أسرار الجهات التي يقوم بمراقبتها .

وفيما يتعلق بكيفية تنفيذ ملاحظات التدوين ، فقد نصت المادة (11) من نظام التدوين على أن : يبلغ التدوين ملاحظاته إلى الجهة المختصة ويطلب إليها اتخاذ الإجراءات اللازمة . وعلى الجهة أن تجيب الديوان ، بما اتخذته في تحلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إبلاغها .

أما بخصوص من هو المسئول عن المخالفات المالية ، فقد نصت المادة (12) من نظام التدوين على ما يلي : تفترض مسئولية مدير الشؤون المالية الشخصية ، أو من يقوم مقامه في الأحوال التالية ، ما لم يكن شخصاً آخر بعينه هو المسئول :

1. أية مخالفة لأحكام المادة احادية عشرة (تحدد هذه المادة أنواع المخالفات المالية).
2. تأخر إرساء البيانات المخدومة والتقارير الدورية إلى الديوان عن مواعيدها المحددة . أما عن كيفية حل الخلافات بين الديوان والجهة المختصة ، فقد نصت المادة (13) من نظام التدوين على أنه : إذا وقع خلاف بين الجهة المختصة ، وبين التدوين ، ولم تقم الجهة ، بوجبة نظر التدوين الأخيرة ، وجب عليه عندئذ عرض الأمر في الحال على رئيس مجلس الوزراء للفصل فيه .

أما بخصوص ما يعتبر من المخالفات المالية فقد نصت المادة (15) على أنه تعتبر من المخالفات المالية ما يلي :

1. مخالفة أي حكم من أحكام هذا النظام (نظام ديوان المراقبة العامة) أو النواحي التنفيذية التي تصدر تنفيذاً لأحكامه .
2. مخالفة أي حكم من أحكام أنظمة الدونة ونواحيها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المدونة والثابتة وتنظيم شؤونها المالية ، كأحكام الميزانية ، والأنظمة المالية ، والحسابية ، ولوائح المستودعات .
3. كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع جزئ من استحقاق مالية لدولة ، أو تعريض مصلحة من مصالحها المالية للخطر ، أو يكون من شأنها أن يؤدي إلى ذلك .
4. التقصير الإداري للديوان :

يرفع الديوان تقريراً سنوياً إلى جلالة الملك ، وعسوة منه إلى مجلس الوزراء ، وأخرى إلى وزارة مالية ولاقتصاد الوطني ، فقد نصت المادة (20) على أنه يجب على رئيس الديوان رفع تقرير سنوي عن كل ستة مالية ، في فترة لا تتجاوز ثلثه أصل من الأحوال اليوم الأخير من الشهر التاسع لسنة مالية تالية ، فإذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية ، وجب تقديم التقرير في اليوم التالي له ، على أن يتضمن التقرير على ما يلي :

1. تقييم للإدارة المالية للدولة بصورة عامة خلال تلك السنة .
2. تقييم للإدارة المالية لكل جهة من الجهات الخاضعة لديوان المراقبة خلال تلك السنة .
3. بيان عن الحساب الختامي لتلك الجهة ، فإذا لم يتم تقديمه حسب الختامي من وزارة المالية تسلحتمون عوداً لتقرير التقرير السنوي بوقت كاف ، ويجب أن يشمل التقرير على بيان بالأسباب التي حالت دون تقديم الحساب الختامي ، ورأي الديوان في ذلك ، ولا سيما بالنسبة للمخصصات التي يرى الديوان إتباعها لإزالة تلك الأسباب .

4. بيان موجز من أعمال الديوان خلال تلك السنة .
- كما يجب لرئيس الديوان أن يرفع تقارير متفرقة خلال السنة ، إضافة إلى التقرير السنوي ، سواء كانت تقارير عامة ، أو متعلقة بموضوع معين ، أو قضية معينة

ثالثاً : هيئة الرقابة والتحقيق

أ. نشأتها :

إن هيئة الرقابة والتحقيق جهاز مستقل ، وترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وقد أُنشئت عام 1391هـ (بموجب المرسوم الملكي رقم (7) في 11 / 10 / 1391 هـ) . وتوجد في الهيئة إدارة إسمها (إدارة الرقابة المالية : 1) ، تختص بالكشف عن المخالفات المالية التي لا تخضع لرقابة الجهات مسؤولة عن التصرف - وزارة المالية و لاققتصاد الوطني ، وديوان الرقابة العامة ، بحيث لا يكون تبعاً لها بوظائفها تكرر ، فما تقوم به الجهتان مشار إليهما .¹¹

ب. اختصاصاتها :

ينبغي في ما يلي اختصاصات إدارة الرقابة المالية التابعة لهيئة الرقابة والتحقيق .¹²

1 - دراسة المقضايا والمخالفات المالية قبل التحقيق فيها لاقتراح الوسائل المانعة لتلك المخالفات .

2- فحص المخالفات المالية والتحري عنها تهيداً للتحقيق فيها ونحث أوجه التصور ، واقتراح وسائل العلاج .

3- إجراء النقص حثماً لما تتقلبه أغراض التحقيق الذي تجر به الهيئة في القضايا المالية . مع توحيد الإجراء في التحقيق فيما هو حقيق في نفس الموضوع من قبل جهة رقابية حكومية أخرى .

4- التفتيش على الدور الحكومية المتأجرة وفقاً للاختصاص لموكول إلى هيئة الرقابة والتحقيق (بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 164 . في 11 / 10 / 1392 هـ)

11) ذكرنا اختصاصات إدارة الرقابة المالية لأنها لإدارة التي تهم بحث من هيئة الرقابة والتحقيق
12) اللائحة الداخلية هيئة الرقابة والتحقيق المعدلة بالأمر الملكي رقم 13535 في 10 / 10 / 1391 هـ .

13) زوب سعيد ، الثمناني - دور تدشيل المالي في الرقابة المالية بالمملكة العربية السعودية (الرياض : معهد الإدارة العامة ، 1401 هـ) . ص 10 -

5. إجراء بحوث والتدريبات اللازمة على ضوء تحليل القوائم الخاصة التي تتكشف لها أثناء أداء مهمتها . مع اقتراح وسائل العلاج .

ج. مشكلات أجهزة الرقابة في المملكة

تواجه أجهزة الرقابة ، في المملكة العربية السعودية ، عدة مشكلات . نعوقها عن أداء مهامها . وتتلخص هذه المشكلات في الآتي :

1. تأخر بعض جهات في إرسال مستنداتها لديوان الرقابة لغاية تنفيذها ، مما يترتب عليه تأخر ديوان الرقابة في إنجاز مهمته .

2. فقدان بعض المستندات . لُو حُظ . من خلال العمل . له نتيجة لعدم وجود أنظمة كافية تحدد كيفية حفظ المستندات المالية وسدة الاحتفاظ بها . وفقدت بعض المستندات المالية مما يصعب معه متابعة أجهزة الرقابة للمهام على الشكل المطلوب .

3. كثرة التعديلات على التعميمات المالية لتمييزية والحسابات ، مما يجعل من الصعب على المسؤولين عن تنفيذ متابعتها ، والتأكد من تطبيقها ، مع ما يترتب على ذلك من

أخطاء ترقى للعاملين بأجهزة الرقابة ، سواء في متابعة التعديلات (التي تصدر بموجب تعليم من وزارة المالية) ، أو في اكتشاف الأخطاء الناتجة عن عدم تطبيقها

1. انقص في الأيدي العاملة المدربة : تعاني أجهزة الرقابة من وجود نقص في العاملين في مجال الرقابة المالية ، ومن عدم الإقبال ، أحياناً ، على العمل في هذه

الأجهزة من قبل الموظفين .

5. الإشراف في الشجان . من بين المهام المنفذة على عائق أجهزة الرقابة ، الإشراف في الشجان (جان المقاصات - المناقصات - بالنسبة للمراقبين الماليين) الممثلين

لمدنيين سابقاً) ، الشجان التعديلات بالنسبة لمندوبي ديوان الرقابة العامة . وتستحوذ اجتماعات الشجان على قسم كبير من وقت العاملين في أجهزة

الرقابة في المملكة .

1. أ. عبد الله العودان وعبد العزيز الإمام . بحث في رقابة على تنفيذ الموازنة ضمن بحوث مدينة التقدم الخامس المتكوي في شبكة عربية السعودية . المعقدة في معهد لإدارة العامة في الرياض في المرة من 10-15 ربيع الثاني سنة 1411 هـ

أسئلة المناقشة

1. وضح مفهوم الرقابة : وبين أهدافها ؟
2. أذكر العناصر الواجب توافرها لنجاح الرقابة المالية ؟
3. تعتبر الرقابة السابقة ذات طابع وقائي . وضح ذلك ؟
4. بين مزايا وعيوب الرقابة السابقة ؟
5. تعتبر الرقابة اللاحقة ذات طابع رادع . ناقش ذلك ؟
6. أذكر مزايا وعيوب الرقابة اللاحقة ؟
7. ماهي الرقابة الإدارية ، وبين كيف تمارس ؟
8. اشرح فكرة الرقابة السياسية ، ووضح كيفية ممارستها ؟
9. وضح المقصود بالرقابة الخارجية . وبين كيفية ممارستها ؟
10. ناقش مفهوم الرقابة الحسبية ، واذكر الانتقادات الموجهة لبيئتها ؟
11. اشرح فكرة الرقابة الاقتصادية . واذكر متطلبات تطبيقها ؟
12. تكلم عن الإدارة العامة للرقابة المالية (التمثيل المالي) ، وبين اختصاصاتها ، والدور الذي تلعبه كجهاز للرقابة ؟
13. أذكر واجبات المراقب المالي ، وناقش دوره في الرقابة على تنفيذ الموازنة ؟
14. وضح اختصاصات ديوان المراقبة العامة ، وكيفية مباشرته لها ؟
15. أذكر الجبهات التي يخضع لرقابة ديوان المراقبة العامة ؟
16. بين الفروق بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ؟
17. اذكر من أنواع الرقابة المالية من حيث التوقيت الزمني لأجزاء الرقابة ؟ وشرحها ؟
18. قوِّم بين الرقابة الحسبية ، والرقابة الاقتصادية ؟
19. اشرح أنواع الرقابة من حيث الأجهزة التي تمارسها ؟
20. وضح دور هيئة الرقابة والنقابة في مجال الرقابة المالية ؟
21. تكلم عم المشكلات التي تواجه أجهزة الرقابة في المملكة ؟

موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات

موازنات المؤسسات العامة

موازنات البلديات

موازنات الإمارات

اسئلة للمناقشة

الفصل السادس

موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات

عامل المؤسسات العامة، والبلديات، والإمارات. معاملة مميزة، في العديد من دول العالم، فهي تعطي نوعاً من الاستقلال في شئونها المالية والإدارة وذلك لسبب عليها القيام بالقيام المناطة بها .

وسنعرض في هذا الفصل موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات في المملكة العربية السعودية. وذلك حسب الترتيب التالي

أ. موازنات المؤسسات العامة

ب. موازنات البلديات

ج. موازنات الإمارات

وسنقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لمضمون هذه الموضوعات .

أ. موازنات المؤسسات العامة

أولاً - تعريف بالمؤسسات العامة

يطلق اصطلاح المؤسسات العامة على الأجهزة الحكومية، ذات النشاط الاقتصادي، والإداري، والتعليمي، التي تمنحها الدولة نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي. ويشرف على أعمال، كل مؤسسة، مجلس إدارة. ويعتبر أعلى سلطة بالنسبة لها .

(1) محمد بكر عصفور - أصول لتنظيم والأساليب، (جدة، دار الشروق، 1404هـ)، ص 100

وتعرف المؤسسة العامة بأنها "جهاز إداري ذو طبيعة خاصة، وتعمل في ظل سياسة العامة، والتخطيط، الختام للدولة وتحت رقابتها، كما أن لها نوعاً من الإدارة المستقلة، بما يمكنها من تحقيق أهدافها، بدرجة كافية عالية، يبدأ عملها من الترتيب والتعبئة الإدارية الحكومية، بما ييسر لها تقديم السلع والخدمات لازمة للناس، بنكومات انكافية، والنوعية الجيدة، وبالأسعار المناسب، وبما يشجع احتياجاتهم :⁽¹⁾

وللمؤسسات العامة خصائص تميزها عن الوزارات والمصالح الحكومية منها :

1- التحرر من الترتيب الحكومي وطرق وأساليب العمل التقليدية والمعقدة الموجودة في الأجهزة الحكومية .

2- التحرر من قيود التوظيف السائدة في الأجهزة الحكومية، بمعنى أن المؤسسة قد تمنح العاملين لديها بدلات ومكافآت سخية تفوق الأجهزة الأخرى، وذلك لتجذب نوعيات ممتازة من الموظفين للعمل لديها .

3- وجود مجلس إدارة للمؤسسة العامة يشرف على أعمالها، ولديه السلطات اللازمة لتحقيق أهدافها .

4- إمكانية بيع الخدمات والسلع التي تنتجها، وبيان الربح والخسارة التي يمكن أن تحقق في نهاية السنة المالية .

5- إمكانية إدارة أعمالها (المؤسسة) وفقاً لنمط تجاري .

وبخصوص المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، فإن مؤسسة النقد العربي السعودي، تعتبر أول مؤسسة عامة تأسست فيها، وكان ذلك في عام 1371هـ. ونتج ذلك إنشاء العديد من المؤسسات العامة، خلال الثلاثين سنة الماضية، إلى أن وصل عدد المؤسسات العامة في المملكة، إلى حوالي 200 مؤسسة عامة احتسب عام 1404هـ) ويمكن تصنيف المؤسسات العامة في المملكة، حسب طبيعة النشاط الذي تقوم به إلى ما يلي :⁽²⁾

(1) محمد عبد المنعم عبد الحميد، المؤسسات العامة ودورها في المملكة العربية السعودية (الطبعة الثانية الثانية)، 1981، ص 8

(2) عبد المنعم محمد عبد المنعم، التصنيف الإداري في المملكة العربية السعودية، (نوبليس، دار النشر لتخطيطه والنشر، 1403هـ)، ص 18-19.

1 المؤسسات العامة المتعلقة بقطاع الصناعي والتجاري. ومنها المؤسسة العامة للبترول والمعادن (بترومين)، والمؤسسة العامة لصوامع الخلال ومطاحن تدقيق .

2 المؤسسات العامة المالية ومنها، مؤسسة النقد العربي السعودي، وبنك تزويج العربي السعودي، وصندوق التنمية الصناعية السعودية .

3 المؤسسات العامة المتعلقة بالتعليم والتدريب، ومنها جامعة الملك سعود ومعهد الإدارة العامة .

4 المؤسسات العامة المتعلقة بالنقل والمواصلات. ومنها المؤسسة العامة للطيران البحرية العربية السعودية .

5 المؤسسات العامة المتعلقة بالخدمات الأساسية. كالمؤسسة العامة للكهرباء، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية .

فلاياً - 1990، وموازنات المؤسسات العامة :

تعد كل مؤسسة عامة، من زنة خاصة بها، حسب تدابيرها وزوز المالية والاقتصاد الوطني . ويتضمن مشروع موازنة المؤسسة العامة تقديرات لتدفقاتها المالية المالية القادمة، وبيانات تفصيلية بتقديرات إيراداتها المباشرة لنفسة المالية الجديدة . وينتشر مشروع موازنة المؤسسة العامة، من قبل مجلس إدارتها أولاً، ثم يرفع، بمس ذلك، إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (بوزارة المالية العامة) حيث، يناقش هناك، مرة ثانية . وتناقش المؤسسات العامة في المناقشة، في إدارة المالية العامة، منس للوزارات والهيئات والأجهزة الحكومية الأخرى .

وبعد انتهاء المناقشات، وتوسل إلى اتفاق نهائي بشأن إعداد موازنة المؤسسة العامة للسنة المالية القادمة، فإن الفرق بين إجمالي نفقات المؤسسة العامة، وإجمالي إيراداتها المباشرة، يرفع في وثيقة الموازنة العامة للدولة كإضافة للمؤسسة العامة في فصل إمانة المؤسسات العامة . أما تفصيلات نفقات المؤسسة العامة، وتفصيلات

(1) مؤسسة للمؤسسات العامة التي لا يوجد لديها إيرادات مباشرة، فإن الأمانة التي تقدرها الدولة حكائقي تعامل بصروفات تقدرها لها (في المسألة العربية السعودية) :

زياداتها، فيما إن تظهر في وثيقة خاصة بها مستقلة عن موازنة الدولة (إذا كانت المؤسسة العامة من المؤسسات ذات الموزعات المستقلة)، أو تظهر في القسم الأخير من وثيقة موازنة العامة للدولة، كجزء متعلق بها (إذا كانت المؤسسة العامة من المؤسسات ذات الموزعات الملحقة) .

وتظهر موازنات المؤسسات العامة، في المملكة، في نفس التاريخ الذي تظهر فيه الموازنة العامة للدولة. ونصدر موازنة كل مؤسسة عامة بموجب مرسوم ملكي، يبين تقديرات إيرادات المؤسسة العامة، وتقديرات مصروفاتها . وتراعى المؤسسة العامة عند تنفيذ موازنتها الأحكام الواردة في المرسوم الملكي الصادر بالموافقة على الموازنة العامة للدولة .

ثالثاً - إيرادات المؤسسات العامة :

تتكون إيرادات المؤسسات العامة من مصدرين رئيسيين هما، الإعانات التي تقدمها الدولة لها، والإيرادات المنشأة التي تحببها بنفسها فبعض المؤسسات العامة، تباع أحياناً سلعاً أو خدمات للمواطنين، ومن الأمثلة على ذلك مؤسسة العامة للصوم مع الغلال ومطاحن الدقيق (تباع سلعاً) والمؤسسة العامة لتخطوط الجوية العمومية لسعودية (تباع خدمات النقل) كما يلاحظ أن هناك عندما أقر من المؤسسات العامة لا توجد لديها إيرادات مباشرة كثيرة، كجامعات، ومعهد الإدارة العامة . وبروجه عام، فإن مصادر تمويل المؤسسات العامة هي كالآتي :⁽¹⁾

1. إعانة الدولة (التي تقدمها الدولة لتغطية عجز موازنات المؤسسات العامة) .
2. ربح أملاك المؤسسات العامة، وما ينتج عن تصرف بها .
3. الترخيمات، والإعانات، والمنح، والتوصايا، الخ .
4. التدخل الذي تخلفه المؤسسة نتيجة لممارسة نشاطها الذي يدخل ضمن اختصاصاتها .

(1) ليد عبد العزيز خراشي، الأبحاث المستقلة والملحقة (مع تطبيق على المملكة العربية السعودية) بحث تقدم للحصول على دبلوم الرسالة الثانية : الرياض، معهد لإدارة عامة، 1371 هـ ص 96 - 97 .

5. الأرباح الناتجة عن استثمار أموالها

6. القروض التي تحصل عليها المؤسسة سواء من الدولة أو من جهات أخرى.

وبالنسبة للمؤسسات العامة، ذات الإيرادات مباشرة كبيرة، كالمؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، فإنها تحتفظ بإيراداتها المباشرة، عادة، في بنوك تجارية. وتأخذ الإعانة المحصنة لها من الدولة، أثناء السنة المالية، لتغطية إيجار نفقاتها. وتمثل الإعانة الفرق بين نفقات المؤسسات العامة، والإيرادات التي تحصل عليها (إيراداتها المباشرة)، وتعتبر الإعانات بمثابة إيرادات غير مباشرة للمؤسسات العامة.

رابعاً الرقابة على موازنات المؤسسات العامة :

تخضع موازنات المؤسسات العامة لرقابة ديوان الرقابة العامة. وهي الرقابة بعد التصرف. فقد نصت المادة (3) من نظام ديوان الرقابة العامة (الصادر عام 1346هـ) على أن من الجهات التي تخضع لرقابة ديوان الرقابة العامة : المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكرمة جزءاً من مال الدولة، إما بصريق الإعانة أو بفرض استثمار.

وتستخدم المؤسسات العامة مراجعين خارجيين من القطاع الخاص. لأغراض الرقابة، وتشبه رقابة المراجع الخارجي، إلى حد كبير، مراجعة ديوان الرقابة العامة، ولذا يرى البعض، صرف النظر عنها، لعدم جدواها.

أما بالنسبة للرقابة قبل التصرف، فإنها تمارس في المؤسسات العامة بواسطة مراقبين ماليين تابعين لها ويقوم المراقب المالي بتابع للمؤسسة، بنوع مماثل، للمراقب المالي (الممثل المالي) التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني. وتعتبر هذه ميزة، أعطيت للمؤسسات العامة، لمساعدتها على إنجاز أعمالها المالية بسرعة، واتخاذها

(1) عبد الله علي الشيبه : الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي ومبيل عليها : ضمن بحوث ندوة أجهزة الرقابة المالية لإدارة وعلاقتها بالأجهزة الإدارية، المنعقدة في - معهد الإدارة العامة من 11-7 ربيع ثاني 1405هـ - الرياض - معهد لإدارة العامة، (الطبعة ص 14).

من التأخير، الذي يحصل أحياناً، عند ممارسة الرقابة السابقة، بواسطة المراقب المالي (الممثل المالي) التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني.

خامساً - الحساب الختامي للمؤسسات العامة :

بعد كل مؤسسة عامة. بعد انتهاء السنة المالية. الحساب الختامي هذا، ومركزها المالي، وترسلها الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وإلى ديوان الرقابة العامة، لمراجعتها. ويحفظ بنسخة عنها لديها.

سادساً - اقتراح وزير الميزانية المستقلة والميزانات الملحقة :

تأخذ ميزانات المؤسسات العامة، إما شكل الميزانات المستقلة، أو تشكل الميزانات الملحقة، ومن المفيد هنا، التفرقة بين هذين النوعين من الميزانات.

أ - الميزانات المستقلة :

هي ميزانات المؤسسات العامة التي تظهر بشكل مستقل عن ميزانية الدولة. فظهر في وثائق خاضعة لها (بالمؤسسات العامة) كمنشأة تهادياً عن وثيقة الموازنة العامة للدولة، ومن أمثلة الميزانات المستقلة في المملكة، ميزانية مؤسسة النقد العربي السعودي.

وتتميز الميزانية المستقلة عن غيرها من الميزانات بما يلي :

- 1 - لها شخصية متبوية (استثنائية) مستقلة عن شخصية الممول، وتمتع بالاعتماد الذاتي والإداري، وهي غير ملزمة بتطبيق الأنظمة والتعليمات المالية والإدارية، وأنظمة شؤون الموظفين، المطبقة في الميزانات والأجهزة الحكومية (ولا إذا نصت على ذلك سراسة الأنظمة التي أُنشئت، بموجبها)، وهي تظهر في مظهر الأحيان، لوائح، مشروعات، البرجارية الخاصة في مشاريع، مشروعات، الميزانين.
- 2 - أن الإيرادات، التي تحصلها المؤسسة تخصص لتغطية نفقاتها، فلا تخضع إلى الإيرادات العامة للدولة، ولا تخضع بها.

(1) - عند الطراح عبد العزيز عبد الخليل، المصنفات المالية العامة، المجلد 1، ص 378.

3. تحتفظ بالفائض¹¹ من إيراداتها لنفسها، أيعاد استثمارها في المؤسسة، لكي تتوسع في نشاطاتها وخدماتها. أما العجز في موازنة المؤسسة المستقلة فتتطلب للدولة عى شكل إعانة، وفي بعض الأحيان، على شكل قروض.

4. تعتمد موازنة المؤسسة المستقلة¹² بواسطة مجلس إدارتها. (ولا تعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها).

5. تصدر موازنة المؤسسة في وثيقة (مجلد) خاصة به. وتكون مستقلة عن وثيقة الموازنة العامة للدولة.

ب. الموازنات الملحققة :

هي موازنات المؤسسات العامة التي تظهر ملتصقة بوثيقة الموازنة العامة للدولة، كإجراء ملحققة به، ومن أمثلة الموازنات الملحققة موازنة معهد لإدارة نعام، وجامعة الملك سعود، والمؤسسة العامة لمخطوطات إيوان النورية السعودية، ومؤسسة نعام لتحلية المياه المالحة.

وتتميز الموازنات الملحققة عن غيرها عن الموازنات بما يلي :

1. تخضع الموازنات الملحققة للأنظمة والتعليمات المالية للدولة. لا تدار بصت الأنظمة التي أنشأت بموجبها على خلاف ذلك. عندئذ فإنها تتبع الأنظمة واللوائح الخاصة بها.

2. تحتفظ المؤسسات العامة، ذات الموازنات الملحققة بإيراداتها لتمويل نفقاتها، ولا تحتفظ إيراداتها مع الإيرادات العامة للدولة.

3. يضاف الفائض في إيراداتها في الإيرادات العامة للدولة، أما العجز فتتضمنه الدولة من موازنتها، ويظهر في حساب الإنذبات العامة للدولة، على شكل إعانة.

(1) إذا وجدت المؤسسة العنة فائضاً كبيراً في إيراداتها، فإن بعض الدول تلجأ إلى هذا الفائض وتشغيله بين يرياتها الأخرى، إذ كانت بحاجة إليه.

(2) تعتمد موازنات مؤسسات كشفاً في بعض الدول، بواسطة السلطة التشريعية، كما تعرض عليها قدر من العونة، التي تشمل نشاطها وإيجاراتها.

4. تعرض الموازنات المنقحة، مع الموازنة العامة للدولة، على السلطة التشريعية، لأجل مناقشتها واعتمادها، وتصدر مع الموازنة العامة للدولة، بعد اعتمادها.

5. تظهر الموازنات المنقحة ضمن وثيقة (مجملد) الموازنة العامة للدولة، في التسميم الأخير منها، كاجزاء ملحقة بها، ويخصص لكل مؤسسة عامة، قسم خاص بها. يظهر على شكل ملحق بالموازنة العامة للدولة.

أما بخصوص موازنات المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، فإنه يلاحظ وجود شبه كبير بينها، ولا سيما في النواحي التالية⁽¹⁾:

1. خضوعها لرقابة ديوان الرقابة العامة (الرقابة بعد الصرف).
2. تقديم موازنتها إلى جهة حكومية واحدة لدراستها، ومناقشتها، (وهي وزارة المالية والاقتصاد الوطني - إدارة الميزانية العامة).
3. ظهور موازنتها، واعتمادها، في نفس التاريخ الذي يظهر فيه، وتعتمد فيه، الموازنة العامة للدولة.
4. خضوعها لنفس التواعد والأسس، التي تطبق على الوزارات، فيما يتعلق بالمناقشات، بين بنود، وبواب، موازنتها.
5. السماح لها بإيداع أموالها في بنوك تجارية، دون مطالبتها بإيداعها لدى مؤسسة النقد العربي السعودي (كما هو الحال بالنسبة للوزارات والمصالح الحكومية).
6. أما مؤسسة النقد العربي السعودي، فإن موازنتها مستقلة تماماً عن الموازنة العامة للدولة، فلا تظهر بشكل ملحق بها، ولا يجري بحثها أو مناقشتها عن قبل المختصين في وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الميزانية العامة)، وإنما تناقش وتعتمد من قبل مجلس إدارتها، وتتقدم تقريرها السنوي إلى جلالة الملك.

(1) عبد المتاح عبد الرحمن عبد الحميد، مرجع سابق، ص 376.

(2) محمد عبد الله شهابي، الميزانية العامة وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، (الرياض، معهد إدارة العامة، د. د. د. ص 177 - 188).

ب. موازنات البلديات

أولاً - ١٩٥٠ : وضع البلديات :

البلديات هي أجهزة حكومية، ترتبط إدارياً بوزارة الشؤون البلدية والقروية في المملكة العربية السعودية، ولبلدية شخصية اعتبارية. وقد منحها الدولة نوعاً من الاستقلال المالي والإداري لمساعدتها على القيام بأثر لائق الوكولة إليها.

يخضع رؤساء وموظفو ومستخدمو بلديات. لأحكام كافة الأنظمة التي يخضع لها موظفو ومستخدمو الدولة عموماً، وتتخذ البلديات مسار الأنظمة والتنفيذية، ذات الطبيعة المالية في الدولة.

ثانياً - إعداد موازنات البلديات :

يتم إعداد موازنات البلديات، حسب تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التي توزع على الولايات والمناطق الحكومية، قبل بدء عملية إعداد الموازنة العامة. وتستخدم نفس النماذج التي تستخدم من قبل سائر الأجهزة الحكومية الأخرى عند إعداد موازنتها ويتضمن مشروع موازنة البلدية تقديرات لإيراداتها المباشرة (التي تقوم بتبويبها)، والتفانج المالية المقبله، ويرفع مشروع موازنة البلدية إلى الجهة المسؤولة عنها، وهي وزارة الشؤون البلدية والقروية^(١) لتناقش هناك مع المختصين في الوزارة (وحدة التخطيط والميزانية)، ويشترك في النقاش مندوب من بلدية المعنية. وبعد مناقشة مشاريع موازنات جميع البلديات، تقوم وزارة الشؤون البلدية والقروية، برفع مشاريع موازنات البلديات إلى إدارة الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، حيث تناقش هناك المناقشة النهائية، ويشترك مندوب عن البلدية المعنية عند مناقشة موازنة بلديته، وأخيراً يتم التوصل إلى اتفاق بشأن الاعتمادات التي ستصود للبلدية في موازنة السنة المالية القادمة. وتصدر موازنات البلديات بعد

(١) تستثنى من ذلك، ميزانيات مدن الرياض وهي: أمانة مدينة الرياض - وأمانة مكة المكرمة وأمانة المدينة المنورة، وأمانة تبوك، حيث أن رفع هذه المدن مشاريع ميزانيته مباشرة إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الميزانية العامة)، حيث تناقش مع المسؤولين هناك. كما هو الحال في المؤسسات العامة.

الموافقة عليها في وثيقة مبرأة خاصة، مستفانة عن الميزانية العامة للدولة، وتتضمن مخصصات كل من الباب الأول والثاني والثالث. ويصدر بمرسوم ملكي خاص بها. وترصد الأموال اللازمة لها بشكل إجمالي، تحت بند إعانة البلديات في موازنة وزارة الشؤون البلدية والقروية (الموجودة ضمن وثيقة الموازنة العامة للدولة). أما بخصوص الباب الرابع (مشاريع البلديات) فتظير ضمن اعتمادات الباب الرابع في موازنة وزارة الشؤون البلدية والقروية. ويتولى رئيس البلدية اتفاق الاعتمادات المخصصة لبلديته حسب الأنظمة والتعليمات المالية المرعية في المملكة .

ثالثا إيرادات البلديات :

لبلدية إيرادات مباشرة تحببها بنفسها، وهما حصص من الرسوم غير المباشرة، وتقدم للدولة لها إعانة. ويوجه هذه، فإن موارد البلدية تتألف من الأتي :

- 1 رسوم البلديات المباشرة التي تحببها بنفسها. وحصتها من الرسوم غير المباشرة التي تخصصها الدولة للبلديات وتحببها لأصحابها .
2. الغرامات .
- 3 إيرادات أموال (أملاك) البلدية
4. نوصايا وطلبات .
5. الإعانات والمخصصات التي تعتمدها الدولة لبلدية .
6. الرسوم التي تفرض بنظام خاص لتأمين نفقات استثنائية .
7. الموارد الأخرى المتأذون بها نظاما

وتشمل إيرادات البلدية، بشكل عام، الأنواع التالية : إجراءات أملاك، أرباح أراضي، مبيعات مختلفة، رخصي درجات، نارئة، جزاءات، وازدات مختلفة. رسوم بناء، رسوم سيارات، رسوم نقل منكية سيارات. رسوم لافتات، رسوم مهنة، رسوم التجزئة، رسوم كهرباء، وغيرها .

(1) نظام بلديات والقرى المتداول بالرسوم الملكي رقم 109م في تاريخ 12/12/1971م.

وحيث إن إيرادات البلدية المباشرة لا تكفي لتغطية نفقاتها، لذا فإن الدولة تشارك في تغطية تلك النفقات بتخصيص اعانة للبلدية تمثل الفرق بين النفقات المقدرة للبلدية للسنة المالية القادمة، والإيرادات المباشرة المقدرة لها، ترصد في موازنة وزارة الشؤون البلدية والقروية . وبناء السنة المالية. تطب الوزارة، من كل بلدية، ان تقدم بياناً بمجالتها المالية، توضح فيه الإيرادات التي حصلتها خلال فترة معينة، ومصروفاتها، وتقوم الوزارة بتمويل العجز من الاعتماد الموجود في موازنتها (تحت البند المسمى اعانة البلديات)⁽¹⁾

وأجماً - الرقابة على موازنات البلديات :

تخضع موازنات البلديات للرقابة المضبوقة عن تنفيذ الموازنات لجميع الوزارات والمصالح الحكومية في المملكة، وهي رقابة قبل الصرف، التي تمارسها الإدارة العامة للرقابة المالية (بدارة التمثيل المالي سابقاً) التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني. وللرقابة بعد الصرف، التي يمارسها ديوان الرقابة العامة . ويقوم المراقب المالي (الممثل المالي) الموجود في أقرب مدينة على البلدية، بممارسة الرقابة قبل الصرف، كما أن ديوان الرقابة العامة يتفق المعاملات المالية بعد الصرف .

خامساً - الحساب الختامي للبلديات :

تعد كل بلدية، بعد انتهاء السنة المالية، الحساب الختامي لها للسنة المالية المنتهية، وترسل تسخيناً منه واحدة إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (الإدارة العامة للحسابات)، والنسخة الثانية إلى ديوان الرقابة العامة، وتحتفظ البلدية بنسخة منه لديها . وتطبق البلديات في قفل حساباتها، وإعداد الحساب الختامي، تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني في هذا الخصوص (تعليمات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية) .

(1) محمد شاكر منصور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1401هـ، ص 41

ج. موازنات الإمارات

أولاً - تعريف بالإمارات :

تقسم المملكة العربية السعودية إدارياً إلى إمارات، يبلغ عددها (14) إمارة رئيسية، وتبع الإمارات من الناحية الإدارية والتنظيمية لوزارة الداخلية، ويخضع موظفون، ويستخدمون الإمارات، لأحكام كافة الأنظمة التي يخضع لها موظفو الدولة، كما تطبق جميع الأنظمة والتعليمات المالية الصادرة المنعول في الدولة

ثانياً - إعداد موازنات الإمارات :

تظهر موازنات الإمارات كفروع ضمن فصل موازنة وزارة الداخلية في المملكة، فالصنل المخصص لوزارة الداخلية في وثيقة الموازنة العامة للدولة، مقسم إلى فرع لكل إمارة من الإمارات الرئيسية التي تقسم اليها المملكة . ولذا يوجد في موازنة وزارة الداخلية أربعة عشر فرعاً مخصصة للإمارات

أما عن كيفية إعداد الموازنة للإمارة الرئيسية، فيتم حسب تعليمات وزارة مالية والاقتصاد الوطني، وتستخدم نفس النماذج المستخدمة من قبل سائر الأجهزة الحكومية الأخرى. عند إعداد موازاتها . وبعد إعداد مشروع موازنة الإمارة، فإنه يرفع إلى إدارة الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني وذلك لمناقشته، وبشرك في مناقشة موازنة الإمارة مندوبون عن الإمارة، ومندوبون عن إدارة الميزانية العامة، والإدارة المركزية لتنظيم والإدارة، والديوان العام للخدمة المدنية، وذلك عند مناقشة الباب الأول، وتناقش موازنات الأبواب الثلاثة الأخرى، الباب الثاني، والباب الثالث، والباب الرابع، كما تناقش في الوزارات والأجهزة الحكومية، إذ يشترك مندوبون عن الإمارة، ومندوبون عن إدارة الميزانية العامة في مناقشتها، كما يشترك أحياناً مندوبون عن وزارة التخطيط .

وتصدر موازنات الإمارات، بعد موافقة عليها واعتمادها، كفروع ضمن فصل وزارة الداخلية، ويتولى كل أمير اتفاق الاعتمادات المخصصة لإمارته حسب نصوص المرسوم الملكي الذي تصدر به الموازنة العامة للدولة، وحسب تعليمات تنفيذ الموازنة التي تصدرها وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

ثالثاً - إيرادات الإمارات :

لا يوجد للإمارات إيرادات مباشرة خاصة بها، تهيئها بنفسها لتغطية نفقاتها، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات. ولكن الإمارات تقوم بتحصيل بعض الإيرادات العامة للدولة. وتتكون هذه الإيرادات في غالب الأحيان من امبيعات الحكومية، وجزاءات ونفوسات، واقساط المنزل، و لإيرادات المنوعة. وتورد الإيرادات المحصلة إلى مؤسسة النقد العربي السعودي (وفروعها)، لتضاف إلى إيرادات الدولة الأخرى، ومن الملاحظ ان حصيلة هذه الإيرادات تعتبر قليلة جداً. ويغطي الدولة نفقات الإمارات من الإيرادات العامة، كما هو الحال، بالنسبة للمؤسسات والمصالح الحكومية الأخرى .

رابعاً - الرقابة على موازنات الإمارات :

تخضع موازنات لإمارات، لأنواع الرقابة المطبقة على تنفيذ موازنات المؤسسات والمصالح الحكومية في المملكة، فهي تخضع لرقابة قبل الصرف التي تارسها الإدارة العامة لرقابة المالية (إدارة التمييز المالي سابقاً) التابعة لوزارة المالية، كما تخضع لرقابة بعد الصرف التي يقوم بها ديوان الرقابة العامة .

خامساً - الحساب الختامي للإمارات :

تعد كل إمارة، بعد انتهاء سنة المالية. الحساب الختامي لها. لسنة مالية المنتهية، وترسل نسخة منه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني، ونسخة أخرى إلى ديوان الرقابة العامة. وتحتفظ بنسخة لها في الإمارة .

وتتبع الإمارات في قفل حساباتها، وإعداد الحساب الختامي لها، لتعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني بهذا الخصوص (تعليمات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية) .

أسئلة للمناقشة

1. ما هي المؤسسات العامة، واذكري نوعاً من الاستقلال المالي والإداري ؟
2. تكلم عن إيرادات المؤسسات العامة ؟
3. ناقش أنواع الرقابة المالية التي تخضع لها المؤسسات العامة ؟
4. ما المقصود بالموازنات المستقلة والمواردات للحفظة، بين أوجه الشبه والاختلاف بينهما ؟
5. تكلم عن كيفية إعداد ومناقشة موازنات البلديات ؟
6. وضح مصادر وأنواع الإيرادات للبلديات ؟
7. اشرح أنواع الرقابة التي تمارس على تنفيذ موازنات البلديات ؟
8. تكلم عن خطوات إعداد موازنات في الإمارات ؟
9. ما هي أنواع الرقابة التي تمارس على تنفيذ موازنات الإمارات، وهل تختلف عن أنواع الرقابة التي تمارس على تنفيذ موازنات الوزارات والمصالح الحكومية ؟
10. فرق بين المؤسسات العامة، البلديات، والإمارات. من حيث إعداد الموازنة، والرقابة على تنفيذها، مبياً أوجه الشبه والاختلاف بينها ؟

أنواع الموازنات الشعرية التقليدية والحديثة

الموازنة التقليدية : أو موازنة النون

موازنة الأداة : أو موازنة الجرامم والأداء :

موازنة البر مع : أو موازنة النحط والبرصية أ

موازنة الصفرية : أو موازنة الأسماء تصغري :

استعمله لضممة تمة

الفصل السابع

أنواع الموازنات العامة التقليدية والحديثة

مرت الموازنة العامة أثناء تطورها بعدة مراحل ، وعرف المفكرون ، وميزو، عمدة أنواع منها (الموازنات العامة) ، من أهمها ما يلي .

أ . الموازنة التقليدية (أو موازنة البند)

ب . موازنة الأداء (أو موازنة برنامج الأداء)

ج . موازنة برنامج أو موازنة التخطيط والبرمجة .

د . الموازنة الاستراتيجية (أو الأساس الصفري) .

زكىل تقسيم عرضي للمصنفين هذه الأنواع : الموازنات التقليدية بدون ميزان لظروفي . بعناء فكرة موازنة من المراحل الخارجية التي تركز على الموازنة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإنها يرجع الفضل في تطوير الموازنات الحديثة في الولايات المتحدة ، وأسس الموازنات في الهنديا من دول العالم المتقدم ، حيث ساهم المفكرون الأمريكيون ، مساهمة كبيرة ، في تطوير الأساس الموازنة التقليدية ، وتطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي العديد من دول العالم

ويمكن تقسيم المرحلتين عموما بين الموازنة العامة - في الولايات المتحدة الأمريكية

وأنواع الموازنات التي طمتمها - خلال القرنين الثمانين والاربعين - كما يلي :

1- تطور الموازنة العامة - أساسا - لمرحلة إعادة التقليدية (ميزانية البند) في إنجلترا ، ومنها نفاذت إلى الولايات المتحدة ، والتي تولاها في الأساس ، لأمريكا ، وفي دول العالم الأخرى ، لتتعداه لتتعداه ، حيث تم تعديلها في تطوير فكرة الموازنة العامة التقليدية إلى المرحلتين ، فقد ساهمت مساهمة كبيرة في تطويرها ، والتي في الأساس ، وتعددت من المرحلتين في بعض الجوانب في بعض الدول

1. الموازنة التقليدية (أو موازنة لينود) (1921-1939م) .

تعتبر الموازنة التقليدية النموذج الأول للموازنة العامة الذي طُبق في حكومة الولايات المتحدة الأمريكية (الفيدرالية) وكان ذلك في عام 1921م . وتتركز هذه الموازنة على الرقابة على النفقات العامة (الرقابة المالية) وأن تتم عمليات الصرف وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتمهيمات ، لأجل تقليل ، أو منع المخالفات أو الاختلافات المالية . وقد نطلب هذا الوضع ، تريب الإيرادات العامة ، و نفقات العامة ، بشكل يمكن من إحكام الرقابة عليهما ، ومحاسبة المسؤولين عن إنفاذهما ، إنصرف فيهما .

2. موازنة الأداء (أو موازنة البراميج والأداء) (1939-1960م) :

تمثل هذه الموازنة ، المرحلة الثانية في تطور الموازنة العامة في أمريكا ، وهدفت أولاً ، يقتصر على الرقابة المالية على نفقات العامة ، ولكن ، يتم أيضاً ، من كفاءة الإدارة في إنجاز الأعمال ، فهي تدمج بوظيفة الرقابة الإدارية ، وبكيفية استخدام الإمكانيات المالية ، الاستخدام الرشيد (السليم) ، الذي يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء . وذلك بتحديد عناصر التكاليف المختلفة ، ووضع مستويات الأداء المتوقعة لكل نشاط من الأنشطة ، لكي يتم ، على أساسها تقييم الأداء الفعلي .

3. موازنة البراميج (أو ميزانية التخطيط والبرمجة) (1960-1970م)

تمثل موازنة البراميج ، المرحلة الثالثة ، في تطور الموازنة العامة وتركيز على ، من التخطيط ، وعلى ضرورة ربط بين التخطيط والموازنة العامة ، وتؤدي إلى

57- (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1993, p. 206)

إنها تخطط موازنة العامة ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، باهتمام كبير ، حتى بداية ثمانينيات القرن العشرين ، ويبدو سبب ذلك إلى أن الإيرادات كانت وفيرة ، و نفقات العامة قليلة (في نظريه) لم يسمع حينئذ بأنه كان هناك خلل في الإيرادات ، وصرف ربحه ، وزاد هذا اقتصادي ، إلا أن الأحوال تغيرت ، تزايد النشاط الحكومي ، وزادوا عمومية الدولة ، تراكبت في بعض الحروب ، والحرب الأمريكية (والحرب العالمية الأولى) مما أدى إلى تدهور عجز في الإيرادات ، وزيادة في النفقات ، ونتج عن ذلك ، تدهور حركة النموذج نظام الموازنة العامة ، وتناهي إدخال إصلاحات عليها ، وينتج عنها صدور قانون الموازنة والتحاسب سنة 1970م .

توفير المعلومات الضرورية ، لتخذي القرارات ، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة ، والتي تسمى بـ استخدام الإمكانيات المالية المتاحة ، بكفاءة وفعالية ، لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين .

4- الإدارة بالأهداف (MBO) (1970-1975م) :

تمثل الإدارة بالأهداف المرحلة الرابعة في تطور الموازنة العامة ، في الولايات المتحدة الأمريكية . فبعد توقف تطبيق نظام موازنة البرامج ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية (بسبب الصعوبات التي واجهت تطبيق) في أوائل السبعينات الميلادية ، بدأ البحث عن نظام جديد للموازنة . أقل صعوبة من النظام السابق . فوجد المهتمون بأمور الموازنة : إن الإدارة بالأهداف يمكن أن تكون بديلاً للموازنة البرامج ، وقد دأبى هذا النظام الجديد (الإدارة بالأهداف) دعماً وتأييداً من الرئيسين السابقين ، نيكسون ، وفورد .

ويركز هذا النظام على عنصر الكفاءة الإدارية مثل موازنة الأداء . كما يهتم بالتخطيط ، وتقييم الأداء . ويستخدم لمساعدة الإدارة في تحقيق أغراض التخطيط

- أ) يتكون نظام إدارة بالأهداف من ثلاث مراحل رئيسية وهي :
 - 1- تحديد ووضع الأهداف . ويتم في هذه المرحلة تحديد الأهداف للأجهزة الحكومية ، وتحديد الموارد المالية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة .
 - 2- يتم قياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف الموضوعية وذلك بواسطة التقارير الدورية . التي تعتبر جزءاً أساسياً من نظام إدارة بالأهداف . وعن طريق هذه التقارير يتم اكتشاف أية أخطاء أو مشكلات تصادف عملية التنفيذ . ثم يبادر إلى معالجتها فوراً .
 - 3- يتم استنتاج المتخلفة . وتقارن بالأهداف الموضوعية . ويتم ذلك بواسطة التقرير السنوي الذي يتضمن عرضاً لكافة النتائج ، ومدى نجاح أو الفشل في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية . مع بيان الأسباب ، لكافة وراء أي تقصير أو عجز حتى يمكن تلافيه في المستقبل . وتعتبر المعلومات المتوفرة في هذه المرحلة . وفي المرحلة الثانية . من العوامل الهامة في نجاح تميز الوحدة كآلية والمتمثلة بتحديد ووضع الأهداف . انظر .

Nicholas Henry, Op. Cit, p19-22 .

- ب) لن نقدم بحث مفصلاً عن لإدارة بالأهداف . فممن الموارد الحديثة ، لأن هذا النظام سبق لفترة قصيرة . في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية ، ولم يفضّل نجاحها وشهرة مثل أنواع الموازنات الحديثة الأخرى

فصير المدى (سواء في ارتفاع العام أو في النطاق الخاص) . وهو يؤكد على قياس الإنتاجية ، وتقييم البرامج ، وعلى وضع مؤشرات (اجتماعية) لقياس فعالية البرامج .

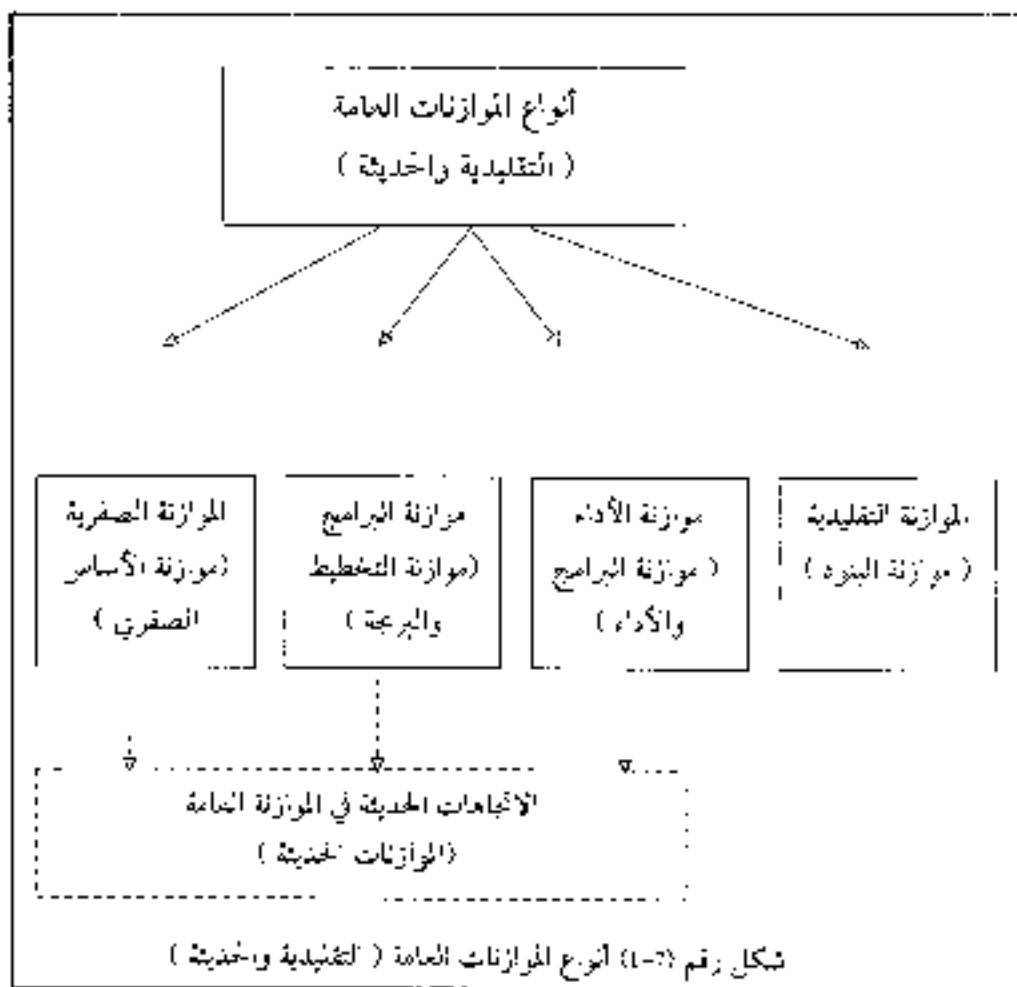
5. الموازنة التصورية (1976-1981م) :

تمثل هذه الموازنة . المرحلة الخامسة ، في تطوير الموازنة العامة في أمريكا وتركز على الاهتمام بتدليلية النفقات العامة ، (فهي تؤدي إلى تحسين الخدمات ، بدون زيادة في النفقات أو ارتفاع في معدلات الضرائب على المواطنين) .¹¹ وتعمل أيضاً على تخفيض النفقات العامة

وهي تؤكد على أن تتم المراجعة والتقييم لجميع أوجه الإنفاق . (البرامج والمشاريع) . ابتداءً (من قاعدة) الصفر . وبذلك تخضع للمراجعة . والتقييم . جميع أوجه الإنفاق . وليس فقط . الإيرادات الخاصة على معدلات الإنفاق الحالية (كما هو الحال في الموازنة التقليدية) ، ولا تعتبر مستوى الإنفاق الحالي ، مستثنى من الدراسة التفصيلية والتقييم ، كما أنها لا تفترض أن النشاطات والمشاريع الحالية يجب أن تستمر . ولكن من المحتمل أن تنخفض ، أو تُلغى المشاريع تحت التنفيذ . إذا ثبت ، بعد إجراء التقييم هذا ، أن كفاءتها أصبحت منخفضة .

ويطلق على موازنات الأداء . والبرامج ، والتصورية . اسم لإتجاهات جديدة في الموازنة . وستقدم . في هذا الفصل . تعريفاً لجميع أنواع الموازنات المعروفة (حالياً) . ومنبداً بالموازنة التنفيذية ، ثم بالموازنات الجديدة .

(انظر شكل رقم (7-1) أنواع الموازنات العامة - التنفيذية والحديثة)



أ. الموازنة التقليدية

أولاً نشأة وتطور الموازنة التقليدية :

ذكرت سابقاً (في الفصل الأول) ، التطور التاريخي للموازنة العامة ، وكيفية ظهور فكرتها ، ونشورها في بعض الدول الغربية ولا سيما في بريطانيا ولا تدرى ضرورة لإعادة ذكر ذلك مرة ثانية) وحيث إن الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة ، تطورت بشكل أساسي في الولايات المتحدة الأمريكية ، وانطلقت من الموازنة التقليدية التي كانت مطبقة هناك ، لذا : فسندكر بإيجاز التطور التاريخي للموازنة التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد بدأ تطبيقها (الموازنة التقليدية) في الحكومة

الأمريكية التقليدية في عام 1921م. عندما صدر قانون الموازنة والمحاسبة في ذلك العام. بينما كانت مطبقة (الموازنة التقليدية) في بريطانيا ودول أوروبية أخرى منذ القرن التاسع عشر. (وقد سبقت أيضاً حكومات الولايات، والمدن، في الولايات المتحدة الأمريكية، الحكومة التقليدية في تطبيق الموازنة التقليدية). واستمر التطبيق حتى عام 1959م، حيث بدأت تظهر في تلك الأثناء الموازنات الحديثة، ولا سيما موازنة الأداء. وأخذت بعض لوزارات التنفيذية في حكومات الولايات المتحدة الأمريكية. تنطبق ذلك النوع الجديد من الموازنة (موازنة الأداء) ويجدر تنويه: إلى أن ظهور وتطور الموازنات الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية، كان بسبب العميوب التي ظهرت أثناء تطبيق الموازنة التقليدية، وبسبب الانتقادات الموجهة إليها، واستجابة لطلبات المصلحين الذين رفعوا شعار: ضرورة توفير الكفاءة والفعالية: في جهاز الحكومة الأمريكية.

ثانياً - مفهوم الموازنة التقليدية:

الموازنة التقليدية هي النموذج الأول للموازنة العامة بمفهومها الحديث، وتعتبر أقدم أنواع الموازنات الحكومية المعروفة حاليًا، وأكثرها انتشاراً في دول العالم. فهي مطبقة على نطاق واسع، في الدول النامية، وفي العديد من الدول المتقدمة. ويطلق عليها عدة مسميات منها:

1. موازنة البنود (Line - Item Budget) ⁽¹⁾ وذلك بسبب تركيزها على بنود الموازنة. وما يرصد فيها من اعتمادات، وضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق.
2. موازنة الرقابة (Control Budget) لأنها تركز على إحكام الرقابة لمالية على النفقات العامة في الوزارات والمصالح الحكومية، لمنع اختلاس أموال الدولة، وعدم صرفها في غير نوجوه محددة، وعدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإنفاق. وتتأكد من أن المواد والأجهزة، والسيارات، المرصود لها اعتمادات في الموازنة، قد اشترت فعلاً، (بدون الأخذ بعين الاعتبار، الأهداف، والغايات، التي اشترت من أجلها).

(1) Jesse Burkhead - OP - Cit. 2-29

(2) Traditional Budget

3. الميزانية الجزئية ، أو الميزانية المتدرجة ، أو الميزانية المتراصة جزئياً⁽²⁾ (Incremental Budget)

وذلك لأن نفقاتها تزيد باستمرار ، سنة بعد أخرى ، بمعدلات صغيرة . فهي تعتبر نفقات السنة السابقة ، أساساً متحولاً يمكننا الاعتماد عليه لتقدير نفقات السنة القادمة . وتزيد عادة ، بنسبة مئوية صغيرة . سوية (تبلغ 1% أو 10% مثلاً) عن معدلات الإنفاق في السنة المالية السابقة ، وذلك لأجل تضخم الزيادة المتوقعة في رواتب الموظفين ، وأوجه الزيادة المتوقعة في تكاليف شراء المواد ، والأجهزة والآلات ، ولتنفيذ البرامج والمشاريع الجديدة .

وتركز الميزانية التقليدية على نوعين من تصنيفات النفقات وهما :

1. التصنيف الإداري⁽³⁾ وبموجبه تقسم النفقات العامة على أساس الميزانيات والمصالح الحكومية التي تقوم بالإتفاق . فيخصص لكل وزارة فعل محاسبي في وثيقة الميزانية العامة . وينقسم الفصل أحياناً إلى خروج ، وتدرج النفقات التي ستدفعها الوزارة المعنية في السنة المالية المقبلة في الفصل المخصص لها .

2. التصنيف النوعي⁽⁴⁾ ويتم بموجبه تقسيم النفقات العامة إلى أبواب ، وبشود مختلفة ، حسب طبيعة النفقات والغرض من الإتفاق . مثل الرواتب والأجور ، وبدلات الإتفاق والسفر ، ونفقات شراء الأجهزة والآلات ، ونفقات التشغيل والصيانة ، ونفقات المشاريع ، وغيرها من أوجه الإنفاق الحكومي . ويصنف هذا التصنيف أغراض المصاحبة والرقابة ، فالبيانات التمهيلية عن تاريخ الخدمات والسلع المدرجة في بنود الميزانية . تساعد في إجراء الرقابة قبل التصرف وبدء . وبهذا يتم التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإتفاق .

H. Thomas Murphy , Courthouse Public Adm. (St. Clair, O. Case), Illinois Practice Publisher, 1981, P.P. 473-476

(2) نظر تصنيفات موضوعية للنفقات العامة . حيث عرّجت هناك بالتفصيل في فصل النفقات العامة : الفصل الثامن)

(3) نظر تصنيفات موضوعية للنفقات العامة . حيث عرّجت هناك بالتفصيل في فصل النفقات العامة : الفصل الثامن)

ومن أن الموازن - والأجهزة - والسيارات - المدرجة في بنود الموازنة قد اشترت فعلاً - وإنما قد صرفت من البنود المخصصة لها في الموازنة العامة .

وتتصف الموازنة التقليدية بتأكيد الرقابة الشديدة على وجوه الإنفاق - وبتقييد ، لاجبات الموظفين الحكوميين في التصرف في النفقات العامة .¹ ويرجع سبب ذلك ، بشكل رئيسي ، إلى التطور التاريخي للموازنة العامة - فقد نشأت الموازنة العامة في الأصل ، كموازنة رقابة على الأسوال العامة ، واستمرت بصفتها الرقابية فترة طويلة من الزمن - (إن إنا ظهرت الاتجاهات الحديثة في الموازنة) ، وكان الهدى من بعدها هو : « تلميز الرقابة الذاتية على النفقات العامة .

نقاً - مزاولاً الموازنة التقليدية :

نمو الموازنة التقليدية العديد من المبررات ، التي يذكرها مؤيدو هذا النوع من الموازنة ، من أهمها ما يلي :

وجود قوائم زوائيات واضحة لإعداد الموازنة :

عندما يدخل من العالم نماذج للموازنة التقليدية تساعد في تلميح التبيانات ، يتميز بوضوحها ، حيث يمكن التوريات من الاعتمادات نسبة المانية القادمة . كما وضعت التلميحات كرمح كيفية إعداد هذه النماذج - بحيث يستطيع الموظف - الأساسي تمييزاً غير الفاتح (أو الفسوح) للموازنة - التمييز بين التلميحات ، إذ تساعد هذه النماذج التلميحات في عمليات تقدير الاحتياجات ، فهتود من الاعتمادات المالية نسبة التلميح الترياً أنجماً نماذج ميزانية السلطة التريية المردية - على ميين التلميح - فإنما نجد أن النموذج رقم (١) من الجدول التشمكيات - يساعد في تقدير احتياجات البنود رقم (١) من الجدول التلميح ، وأن النموذج رقم (٢) من الجدول التلميح - المستجرة ، يساعد في تقدير التلميح رقم (٢) من الجدول التلميح . (وهكذا)

٣ - الموزنة إعداد الموازنة :

عند إعداد التدرجات للموازنة العامة حسب قواعد الموازنة التقليدية لسنة المالية المقبلة ، تؤخذ الإيرادات والالتزامات نسبة الذاتية الماضية ، وتضاف إليها ، عداوة ، نسبة

ملوية معينة (وخذ تخفيض بنسبة مئوية معينة) ، ولا يطلب إجراء دراسات فعلية للنفقات : ولا تقديم مدائل ، ولا تقديرات للموازنات التي ستحقق ان اريد الإنفاق

3. إحصاء الرقابة على صرف الأموال العامة: (1)

تساعد الموازنة التقليدية على إحصاء الرقابة . على اتفاق لإسرائيل انعامه . وذلك عن طريق توزيع الاعتمادات على بنود الموازنة . وتحديد أرباح النفقات التي يمكن صرفها من كل بند من البنود . وعندئذ تسمح بتجاوز اعتمادات البنود عند الإنفاق ، ومرور عملية الإنفاق بالمعبد من الخطوات أو إجراءات معينة ، حيث يتم تدقيق وتوقيع المستندات . والتأكد من مسوغات الصرف ، من قبل عمدة أشخاص ، وذلك لدراسة رقابة قبل الصرف . وتهدف إجراءات الموازنة التقليدية لتطبيق في مجال الرقابة قبل الصرف ، إلى المحافظة على أموال الدولة ، والتأكد من أن إنفاقها قد تم في الوجهة المحددة لها

4. البساطة ، والوضوح ، وسهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنوات السابقة :

تسهل موازنة تقليدية إجراء الدراسات والمقارنات . بين الإيرادات انعامه والنفقات العامة خلال عدد من السنوات السابقة . وذلك بسبب وجود أبواب ، وبنود ، ثابتة ، محددة في وثيقة الموازنة العامة . ويمكن إجراء مقارنة بين إيرادات الجمارك (مثلا) خلال الخمس سنوات الماضية : كما ان من السهل إجراء مقارنة بين نفقات تباب الأول ، أو بند ديون الموظفين لوزارة ما ، خلال الخمس سنوات ، أو العشر سنوات الماضية . ومقارنتها بنفقات وزارة أخرى

5. سهولة تحديد المسؤولية عن الإنفاق :

يعتبر المدير الإداري (حسب الموازنة التقليدية) في أية إدارة حكومية . مسئولا عن جميع النفقات العامة المتعلقة لإدارته أو مصلحته ، والموضوعة تحت تصرفه . إذ حدث أي الخراف . أو إساءة استخدام للأموال العامة . فإنه يحاسب عليه وبهذا فإن الموازنة التقليدية تساعد في تحديد المسؤولية عن الإنفاق .

(1) Francis Collyer ، « Program Budgeting » ، Administration - Autumn ، 1977 ، VO ، No 3 ، P 207

4. وجود قواعد تنظم شؤونها :

تتمتاز الموازنة التقليدية بوجود قواعد تنظم 'مورها' ، فقد وضع عملاء المالية العامة العديد من قواعد ، لتنظيم شؤون الموازنة العامة (التقليدية) منها ، قاعدة السنوية ، وقاعدة شمول الموازنة العامة

وإباً -- الإنتقادات الموجهة للموازنة التقليدية :

وجهت إلى الموازنة التقليدية عدة انتقادات ، من مؤيدي الموازنات الحديثة ، ويتلخص تلك الانتقادات في ما يلي :

1. عدم وضوح الأهداف :

لا توضح الموازنة التقليدية الأهداف التي ترعى لها الاعتمادات ، فهي تبين أن أموالاً رصدت في بنود الموازنة لشراء سيارات ، وأجهزة وآلات (مثلاً) ، وعند التنفيذ ، فإنها تبين أن السيارات ، والأجهزة والآلات ، قد تم شراؤها فعلاً ، بدون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف التي اشترت من أجلها (السيارات والأجهزة والآلات) .

2. قسور التخطيط :⁽¹⁾

إن الاعتمادات التي تدرج ضمن فصول ، أبواب ، وبنود الموازنة التقليدية : لا تكون غالباً ، مرتبطة بمحطة أو برنامج عام للتنمية . وإن المادة الزمنية للموازنة قصيرة ، فهي لا تعنى مدة ستة سنوية . ولذا أصبح ينظر إلى الموازنة التقليدية بأنها لم تعد تتلاءم مع 'وضع العديد من الدول التي أصبحت تهتم بالتخطيط المتوسط والبعيد المدى ، وتحاول الربط بين الموازنة العامة السنوية ، وبين خطة التنمية للبلاد ، التي تتضمن العديد من البرامج والمشاريع .

3. الإعتماد على أسلوب المساومة :

نظراً لعدم وجود معايير موضوعية لتوزيع الأموال بين أوجه الإنفاق على الوزارات ، والمصالح الحكومية المختلفة في الموازنة التقليدية . فقد أصبح أسلوب

(1) محمد سعيد برمزد ، علم المالية العامة ، (رياض ، معهد الإدارة العامة ، 1403هـ) ص 114

المساومة ، هو ، لأسلوب اتساع في التعامل بين الوزارات والمصالح ، وإدارة الموازنة العامة ، فالوزارات والمصالح تبالغ في تقدير احتياجاتها ، من الأموال وإدارة الموازنة العامة تميل إلى تخفيض تلك التقديرات . وبعد التفاوض والمساومة ، التي تتم أثناء مناقشة الموازنة في إدارة الموازنة العامة ، يتم التوصل إلى المبالغ التي ستعتمد للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة

4. عدم وجود البدائل والدراسات التحليلية :

لا توجد في الموازنة التقليدية ، دراسات تحليلية ، تتفحص الفرق البديلة للقيام بالأعمال ، وتبين التكاليف والعوائد لكي يبدل ، لكي تتركز على أساسها القرارات ، عند توزيع الاعتمادات ، بين أوجه الإنفاق المتنافسة على أموال الدولة

5. قلة المرونة عند التنفيذ :

لا توفر الموازنة التقليدية المرونة تكافئة عن التنفيذ ، فالاعتمادات مرسودة في بنود الموازنة ، والبنود محدد ما أنواع النفقات التي تصرف منها ، وإمكانية النقل من باب إلى باب آخر ، أو من بند إلى بند آخر ، ليست سهلة ، وتحتاج إلى موافقة الجهات المعنية ، ولذا فإنها تحد من حرية تصرف الأجهزة الحكومية في الأموال ، وتعميق أهميتها ، تنفيذ بعض البرامج والمشاريع .

6. ضعف المتابعة :

تنتشر الموازنة التقليدية إلى مساكن المتابعة الحديثة ، لمعرفة ما تم تنفيذه من برامج ومشاريع ، وما انفق عليها من أموال ، والمراحل التي وصلت إليها ، ومدى تحقيق تنفيذ تلك البرامج والمشاريع للأهداف المرجوة منها .

7. لا تساعد على إدراك برامج أساسية جديدة في الموازنة :⁽¹⁾

حيث إن الأولوية في توزيع الاعتمادات ، في الموازنة التقليدية ، على البرامج والمشاريع تمت التنفيذ ، لذا فإن نصيب البرامج والمشاريع الجديدة من الاعتمادات ، يكون عادة ، ما يزيد عن حاجة البرامج والمشاريع ، فندبة (تحت التنفيذ) ، وبالتالي ، فإن الموازنة التقليدية ، لا تساعد في إدخال وتنفيذ برامج ومشاريع جديدة ، تحتاج إلى

مبالغ كبيرة من الأموال ، ضمن الموازنة ، مع العلم انه - في بعض الأحيان - قد تكون البرامج والمشاريع الجديدة ذات جدوى اقتصادية أعلى من البرامج والمشاريع القديمة . وبذلك تموت الفرصة على البرامج ذات المشاريع الجديدة . وتستمر في رصد الاعتمادات للمشاريع دون إعادة النظر فيها .

ب. موازنة الأداء¹¹ :

أولاً - نشأة وتطور موازنة الأداء :

تعتبر موازنة الأداء محصلة لمحاولات الأولى لإصلاح نظام الموازنة التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية . وهي تركز ، بشكل خاص على تحقيق الكفاءة الإدارية . وتقدير النفقات . وتحاول قياس مدى كفاءة الأجهزة الحكومية في إنجاز المشاريع .

ومن الناحية التاريخية ، يمكن القول بأن سوادد ظهور فكرة موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية : تعود إلى بداية القرن العشرين (الميلادي) . فقد ظهرت بشكل بدائي بسبغ في مدينة نيويورك في الفترة الواقعة ما بين (1913 - 1915 م) . وكانت مجرد تجربة لوضع موازنة تكاليف لتلك المدينة . وساهم مكتب لبحوث البنديت ، في مدينة نيويورك ، في تطوير هذا النوع من الموازنة ، وقد تضمنت ثلاث وظائف رئيسية هي : (1) تنظيف الشوارع (2) صيانة الشوارع (3) والمجاري . وقد قسمت كل وظيفة من هذه الوظائف الثلاث الرئيسية إلى عشرة نشاطات ، وسببت بالتقسيمات حسب الأعمال . ثم وضعت معدلات الأداء اللازمة للقياس في الموازنة . كعدد الأسفلت التي تنظف من الشوارع (مثلا) ، ثم قدرت تكاليف تنفيذ أو حجز الوحدة . والتكاليف لإجتهية للقيام بالعمل ، وعزز هذا التقسيم بتبويب النفقات على أساس نوعي (نوع النفقات) لأوجه الإنفاق لكل نشاط . وكانت جداول النفقات ، ترفق بالموازنة . عند عرضها على المجلس البلدي لدراسة أجل الموافقة عليها . ولم تقبل مدة تطبيق هذا النوع من الموازنة ، فقد توقفت مدينة نيويورك عن تطبيقه سنة 1915م ، لأنه كان يتصف بكثرة التفاصيل في بنود الموازنة . وبفئة المرونة عند التنفيذ¹² .

11 Performance Budgeting
12 Nicholas Deary, Op. Cit. P. 99

وفي خلال العشرينيات من القرن الماضي (الميلادي) ، فإن الكتابات في مادة الموازنة ، تناولت ويشكو عرضي ، الخبرة المتحصلة من تجربة مدينة نيويورك في تحضير موازنتها على أساس الأداء ، وتطور عند العديد من الحكومات المحلية (في أمريكا) نوعاً من الموازنة أطلق عليه مسمى « موازنة المشاريع أو موازنة البرامج » .⁽¹⁾ ويشبه ما أصبح يسمى الآن بموازنة الأداء أو موازنة الإنجاز .

أما على صعيد الحكومة الفدرالية ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، فلم تحرز موازنة الأداء ، التي تعتمد في تنفيذها إلا في عام 1954م ، عندما قدمت وزارة الزراعة الأمريكية ، وسلطة وادي تينيسي (TVA) بوضع موازنتيهما على أساس البرامج والأداء ، وقامت ، فيما بعد ، الوزارات والمصالح الحكومية بتطوير موازنتيهما ، وبوضع موازنتها على أساس البرامج والأداء (الإنجازات) .

وقد تأثرت لجنة هوفر الأولى (التي تشكلت في أمريكا بهدف إصلاح جهاز الحكومة الفدرالي في الفترة من 1947 - 1949م) ، بالتقدم الذي تحقق في مجال تقييم ذلك النوع الجديد من الموازنة في أجهزة حكومة الفدرالية ؛ ولا سيما في وزارة الدفاع ، وأوصت بتطبيقه في جميع الوزارات ، وهي التي أعطته اسم موازنة الأداء .

واهتم رئيس الجمهورية الأمريكي السابق (هنري ترومان) بتوصية لجنة هوفر الأولى عن موازنة الأداء ، فأصدر توجيهاته : في عام 1949م ، إلى مدير عام مكتب الموازنة ، بوضع الإطار العام ، والإرشادات التوضيحية لتحضير الموازنة لعامادة للدولة على أساس أفكار موازنة الأداء ، ولا سيما ، لعام 1950م . وقد طبقت بالفعل موازنة الأداء ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية في الخمسينات الميلادية ، إلا أن سريتها والاهتمام بها ، قل في الستينات الميلادية من القرن الماضي ، بعد أن حلت محلها موازنة البرامج ، ومع أن التركيز في الستينات والسبعينات الميلادية من القرن الماضي قد أصبح على موازنة البرامج والموازنة التصرفية ، إلا إن أفكار وعناصر

(1) Project Budget or Program Budget

(2) Jesse Burkhart, O.C.M., p.134

(3) Harold Hayes, The Planning-Programming-Budgeting Approach to Government Decision Making, New York, Praeger, 1960, p. 77

موازنة الأداء الأساسية بنيت في التطبيق . فقد استمر استخدام وحدات الأداء ، وحجم العمل . في التعبير عن بعض جوانب الموازنة ، ولا يزال موازنة الحكومة القيدانية تتضمن بيانات تتبع أصلاً من أفكار موازنة الأداء ، وعند التطبيق التي تمت دراستها ، وعدد الترويض التي تم منحها للمواطنين وهكذا .

وقد تضاعفت عدة أسباب وموامل لتغيير موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية . منها ، التوسع الكبير في النفقات الحكومية في الثلاثينات الميلادية (من ثمانين العشرين) ، وكبر حجم الجهاز الإداري للحكومة ، وظهور حالات تبذير في نفقات العامة في بعض الأجهزة الحكومية ، مع حداً بالمتكبرين (الإداريين) إلى المطالبة بالحد من التبذير ، وإلى حسن التصرف في الأموال العامة وإلى إدخال مبادئ لإدارة العنمية التي طورت في القطاع الخاص إلى الأجهزة الحكومية . بهدف رفع مستوى الكفاءة الإدارية فيها ، وتقليل حجم النفقات العامة .

ولابد من التنويه ، بأن هناك تباساً في تسمية هذه الموازنة . إذ يطلق عليها في بعض الكتب مسمى موازنة الأداء ، وفي كتب أخرى : موازنة البرامج والأداء . وفي هذا الخصوص . لابد من توضيح بأن هاتين التسميتين تمثلان مرحلتين تاريخيتين متتاليتين مرت بهما موازنة أثناء تطورها في الولايات المتحدة الأمريكية . وأن موازنة الأداء سبقت من ناحية التطور التاريخي موازنة البرامج . فعرف المفكرون وطروروا أولاً موازنة الأداء . ثم وسعوا إطارها وأصبحت عليها عنصر البرمجة وأصبح يطلق عليها مسمى موازنة البرامج والأداء . وطروروا بعد ذلك موازنة البرامج . أو نظام التخطيط والبرمجة والموازنة . أو موازنة التخطيط والبرمجة . وأخيراً طوروا نوعاً جديداً آخر من الموازنة وهو الموازنة التصرفية .

ثانياً - مفهوم ميزانية الأداء :

هناك عدة تعريفات توضع مفهوم الأداء ، ولأغراض هذا البحث فسأختار تعريفتين لتوضيح مفهومها .

أما التعريف الأول ، فقد وضعه أحد المتكبرين الأمريكيين المشهورين في مجال الموازنة العامة (وهو الأستاذ جيسي بيركهد) ، فهو يرى أن موازنة الأداء هي

ذلك للتبويب (التصنيف) في الموازنة . والذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة ، وليس على الأشياء التي تشتريها وبهذا فإن موازنة الأداء تنقل التركيز من الوسائل انقيام بالعمل ، إلى العمل المنتج نفسه .⁽¹⁾

أما التعريف الثاني فقد وضعه مكتب الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية . فذكر بان موازنة الأداء هي تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تطلبها الاعتمادات المالية ، وتكثيف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف . والبيانات والمعلومات الكمية (الإحصائية) التي تقيس الانجازات ، وكل ما تجز من الأعمال لتدرجه تحت كل برنامج .⁽²⁾

فما زرد سابقا ، يتضح لنا أن موازنة الأداء تركز اهتمامها على بيان الانجازات ، و النتائج المتوقعة تحقيقها ، (مثال ذلك . عدد أدوات التوقيع استصلاحها نتيجة تنفيذ برنامج استصلاح أراضي زراعية) ، إضافة إلى أنواع التفتقات المرصودة في الموازنة التي تتضمن الخدمات والسلع التي تشتريها الحكومة ، كالأموال التي ترصد في بنود الموازنة للرواتب ، والأجهزة ، والآلات التي تلزم لبرامج استصلاح أراضي زراعية ، كما هو الحال في الموازنة التقليدية ، أي أن موازنة الأداء تركز اهتمامها على المخرجات (التي كانت لا تذكر سابقاً) إضافة إلى المدخلات ،⁽³⁾ وبذلك فإن الموازنة أصبحت تتضمن برامج ومشاريع ووحدات أداء (تجز) وأعمالاً متوقع إنجازها . وتكاليف مالية لازمة لإنجازها . ومن ثم ، فإن الموازنة أصبحت تهتم بالجانب الإداري (الذي يبين الانجازات والأعمال) ، إضافة إلى الجانب المحاسبي (الذي يركز على الجانب الرقابي على الإنفاق) . وتغيرت تبعاً لذلك مهمة المحاسبين ومهام الموازنة ، من التركيز الشديد على الجانب المحاسبي . وعلى إحكام رقابة على نفقات الموزرات . إلى برامج ومشاريع انوزارات وانجازاتها . واتى وضع معايير ووحدات أداء لقياس العمل المنجز ، ومقارنة وحدات الأداء لمنجزة ، ووحدات الأداء لتتوقع إنجازها حسب برنامج الوزارة .

(1) Jessa Burkhead Op Cit , P . 33

(2) Ibid , P . 142

(3) Nieruka Harav , Op Cit , P . 210

وحدث إلى موازنة الأداء . فركز على بيان وحدات الأداء ، التي تتألف منها البرامج المراد تنفيذها ، نشأ لدى أهمية ذكر بعض الأمثلة على وحدات الأداء ، في المجالات التي يمكن فيها قياس كمية الانجازات . ومن أمثلة ذلك ما يلي :

وحدات الأداء، (الانجاز)	اسم البرنامج
- عدد الدورات أو المحاضرات التي منسجح مناخلة لقرائة أو تم استيعابها	1- برنامج منسجح برامج أروض زراعية
- عدد الكيلو ميترات أو الأمتار من الطرق التي منسجح أو صعدت	2- برنامج تعبيد طرق
- عدد الطلاب منسجحين في مدارس	3- برنامج تعليمي
- عدد الأسر في المستشفى ، أو عدد تيموسى بلدى يعالجون في المستشفى	4- برنامج صحي
- عدد الحيوانات (أو الميزرات) من شاء الموزعة يومياً	5- برنامج توزيع مياه
- عدد الكتب التي نهار يومياً	6- برنامج مكبات عامة
- عدد الأطنان من لقيانات التي يتم جمعها (يومياً)	7- برنامج نظافة لبلدى

ثالثاً - تطبيق موازنة الأداء :

يتطلب تطبيق موازنة الأداء ، توفر بعض المتطلبات الأساسية اللازمة للتطبيق ، ثم توفيقاً لكيفية تطبيقها . وسنبين في ما يلي هذين الموضوعين :

1- متطلبات تطبيق موازنة الأداء : يحتاج تطبيق النذج موازنة الأداء إلى توفر المتطلبات التالية :

- 1 تحديد أهداف : يتطلب موازنة الأداء تحديد الأهداف ، وترتيبها ضمن سنم أو سنوات ، ولا يتم التوصل إلى ذلك ، إلا بعد دراسة ومقارنة للأهداف المقترحة للجهات التنفيذية .
- 2 تحديد الخدمات والنشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية ، ودراسة وتحليس هذه الخدمات والنشاطات ، والتأكد من تحقيقها للأهداف التي تم تحديدها .

3. اختيار وحدة ملائمة لقياس الأداء لكل وحدة أو نشاط ، وحساب تكلفة وحدة الأداء . وتعديل التكلفة تبعاً لما يحدث من تغيرات في الأجر وطرق الإنتاج (ومن الأمثلة على وحدات الأداء ما ذكرناه سابقاً) .

4. وجود نظم لحسبة التكاليف ، يساعد في تحديد التكاليف البغيرة المتعلقة بكل نشاط من الأنشطة المختلفة ، لأن موازنة الأداء تعمل على تحديد تكلفة كل وحدة من وحدات الأداء ، وترتبط بين تكاليف النشاط . ونتائج الأداء .

5. وجود نظام للمتابعة . يساعد على معرفة ما تم إنجازه بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية .

ب. كيفية تطبيق موازنة الأداء :

يلزم لتطبيق موازنة الأداء . اتباع الخطوات التالية :

1. تقوم إدارة الموازنة العامة بالتعاون مع الوزارات والمصالح الحكومية بوضع الخطط والبرامج بما ستقوم به الوزارات والمصالح من أعمال ، وينتصر دور إدارة الموازنة العامة ، في هذه المرحلة . على التنسيق ، وتوحيد النصفطات . وعلى تقديم الامتشارة الفنية للوزارات ، أما تحديد البرامج . فإنه من اختصاص المسئولين في الأجهزة الحكومية المختلفة .

2. يدرس الميكانيكي التنظيمي للأجهزة والإدارات التي ستشرف على تنفيذ تلك البرامج . وقد تتم عملية إعادة تنظيم لأجهزة بعض الوزارات والمصالح . إذا وجد أن ذلك ضرورياً لضمان حسن تنفيذ تلك البرامج .

3. يحدد وحدات الأداء (الأجزاء) لكل برنامج عن البرمج المقترح تنفيذها .

4. تقدر التكاليف الإجمالية لأجزاء العمل لكل برنامج (وذلك بضرب عدد وحدات الأداء × تكلفة وحدة الأداء) .

5. تُنظم وثيقة الموازنة العامة على أساس البرنامج ، ويخصص لكل برنامج اعتماد خاص في الموازنة يمول منه (بوضع مشروع الموازنة العامة على أساس برنامج)

6. يوضع نظام داخلي لإعداد التقارير الدورية عن سير العمل في البرامج أثناء تنفيذها (نظام المتابعة) لحوال السنة المالية، كما يصار إلى مقارنة ما يتم إنجازه فعلاً، بما هو مقرر إنجازه في الخطة (مقارنة الإنجازات الفعلية بما هو مقرر إنجازه في خطة البرامج).

7. تنظم مجالات محاسبية على أساس البرامج، يبين فيها وحدات الأداء، ويتحدد فيها ما يتفرق على كل برنامج لتسهيل عملية الرقابة على التبعات.

رابعاً - مزايا موازنة الأداء :

يعتق تطبيق موازنة الأداء العديد من المزايا، من أهمها ما يلي

1. تساعد في توزيع الامكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات، بين الوزارات والمصالح، (مخاطبة الموازنة العامة)، عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها، بواسطة الوزارات والمصالح، وعن تكاليف تلك البرامج والمشاريع، وعن الإنجازات (النتائج) المناهول تحقيقها منها، وهي بذلك تدعم طلبات الجهات الحكومية في الحصول على الاعتمادات، وتضعف أسلوب المساومة السائد في الموازنة التقليدية، وتقلل من فرص تخفيض الاعتمادات، (بشكل عشوائي أحياناً)، بواسطة إدارة الموازنة العامة.

2. تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح)، لأنها تبيّن مسبقاً وحدات الأداء التي مستحق نتيجة تنفيذ برنامج معين (كعدد الكيلوغرامات التي ستعبد في برنامج تعبيد للطرق)، كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ، نظراً لوجود معايير للأداء، محددة مسبقاً. يمكن بواسطة مقارنة ما أنجز من أعمال (الإنجازات)، بما هو مخطط تحقيقه (في الخطة)، وعرفه أسباب الانحرافات عن الخطة، ومحاسبة المسؤولين عنها.

٦ توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الدولة عبر المجالات الاتفاقي ، وهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي تقوم بتنفيذها الدولة ، والأهداف المرجوة من تنفيذها ، والتكاليف تلك البرامج والمشاريع ، ووحدات الأداء التي ستحقق نتيجة تنفيذها

خامساً - الإنتقادات الموجهة لتوازن الأداء :

وجهت لتوازن الأداء عدة انتقادات ، منها ما يلي

١. صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الانجازات كمن وزارة ومصلحة حكومية ، فبذلك بعض النشاطات والأعمال الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس اداؤها . كمنشآت وزارة الاعلام ، ووزارة الخارجية ، وغيرها من الإدارات المتماثلة إذ لا تتوفر نتائج مادية معلومة نتيجة أعمالها يمكن عدتها وقياس كفاءتها ولذا يصعب وضع معايير تقاس اداؤها .

٢. صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة ، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها

٣. ارتفاع تكلفة تطبيقها ، وذلك لأن التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسب التكاليف والتابعة . ويضاف إلى ذلك الحاجة إلى بعض الأجهزة والألات المكتبية اللازمة لتطبيقها .

٤. إن اهتمام موازنة الأداء ، وتركيزه على تحقيق الكفاءة من مشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) ، جعلها تبدو وكأنها حصة أمام التخطيط طويل المدى ، (في حين ظهرت الحاجة ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، في الستينات الميلادية ، إلى تخطيط طويل المدى ، لأجواز برامج كبيرة وعامة ، وهذا ما أدى إلى التدهور ، فيما يتعلق بتوازن البرامج) .

٥. صعوبة تأديتها ، إذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة مناسبة ومتكاملة مبنية (مدعومة حياكاً) . كمنظمة مناسبة للتكاليف . وقد كان ذلك السبب من عدم الأسباب التي أدت إلى فشل تجربة تطبيقها في العديد من الدول النامية (كالتاليين مثلاً) .

ج. موازنة البرامج

أولاً - نشأة وتطور موازنة البرامج :

تمثل موازنة البرامج⁽¹⁾ حصيلة التطويرات والتحسينات التي أدخنها المفكرون على نظام الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية . في الخمسينات . والستينات . من القرن العشرين الميلادي .

ومن الناحية التاريخية ، يعود الفضل إلى ديفيد نوفيك ، من مؤسسة راند لأمريكية⁽²⁾ في تطوير هذا النوع من الموازنة . ففي سنة 1961م . قدم (ديفيد نوفيك) شرحاً تفصيلياً بين فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية . وشرح مضمونها . وكان ذلك في تقريره لسمي ، لاقتصاد والفعالية في حكومة بوسطة الإجراءات الجديدة للموازنة⁽³⁾ . كما اقترح (ديفيد نوفيك) تسميتها بموازنة البرامج ، واقترح أيضاً تطبيقها في وزارة الدفاع الأمريكية⁽⁴⁾ .

أما لجنة هوفر شابة . فقد قامت سنة 1955م بدراسة التقدم الذي تحقّق في مجال تطبيق موازنة الأداء في أجهزة الحكومة القدرالية الأمريكية . فوجدت أن التطبيق كان راجحاً في تلك الأجهزة . (بدرجات متفاوتة) وذلك لوصت أن تحظر تلك الأجهزة مزيداً من الخطوات في ذلك الاتجاه . كما احتضمت على مقترحات ديفيد نوفيك فيما يتعلق بموازنة وزارة الدفاع . والتصورات المقترحة عليها ، تمتتها ، وأبدت نسبة هذا التطور الجديد في الموازنة . بموازنة البرامج : كما كان مقترحاً . في وقت سابق . من قبل ديفيد نوفيك وقد ورد ضمن توصيات مصطلحات . موازنة البرامج . والتقسيم على أساس البرامج وتكاليف البرامج وغيرها من المصطلحات ذات العلاقة بموازنة البرامج .

(1) استخدم اصطلاح موازنة البرامج في هذا الفصل للدلالة على تقدم التعويض والبرامج والموازنة . وموازنة التخطيط والبرمجة والمسئوليات الأخرى في

(2) David Novick of The Rand Corporation

(3) Efficiency and Economy in government through new Budgeting Practices

(4) James Davis, Policies Programs and Budgets , Englewood Cliffs Prentice - Hall Inc 1969 21321

وعلى ضوء دراسة ديفيد نوبليك موازنة وزارة الدفاع الأمريكية - واقتراحات بخصوص تطبيق هذا النوع الجديد من الموازنة (موازنة البرامج) في وزارة الدفاع، اختار وزير الدفاع الأمريكي - في ذلك الوقت - روبرت مكنمارا بالامر - فعبد في سنة 1961م، بمهمة إدخال موازنة البرامج، على موازنة وزارة الدفاع - في السيد شارلس هينش⁽¹⁾، وقرر مكنمارا أن تقدم موازنة وزارة الدفاع لسنة 1963م، على أساس موازنة البرامج وقد تحقق ذلك بالفعل في سنة 1963م - عندما قدمت موازنة الدفاع على أساس البرامج، وقد حقق إدخال هذا النوع من الموازنة إلى وزارة الدفاع نتائج باهرة، مما أدى إلى التوسع، فيما بعد، بإدخال موازنة البرامج في جميع الإدارات والأجهزة المدنية في الحكومة الأمريكية.

ونتيجة لاقتراح من ديفيد نوبليك - بأن تقوم مؤسسة راند بإجراء دراسة على نطاق واسع تشمل جهاز الحكومة بأكمله، لبحث إمكانية تطبيق موازنة البرامج في جهاز الحكومة الفيدرالية، فقد أجريت دراسة تحت إشراف ديفيد نوبليك - ونتيجة لتلك الدراسة - فقد أجمعت عدة أبحاث حول موضوع موازنة البرامج - وقدم نوبليك بتسببها، وإخراجها في كتاب، في عام 1964م، عرف باسم "موازنة البرامج"⁽²⁾، وقد تضمنت هذه الأبحاث اقتراحات، وتوصيات، بإدخال موازنة البرامج إلى جميع الوزارات وأجهزة الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية.

وفي 25 آب (أغسطس) 1965م - وفي اجتماع مجلس نواب الوزراء الأمريكي طلب الرئيس الأمريكي السابق - ليندون جونسون - من وزراءه إدخال هذا النوع من الموازنة إلى جميع الوزارات والأجهزة الحكومية - وعلى اثر ذلك، أصدر مكتب الموازنة الأمريكي (في 18 أكتوبر 1965م) التعليمات اللازمة لإدخال الموازنة الجديدة، وجدولاً زمنياً يبين مواعيد إدخال هذه النظام الجديد، في الوزارات والمصالح الحكومية - وبدأت الوزارات والمصالح الحكومية بالعمل على إدخاله - وقد لعب السيد شارلز شولتز⁽³⁾ مدير مكتب الموازنة الأمريكي - في ذلك الوقت - دوراً كبيراً في توعيب كنيته إدخاله على موازنات تلك الوزارات والمصالح.

(1) Charles F. Hensel

(2) Program Budgeting

(3) Charles Schulze

أما بخصوص تسمية هذه الموازنة الجديدة ، فقد تغير اسمها عدة مرات ، فإطلاق عليها أولاً في سنة 1964م اسم : موازنة البرامج ، كما اقترح ذلك ديفيد لوفيك ، وهي كلمة رئيس الجمهورية جونسون التي اعضاء مجلس الوزراء في (25 أغسطس) 1965م بخصوص الموازنة الجديدة . أشار إليها باسم : نظام التخطيط والموازنة⁽¹⁾ وعند أشهر إلى موازنة الجديدة أيضاً باسم : نظام التخطيط والبرمجة والموازنة⁽²⁾ كما ورد ذلك في مذكرة رئيس الجمهورية إلى رؤساء الإدارات والمؤسسات الحكومية في (1 نوفمبر) سنة 1966م⁽³⁾ وورد هذا النوع من الموازنة تحت اسم : التخطيط والموازنة ، وذلك في نشرة مكتب الموازنة الأمريكي التي رؤساء الإدارات الحكومية بتاريخ 18 يونيو 1967م⁽⁴⁾ . وتغير اسمها في أواخر السبعينات وازدادت الثمانيات الميلادية فأصبح : موازنة البرامج ،⁽⁵⁾ كما كان منادياً بظهورها في أوائل الثمانينات الميلادية⁽⁶⁾

وقد خف الحماس ، لتطبيق موازنة البرامج ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية ، تدريجياً ، منذ تولي الرئيس الأمريكي نسحق بيكسون منصب رئاسة الجمهورية . في يناير ، عام 1967م . أما التوقف عن استخدامها ، وتخلي عنها ، فلم في عام 1971م . وكان ذلك بموجب منشور⁽⁷⁾ (تسميم) من مكتب الموازنة والإدارة الأمريكي الصادر في يونيو 1971م) ، وأعطى ذلك المنشور ، أجهزة الحكومة الفيدرالية من تقديم موارثها ، حسب متطلبات موازنة البرامج ، ولا سيما من ، المذكرة التفصيلية للبرنامج (PMI) ، ومن الخطة التشغيلية للبرنامج (PPP) ، ومن المدونات التحليلية الخاصة بالبرنامج (SAS) ، بينما فإن موازنة البرامج ، كأداة عام ، وقصصها ، ضعف الاهتمام بها ، رقت تسميتها ، تدريجياً ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية⁽⁸⁾ ، في السبعينات الميلادية ، من القرن العشرين

(1) Planning and Budgeting System 1968

(2) Planning , Programming and Budgeting System II

(3) James Davis, O.R. G. P. 1971

(4) Planning , Programming and Budgeting PPP, J. Davis, O.R. G. P. 1971

(5) Robert Lee and Ronald Johnson , Public Budgeting Systems - Baltimore University Park Press , 1983, P. 71

(6) U. S. Office of Management and Budget , - Preparation and Submission of Budget Estimates , Circular A-111 June 1971

(7) Allan Schick's Speech on the Budgetary - The Demise of Federal PPP , Public Administration Review , 33 (1973) 46-55

ولم تشمل جميع أجهزة الحكومة التنفيذية الأمريكية عن استخدام أسلوب موازنة البرامج نمائياً ، بعد تطبيق الموازنة التصريفية ، فقد استمرت وزارة الدفاع ، وأجهزة حكومية أخرى ، في تطبيق بعض جوانب تلك الموازنة . ولذا ، فإنها عادت في أسلوب موازنة البرامج ، ولكن بصورة معدلة ، بعد توقف استخدام أسلوب الموازنة التصريفية سنة 198 م ، في عهد الرئيس الأمريكي ريجان

ثانياً - مفهوم موازنة البرامج :

تركز موازنة البرامج¹ على عملية التخطيط - وترتبط بين عمليات التخطيط والبرمجة والموازنة ، وهي عملية التطورات ، والتحديث التي أدخلها المفكرون على نظام الموازنة ، حتى السبعينات الميلادية ، لأجل تحسين وترسيخ عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتوزيع الإمكانيات . وقد ساعد على شي هذه الموازنة عدة عوامل منها :

1. إهمال موازنة الأداء لعنصر التخطيط ، في حين ظهرت الحاجة (في الولايات المتحدة الأمريكية في الستينات الميلادية) إلى وجود خطط بعيدة المدى - لتنفيذ برامج حكومية كبيرة . كبرمج تطوير الأسحة ، وبرامج أبحاث الفضاء .
2. ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي - وظهور الرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة في اتخاذ القرارات (بدلاً من الأساليب التقليدية) تعتمد على نظم متطورة في جمع وتحليل المعلومات ، كتحويل النظم ، وتحليل التكلفة - العائد ، وتحليل التكلفة - الفعالية

3. كبر حجم النفقات العامة في الموازنة ، وزيادة آثارها على الاقتصاد الوطني ، مما حدا بالمفكرين إلى اشتداد بضرورة الربط بين الحفاظ الحكومية ، والموازنات العامة.

1- يذكر إن شيك في مقالته المشار إليها بعناية بان موازنة البرنامج كانت مبنية . وكان ذلك بموجب منشور (مذكرة مكتب الموازنة الأمريكي ، الصادر بتاريخ 1 يونيو ، 1971 م)

(1) كان اسم موازنة البرامج في الستينات الميلادية هو موازنة التخطيط والبرمجة . وكان يطلق عليها أحياناً - على نظام التخطيط والبرمجة والموازنة - إلا أنه في أواخر السبعينات ، وأوائل الثمانينات الميلادية ، أصبح الاسم الأكثر استخداماً - لهذا عليها - هو موازنة البرامج .

(2) فيصل مراد - العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة (معاد ، مطابع دار الشعب ، 1977 م)

وأن تنغير وظيفة موازنة لتصبح أداة للتوجيه والتخطيط الحكومي للاقتصاد
لنوعيها بأكملها .

أما بخصوص تعريف موازنة البرامج . فلها تعريفات متعددة . منها :

1. هي خطة القيام بالأعمال الحكومية . تتضمن برامج ومشاريع محددة الملتزم لها في
المستقبل .

2. هي نظام إداري لاتخاذ القرارات . يربط التخطيط الاستراتيجي لبعيد المدى
بالموازنة ، ويركز على التحليل ، لكي تستطيع المنظمات توزيع الإمكانيات
الموفرة لديها بفعالية ، لتحقيق أهدافها لثورية والبعيدة المدى

3. هي عبارة عن نظام إداري . يهدف إلى توفير المعلومات والبيانات لضرورة
تتخذ القرارات . لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة . والتي تسمى إلى
تحقيق الهدف الأساسي⁽¹⁾ وهو استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة وفعالية
لإشباع أكبر قدر ممكن حاجات المواطنين .

وتهدف موازنة البرامج إلى ترشيد عملية اتخاذ القرارات للسياسيين والإداريين ،
فبما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع الإمكانيات المتوفرة لدى الدولة ، وذلك بتزويدهم
بالمعلومات الكافية عن البرامج والمشاريع ، ودراسات عن التكاليف والنتائج المتوقعة
(العوائد) لكل بديل من البدائل المقترحة .

وتتضمن موازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) بعض مزايا أنواع الموازونات التي
سبقناها ، فهي تهتم بالمدخلات . كما هو الحال في الموازنة التقليدية . وتهتم
بالمخرجات . كما تفعل موازنة الأداء . إضافة إلى ذلك ، فإنها تهتم بالبدائل
وخللاتها . وتأثير الانفاق الحكومي على الاقتصاد الوطني⁽²⁾ ونولي موازنة البرامج

(1) Robert Raelin and Allen Swens . Handbook of Budgeting . New York . Wiley
and Sons . 1981 . P . 607

(2) عبد عبد الفتاح بيت . مقال . اتجاهات جديدة في الموازنة العامة بحث دراسات في الاقتصاد
والتجارة . (مصدر عن كلية الاقتصاد والتجارة في جامعة قزوين - قزوين ، ليبيا) . الطبعة
السادس عشر . العدد الثاني . 1981 ، ص 10

(3) Nicolas Henry OP . O . P 216

عصر التخطيط ، والتحليل الاقتصادي ، أهمية كبيرة ، ولذا وافق تفضيها في جهاز الحكومة الأمريكية الفدرالي . تعيين أعداد كبيرة من المحللين الاقتصاديين . يقوموا بأعداد دراسات التحليلية الاقتصادية ، ولا سيما دراسات تحليل التكلفة أو العائد من البرامج والمشاريع الحكومية (سيما تركز موارد البلاد على الوظيفة الإدارية ، وتركز الموازنة التقليدية على الوظيفة لرقابية) .

1319 - 1320 : مبادئ موازنة البرامج :

من الخصائص المميزة لموازنة البرامج ما يلي :⁽¹⁾

1- أنها طويلة .

تتميز موازنة البرامج بالتخطيط . فهي تبين برامج ومشاريع تورات وانصالح الحكومية أعداد من سنوات المتصلة ، والمقتات المتوقعة لها . وهي بهذا تختلف عن الموازنة التقليدية التي تبين نفقات سنة واحدة واحدة ، ولا تخطط في كثير من الأحيان بتخطيط طويل الأجل .

وحسب مفهوم موازنة البرامج ، توضع خطة طويلة الأجل - لمدة عشر سنوات أو أكثر . وتكون هذه الخطة موجزة ، وتتضمن الخطوط العريضة . ولا تذكر تيوب التفصيلات . وعلى ضوء الخطة توضع خطط متوسطة الأجل لمدة سنة (نسبي برنامج) . وتكون مدة البرنامج خمس سنوات . ويتضمن البرنامج : المشاريع : الإحصائ التي ستأخذ خلال تلك المدة (مدة البرنامج) ، ثم البرنامج : استخفة سنوات الأجل . في إطار سنوية (قصيرة) وهي الموازنات . وتتضمن الموازنة المواقف اللازمة لتبنيها وتقسيم المحدد من البرنامج في تلك السنة . وبهذا فإن النتيجة التي كانت التقدير أحيانا نتيجة للاختلاف بين التخطيط والموازنة أسكن الترتيب عليها في موازنة البرامج . وذلك بسبب وجود الموازنة بالخطمة عن طريق وضع برنامج لمدة خمس سنوات مثلا وتوزيع مقررات البرنامج من المشاريع على السنوات التي يشملها البرنامج الخمس سنوات بحيث يظهر في موازنة كل سنة . وخصص لها من مشاريع .

(1) محمد شاكر عميمور - لائحيات الحديثة في الموازنة : مدخل نظري ، بحث مقدم لندوة الميزانيات في المسألة العربية الجديدة وانعقد وكيفية تطويرها ، (الربيع) ، ص 17 ، 1967 .

والتخطيط (في الواقع) يعني التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل ، وهو وظيفة أساسية من وظائف الحكمة وأجهزتها التنبؤية . فلا بد من تحديد الأهداف المأمول الوصول إليها . ولا بد من تقدير الإمكانيات الواجب استخدامها لتحقيق تلك الأهداف . ثم تحديد المراحل التي سببر بها التنفيذ : وتقسيم الوقت اللازم لأجزاء الأعمال . ثم اجراء التمهيلات . للامزة على البرامج والمشاريع في ضوء الخبرات المكتسبة اثناء التنفيذ (ومن الامثلة على التخطيط في الجيزار الحكومي : هو لنا 15 زدها بناء على جديد لوزارة م . فانتا لا بد ان تأخذ بعين الاعتبار النمو والتوسع المتوقع في حجم هذه الوزارة خلال عشر . أو الثلاثين سنة المقبلة . والتخطيط الفعول للاجر للوزارة يستطيع ان يمدنا بالمعلومات المطلوبة . وكذلك الحال ، عندما تفكر الدولة ببناء مطار جديد ، فبناء المطار يحتاج الى عدد من السنوات ، واستخدامه سيكون في خلال العشرين أو الثلاثين سنة المقبلة) .

3. البرامج :

تتم موازنة البرامج بيان البرامج والمشاريع التي ستفدها الأجهزة الحكومية المختلفة ، فعند تطوير موازنة البرامج في بلد ما ، فإنها تحدد البرامج الرئيسية (Programs) لكل وزارة أو مصنعة . وتتضمن البرامج الرئيسية النشاطات والإعمال الأساسية التي نقره بها أو مستقوم بها الوزارة أو المؤسسة ثم تقسم البرامج الرئيسية في برامج فرعية (Sub-Programs) . والبرامج الفرعية الى نشاطات (Activities) . وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية . والبرامج الفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة العامة على المستويات المخصصة لها . وتوزع الاعتمادات على أبواب ويندر الإيفاق المعرفه في الموازنة والتي تتضمن عادة مما يخص الإنفاق على الرواتب والأجور . وشراء الأجهزة والآلات ، وإقامة الأبنية والإنشاءات وتوضيح فكرة البرامج فؤلنا نلخص أن أعمال ووظائف وزارة المصنعة في بلد ما قد قسمت الى برامج الرئيسية التالية :

1. الإدارة العامة .

2. برامج العطب فوقاني

3. برنامج الطب العلاجي

4- برنامج التدريب والتعظيم الصحي

وتنفر عن ان برنامج الطب الوقائي الرئيسي تضمن البرامج الفرعية التالية :⁽¹⁾

1- مكافحة الأمراض المعدية (الملاريا ، والكوليرا ، والجذري .. وغيرها) .

2- مكافحة الأمراض الصدرية (السل) .

3- التشخيص الصحي .

وبهذا فإننا نلاحظ كيفية تقسيم الأعداد الأساسية لوزارة الصحة إلى برامج

رئيسية . ثم تقسيم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية (أو مشاريع) ، ونظير في وثيقة الموازنة البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية . (المشاريع) . وتدرج الاهتمامات الجانبية بشكل تنصلي تحت البرامج الفرعية . إذا كان البرنامج مقسما إلى برامج فرعية ، ولا فإنها تدرج تحت البرنامج الرئيسي .

وبخصوص عدد البرامج الرئيسية تكفل وزارة أو مصلحة حكومية ، فقد

تضمنت تعليمات مكتب الموازنة للحكومة الفيدرالية الأمريكية ، بأن يكون عدد البرامج الرئيسية تكفل إدارة حكومية من (5-10) برامج رئيسية .⁽²⁾ وإن تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية ، وإن يؤخذ موافقة مكتب الموازنة عند مراجعة . أو إجراء التعديلات . أو التعديلات على البرامج المتفق عليها (فيما بعد) .

3. البدائل :

يعتبر تحديد الطرق البديلة (البدائل) لتحقيق الأهداف العامة للمنظمات : من

القواعد الأساسية التي تركز عليها موازنة البرامج . فبعد تحديد البدائل ، تجري دراسة تحليلية متعمقة لها ، لتحديد التكاليف والموارد لكل منها ، والمزايا والعيوب (نقاط الضعف) المرتبطة بكل منها ، وعلى ضوء نتائج المقارنة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات .

(1) محمد مصطفى ، الاتجاهات الحديثة في الميزانية - مدخل نظري البحث مقدم لشدة الميزانية في

مملكة المتحدة في معهد الإدارة العامة بالرياض من 9-22، 1964، ص 3

(2) James Davis - OP. Cit. P. 179

وتوضيح فكرة البدائل ، فإننا سنأخذ قطاع التعليم في بلد ما - فبادر فرضنا أن الهدف الأساسي هو رفع مستوى تعليم في البلاد . فإنه لتحقيق هذا الهدف ، توجد أمامنا العديد من البدائل وهي :

1. زيادة عدد الطلاب الملتحقين بالمدرسة والمعاهد والجامعات .
2. بناء المدارس والمعاهد والجامعات وتزويدها بالأجهزة والمعدات الحديثة اللازمة لها .
3. تحسين احوال المعلمين في جهاز التعليم .
4. توفير التعليم الخاص (تكنولوجيا ونصير والبيكم) .
5. توفير تعليم للكبار (نحو 'أمية') .
6. إجراء المزيد من الدراسات والبحوث في مجال التعليم .

ولقد إن كل بديل (برنامج رئيسي) من هذه البدائل يتضمن عدداً فرعية (برامج فرعية) . فإذا أخذنا البديل الأول - وهو زيادة عدد الطلاب الملتحقين بالمدرسة والمعاهد والجامعات - فإن تحصيله يتضمن العديد من البدائل الفرعية الأخرى منها :

1. تقديم إعانات نقدية .
2. توفير مجالات العمل أمام الطلاب .
3. التحليل :

تتطلب موازنة البرامج إجراء دراسات تحليلية للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية (المشاريع) للأجهزة الحكومية قبل اتخاذ القرارات . وتعتبر الدراسات التحليلية عنصر هاماً من عناصر موازنة البرامج .

فمحدد التكاليف ، وتقدير العوائد (لنتائج) المخالفة لكل بديل - وربط تكاليف بالعوائد ، من شأنها أن توفر المعلومات اللازمة لقرري السياسات ،

ومن ثمّ في القرارات ، وذلك بإلقاء الضوء على البدائل المختلفة وبيان (مزاياها وعيوبها) ، ليتمّ فيها بعد اختيار البديل الأفضل واتخاذ القرار المناسب وهذا معيار يمكن الاستعانة به عند إجراء دراسات تحليلية للبرامج والمشاريع الحكومية ، وعند المقارنة فيما بينها . ومن هذه المعايير - معيار تحليل التكلفة - العائد ⁽¹⁾ معيار تحليل التكلفة - الفائدة ⁽²⁾

(شرحنا هذين المعيارين ضمن معايير المقارنة بين المشاريع العامة في الفصل الثامن - النفقات العامة) .

5. التقييم :

يقصد به تقييم الانجازات الناتجة عن تنفيذ البرامج والمشاريع ، ومقارنتها بالجزء فعلاً . بما كان مخفياً أنه قبل التنفيذ . والتأكد من كفاءة الجهات المشرفة على التنفيذ . ومن حسن سير العمل فيها : والالتزامها بالمواعيد المحددة لتنفيذ . ويساعد التقييم على تحسين عملية تنفيذ البرامج الحكومية ، والحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع التي هي تحت التنفيذ ، أو بذلت . من حين لآخر ، عن شأنه ان يكشف عن المشاكل التي تواجه التنفيذ ، وعن نشاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع ، وعن التغييرات التي يترجم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع . لكي تسهل عملية التنفيذ ، والوصول الى الاهداف المطلوب تحقيقها .

وأيضاً - عناصر موازنة البرامج :

تعتمد موازنة البرامج على ثلاث دراسات أساسية (تقارير ، وناقش) تقدمها الجهات التي تعيد موازنة البرامج إلى مكتب الموازنة (كما كانت عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية عند بداية تطبيقها في الستينات الميلادية) وهذه الدراسات هي ⁽³⁾ :

(1) Cost - Benefit Analysis

تحليل تكاليف العائد

(2) Cost - Effectiveness Analysis

تحليل التكلفة الفعالية

(3) David Orr and Anat Orr , Federal Budget Policy, (Washington, D.C. The Brookings Institution, 1961) P 173

1. المذكرة التفسيرية للبرنامج (PM) : Program Memoranda

وتبين المذكرة التفسيرية لبرنامج أهداف المنظمة ، واخضة التي سنسبر عليها لتحقيق تلك الأهداف ، كما تتضمن عرضاً موجزاً للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للوزارة أو للمصلحة (للمنظمة) ، وتحتوي على ملخص للبدائل لتحقيق أهداف المنظمة ، وعلى ملخص للدراسات التحليلية التي أجريت فيها والتي على ضوءها تم اتخاذ القرارات بخصوص اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة .

2. الخطة التمويلية للبرنامج : Program Financial Plan (PFP)

وتكون على شكل جدول تتضمن ملخصاً لبرامج المنظمة (التي اقترحها مدير المنظمة ووافق عليها رئيس الجمهورية، كما كان الحال في أمريكا)، كما تتضمن الخطة التمويلية تقديرات لتكاليف والموارد لبرامج المنظمة لخمس سنوات مقبلة (والهدف من تقدير الخطة التمويلية لبرنامج منظمة ما - هو توضيح الصورة لتكبد الموازنة العامة ولرئيس الجمهورية في أمريكا، عما ستحملة خزينة لدول من تكاليف مالية في مستقبل (خلال خمس سنوات)، نتيجة اتخاذ قرارات بالموافقة على تنفيذ البرامج المقروضة عليهم).

3. الدراسات التحليلية الخاصة : Special Analytical Studies (SAS)

وتحضر هذه الدراسات بواسطة خبراء موازنة البرامج في المنظمة ، وتتضمن الدراسات التحليلية التي تم على ضوءها اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة ، وتحتوي على دراسات مقارنة لتكاليف وانعوتها لمختلف البرامج ، كما تبين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المنظمة ، ومناقشة بين تلك البرامج ، مع بيان أي البرامج يستطيع ان يحقق أهداف المنظمة باقل التكاليف .

خامساً - تحضير موازنة البرامج :

تتضمن عملية تحضير موازنة البرامج تباع الخطوات التالية :

1. تحديد الأهداف المراد تحقيقها (من قبل الأجهزة الحكومية) تحديداً واضحاً ، وذكرها باختصار على شكل قائمة .

2. تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة
3. تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف (تقدير جانب المدخلات Inputs side) لسنة الأولى ، ثم القيام بالاتصالات اللازمة مع إدارة الموازنة العامة كي ترصد الاعتمادات تكافية لتنفيذ برامج ومشاريع السنة الأولى من الخطة . والتي يسد تنفيذها اعتباراً من بداية السنة المالية المقبلة .
4. تقدير النتائج (المخرجات Outputs) من البرامج الرئيسية ، والبرامج الفرعية ، ومن المشاريع .
5. تقدير ما تحتاجه البرامج من أموال (تكاليف البرامج) لمدة أربع سنوات الخدمية المقبلة ، علاوة على تكاليف البرمجة في السنة الأولى من الخطة ، والتي يكون قد تم الاتفاق بخصوصها مع إدارة الموازنة العامة ، كي تدرج في موازنة السنة المالية المقبلة .
6. وضع نظام وإجراءات لمتابعة ، وتحقيق نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع .
7. وضع نظام لإجراءات لتلقي المعلومات ، بشكل منتظم ودائم .
8. تحديد المسؤولية الإدارية عن تنفيذ البرامج

سادساً - مزواجة الموازنة البرامجية :

- يتفق نظرياً مزواجة البرامج العديد من المزايا ، منها ما يلي :
1. تحديد الأهداف الوظيفية تحديداً واضحاً ، وترتيبها حسب الأولويات . وترتيبها في برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ
 2. رفع مستوى كفاءة وفعالية الإدارة ، وذلك بالنسبة على تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج ، نتيجة لاستخدام الموارد المتاحة فلدونة . وتحقيق النتائج بأقل قدر من التكاليف .
 3. تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية ، ويزداد القرارات على أسس موضوعية ، وذلك بالاعتماد على معايير وتحليلات علمية . كما يساهم تحليل التكلفة - العائد ، ومعايير تحليل التكلفة - الفعلية

4. تقوية الرقابة على تنفيذ المشاريع . وذلك بواسطة التقارير المنتظمة ، التي تقدم عن سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ ، والتي ما يميز عن أعماله . ومقارنته بالمخطط له . ثم تحديد الاختلافات (والاختراقات عن الخطة) واتخاذ القرارات التصحيحية .

5. تقوية عزمي الترابط ، والتعاضد . بين الخطة والموازنة العامة ، وبين أجهزة التخطيط ، وأجهزة الموازنة العامة .

6. تقوية التنسيق في الأعمال بين الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى ، والتضاء على الازدواجية والتدخل بين البرامج والمشاريع . وذلك بواسطة الدراسات التحليلية التفصيلية للبرامج والمشاريع ، التي تكشف عن مدى وجود الازدواجية والتداخل بينها .

المصادر - الأمانة العامة للتربية والإرشاد التربوي :

1. ديوان في موازنة المشرع المقادرات الجديدة .

2. دعوة الشورى لأهداف جميع الأديرة والنشاطات الحكومية الجديدة .
التناكرويات .
بموازنة المشرع . في تقرير من الموزنين والأمانة العامة للتربية والإرشاد التربوي .

3. دعوة الشورى لأهداف جميع الأديرة والنشاطات الحكومية الجديدة .
التناكرويات .
بموازنة المشرع . في تقرير من الموزنين والأمانة العامة للتربية والإرشاد التربوي .
وكانت محاولة استخدام الأرقام والإحصائيات المرسية ، وذلك لبرامج التي لا

11 Nicholas Leary, CIPD, CIPD, 1997.

2. من الأمانة العامة للتربية والإرشاد التربوي .
بموازنة المشرع . في تقرير من الموزنين والأمانة العامة للتربية والإرشاد التربوي .
وكانت محاولة استخدام الأرقام والإحصائيات المرسية ، وذلك لبرامج التي لا

تقبل التحديد والتقياس - تؤدي ، في كثير من الأحيان ، إلى عدم ثبات في اتخاذ قرارات .

3 ارتفاع التكاليف المالية اللازمة لتطبيقها (موازنة شيرمانج) في بعض الأجهزة الحكومية ، ولا سيما في الصغيرة منها . فهي تتطلب إنشاء مراكز لتدعوات ، كما تتطلب توفير أعداد من المحللين الاقتصاديين في الأجهزة الحكومية . تليق بالدراسات المتعددة الاقتصادية وتتطلب أيضا استخدام كميات كبيرة من الأوراق - حتى ان بعض الممارسين لتطبيقها ، ذكر ان تكاليف الأوراق ، التي تحتاج اليها موازنة البرامج هي مساوية حكومة الولايات ، (في أمريكا) والحكومات المحلية ، تزيد عن توفر ، تحصل في النفقات نتيجة تدعيم القرارات .

4 ارسال كميات كبيرة من المعلومات إلى مكتب الموازنة (الأمريكي) عن البرامج الرئيسية ، والفرعية ، والدراسات ، والتكاليف التي تحدث ، كما توسعة الأجهزة الحكومية . بحيث أصبحت هذه المعلومات ، بما فيها كثير من المعلومات الموازنة ، ومبييت لها مشكلات متعددة ، من : زيادة تكاليف المدوعات ، ودراسة بتقنيات تلك الدراسات ،¹³ ومشكلات أخرى .

5 المسألة في بيان فوائدنا ، ومزاياها ، وفي تداعية أن - رؤى بيع شكرتها - من من انصارها والمصدقين عنها) . فقد بينوا في ذاتهم ، الأولى عنها (مورج شيرمانج) بأنها مستعدة ثورة كبيرة في مجال اتخاذ القرارات في البرامج الرئيسية والأجهزة الحكومية ، وفي مختلف الأعمال ، وعلى كافة المستويات الإدارية . وقد بنوا تناوؤهم لهذا على ضمير من تحقق بؤسها في وزارة المداخ الأمريكية¹⁴ (ويرى الأستاذ فوردريك موشر - أن مجرد افتراضهم بأن الأعباء تنس الأساليب التي تبعت في وزارة الدفاع ، يبدو أنه افتراض مبالغ ...)

(1) Thomas Murphy - O.P.C. P.37

(2) ان هذا رأي شارلز فونتر مدير مكتب الموازنة الأمريكي ، الذي كتب دوا قسم في تطبيق موازنة البرامج في أجهزة الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية نظير : James J. Davis - O.P.C. P. 193

(3) Frederic Moser - Limitations and Values of P.P.F. in the States - Public Administration Review - Winter - April, 1959 (1), PP. 160-161

6) ان موازنة البرامج وما تنطلمه من كميات كبيرة من المعلومات، تعطل عملية تحليل السياسة العامة، فلا يستطيع كبار المسئولين دراسة تلك الكميات الكبيرة من المعلومات، المجموعة بطريقة عشوائية من قبل الإدارات الحكومية، وبهذا فإن موازنة البرامج تعطل التحليل الجيد للسياسة العامة¹¹.

7) ان طريقة إدخال موازنة البرامج الى الأجهزة الحكومية المدنية (في أمريكا) كانت بصورة مفاجئة وبدون استعداد، ولا تحضير مسبق من تلك الأجهزة لهذا النوع من الموازنة (ذ. أمر رئيس هونسون وزيره سنة 1965م) بإدخالها فوراً في جميع الأجهزة الحكومية، ولم تؤخذ آراء الأشخاص المسئولين في تلك الأجهزة، كما لم تؤخذ ظروف ومشكلات الأجهزة المدنية في الحسبان (ولذلك اعتبرتها بعض الأجهزة مفروضة علينا من قبل مكتب الموازنة، ورئيس الجمهورية، ولم تقنع بها ولم تتحسس تطبيقاتها، مما كان له أكبر الأثر على مقاومتها، وعدم نجاح تطبيقها في تلك الأجهزة).

8) ممارسة بعض السياسيين، وأصحاب المصالح من المستوى لضاغطة في كوتنجرس الأمريكي لهذه الموازنة، لأنهم اعتبروها مهددة لمصالحهم فالتخاذ لقرارات، بالنسبة للبرامج والمشاريع، عنى أسس علمية، كتحليل لتكلفة - انعكاس يعتبر خطراً على مصالحهم، ويهدمهم الكثير من النفوذ في مناطقهم، وهم يعتبرون قرارات الموازنة العامة (حسب وجهيات نظرهم) قرارات سياسية، تعتمد على المناومات، والتفاوض، والتخيل، والوسط بين الأطراف المعنية.

تامناً - نتائج تطبيق موازنة البرامج :

بدأ تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية سنة 1963م، وعنى أثر النجاح الكبير الذي صادف تطبيقها هناك، فقرر رئيس الجمهورية، في ذلك الوقت،

11) Aaron Wildavsky, Rescuing Policy Analysis from PPB Public Administration Review - March - April 1963, PP - 189-202 Stanley Butler, Four Years of PPBS: An Appraisal, Public Administration Review - July - August 1970, PP - 417 - 433

ليندون جونسون ، تعميم تطبيقها في جميع أجهزة الحكومة الفيدرالية في سنة 1965 م . وقامت ، بعد ذلك ، تعدد من الحكومات المحلية في أمريكا ، ولا سيما في الولايات والمدن بتبني هذه الموازنة ومحاولات تطبيقها . وقد كتبت الكثير من الكتب ، والمقالات عنها ، مما أنت نفط العديد من دول العالم ليها . فأخذت تهتم بها . وتقوم بإجراء الدراسات اللازمة لإدخالها في أجهزتها الحكومية ، ومن الدول التي قامت بمحاولات جدية لتطبيقها ، كندا ، وبريطانيا ، والنرويج . وإيرلندا . وتركيا ، والمملكة العربية السعودية . وسعر في هذا القسم ، بحارت دولتين هما : الولايات المتحدة الأمريكية : والمملكة العربية السعودية .

أ. التجربة الأمريكية

بدئ بتطبيق موازنة البرامج ، في جميع أجهزة الحكومة الأمريكية لفيدرالية . في سنة 1966 ، واستمر تطبيقها هناك ، بشكل شامل حتى سنة 1971 م . وقد اجريت عدة دراسات لتقييم نتائج تطبيقها . وبينت تلك الدراسات النتائج التالية .

1 ان أساليب تطبيق موازنة البرامج ، التي تبعت في وزارة الدفاع الأمريكية ، وثبتت نجاحها هناك ، لم تنجح في العديد من الأجهزة المدنية . وكان من الصعب تطبيقها هناك ، كما طبقت في وزارة الدفاع .

2 ان الأجهزة التي لحج تطبيق موازنة البرامج فيها ، كان السبب الرئيسي في ذلك يرجع الى دعم ومساندة كبار المسؤولين فيها . واني توفر اعداد كافية من المحللين والاختصاصيين في كيفية اعداد موازنة البرامج . ولى فتاعة المسؤولين في تلك الأجهزة بأن هذه الموازنة ، إنما طبقت لخدمة الأجهزة نفسها وليس لخدمة مكتب الموازنة (كما كان يظن بعض المسؤولين) .

3 ان ادخال موازنة البرامج الى الأجهزة الحكومية دفعة واحدة : بدون استعداد . ولا تحضير مسبق من تلك الأجهزة ، كان له نتائج سلبية . وانه كان من الأفضل لو ان التطبيق كان بشكل تدريجي ، وعلى مراحل . قبل التطبيق الشامل .

4. إن موظفي مكتب الموازنة الأمريكي لم يكونوا مستفتين على طيبة واحد ف موازنة البرامج ، ولا على كيفية تطبيقها ، وقد انعكس ذلك في تعدد واختلاف البشرات والتعاميم التي كان يصدرها ذلك المكتب¹¹ .

5. إن تطبيق موازنة البرامج كان يتطلب اعداد دراسات متعددة . كالمذكورة تفسيرية للبرامج ، وخاصة تمويلية له . والدراسات التحليلية الخاصة به . وكانت تلك الدراسات ، تعد من قبل الأجهزة الحكومية . وترسل إلى مكتب الموازنة . وصبحت . بسبب كبر حجمها . تشكل عبئاً كبيراً على موظفي مكتب الموازنة ، ولا سيما في تصنيف المعلومات الواردة فيها . ودراسة محتوياتها . في مدة زمنية قصيرة . لا تتجاوز الاربعة اشهر .

6. ان حرب فيتنام وما احتاجته من مكانيات عالية لم تترك مجالاً لتوزيع علمي واعداد للمكانيات حسب قاعدة الاوتومات وقد ترتب عن الامور المذكورة سابقاً . ان توقف تطبيق موازنة البرامج في أجهزة الحكومة الفيدرالية . بصورة رسمية سنة 1971م ، وجرى الحكومة الفيدرالية . بعد ذلك . لموازنة الصنوية (الا انها ما لست ان عادت إلى تطبيق موازنة البرامج في عام 1981م) . وتعتبر موازنة البرامج من أنجح النواع الموزونات الحديثة التي طبقت في الولايات المتحدة الأمريكية . وأعمقها اثرأ ، فقد استمر تطبيقها هناك لفترة طويلة . وحتى . في خلال الفترة التي توقف فيها استخدام موازنة البرامج بشكل رسمي ، في الحكومة الفيدرالية . فقد بقيت الافكار التي جاءت بها مستمرة في التطبيق . في العديد من الأجهزة الحكومية ، وفي ادهان انحصالي الموازنة في تلك الأجهزة (ولا سيما اجراء الدراسات التحليلية وترشيدها اتخاذ القرارات الحكومية . واستنادها على معايير علمية) .

ب. تجربة المملكة العربية السعودية

مرت تجربة المملكة العربية السعودية . في مجال موازنة البرامج . على النحو

الآتي .

بدأ اهتمام المملكة بموازنة البرامج ، على الترتيب الحكومي لبرنامج الإصلاح الإداري والمالي . ففي عام 1383 هـ (1963م) وقعت الحكومة اتفاقية مع مؤسسة فورد الأمريكية ، لتقديم المساعدة الفنية والإرشادية . بهدف تطوير عمائد ومسئوليات الأجهزة الحكومية . ومن بينها ميزانية العامة للدولة . وقد تم تشكيل خمس فرق عمل لتقييم بيئته الفنية ، وكان من بينها فريق الإدارة المالية الذي تولى مهمة دراسة موضوع الميزانية والحسابات في المملكة . وتقديم التوصيات بشأن تطويرها . وفي عام 1385 هـ (1965م) قدم ذلك الفريق تقريره الذي تضمن توصية بموازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) في المملكة . كما قدم الإطار العام للشكل الذي ستظهر به ميزانية الدولة عند تطبيق هذا النوع من الميزانية .

2. وفي عام 1388 هـ (1968م) عقدت دورة تدريبية في معهد الإدارة العامة (في الرياض) عن ميزانية البرامج ، واشترك فيها 150 موظفا من إدارة الميزانية العامة . ومن المعهد . وكانت تهدف إلى إعطاء المشتركين فيها فكرة عن مفهوم موازنة البرامج ، وتوضيح كيفية تطبيقها . ودراسة مدى إمكانية تطبيقها في المملكة .

3. في عام 1391 هـ (1971م) تم تشكيل لجنة لدراسة إمكانية تطبيق موازنة برامج مبسطة في المملكة ، وقد تضمنت تلك اللجنة في عضويتها مندوبين من إدارة الميزانية العامة . والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة ، ومؤسسة فورد . وقدمت اللجنة تقريرها في أواخر عام 1391 هـ .⁽¹⁾ وتضمن التقرير توصيات اللجنة بشأن تطبيق ميزانية البرامج في المملكة ، ومنها توصية بأن يتم تطبيقها بشكل تدريجي . واقتُرحت اللجنة اختيار وزارة المعارف والصحة والمواصلات ليجري تطبيق التجربة الأولى عليها (وكان ذلك بناء على رغبة المسؤولين في تلك الوزارات) . وأن يتم تعميم التجربة . على بقية الأجهزة الحكومية الأخرى على ضوء نتائج التجربة الأولى .

(1) وزارة المالية في المملكة العربية السعودية . المديرية العامة لسيرانية من تجريب لجنة إعداد ميزانية البرامج . الرياض في 13/11/1391 هـ الموافق 19/12/1971م .

٤ في السنة المالية 1393/91 هـ بدأت وزارة المعارف بمحاولة لتطبيق ميزانية البرامج فيها ، فقسمت الوزارة الى عدة قطاعات ، ثم وزعت نفقات الوزارة على تلك القطاعات ، واستمرت في محاولتها في السنوات التالية في 1393/92 هـ ، و 1394/93 هـ ، و 1395/94 هـ .

وقد واجهت تلك التجربة العديد من الصعوبات ، ولم تحقق الهدف المقصود منها ، وهو وضع ميزانية وزارة المعارف على أساس ميزانية البرامج . وتوقفت التجربة بعد ذلك بقليل ، وبقيت ميزانية وزارة المعارف ، تعد على أساس الميزانية التقليدية

5 في السنة المالية 1393/92 هـ بدأت المحاولة لتطبيق ميزانية البرامج في وزارة الدفاع والطيران ، وكان ذلك تحت اشراف ادارة التخطيط والميزانية . فقد قسمت ميزانية الوزارة الى فروع (برامج رئيسية) ، ووزعت اعتمادات الميزانية على تلك الفروع ، واخذت تظهر تلك الفروع في وثيقة الميزانية العامة للدولة . وقد حققت التجربة نجاحاً واضحاً في تلك الوزارة ولا سيما في سلاح الصيانة^(١) .

٦. جرت محاولات أخرى لتطبيق ميزانية البرامج في بعض الأجهزة الحكومية في المملكة ، إلا أن تلك المحاولات لم يكتب لها النجاح .

أما بخصوص المشكلات التي واجهت تطبيق ميزانية البرامج في المملكة فيمكن تلخيصها في ما يلي :

1. عدم وضوح مفهوم ميزانية البرامج لدى العديد من المسؤولين في الأجهزة الحكومية .
2. عدم توفر الموظفين المدربين والمتخصصين بتطبيق هذه الميزانية في الأجهزة الحكومية .
3. كثرة المشكلات التي واجهت الوزارات التي حاولت تطبيق هذه الميزانية .
4. كثرة الانتقادات التي وجهت لهذه الميزانية في المملكة وفي البلاد الأخرى (ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية) .

(١) يوسف بن هيم تسلوم - ميزانية البرامج بين النظرية والتطبيق - حالة برنامج سلاح الصيانة ، الإدارة العامة ، العدد 24 ، محرم 1400 هـ

د. الموازنة الصفرية

أولاً - نشأة وتطور الموازنة الصفرية :

يرجع تاريخ ظهور فكرة الموازنة الصفرية إلى عام 1952 م ، ففي ذلك العام ، كتب الأستاذ فيرن لويس (Verne Lewis) ، مقالة في مجلة الإدارة العامة الأمريكية تحت عنوان : "نحو نظرية للموازنة" ، انتقد فيها أسلوب الموازنة العامة التقليدية في توزيع أموال الدولة ، ودعا إلى تبني طريقة جديدة للموازنة العامة ، "تعتمد على وجوب تقديم عدة بدائل ، وإن تدرس البدائل والنتائج المتوقعة تحقيقها من كل بديل ، وعلى ضوء ذلك يتم تخصيص الأموال لمشروع آخر . ومع أنه لم يطلق على الموازنة الجديدة المقترحة مسمى ، الموازنة الصفرية إلا أن فكرتها ، كانت هي نفس فكرة الموازنة الصفرية"⁽¹⁾ .

أما بداية تطبيق الموازنة الصفرية فتعود إلى عام 1961م ففي ذلك العام : رفع مدير مكتب الموازنة في وزارة الزراعة الأمريكية (ديفيد بيل David Bell) مذكرة إلى وزير الزراعة يقترح فيها إدخال تعديلات على تعليمات إعداد الموازنة ، وقد تضمنت تلك المذكرة النص التالي : "يجب علينا عند إعداد الموازنة : أن نراجع التمويل الأساسي لكل برنامج ، كما يجب أن يبرر كل برنامج من الصفر"⁽²⁾ .

وفي عام 1962م : عندما صدرت تعليمات إعداد موازنة وزارة الزراعة للعام المالي 1964م ، فتمت تضمين ما يلي : "تدعى وزارة الزراعة مفهومًا جديدًا لتقدير موازنتها للعام المالي 1961م، وهذا المفهوم الجديد هو موازنة الأساس الصفرية ، (الموازنة الصفرية) ويعني ذلك ، أن جميع البرامج ستراجع بشكل تفصيلي ، ولن تقتصر المراجعة على التغييرات المقترحة على البرامج لموازنة السنة القادمة"⁽³⁾ .

إلا أن وزارة الزراعة الأمريكية ، ما لبثت أن توقفت عن تطبيق هذا النوع من الموازنة في عام 1965م ، وذلك على أثر تبني الحكومة الفيدرالية الأمريكية موازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) (PPBS) ، في عهد الرئيس الأمريكي السابق (ليندون جونسون) .

(1) Jan Wozniak and William Luchwin , Zero - Base Budgeting in State and Local Government ; New York in Praeger Publishers , 1959 (PP - 12)

(2) Leonard Morawitz and Stephen Samuel , The Budgets New Clothes (Chicago - Markham - Publishing Co , 1971) , P - 59

(3) Leonard Morawitz and Stephen Samuel , Op . Cit . , P - 3

وفي ديسمبر من عام 1967م، عقد في الدنمارك مؤتمر الأمم المتحدة لدراسة
شكالات الإدارة المالية والموازنة في الدول الصناعية، وقد أوصى هذا المؤتمر بتبني فكرة
الموازنة الصفريّة، كوسيلة لتحليل وفحص فعالية النفقات الجارية، إضافة إلى طرق
تطبيق الأخرى، وذلك لزيادة فعالية النفقات الحكومية.⁽¹⁾

كمن تجاح موازنة الصفريّة لم يظهر بشكل واضح، إلا في شركة تكساس
الولايات (Texas Instruments) في سنة 1969م. عندما أشرف على تطبيقها هناك
- بيتر بيهر (Peter Behr) - وبعد تجاح التجربة، كتب السيد بيهر مقالة تحت
عنوان: الموازنة الصفريّة⁽²⁾ في مجلة هارفارد لإدارة الأعمال، وكان ذلك في أواخر
سنة 1969م. وقد أثارت تلك المقالة اهتمام حاكم ولاية جورجيا (الأمريكية)، في
سنة 1970م، السيد جيمي كارتر، فاستدعى كاتبها (السيد بيهر)، وكلفه بتطبيق
الموازنة الصفريّة، وقد تم تطبيقها في ولاية جورجيا اعتباراً من السنة المالية 1973م.
التي تميزت هناك حتى الوقت الحاضر (1988).

وعندما أصبح جيمي كارتر رئيساً لولايات المتحدة الأمريكية عام 1976م، استمر
تطبيقها في الولايات أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية، وكان ذلك بعد تطبيقها في جورد
الحكومة الفيدرالية، كما أنه حثه الانتخابية، وذلك كوسيلة لزيادة الرقابة على الإنفاق
الحكومي، وفي فبراير 1977م، صدر الرئيس كارتر أمر بتطبيق الموازنة الصفريّة في أجهزة
الحكومة الفيدرالية، وعيّن إثر ذلك، نائب مكتب الإدارة والموازنة (الأمريكي) بالاسم
المسمى تين للأجهزة الحكومية كيفية إعداد موازنتها على الأساس الصفري، وبناء على
تعليمات هذا المكتب، ظهرت موازنة الحكومة الفيدرالية على الأساس الصفري، لأول مرة
في السنة المالية 1979م، وقد ساعد تطبيق الموازنة الصفريّة في الحكومة الفيدرالية على سرعة
نشرها، وتطبيقها في العديد من حكومات الولايات، وفي الشركات الخاصة في الولايات
اتحدة الأمريكية.

أما بالنسبة لموقف الكونجرس الأمريكي من الموازنة الصفريّة، فكان مشجعاً
لتطبيقها، فقد قدم السناتور موسكي، في عام 1976م مشروع قانون إصلاح الاقتصاد

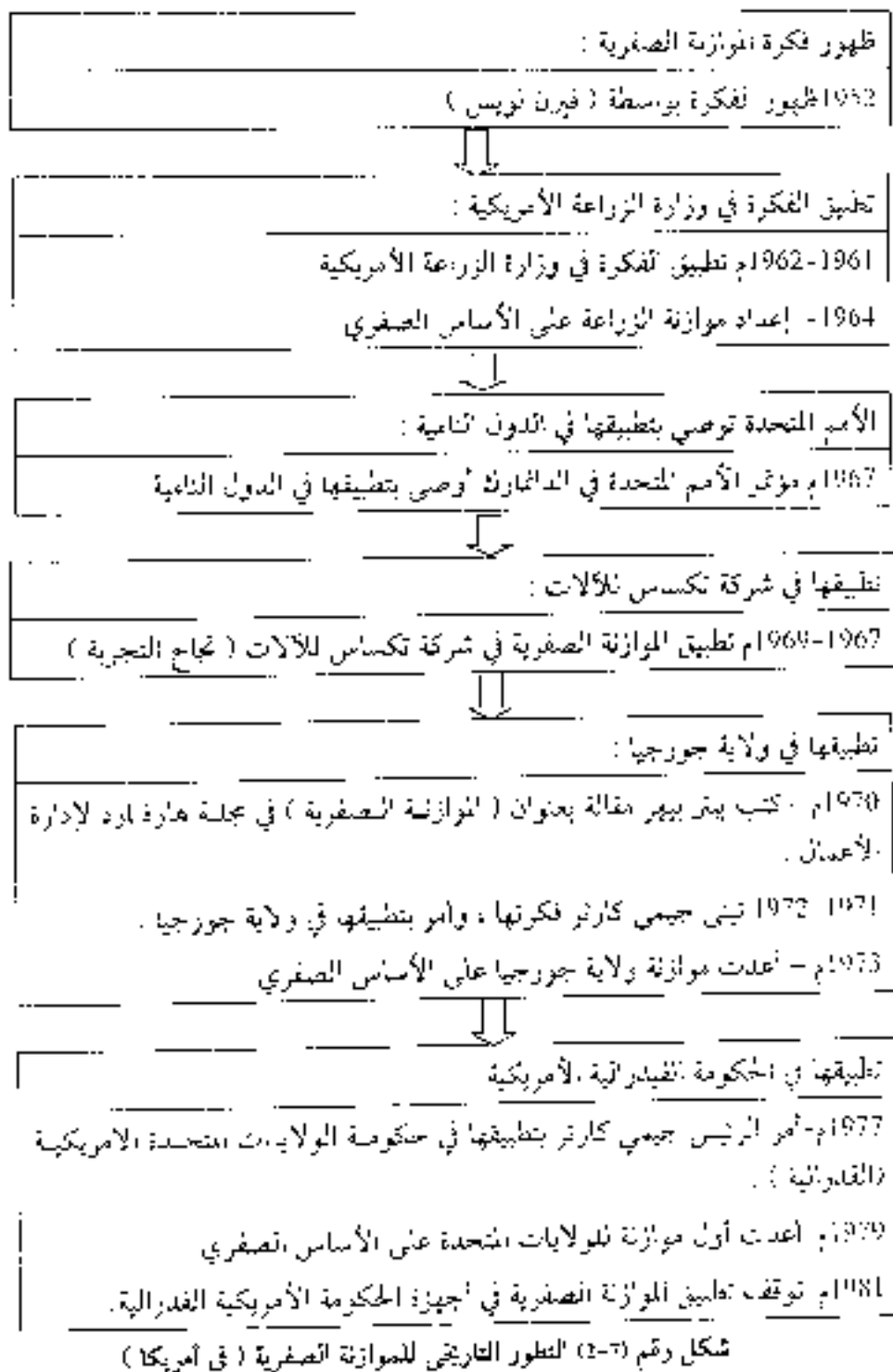
(1) آلور عبد الخالق محمد صديق، «نظام الأساس الصفري»، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد
لعاشر، محرم، 1981م، ص 9.

ونشقات حكومية¹⁰ . وتضمن هذا المشروع الاعكاز المناسبة للموازنة الصغرى. فهو يدعو إلى وقف رصد الاعتمادات لبرامج ومشاريع الأجهزة الحكومية، بشأن أرتو ماتيكى، خلال مدة خمس سنوات. وين لا ترصد اعتمادات لها، إلا بعد اجراء مراجعة. وتقييم، لتلك البرامج والمشاريع على أساس الموازنة الصغرى. ويبدأ مشروع القانون، بلى اجراء مراجعة. وتقييم دوري، لبرامج ومشاريع الوزارات، بواسطة الكونغرس خلال مدة خمس سنوات. ويتم ذلك، بتوزيع جميع برامج ومشاريع الأجهزة الحكومية، على فترة خمس سنوات. بحيث يقيم سنويا عدد منها، على أن تكتسب عملية التقييم لجميع البرامج خلال مدة الخمس سنوات. وعلى ضوء التقييم تتخذ الاجراءات المناسبة، كإلغاء البرامج والمشاريع التي أصبحت خيالة الفائدة. وغير فعالة. وذلك بوقف رصد الاعتمادات المالية اللازمة لها. أو الاستمرار في تنفيذ البرامج والمشاريع التي يثبت أن جدواها الاقتصادية والاجتماعية ما زالت مرتفعة. وبهذا فإن تنفيذ أي برنامج أصبح يتوقف، بعد مدة معينة (خمسة سنوات) ، إلا إذا اُعيد اعتماده (بجرائته) . مرة ثانية ، من قبل الكونغرس الأمريكي

ولم تستمر طويلاً . مدة تطبيق الموازنة الصغرى في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية . فقد توقف تطبيقها هناك ، بعد تسليم الرئيس الأمريكي ، ريتشارد ، منصب رئاسته لجمهورية . في يناير 1981م ، إذ أعلنت الإدارة الجديدة ، إدارة ريجان ، توقف تطبيق الموازنة الصغرى في أجهزة الحكومة الفيدرالية . بعد ذلك التاريخ بوقت قصير . ولم يبق ، مطلوباً من تلك الأجهزة ، أن تقدم موازاناتها على أساس متطلبات الموازنة الصغرى ، وعادت بالفعل ، عمدة أجهزة حكومية ، إلى اعتماد موازاناتها على أساس الموازنة السابقة . موازنة البرامج . التي تبني أمر تطبيقها ، الرئيس الأمريكي السابق ، نيكسون ، بدمون . عام 1965م) (ويوضح الشكل رقم (7-2) التطور التاريخي للموازنة الصغرى (في أمريكا)¹¹

¹⁰ Sunset Law

¹¹ يمكن القول بأن الرئيس الأمريكي السابق ، جيسي كارتر ، تبني فكرة الموازنة الصغرى ، الأمر تطبيقها في أجهزة الحكومة الفدرالية . وغيقت في مهده في تلك الأجهزة . أما الرئيس ريتشارد ، الذي حظه في منصب رئاسة الجمهورية . فقد ارتقى لتقييم الموازنة الصغرى في أجهزة الحكومة الفدرالية . وقد أصبح من الأمور المألوفة . في الولايات المتحدة الأمريكية . أن يقوم رئيس الجمهورية خلف (اللاحق) . بغير نقده الموازنة التي كان مطلباً . في عهد لرئيس تسبق (السلف)



ثانياً - مفهوم الموازنة الصفرية :

تطلق فكرة الموازنة الصفرية من مبدأ وجوب اجراء مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع التي تنفذها الأجهزة الحكومية . وتتطلب ان يقدم المدير الاداري الميزرات ، والدراسات التي تدعم برامجه نقدية ، وكأنها برامج جديدة ، بطلب الموافقة على تنفيذها لأول مرة . فهو مطالب ، بتحرير جميع برامجه مبتدئا من نقطة البداية . من نقطة (قاعدة) الصفر ،⁽¹⁾ فلا تقتصر المراجعة ، والمناقشة ، والتنظيم على احتياجات البرامج من الاموال للسنة المالية القادمة ، كما هو الحال في الموازنة التقليدية ، وإنما تشمل جميع مراحل ومكونات البرامج . ويتضمن ان يقدم المدير الاداري . جميع ما يلزم من وثائق ، ومستندات ، ودراسات تبين أهمية كل برنامج ، ومدى حاجة اليه ، والتكاليف اللازمة لتنفيذه ، ومستويات الانفاق ، والحوادث المتوقعة منه . ويتم على ضوء ذلك اتخاذ القرار المناسب بشأن ان برنامج ، فاما ان يكون القرار . بالموافقة على الاستمرار في تنفيذه ، وتخصيص الاموال اللازمة له في موازنة السنة المالية القادمة ، أو يكون القرار بعدم الموافقة عليه وتوقيف تنفيذه ، أو الغائه ، وعدم تخصيص اعتمادات مالية له .

أما بالنسبة لتحريف الموازنة الصفرية ، فلا يوجد تعريف شامل ومنطوق عليه ، بين المفكرين والكتاب الذين كتبوا في موضوع هذه الموازنة ، إذ تختلف التعريفات للموازنة الصفرية باختلاف الجوانب التي ركز على إبرازها الكتاب والمفكرون . وسنعرض ، فيما يلي ، بعض التعريفات الموضوعة لهذا النوع من الموازنة .

فقد عرفها بيتر بيهر ، في عام 1972 ، بأنها عملية تخطيط ، وموازنة ، تتطلب من كل مدير إداري ، ان يبرز جميع محتويات موازنته بالتفصيل ، مبتدئا من نقطة الصفر (1) (ومن هنا جاءت التسمية بالموازنة الصفرية) وتقل عبء تقديم تبرهان والدليل ، من الإدارة المعنية ، الى الإدارة الوسيطة ، ليبرز (المدير الإداري) احتياجات جهازه الإداري من الأموال . وهذا التدخل يتطلب ، ان تعرف جميع النشاطات .

(1) Peter From Zero برز مبتدئا من الصفر

London Check , Zero - Base Budgeting of Age , New York - AMACOM 1977 , P

وتوضع ضمن مجموعات قرارات . ثم تقسيم مجموعات القرارات ، وترتيب حسب أهميتها⁽¹¹⁾ .

وفي عام 1977م . بين ريتز بيهر ،⁽¹²⁾ ان الموازنة الصفرية تتطلب من كل منظمة . أن تقوم بمراجعة . وتقييم برامجها ومشاريعها (الحالية والجديدة) بطريقة منتظمة . وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس التكلفة والعائد . والتكلفة والمتألبه⁽¹³⁾ .

وقد عرف ألن شيك الموازنة الصفرية على النحو الآتي .⁽¹⁴⁾ الموازنة الصفرية هي نظام يركز المراجعة . والتقييم والتحليل ، على جميع أوجه الإنفاق المقترحة . وليس فقط على زيادات الحصلة على معدلات الإنفاق الحالية⁽¹⁵⁾ .

أما مؤخر لأمر المتحدة الذي عقد في لندن سنة 1967م ، فقد عرف الموازنة الصفرية بأنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة . أو نفقات في لداية . والأخذ في الاعتبار أحد الأدمى لتلك الخدمة . أو أكثر لطرف فعالية . للحصول على مجموعة من المخرجات . ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقييم عدالية مستويات النفقات التجارية المستمدة . وفقاً لهذه الاعتبارات .⁽¹⁶⁾

وعرفها مكتب الإدارة والموازنة الأمريكي⁽¹⁷⁾ بأنها هي كل عمل إداري منظم ، يتضمن الأخذ بالاعتبار . جميع البرامج والنشاطات التي تواجه متطلبات تحضير الموازنة . وتخطيط البرامج⁽¹⁸⁾ .

ومما ك تعريف آخر قدمه بيري سور للموازنة الصفرية . عندما قام بدراسة تطبيقات هذه الموازنة . في عدد من المدن الأمريكية . حيث عرفها على النحو الآتي :

(11) Lyon Creek , OP , Cit . P . 12

(12) Peter Pyle " Zero Base Approach to Government Budgeting " Public Administration Review , January - February , 1977 , P . 2

(13) Frank Dwyer and Bernard Pasvack , ZBB - Looking Back After ten Years . Public Administration Review , January - February , 1981 , P . 74 .

(14) نور عبد الخالق محمد حسين . مرجع سابق . ص 96

(15) U.S. Office of Management and Budget Bulletin , No 75-9 April , 1974

مذكور في مقالة لتعميد تركز يوسف براهيم السوم . نظام ميزانية قاعدة الصفر في الإدارة العامة معهد لادارة العامة ، الرياض . العدد 31 . رجب 1398هـ . ص 105-96

الموجب للموازنة التصفوية ، فان مستوى الانفاق الحالي ، لا يعتبر مستثنى من (معتباً من) الدراسة التفصيلية ، فهي تضع امام متخذي القرارات ، عدة خيارات لمستويات الانفاق الهيدية ... ، ولا تدغم ، بشكل واضح ، ان المناقشات الحالية يجب ان تستمر⁽¹⁾

على صوره ما تقدم ، يمكننا تقديم تعريف للموازنة التصفوية ، فحين نرى ان الموازنة التصفوية ، هي الموازنة التي تتطلب اجراء تقييم شامل ، واستطر ، لجميع البرامج والمشاريع التي تشتملها وثيقة الموازنة العامة ولا تهني أولوية للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ (المعتمدة تنفيذاً سابقاً) على المشاريع الجديدة ، عند توزيع الاعتمادات ، ونفترض تخفيض الاعتمادات المالية ، أو إلغائها ، لتمكين تحت التنفيذ ، إذ نبين عند التقييم ، ان كفاءتها أصبحت منخفضة ، أو ان العائد منها أصبح لا يتناسب مع تكلفتها .

ومع أن مفهوم هذه الموازنة ، (الموازنة التصفوية) ، يتضمن أن تكون نقطة البداية عند مناقشة البرامج والمشاريع ، هي نقطة الصفر ، إلا أن التطبيق الفعلي أثبت صعوبة تحقيق هذا الغطلب ، إذ تصعب دراسة ومراجعة جميع البرامج والمشاريع مسوياً ، انطلاقاً من نقطة الصفر ، ولذا أصبح هناك تحول في عملية التخطيط ، وهو أن يتم تقييم والمراجعة ، خلال فترة زمنية تتراوح بين (2-5) سنوات ، وذلك لتوقيف البرامج ، التي أصبحت تدمية ، ولتحيز فعالة⁽²⁾

ثالثاً خصائص الموازنة التصفوية :

تميز موازنته التصفوية بالخصائص التالية:⁽³⁾

1. اعداد الموازنة ابتداء من نقطة الصفر: ليس هناك أولوية للبرامج المقدمية ، على البرامج الجديدة ، حسب مفهوم الموازنة التصفوية ، فجميع البرامج والمشاريع تعتبر متساوية من هذه الناحية ، وتتنافس فيما بينها على الاعتمادات المتوفرة ،

(1) Perry Moore , Zero , Base Budgeting in American Cities Public Administration Review May - June , 1980 .

(2) Allen Austin and Logan M. Check , Zero - Base Budgeting AD Decision

(3) Package Manual , New York , AMACOM , 1979 , P . 5

Logan Check , GP , Cit

ويتم إجراء مراجعة وتغيير لها بشكل شامس ، وعلى ضوء المراجعة والتقييم . فان البرامج ذات الكفاءة العالية هي التي تحظى بالاعتمادات . حتى ولو كانت برامج جديدة أما البرامج المنخفضة الكفاءة ، فتتخضع اعتمادها . أو تنفى . حتى ولو كانت برامج قديمة (تحت التنفيذ) . ومن شأن التقييم الشامل أن يكشف عن الأزدواجية في الأعمال، وعن البرامج والمشاريع القديمة التي أصبحت قديمة نفاثة . وبذلك فان اعتماد الموازنة يبدأ من قاعدة الصفر . بالنسبة لجميع البرامج، الجديدة والقديمة . وان على المدير الإداري أن يقدم الخرج . والبرهان . والدراسات ، التي تدعم برامجها ، لكي يحصل على الاعتمادات الأزعة ها في السنة المالية القادمة .

2. نقل مسئولية الدفاع عن البرامج من الإدارة العليا الى الإدارة الوسطى: ننسى الموازنة التصورية عبء تقديم القرارات ، وبرهان ، والوثائق، لا تبت جندوى وفعالية البرامج، على كاهل مديري نوحدهات لإدارية. في مستوى لإدارة توسطى، إذ أن عليهم أن يقدموا الدراسات : والميزرات ، والتحليلات . تحليل التكلفة - العائد . وتحليل التكلفة - فعالية، التي تدعم برامجهم، مما يؤدي الى التخفيف من عبء العمل عن كاهل كبار الموظفين ، ويؤدي الى تحسين العلاقات. وزيادة فرص التعاون فيما بينهم . حتى أن بعض مفكري الموازنة الصفرية ، اقترح تسميتها بالموازنة اللامركزية (Decentralized Budgeting).

3. تتطلب وضع عدد من مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) لكل نشاط من نشاطات المنظمة (وحدات القرارات) ، كما تتطلب إعداد دراسات تحليلية لكل مجموعة قرار .

4. تتطلب إجراء تقييم وترتيب لمجموعات القرارات ، على أساس أهميتها . ثم توزيع الاعتمادات على البرامج الهامة . كما يؤدي الى تحسين عملية توزيع الاعتمادات المالية المتوفرة بين البرامج ، ويحقق نتائج أفضل من الإسكانيات المالية المتاحة .

5. تتطلب كميات كبيرة من الأوراق والأعمال الكتابية : تحتاج الدراسات التحليلية. والقرارات ، التي تتطلبها الموازنة الصفرية الى كميات كبيرة من الأوراق ، وتعبئة أعداد كثيرة من نماذج مما يؤدي الى تضخم حجم مشروع الموازنة التقدم من وزارة أو المصلحة الحكومية (وقد انتقدت موازنة الصفرية ، بسبب استهلاكها كميات كبيرة من الأوراق - وتضخمها حجم مشاريع موازنات وزارات والمصالح الحكومية

وأيضاً - مصطلحات الموازنة الصفرية :

وردت في كتابات المفكرين الذين كتبوا في موضوع الموازنة الصفرية . العديد من المصطلحات الجديدة ، التي تختلف في مفهومها عن مصطلحات الأنواع الأخرى من الموازنات ولتسهيل فهم مضمون الموازنة الصفرية فسقدم تعريفاً موجزاً لأهم تلك المصطلحات . وهي كما يلي

1. وحدة القرار : (Decision Unit)

وهي مجموعة من النشاطات التي يشرف عليها مدير إداري في منظمة ما ، وتتضمن البرامج ، والمشاريع ، والخدمات التي تقع تحت إشرافه . وتعتبر الوحدات الإدارية التي تتكون منها المنظمة . وتظهر على الخريطة التنظيمية . وحدات للقرارات بالنسبة لما .⁽¹⁾ وتعني وحدات لقرارات التقسيمات الإدارية الموجودة في المنظمة . والتي يمكن فصلها عن وحدة ، لأجل الدراسة والتحليل واتخاذ القرارات (كما تشمل البرامج الرأسمالية الكبيرة)⁽²⁾

2. مجموعة القرار : (Decision Package)

يطلق عليها اسم ، حقيبة القرار ، أو ، رزمة القرار ،⁽³⁾ وهي الوثيقة التأسيسية في الموازنة الصفرية . وتعتبر من مكونات وحدة القرار . إذ يوضع لكل وحدة قرار ، عدد من مجموعات القرارات . وتمثل مجموعة القرار ، خدمة محددة ، أو مستوى معيناً

(1) Mike Armstrong Logansdale Ont. Can. P. 10

(2) نعيم دهمش . الموازنة الصفرية . (عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية . 1981)

(3) نعيم دهمش . الموازنة الصفرية . (عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية . 1981)

من الجهد - لهدبل من النذلل انذارة لآآقبق أهداف وحادة لقرار (الواحادة :الادارية) ، وآنضممر بآسرعة القرار معدومات تفصبلية عن انناآج لآرفع آآقبقها ، ولامكائف ، اذنية ، اآآربية (امكائف) لآآقبق ناك انناآج وآنم - بمجموعات انارات على انناآج مرحادة نكل منظمة ، نكل يكون هناك اناسف في انعمومات وآنم ل 5 سبة در - آآر ان بمجموعات لقرارات) ، وآنبلها آآب اأولويات .

3. مستويات الجهد والتمويل: (1)

هي بذال بآنم الاداريون بمجموعات لقرارات (البرامآ) انل تنضممها مشارع موزمانهم . وآنم تقدير مسنوى الجهد (آآب نعمل) - والتمويل انلازم له . وآنم بعد آراء درامة آامة - واعداد تقبلم تفصبلية لكل برنامآ . وعل وسائل آآ الاداريين - على آراء تقبلم شامل لآر انهم وآنم بذال امسويات من الجهد - آآب العمل) للآبام بالآم - وآنم بالآ - انلازمة لآمول كل مسنوى . وآنم من الاداريين ، ان آآموا - على الاقل - ثلاثة امسويات من الجهد والتمويل لكل بمجموعة قرار (برنامآ) ، آآب يكون هناك مسنوى اذنى بقل به مسنوى الجهد وآنم الكائف المالية عن المسنوى الآلي . وآنم آراآ المسنوى اذنى من (50-70) من المسنوى الآلي . أما المسنوى الآلي فيكون مساويا من ناحية الجهد وآنم الكائف المالية لما ورد في موازنة السنة المالية الحالية وآنم في امسوى الاعلى كمية الجهد (آآب العمل) - وآنم الكائف المالية ، عن المسنوى العالي ، بنسبة آراآ بين (75-30) في معظم الاحال . وآنم من آلب تقديم ثلاثة امسويات من الجهد والتمويل - هو آاحة آرعة أمام الادارة العليا ، لدراسة كل بمجموعة قرار ، وآنم امسوى الجهد (آآب العمل) - والتمويل الذي آراه مناسب . وآنمك آسآب الادارة العليا بانفاء أو آآقبص الاعتمادات بمجموعة قرار ما (أو لبرنامآ ما) ، وآنمك باآآيار المسنوى الاذنى له . وآنم ان كفاءته منآفضة ، وان آرتبته منآفض في قائمة الاولويات ،

ثم تقوم بتحويل الأموال المتوفرة، من ذلك، إلى مجموعات القرارات (البرامج) الأخرى التي تتمتع بكفاءة وفعالية عالية وذا أهمية أكبر للمنظمة .
خامساً تطبيق الموازنة الصغرى :

ثم موازنات الوحدات الادارية . عند تطبيقها لموازنة الصغرى . بأربع خطوات رئيسية . وذلك على النحو الآتي :

1. تحديد وحدات القرارات (الوحدات الإدارية) .
2. وضع مجموعات قرارات لكل وحدة قرار .
3. تقسيم وتوزيع مجموعات القرارات .
4. إعداد الموازنات التفصيلية

وفيما يلي توضيح هذه الخطوات : أنظر شكل رقم (7-3) خطوات إعداد الموازنة الصغرى .

1. تحديد وحدات القرارات :

يحدد المديرين الإداريون في كل منظمة وحدات القرارات (الوحدات الادارية) التي سيعدون موازنات لها . ثم يضعون هدفاً قابلاً للتحقيق لكل وحدة قرار . وتتألف ، في معظم الأحيان ، وحدات القرارات ، مع الوحدات الادارية التي تتكون منها المنظمات (وتمثل وحدة قرار أصغر وحدة ادارية في المنظمة) .

2. وضع مجموعات قرارات لكل وحدة قرار :

تتضمن هذه الخطوة ، إعداد وصف وتحليل ، لكل نشاط من نشاطات وحدة القرار (الوحدة الادارية) . ثم وضع مجموعة قرار لكل نشاط . وحيث ان كل وحدة قرار تتضمن عدداً من الأنشطة . لذا فإنه يوضع لكل وحدة قرار عدد من مجموعات القرارات . ويحتوي مجموعة القرار على معلومات تفصيلية عن النشاط الذي يوضع له

1) محمد شاكر مصطفى - الموازنة الأساس الصغرى - مجلة الادارة العامة (المعهد الاداري العام - الرياض) ، العدد 38 ، سؤال (3) احد ، ص 138

Allan Austin and Logan Check , OP . C. : P 7 : 5

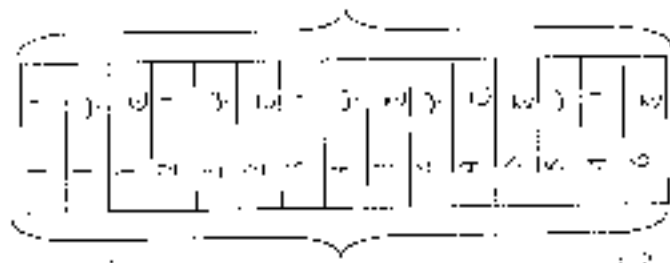
(٤) اعداد الموازنات

التفصيلية

وحدة خزائن	1
1	1
2	1
3	1
4	1
5	1
6	1
7	1
8	1
9	1
10	1
11	1
12	1
13	1
14	1
15	1
16	1
17	1
18	1
19	1
20	1
21	1
22	1
23	1
24	1
25	1
26	1
27	1
28	1
29	1
30	1
31	1
32	1
33	1
34	1
35	1
36	1
37	1
38	1
39	1
40	1
41	1
42	1
43	1
44	1
45	1
46	1
47	1
48	1
49	1
50	1
51	1
52	1
53	1
54	1
55	1
56	1
57	1
58	1
59	1
60	1
61	1
62	1
63	1
64	1
65	1
66	1
67	1
68	1
69	1
70	1
71	1
72	1
73	1
74	1
75	1
76	1
77	1
78	1
79	1
80	1
81	1
82	1
83	1
84	1
85	1
86	1
87	1
88	1
89	1
90	1
91	1
92	1
93	1
94	1
95	1
96	1
97	1
98	1
99	1
100	1

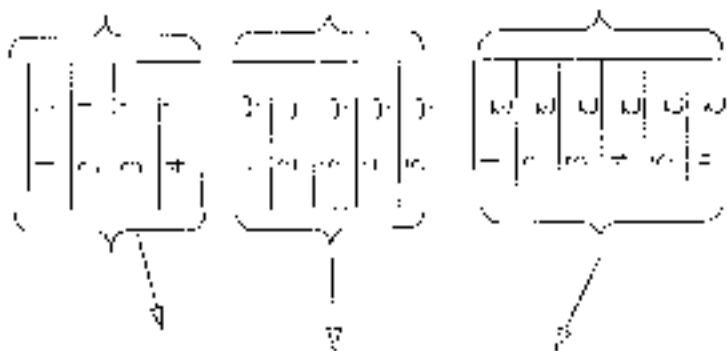
(٣) تقسيم وتوزيع

مجموعات تقديرات



(٢) وضع مجموعات

فقرات لكل وحدة قورن



(١) تحديد وحدات

القدرات (الوحدات الإدارية) في المنظمة



شكل رقم (٦-١) خطوات اعداد الموازنة الصغرى

Source: Dominic, Danilo "Zero Base Budgeting", Public Administration Review July, August, 1977, P. 403.

وتساعد هذه المعلومات الإدارة العليا في دراسة وتنظيم مجموعات القرارات . وفي ترتيبها حسب الأولويات ، ثم في اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها . ومن أهم المعلومات التي تتضمنها مجموعة قرار ما يلي :

- الأهداف
- وصف الأعمال (.نشاطات)
- حجم العمل وتعريف الأداء
- المستويات المختلفة من الجهد والتمويل اللازمين للقيام بالعمل .

إن الداعمة الأساسية لوضع مجموعات قرارات تستند على تحديد نياتنا التي تحقق الأهداف لوحدة القرار (الوحدة الإدارية) ولذا يقوم المدير الإداري بتحديد النيات (البرامج والمشاريع) . ثم بإجراء دراسات تحبيلية لتفويتهم ، وأخيرا يقوم باختيار البديل الأفضل ، يلي ذلك تحديد المستويات من الجهد ، والتمويل اللازمين للقيام بالعمل . ولتحقيق النتائج المطلوبة . وتتم مستويات في ثلاثة أقسام (انظر شكل رقم (7-4) المستويات ، ثلاثة لمجموعة قرار كما يلي :

المستوى الأدنى : (Low Level)

ويكون أقل من المستوى الحالي من ناحية الجهد (حجم العمل) والتكاليف المالية . ويمثل (75٪) أو (80٪) من المستوى الحالي للاتفاق ، في معظم الأحيان . (إلا أنه قد يتراوح ما بين 50٪ و 90٪ في بعض الأحيان) . ويبين المستوى الأدنى ، أقل مستوى من الجهد والتكاليف الذاتية لنشاط ما ، بحيث يفضل إلغاء ذلك النشاط ، إذا انخفض الجهد أو التمويل دون ذلك المستوى . لأن الفعالية له ستكون منخفضة ، ولا يتحقق الأهداف المرجوة منه . ويقيد تحديد المستوى الأدنى في حث الإداريين (واجبهم) على القيام بعملية تقييم شاملة لمشاريعهم وبرامجهم ، وفي البحث عن نياتنا . وتقدر حجم العمل . وتحديد معدلات الأداء ، وذلك لتبرير مطالبهم للاعتمادات التي تحتاجها برامجهم ومشاريعهم .

المستوى الأعلى مجموعة القرار، تلك $775 = 725 + 50$

المستوى الثاني = مجموعة القرار، تلك $725 = 700 + 25$

المستوى الأدنى مجموعة القرار الأولى 700

صورة 7

صورة 7

شكل رقم (4-7) المستويات الثلاثة لمجموعة القرار

Source: H.W. Allen, *Systems and the Rebel*, Keith H. Faulstich, Jr., Prentice-Hall, New York
John Wiley & Sons, 1986 (Page 64)

المستوى الحالي : (Current Level)

يمثل المستوى الحالي ، معدل الجهد (حجم العمل) والتكاليف الخافية لنشاطه ، كما وردت في موازنة السنة المالية الحالية . ولا يتوقع ، حسب المستوى الحالي للاتفاق ، زيادة في النتائج (العوائد) ، أو تحسّن في الخدمات التي تقدمها المنظمة . وذلك لأنها (المنظمة) ستستمر في السنة المالية المقبلة في القيام بنشاطاتها . يتسبب المستوى الحالي من الجهد (حجم العمل أو الخدمات) ، ولأن الاعتمادات المالية التي ستحصل لها في السنة المقبلة ستكون مساوية لاعتمادات السنة المالية الحالية .

المستوى الأعلى (المراد) : (Increased Level)

تزيد في هذا المستوى ، معدلات جهد (حجم العمل) والتكاليف المالية . عما هي عليه في المستوى الحالي . وتتراوح ، بزيادة عمدة ما بين 51% و 30% عن المستوى الحالي . ويتوقع حسب هذا ، تبيد في زيادة في النتائج . وتحسين في نوعية الخدمات ، عما هي عليه في المستوى الحالي . ولذلك يطلب الإداريون زيادة في الاعتمادات المالية . للسنة القادمة . لتحقيق نتائج أفضل من النتائج المحققة باستويات خافية من لاعتمادات المالية هذا .

مثال على المستويات

لتوضيح فكرة المستويات الثلاثة ، المذكورة سابقاً ، فإننا سنقدم مثالاً عالياً . ولنفرض أن منظمة مالية ما تقوم بتجهيز شبكات . لتدفع لجمهور من المستثمرين في نهاية كل شهر . وتحتفيق هذا الهدف . فإن المدير الإداري لهذه المنظمة ، وضع مجموعة فرائد (بدائل) حسب المستويات الثلاثة . وذلك على النحو الآتي :

المستوى الأدنى : يتطلب تخصيص مبلغ (480.000) ريال سنوي . و (8) موظفين . وذلك لايجاز (4000) شوك في الشهر . ونسبة من الخطأ تبلغ (72) .

المستوى الحالي : يتطلب تخصيص مبلغ (240.000) ريال سنوي . و (4) موظفين زيادة على المستوى الأدنى (المذكور اعلاه) . وبذلك فإن مجموع المتطلبات هذا :

المستوى هي (720,000) ريال. و (12) موظفاً ، لأجل الحجاز (6000) شيك في الشهر ، بنسبة من :خصاً تبلغ (72) .

المستوى الأعلى : يتطلب تخصيص مبلغ (140,000) ريال سنوياً و (2) موظفين (للتدقيق) زيادة على المستوى الحالي . وبذلك فإن المبلغ الاجمالي السنوي المقدر هذا السنوي هو (860,000) ريال . و(14) موظفاً ، لأجل الحجاز (6000) شيك في الشهر (بدون اخطاء)

3- تقييم وترتيب مجموعات القرارات :

تتم في هذه الخطوة عملية تقييم مجموعات القرارات (البدائل) . ثم ترتيبها في قائمة متسلسلة حسب أهميتها النسبية . وتتطلب عملية التقييم من الادارة العليا . جراء دراسة تحليلية شاملة لجميع مجموعات القرارات (البدائل) . التي اعدها لمديرون الاداريون . ثم اتخاذ قرارات المناسبة بشأنها ، وتكون القرارات ، عادة ، كما يلي :

أ . إلغاء البرنامج أو المشروع ، وعدم تخصيص اعتمادات مالية له في السنة القادمة ، في حالة عدم الموافقة على مجموعة القرار المخصصة له ، ويكون ذلك إذا تبين انخفاض العائد ، أو عدم جدواه .

ب . تخفيض الاعتمادات المخصصة للبرامج أو المشروع في السنة القادمة في حالة الموافقة على مجموعة قرار التي تمثل المستوى الأدنى .

ج . إبقاء البرامج أو المشروع ، وتخصيص اعتمادات له في السنة القادمة ، مساوية لاعتمادات السنة الحالية ، ليقاس على نفس المستوى من ناحية التكاليف والنتائج (العوائد) ، وذلك في حالة الموافقة على مجموعة القرار التي تمثل المستوى الحالي .

د . زيادة الاعتمادات المخصصة للبرنامج أو للمشروع في السنة القادمة . في حالة الموافقة على مجموعة القرار (البديل) الذي يمثل المستوى الأعلى من المستوى الحالي ، ويتضمن زيادة أو تحسن في النتائج . وزيادة في حجم الإنفاق .

وتوضيح عملية تقييم مجموعة قرارات ، فافتنا مستعود . مرة ثانية ، لي مثال الذي ذكرناه سابقاً (في الخطوة رقم 12) حول تمييز الشيكات في المنظمة المالية لا نجد ان امام المدير المسئول عن التقييم عدة بدائل (مجموعات قرارات) ، وان عليه ان يختار واحداً منها ، وذلك كما يلي .

- ان يختار ، البديل الاول ، الذي يتضمن الحجاز (40000) شيك في الشهر بنسبة خطأ (7.2) ، ويتحمل نفقات مقدارها (80.000) ريال .
- أو يختار ، البديل الثاني ، الذي يتضمن الحجاز (60000) شيك شهرياً ، بنسبة خطأ (7.2) ويتحمل نفقات مقدارها (720.000) ريال .
- أو يختار ، البديل الثالث ، الذي يتضمن الحجاز (60000) شيك في الشهر ، بدون أخطاء ، ويتحمل نفقات مقدارها (860.000) ريال .

واذا فرضنا ان المدير المسئول ، يريد ان يقي ، حجم العمل ، حسب المستوى الحالي ، وهو الحجاز (60000) شيك في الشهر ، بعدها تكون المقاضلة بين تجارها ن مع نسبة خطأ تقدر بـ (7.2) أو الحجازها ، بدون اخطاء ، حسب مقتضيات البديل الثالث . مع تحمل زيادة في النفقات تقدر بـ (140.000) ريالاً وهنا لابد من محاولة الاجابة على السؤال التالي :

هل ان نسبة ، خطأ ، المقدرة بـ (7.2) نستحق ان نتحسب لمنظمة بسببها زيادة في النفقات تقدر بـ (140.000) ريالاً سنوياً ؟

وعلى ضوء الاجابة على هذا السؤال ، يستطيع المدير المسئول أن يقرر ما اختير البديل الثاني ، الذي يمثل المستوى الحالي ، أو اختيار البديل الثالث ، الذي يمثل مستوى اعلى من المستوى الحالي . ويتضمن زيادة في النفقات عن المستوى الحالي

أما ، الخطوة الثانية ، فهي ان تؤخذ مجموعات قرارات التي تمت الموافقة عليها (بعد تحليل) ، وترتب في قائمة حسب أولويتها . فتوضح مجموعة اقرار لاكثر أهمية في اعنى القائمة⁽¹⁾ ويليهها مجموعات القرارات الهامة ، لي ان تصل الي مجموعة

(1) وصنعنا في الشكل رقم (7-5) مجموعة اقرار ، الأكثر أهمية في سفل القائمة ولأقل أهمية في أعلاها . بينما في الشكل رقم (7-6) وصنعنا مجموعة التمرز الأكثر أهمية في أعلا القائمة والأقل أهمية في أسفلها .

القرارات الأقل أهمية ، حيث تدرج في أسفل القائمة . ويتم تقييم وترتيب مجموعات القرارات استناداً إلى معايير معينة ، كمعيار تخفيض التكلفة إلى الحد الأدنى ، وبمراعاة تقييم وترتيب مجموعات القرارات المتديرون الإداريون في مستوى الإدارة الوسطى أولاً ، ثم المتديرون في الإدارة العليا في المنظمة ، وتنعقب بدارة الموازنة لتنامة دور عام في مجال تقييم مجموعات القرارات ، وفي توزيع الامكانيات المتوفرة لدى الدولة) . وبعد ترتيب مجموعات القرارات في قائمة الأولويات ، يتم اختيار مجموعات القرارات التي مستند في السنة القادمة ، ويؤخذ في هذه المرحلة ، عنصر دورهم لإمكانيات مالية بعين الاعتبار . فعلى ضوءها يتم اختيار اعداد من مجموعات القرارات التي تتوفر الأموال اللازمة للإلتحاق عليها (يوضح الشكل رقم (5-7) ترتيب مجموعات قرارات) .

4- إعداد الموازنات التفصيلية :

تؤخذ مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) التي تم اختيارها ، وتمت الموافقة عليها ، لكل وحدة قرار (وحدة دارية) ، وتعد لها موازنات تفصيلية . وتشكل مجموعات القرارات ، الموافق عليها . الواء الأساسية لموازنة الوحدة الإدارية . يلي ذلك إعداد موازنات تفصيلية لجميع الوحدات الإدارية الموجودة في المنظمة . وفي المنظمات الأخرى (التي يتكون منها جهاز الدولة) . وبذلك تتم مرحلة إعداد الموازنة العامة بواسطة السلطة التنفيذية (حسب متطلبات الموازنة التصريفية) .

سادساً - مزايا الموازنة التصريفية :

1. يحقق تطبيق موازنة التصريفية العديد من المزايا . أهمها مايلي :
 - أ. تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وذلك بتقديم تبريرات مناسبة للاعتمادات المالية المطلوبة للبرامج والمشاريع الحالية (قيد التنفيذ) ، وللمشاريع والمشاريع الجديدة اللازمة لكل وحدة قرار (وحدة دارية) .
 - ب. تحديد البرامج والمشاريع المنخفضة التكلفة والفعالية ، لأجل تخفيض الاعتمادات المالية المخصصة لها ، أو إلغائها نهائياً .

16	3	4
15	2	4
14	1	3
13	3	4
12	1	2
11	3	4
10	2	3
9	1	2
8	3	4
7	2	3
6	1	2
5	3	4
4	2	3
3	1	2
2	3	4
1	2	3

تشقى هذه المجموعات من
القرارات أو توجمل إلى
مجموعات قادمة (ولا
توصدها اعتمادات)

تربط هذه المجموعات من القرارات
اعتمادات في موزنة السنة القادمة

تقريباً

4	3
3	4
2	3
1	2

لقرارات

4	3	2
3	4	1
2	1	3
1	2	4

لقرارات

3	2
2	3
1	2
2	1

لقرارات

3	2
2	3
1	2

لقرارات

في الجدول التالي، مجموعات القرارات التي تم تصنيفها باسمها في الجدول الثاني، والتي تم تصنيفها باسمها في الجدول الثالث، والتي تم تصنيفها باسمها في الجدول الرابع.

مجموعات القرارات

٣. توزيع الامكانيات لمانية بطريقة أفضل ، وذلك لاعتمادها على تدرجات التحليلية ، التي تجرى لبرامج لمصلحة الكفاءة والفعالية . بدلاً من البرامج المستخدمة الكفاءة والفعالية .

٤. الحد من الزيادة في النفقات . وفي عدد الموظفين ، في أجهزة الوحدات الادارية ، وراثتها . والسيطرة عليها ، والعمل على تخفيضها .

٥. تخفيض عبء الضرائب عن كامل دافعيها . وذلك بعدم زيادة معدلات الضرائب (التي يدفعونها حالياً) ومحاولة تخفيضها . وتنفيذ برامج جديدة . بدون زيادة في معدلات الضرائب (ويتم ذلك بتحويل الاموال من برامج منخفضة الكفاءة والفعالية الى برامج مرتفعة الكفاءة والفعالية) .

٦. رفع مستوى الكفاءة والفعالية في الأجهزة الحكومية : بشكل عام ، وانقضاء على مجالات الاسراف والتبذير في الامور العامة . وتحسين اكير استفادة ممكنة منها .

سادساً .. الإقتضات المتوجبة الموازنة الصحفية :

وجزت الى الموازنة الصحفية (عند تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية) ، العديد من الانقذات ، وواجبتها عدة مشكلات ، وتتلخص الانقذات والمشكلات في الآتي :

١. اسلوب من اسام الموازنة الصحفية :^(١) جلب باسم هذه الموازنة العديد من المتاعب ها . فقد تحوف منها العديد من واضعي الموازنة . ومديري البرامج ، وذوي الصالحات من الجماعات الضاغطة (Pressure Groups) وغيرهما تلميذاً لصالحهم ، ومصدر ازعاج لهم ، لأنها تتطلب اجراء مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والشاريح (تحت تنفيذ والجديدة منها) ، انطلاقاً من قاعدة الصفر . وهناك احتمالات تحقيق اعتمادات ، أو إلغاء برامج ومشروعات موثق عليها سابقاً ، اذا ثبت عدم جدوها : وذلك بعد اجراء لمراجعة والتقييم ها .

(1) Frank, Dreyfus and Bernard Pittsalo : OP. Cit. P. 77

2. عدم توفر الموظفين المؤهلين لتطبيقها : يتطلب تطبيق الموازنة الصغرى توفر مؤهلات ، وخبرات - ومهارات معينة . في واضعي ومحللي تلك الموازنة : كتوفر متخصصين في محاسبة التكاليف - وقياس الأداء ، وتحليل المشاريع ، وحيث أن من الصعب الحصول على الكفاءات المتخصصة في هذه المجالات ، إذ فإن عدم توفر هذه الكفاءات بالأعداد والتنوعيات المطلوبة ، وتوقف عقبة أمام تطبيقها في العديد من الأجهزة الحكومية وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية .
3. عدم توفر البيانات الكافية عن البرامج والمشاريع : يحتاج تطبيق موازنة الصغرى إلى كميات كبيرة من البيانات المتنوعة - ولا سيما إلى بيانات عن تكاليف البرامج ، المشاريع ، والعوائد المتوقعة منها - وعن وحدات القياس (الأداء) للأجهزة . ولا تكون هذه البيانات متوفرة ، في معظم الأحيان عند البدء في تطبيق هذا النوع من الموازنة ، ويحتاج تغييرها إلى إيجاد أنظمة ووحدات إدارية للمعلومات في المنظمات - تقوم بتجميع وتنظيم المعلومات المطلوبة ، وتحميلها لمسؤولين عن إعداد الموازنة .
4. ضخامة حجم الأوراق التي يتضمنها مشروع الموازنة : ⁽¹⁾ تعمل الأجهزة الحكومية التي تطبق الموازنة الصغرى إلى تعبئة نماذج كثيرة ، وإلى تجميع كميات كبيرة من المعلومات - ولا سيما عن مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) - والنماذج ، والبيانات التحليلية لها . وعندما تجمع - وتوضع - هذه الأوراق والنماذج ، في مشاريع موازنات الأجهزة ، فإنها تضخمها ، وتسبب مشكلات بورق لمكتب الموازنة ، ولا سيما في تنظيم هذه الأوراق ، وتصنيفها ، ثم دراسة محتوياتها ، وحفظها بعد الانتهاء من إعداد الموازنة .
5. طول الوقت اللازم لإعداد الموازنة : تحتاج الموازنة الصغرى إلى تخصيص عدد كبير من ساعات العمل للإداريين والموظفي الموازنة ، وذلك لجمع البيانات ، ووضع مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) التي تتضمنها الموازنة

(1) John Woolly's and William Ludwin - OP. Cit. 22. 5

الصفوية . بينما نجد أن معدي الموازنة التقليدية لا يحتاجون إلى صرف وقت وجهد كبيرين في إعدادها ، لأنهم يركزون جهودهم على الزبديت الحاصلة على إرفاق موازونات السنوات السابقة ، وعلى المشاريع الجديدة ، وعلى إعداد شيررات نبي تدعمها ، ولا يقومون بإعادة تقييم البرامج والمشاريع الحانية (تحت التنفيذ) سنوياً .

6. صعوبة الخضاع جميع البرامج والمشاريع لمتطلبات الموازنة الصفوية : تتطلب الموازنة الصفوية إجراء دراسات تحليلية للبرامج والمشاريع (مجموعات القرارات) ، وإلى مقارنة التكلفة بالعمائد منها ، وبصناب إجراء دراسات تحليلية ، وتقدير العمائد (النتائج) بشكل نقدي (عاشي) لجميع أوجه الانفاق في الموازنة . فهناك التزامات سابقة على السنة ، لابد من إوفاء بها ، كتسديد أقساط وفوائد ، إلين لعام . ودفع اعانات للولايات . وهناك برامج تتم الموافقة عليها لأعتبرات سياسية⁽¹⁾ كما أن هناك نفقات ذات طابع اجتماعي ، كبرامج الضمان الاجتماعي ، والتأمينات الاجتماعية ، فهذه الأنواع من النفقات يصعب تطبيق قواعد الموازنة الصفوية عليها ، كما أنه يبدو من الصعب إغاؤها . وذلك بسبب الأعتبرات السياسية والاجتماعية .

7. صعوبة تقييم فائدة وجدوى كل برنامج أو مشروع سنوياً : تحتاج العديد من البرامج والمشاريع إلى أكثر من سنة (إلى ستين أو ثلاث سنوات ، أو أكثر من ذلك) لتظهر النتائج أو العمائد منها . ولذا فإن تقييمها سنوياً يعتبر مضيقاً لنوقت والجهد⁽²⁾ .

8. صعوبة ترتيب مجموعات القرارات حسب الأولويات :⁽³⁾ تتطلب الموازنة الصفوية وضع عدد من مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) لكل وحدة قرار (جهاز اداري) ، ثم ترتيب مجموعات القرارات هذه حسب الأولويات . وحيث أن عدد مجموعات القرارات كبير جداً لكل جهاز اداري ، لذا فإن

(1) Thomas Murphy OP, Cit, P. 442

(2) Thomas Murphy, OP, Cit, P. 442

(3) Thomas Hammond and Jack Kuz, Azare, Based Look of Zero Based Budgeting, New Brunswick, Transaction Books, 1980, PP.45-47

عملية ترتيبها حسب الأولويات تعتبر مشكلة صعبة ، وعممية شاقة . (ومن
 لأمثلة على ذلك ، ان ادارة الصحة في ولاية جورجيا (الأمريكية) وضعت في
 موازنتها لسنة 1973م ، عند وعده (2100) مجموعة قرار ، وقد اضطرت في
 السنة التالية (1974م) الى تجميعها في (250) برنامجاً وليس حسب الأولويات .
 فانه بدون شك : يعتبر كبيراً جداً . وقد عمدت ادارة الصحة والتعليم والشؤون
 الاجتماعية⁽¹⁾ (HFW) حوالي (1200) مجموعة قرار . ثم جمعتها ، عندما عمد
 في (300) مجموعة قرار رئيسية . ويصدر ترتيب الـ (300) مجموعة قرار رئيسية ،
 حسب الأولويات ، عمية صعبة وشاقة

9. المبالغة في ذكر مزاياها والدعاية لها : حظيت الموازنة العنصرية ، عند تبني
 فكرتها الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر ، باهتمام العديد من المفكرين
 وباحثين . فكتب عنها العديد من الكتب والمقالات . وأصبح هذا التمييز
 يدفعون عنها : ويسمون مزاياها . ويبالغون . أحياناً . في الدعاية لها . وظهر هذا
 خصوصاً ، بتقديراتها . وبمضنون مسانرتها ومحبوبتها . وهذه هي حال الأفكار
 الجديدة (ولا سيما الموازيات الجديدة) في أمريكا . تسنط عندها الاغواء .
 وتكتب عنها لمؤلفات في البداية : ثم تهمل وتتوقف الكتابة عنها . بعد فترة من
 الزمن . ولا سيما . بعد ظهور أفكار جديدة ، أكثر حداثة منها . وتتحقق
 نتائج . وتباحثين ، مكاسب مالية . نتيجة لتأليف الكتب ، وكتابة المقالات .
 وإجراء البحوث عن تطبيقها . وتعتبر هذه مكاسب جانبية ، وغوائد لا يستمران
 بها ، تتحقق للمفكرين . نتيجة ظهور وتطبيق الأفكار الجديدة .

(1) تطلق كلمة ادارة (Department) على الموازاة في الولايات المتحدة الأمريكية .

(2) Thomas G. Linnard and Lee Kree: 1973, Ch. P. 89

أسئلة للمناقشة

1. لماذا يطلق على الموازنة التقليدية بـم موازنة التبتود ، وموازنة الرغبة والموازنة المتدرجة ؟
2. بين مزايًا الموازنة التقليدية ؟
3. اذكر الانتقادات التي توجه للموازنة التقليدية ؟
4. وضع مفهوم موازنة الأداء . واذكر أمثلة على وحدات الأداء ؟
5. بين المنضبات الأساسية اللازمة لتطبيق موازنة الأداء ؟
6. اذكر خطوات اللازم اتباعها لتطبيق موازنة الأداء ؟
7. ما هي مزايًا موازنة الاداء ؟
8. اذكر الانتقادات التي وجهت الى موازنة الأداء عند تطبيقها على موازنة الحكومة الفيدرالية الأمريكية ؟
9. عرف موازنة البرامج . وبين أهدافها ، والخصائص المميزة لها ؟
10. اذكر المزايا التي تتحقق من تطبيق موازنة البرامج ؟
11. ما هي عناصر موازنة البرامج (ندرسات الأساسية اللازمة لتطبيقها) ؟
12. اذكر الخطوات اللازم اتباعها عند البدء بتحضير موازنة وزارة ماء على أساس موازنة البرامج ؟
13. ما هي الانتقادات التي وجهت الى موازنة البرامج عند تطبيقها في جهاز لحكومة فيدرالية الأمريكية ؟
14. تكلم عن تجربة المملكة العربية السعودية في مجال تطبيق موازنة البرامج . وهل ترى ضرورة تطبيقها في موازنة المملكة . (كما طبقت في الولايات المتحدة الأمريكية) ؟

15. فكلم عن الدور الذي لعبه ترويس الأمريكي السابق جيمس كارتر في تطبيق الموازنة الصفرية ؟
16. اشرح مفهوم الموازنة الصفرية . وبين خصائص الميزة لها ؟
17. بين المزايا التي تتحقق من تطبيق الموازنة الصفرية ؟
18. من المصطلحات التي جاءت بها الموازنة الصفرية . مصطلح وحدة القرار . ومجموعة القرار . وضع عذير للمصطلحين ؟
19. بين الخطرات اللازمة اتباعها عند تطبيق الموازنة الصفرية في منظمة ما ؟
20. ما المقصود بمستويات الجهد والتمويل : وذكر التلات مستويات التي تتطلبها الموازنة الصفرية . لكل مجموعة قرار ؟
21. أذكر الانتقادات التي وجهت للموازنة الصفرية عند تطبيقها في جهاز الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية ؟
22. قارن بين الموازنة التقليدية وموازنة الأداء ، بين أوجه الشبه والاختلاف بينهما ؟
23. قارن بين موازنة البرامج والموازنة الصفرية . بين أوجه الشبه والاختلاف بينهما ؟

الخطبة الثامنة

مذبح التذارات في مكة

تقسيمات الرغيمات العامة

التقسيمات الطبقة

التقسيمات الوصية

مؤامرات في التذارات العامة

مؤامرات في التذارات العامة

مؤامرات في التذارات العامة

مؤامرات في التذارات العامة

مؤامرات في التذارات العامة

الفصل الثامن

النفقات العامة

تشكل النفقات العامة⁽¹⁾ القسم الأكبر من مكونات الموازنة العامة للدولة. ولها آثار كبيرة على كافة المجالات في البلاد. ولا سيما على المجالات الاقتصادية والاجتماعية ونظراً لأهميتها فسنعالج عدة موضوعات، منها الموضوعات التقليدية التي تناقش مفهوم النفقات العامة، وتقسيماتها، والموضوعات الحديثة التي تناقش قواعد توزيع النفقات العامة. ومعايير المقاضلة بين المشاريع العامة

وسنحضر هذه الموضوعات على النحو الآتي :

- أ. مفهوم النفقات العامة.
- ب. تقسيمات النفقات العامة.
- ج. قواعد توزيع النفقات العامة.
- د. معايير المقاضلة بين المشاريع العامة.
- هـ. ظاهرة تزايد النفقات العامة.
- و. الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

وستقدم في ما يلي شرحاً لهذه الموضوعات.

(1) يعالج موضوع النفقات العامة بشكل موسع في كتب المالية العامة وقد رأينا أن تناقشنا بشكل موجز في هذا الكتاب. نظراً لأهمية الأطلاع على مضمونها من قبل العاملين في إدارات ورحدات الموازنة والمشاركون عليها، ولا سيما على الموضوعات حديثة منها كقواعد توزيع النفقات العامة، ومعايير المقاضلة بين المشاريع. ولأن آثار الاقتصادية للنفقات العامة وكذلك آثارها علاقة كبيرة بأعضائهم.

1. مفهوم النفقات العامة

يقصد بالنفقات العامة المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بإنفاقها لإشباع الحاجات العامة. ويسمى هذا التعريف للنفقات العامة ثلاثة عناصر رئيسية هي: شكل النفقة العامة، والمقائم بالإنفاق، وغرض الإنفاق. ونقدم فيما يلي توضيحاً لها.

1. شكل النفقة العامة

ينخذ الإنفاق الحكومي في الوقت الحاضر، لشكل النقدي. فالدولة تدفع نقوداً مقابل حصولها على الخدمات والتسعى التي تحتاج إليها (بينما كانت في العصور القديمة تقوم بإجبار المواطنين على القيام ببعض الأعمال بدون أن تدفع لهم مقابل تلك الخدمات، وهو ما يسمى بالسحرة).

2. المقائم بالإنفاق

تسعى الدولة عملياً انفاق النفقات العامة، ويقصد بالدولة، الوزارات والمصالح، والمؤسسات العامة، وغيرها من الأجهزة الحكومية، التي ترصد لها الدولة اعتمادات مالية في موازنتها، تقوى بإنفاقها، لتقديم خدمات للمواطنين، ولحسابتهم، ولتوفير الرفاهية لهم.

3. لغرض الإنفاق

إن لغرض الإنفاق للدولة هو إشباع الحاجات العامة، ويتصد بالحاجات العامة جميع الخدمات، والأعمال، التي تحقق إشباعها منفعة جماعية، ويدخل القيام بها ضمن واجبات الدولة. وتتأثر كمية ونوعية الحاجات العامة، في بلد ما، بالفلسفة السياسية، وبوضعه المالي. فقد تكون الحاجات العامة في نطاق ضيق، كأن تقتصر على الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي، وتأمين العدالة بين المواطنين، وبعض الأشغال والخدمات العامة. وقد تتسع الحاجات العامة، فتشمل بالإضافة إلى الخدمات الأساسية (المذكورة سابقاً)، خدمات أخرى: كالصحف، والتعليم، والمواصلات، والنقل، والماء والكهرباء، وغيرها. ويؤثر الوضع المالي للدولة على كمية ونوعية الحاجات التي تستطيع الدولة

(1) مكي عسفي، مرجع سابق، ص 7.

بشباعها. فإذا كانت موارد الدولة مالية غزيرة ووفيرة، فإنها تستطيع وشباع عدد كبير من الحاجات العامة، أما إذا كانت موارد الدولة قليلة، والدولة فقيرة، فتكون قدرتها على تقديم، وشباع حاجات العامة ضعيفة.

ب، تقسيمات التنقيات العامة

تقسم التنقيات العامة إلى عدة أنواع من التقسيمات، وبخلاف كل تقسيم عن الآخر باختلاف طبيعة التثنية العامة. وباختلاف الناحية التي يود أن يؤكد الباحث. ويوجه عام. فإن أي نوع من أنواع الائتلاف الحكومي. يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات. وقد درج الكتاب (كتاب المالية العامة) على تقسيم التثنيات العامة إلى قسمين (تبيينهما):

1. التقسيمات العلمية

2. التقسيمات الوضعية

وستعرض في ما يلي هذين التقسيمين. فحين يفهم. وأهداف وأنواع. كل منهما.

1. التقسيمات العلمية

أ. مفهوم التقسيمات العلمية لتثقيات العامة : يقصد بالتقسيمات العلمية لتثقيات العامة تلك التقسيمات التي تستند إلى معيار اقتصادية، وهي تبين الآثار الاقتصادية لتثقيات العامة على تدخل لوظيفي.

ب أهداف التقسيمات العلمية لتثقيات العامة : تهدف التقسيمات العلمية لتثقيات العامة إلى تحقيق ما يلي:^(١)

١. إظهار طبيعة التثقيات العامة، وغراضها، وآثارها، مما يساعد في ذرة الأموال العامة إدارة حسنة، تصب بالكفاية والفعالية.

(١) عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص ٤٩

يعتلق على التقسيمات العلمية لتثقيات مسمى التقسيمات الاقتصادية. وقد وردت بهذه التسمية في كتاب عادل أحمد حشيش المشار إليه بعاليه

(٢) نفس المرجع، ص ٤٩

2. المساعدة في التعرف على مقدار ما يكتفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حد، وبذلك تسهل مهمة الممثل الذي في تتبع تلك النفقات. ودراستها. وتحليل آثارها، من فترة لأخرى.

3. تمكن السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

ج. أنواع التقسيمات العملية للنفقات العامة : توجد عدة أنواع من التقسيمات الحسبية للنفقات العامة، (انظر شكل رقم (8-1)) ومن أهم هذه التقسيمات ما يلي :

1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها: فتقسم إلى نفقات عادية، وغير عادية.

2. تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها، وتقسم على هذا الأساس: إلى نفقات حقيقية، ونفقات تحويلية.

3. تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها، وتقسم على هذا الأساس، إلى نفقات إدارية، وقضائية، واجتماعية، ومدنية، وعسكرية.

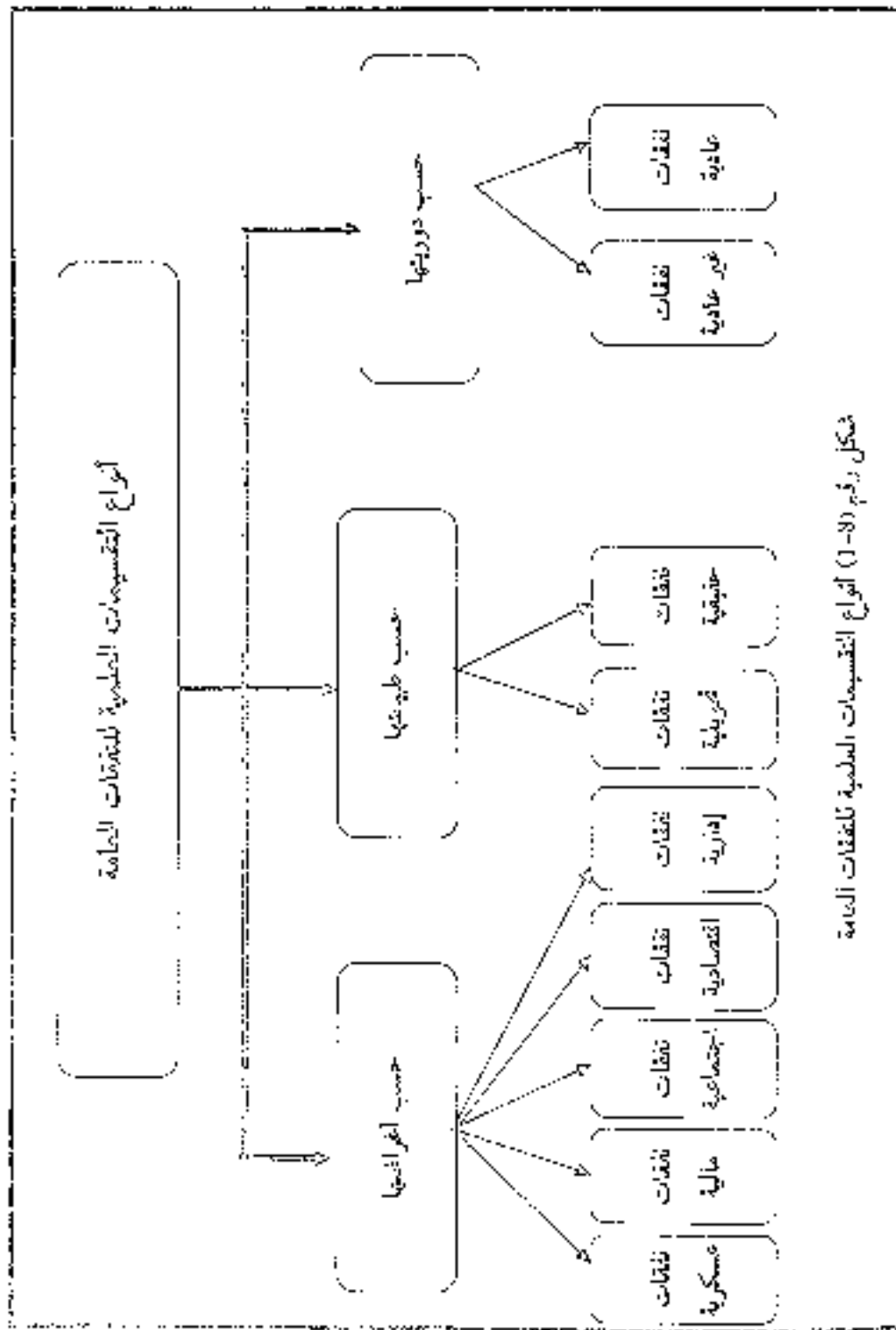
وتقدم فيما يلي شرحاً لهذه الأنواع من تقسيمات النفقات العامة.

1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها :

تقسم النفقات العامة حسب دوريتها (انتظامها وتكررها سنوي) إلى قسمين هما: نفقات عادية. ونفقات غير عادية، ونقدم فيما يلي توضيحاً لهذا

أ. النفقات العادية: ⁽¹⁾ هي النفقات التي تتصف بالدورية، أي تتكرر سنوياً في موازنة الدولة، وإن اختلف مقدارها من سنة إلى سنة أخرى، وتشمل رواتب الموظفين. ونفقات التوازن والإنهات التي تلزم تنفيذ الجهاز الحكومي، ونفقات شراء الأجهزة والآلات، وما تدفعه الدولة سنوياً من إعانات ومساعدات.

(1) سهل تقدير النفقات العادية وذلك بالرجوع إلى نفقات السنوات السابقة وحساب معدلات الزيادة نسوية لها. أما النفقات غير الدورية فيصعب تقديرها، لأنها غير منتظمة ولا تتكرر سنوياً.



شكل رقم (8-1) أنواع التقسيمات الطبقية للنفقات العامة

في النفقات غير العادية: ¹⁴ هي النفقات التي تصنف بعدم دوريتها، وعدم تنظيمها، ويحدها تكرارها في التوزنة العامة سنوياً. وتشمل النفقات الاستثنائية أو المفارقة، كالاتفاق على الحروب. وعلى عينة المتكبرين في حالات التلازل بالقبض، ذات النفقات الاقتصادية الكبرى. ككثافات المشاريع لانحائية الكبرى كالمسيرة وأخر ذلك، ولهذا التقسيم علاقة بالمنهارة التقليدي لتدوير المالية العامة الذي كان يحصر وظائف الدولة في الوظائف الأساسية الدفاعية والسياسية، والنفقات، ونما لذلك، فان نفقاتها (كما كانوا يرون) ربما أن تكون محدودة في الوجبات الأساسية المتمثلة في الدولة، ونظراً لذلك، منسب التدخل الاقتصادي، والتي تسمح بتدخل الدولة في حياة المجتمع والاقتصادية. فقد أدى ذلك إلى زيادة نفقات الدولة، وحيث أن زيادة نفقات الدولة عن مصادرها التقليدية (الضرائب والرسوم...) أصبحت غير كافية لتغطية جميع نفقاتها، لهذا أصبح من الضروري إيجاد مصادر جديدة لتمويلها، وهذا ما دعاهم إلى تقسيم النفقات إلى نفقات عادية تكون ذاتها العادية، والنفقات غير العادية، تكون من الإيرادات غير العادية التي كانت تفرزها، وذلك بفضل تهرير الضرائب في هذه المصادر الجديدة.

14 - انظر: (النفقات العامة)، ص 100.

تتمثل النفقات العادية بحسب طبيعتها الاقتصادية، من حيث أنها ذات اقتصادية دائرية، غير مرطبة من أصول ورسميين، كنفقات التشغيلية، والنفقات التشغيلية، وفيها يتركز النشاط الاقتصادي.

والنفقات غير العادية: هي تلك النفقات التي تصرف في مجال حصول الدولة على ممتلكات، أو سلع، أو رؤوس أموال، بتسوية النفقات الروتينية، وتأمين الميزانية، والنفقات التي تتنازع إليها، الأعيان الحكومية لأغراض تشغيلها.

14 - انظر: (النفقات العامة) - النفقات العادية (النفقات العامة)، ص 100، الطبعة العربية، 1968.

والنفقات الاستثمارية أو رأسمالية. وتحصل الدولة عندئذها الأرباح على مقابل لائتفاقي، يتمثل في خدمة، أو سلعة، مما يؤدي إلى زيادة في الدخل الوطني.

ب. **النفقات التحويلية** : هي الإعتمادات التي تنفقها الدولة (باسمها المودنة) دون الحصول على مقابل للنفقات (لا خدمات، ولا منتج، ولا رؤوس أموال) . والنفقات التحويلية هي مجرد تحويل جزء من الدخل الوطني عن طريق الدولة، من مصادر الإيرادات فيها (إيرادات التبرول في الدول البترولية، وإيرادات الضرائب في الدول الأخرى) إلى مستفيدين من هذه النفقات. وقد تكون بعض فئات المجتمع، كالتقراء والمحتاجين، الذين يأخذون إعانات من لضمان الاجتماعي، وفي هذه الحالة، فإن النفقات هي تحويل لقوة شريفة عن الدولة إلى تلك الجماعات، مع بقاء الدخل الوطني ثابتاً. لأن الدولة لا تحصل على مقابل للتحويلات، والدولة تهدف من وراء ذلك إلى توزيع الدخل الوطني بين أفراد المجتمع (في الدول البترولية) أما في الدول الأخرى، التي تعتمد في إيراداتها بشكل كبير على الضرائب كضريبة الدخل، فإن النفقات التحويلية تمثل تحويلاً للدخول من الطبقات الاجتماعية المتدنية (التي تدفع الضرائب) إلى الطبقات الاجتماعية الفقيرة التي تحصل على الإعانات. وفي مثل هذه الحالة، فإن الدولة تستهدف من النفقات التحويلية إلى إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع.

وتقسم النفقات التحويلية إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي :

1. **النفقات التحويلية الاجتماعية** : وتشمل المساعدات والإعانات التي تقدمها الحكومة بواسطة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لإعانة الفقراء والمحتاجين لمواجهة أهواء المعيشة، ويتم صرف هذه الإعانات في المملكة العربية السعودية مصلحة الضمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وتتضمن النفقات التحويلية الاجتماعية أيضاً ما تدفعه الحكومات لموظفيها المترولين، إضافة إلى وراتبهم الشهرية، لمواجهة الارتفاع في مستوى الأسعار، وهو ما يسمى في بعض البلدان بعلاوة علاوة

المعيشة. وتشمل أيضاً إعانات المدارس الأهلية، وإعانات لاندية الرياضية والثقافية.

2. النفقات التحويلية الاقتصادية : وتشمل الإعانات التي تمنحها الدولة للأفراد أو المشروعات الخاصة، ويقصد منها تحقيق أهداف اقتصادية. وتشمل الإعانات التي تدفع بقصد تخفيض التكاليف الفعلية لمنتجات مورد الغذائية كالأعانات الزراعية،⁽¹⁾ أو لتزويدي المواد الأساسية (كإعانة المواد الأساسية، كالسكر والأرز، ..) لكي يتمكن المستهلكون (من الطبقات الفقيرة) من شراء الحاجيات الأساسية. وهذه الإعانة، أشبه ما تكون بعبء يستند منها كل من يشتري السلع الضرورية. وتشمل أيضاً إعانات تحقيق التوازن⁽²⁾ التي تدفع لتغطية عجز المشروعات الخاصة التي تهدف لتقديم خدمات عامة، كإعانات التي تمنح لشركات الطيران والسكك الحديدية (الخاصة) وهذا النوع من الإعانة لا يتحدد مقدراها مقدماً، بل بعد معرفة نتيجة نشاط المشروع. ومنها الإعانات الرئاسالية التي تمنح بقصد تغطية تكاليف تدأخذ صورة تقديم مبلغ معين من المال، أو تقديم قرض للمشروع. بدون فائدة، أو بمعدل فائدة منخفض.

3. النفقات التحويلية المالية : وتشمل ما تدفعه الحكومة من ميزانيتها العامة سزياً كقواته التقنين العام.

3. تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها

تصنف نفقات الدولة تحقيق أغراض متنوعة، دارية، واقتصادية، واجتماعية، ومالية، وعسكرية، واستناداً إلى ذلك، فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة حسب هذه الأغراض إلى:

(1) تدفع السكة الحربية إعانات متنوعة لتشجيع التصنيع الزراعي منها إعانة انقاص وإعانة الثور

(2) محمد توبدر، مبادئ المالية العامة، (الإسكندرية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، د. ت. 1971).

(3) محمد مرسد، مرجع سابق، ص 77.

- أ. نفقات إدارية : وتشمل الرواتب، والأجور، والمكافآت، والبدلات
- ب نفقات اقتصادية : وتشمل نفقات إقامة المشاريع، ونفقات إعانة المشاريع الاقتصادية، ونفقات خفض أسعار المواد الأساسية.
- ج. نفقات إجتماعية: وتشمل مساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة من تلبية، وصحة، ونحو ذلك.
- د. نفقات مائية: وتشمل أقساط استهلاك، لتأمين المياه (قروض الدولة) وفوائده السنوية.
- هـ. نفقات عسكرية: وتشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة. ونفقات شراء الأسلحة والتجهيزات العسكرية.

2. التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

أ. مفهوم التقسيمات الوضعية للنفقات العامة :

يطلق على التقسيمات الوضعية للنفقات، أحياناً، مسمى تبويب النفقات العامة. وهي تتناول بالبحث تقسيمات النفقات حسب ظهورها، في وثائق موازنات دول العالم، إذ أن كل دولة من دول العالم، ترتب نفقاتها، في وثيقة موازنتها، بطريقة ما، تحكمها اعتبارات عدة، منها الاعتبارات السياسية، أو الإدارية، أو الوظيفية. وما يجدر ذكره، إن النفقات لا تظهر بشكل أرقام إجمالية، في وثيقة الموازنة العامة، لأن ظهورها على شكل أرقام إجمالية، يجعل من الصعب تنفيذها، وممارسة الرقابة على التنفيذ، ولذا أخذت، معظم دول العالم، تقوم بتبويب النفقات في موازنتها بشكل تفصيلي⁽¹⁾، وتقسّم النفقات عادة إلى فئات متجانسة، وتُعطي كل فئة منها أرقاماً متسلسلة، ويجري تبويب أنواع النفقات، بطريقة ما، بحيث تبين أهمية كل نوع منها، وتسهيل مقارنة بعضها البعض الأخرى. وتبع كل دولة الترتيب الذي تراه مناسباً لأوضاعها.

(1) يستثنى من التفصيل، النفقات السرية، إذ تظهر بشكل إجمالي في وثيقة موازنة العامة وذلك للحفاظ على سريةها.

ب. أهداف التسييمات الوضعية للنفقات العامة :

يهدف لتسييمات موضعية للنفقات العامة أن تحقق ما يلي (1) :

- 1 ترتيب نفقات الموازنة العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج والمشاريع.
- 2 وضع نفقات الموازنة بطريقة تسهل عملية تنفيذها.
- 3 ترتيب نفقات الموازنة لتخدم أغراض الرقابة بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات، وتدفيقها من قبل أجهزة الرقابة ومن السلطة التشريعية.
- 4 تنظيم نفقات الموازنة بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية للأنشطة الحكومية المختلفة.
- 5 تسهيل النفقات العامة، بصورة منطقية وعملية، تسهيل إعداد إحصائيات ورسم بيانية، وتوضيح محتويات الموازنة العامة.

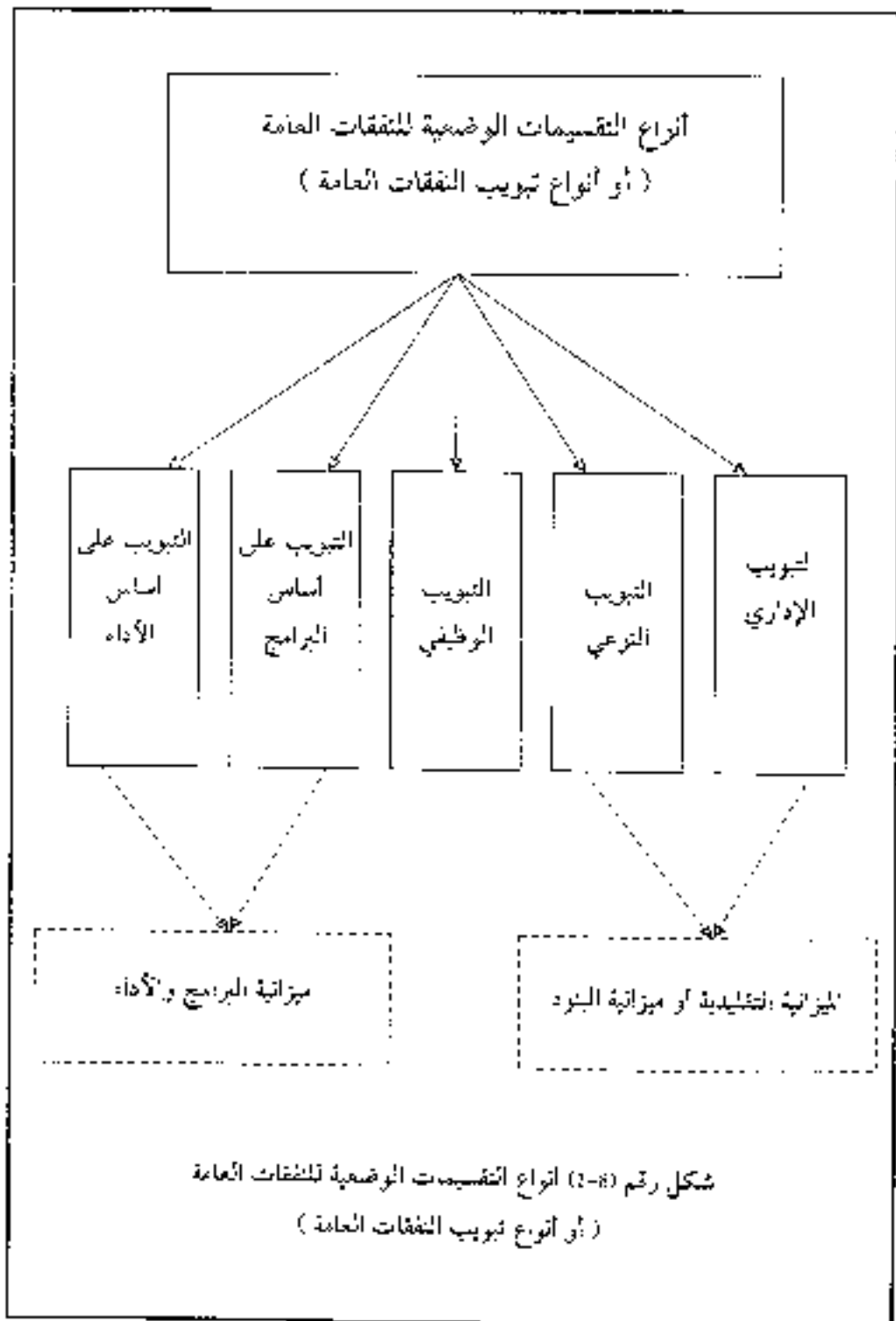
ج أنواع التسييمات الوضعية للنفقات العامة :

توجد عدة أنواع لتسييمات الوضعية للنفقات العامة، في موازنات دول العالم، ويطلق عليها تبويب النفقات العامة. انظر شكل رقم 2-81، ا. وأهمها ما يلي

1. التبويب الإداري.
2. التبويب النوعي.
3. التبويب الوظيفي.
4. التبويب على أساس البرامج.
5. التبويب على أساس الأداء.

وستقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لهذه التبويبات

(1) ريدس الشيخ، المالية العامة، (تقاهرة، دار النهضة العربية 1969) ص 256-257.



٤. التنبؤب الإداري^(١)

ويطلق عليه، أحياناً، مسمى التنبؤب التنظيمي، أو تنبؤب وفق الوحدات التنظيمية، ويقصد بالتنبؤب الإداري للنفقات العامة تقسيمها (النفقات العامة) حسب الأجهزة (الوحدات) الإدارية التي يتكون منها الميكمل (الكيان) التنظيمي للدولة، والتي تشرف على النشاط الإداري والاقتصادي في البلاد، كوزارات، والمصالح، والمؤسسات، والأجهزة الحكومية الأخرى (كافة)، وبموجب هذا التنبؤب فإنه يخصص لكل وزارة، أو مصلحة، (أو جهاز) فصل، أو فرع، خاص بها في وثيقة الموازنة العامة، وتدرج نفقات الإدارة والمشاريع التي ستنفقها تلك الوزارة أو مصلحة في، تفصل أو الفرع المخصص لها، ويوجه عام، فإن النفقات العامة تظهر في وثيقة الموازنة العامة، حسب هذا تنبؤب، موزعة على لوزارات، والمصالح الحكومية التي تقوم بتنفيذ سياسة وبرامج الدولة في مختلف المجالات، فبرامج، ومشاريع، ونفقات خدمات الصحية، التي تقوم بتنفيذها والإشراف عليها وزارة الصحة، تدرج ضمن فصل وزارة الصحة.

ويعتبر هذا التنبؤب ذو أهمية كبيرة لخياات تنفيذ، الموازنة العامة، فبعد اعتماد الموازنة، تقوم الوزارة أو المصلحة، المختصة بطلب الاعتمادات المرصودة لها في الموازنة وتبدأ بالتنفيذ، وذلك بتوافق الاعتمادات على برامجها ومشاريعها المختلفة، كما أن هذا التنبؤب، من شأنه أن يساعد على تحديد مسؤولية استخدام الإيرادات العامة (الأموال العامة)، وتعتبر هذه المسؤولية أساساً تفرض الرقابة على تنفيذ، الموازنة العامة للدولة، فالأجهزة الإدارية تلزم بالتصرف في حدود الاعتمادات المرصودة لها، ولا تتجاوزها، فتحتق بذلك الرقابة على الموازنة العامة.

(١) Classification by Organizational Units

يعد التنبؤب إلى أن، مختلف، التسميات باللغة العربية يرجع إلى اختلاف الترجمات العربية لتسميات باللغة الإنجليزية، ومن الأمثلة على ذلك اختلاف مسمى التنبؤب الإداري، والذي يقصد بالإنجليزية لاسم المذكور أعلاه نظر

G. Alami, modernizing Government Budget Administration
(Cairo: MID, 1967) P. 46

ومن الملاحظ أن هذا التبويب موجود في موازنة المملكة العربية السعودية، فهي مقسمة إلى فصول، وفروع، حسب التبويب الإداري. فقد خصص فصل لكل وزارة، وفروع تابعة، أو تلاحقها التي تتبع الوزارة. ومن أمثلة ذلك ما يلي:

فصل 1- الشؤون الملكية.

فصل 2- رئاسة مجلس الوزراء.

فصل 14- وزارة الخارجية.

فصل 15- وزارة الداخلية.

فروع 1- الشؤون العام.

فروع 2- الأمن العام.

فروع 3- الدفاع المدني.

فروع 10- الجوازات والأحوال المدنية.

فروع 12- إمارة الرياض.

فروع 25- إمارة جازان.

2. التبويب النوعي: ⁽¹⁾

ويطلق عليه، أحياناً، مسمى التبويب وفقاً لطبيعة أنواع الاعتمادات، أو وفقاً لأغراض الاتفاق ⁽²⁾ وحسب هذا التبويب، تقسم الاعتمادات داخل كل فصل، أو فرع، وفقاً لطبيعة النفقة، كاعتمادات الرواتب، واعتمادات المناسبات الإدارية والشفقة والنصيانة، والمشاريع. ويوضح هذا التبويب، ما تنفقه الدولة، وأجهزتها الإدارية، على تسليح، والخدمات اللازمة لتأدية أعمالها. ويطلق عليه، أيضاً، اسم «الموازنة التقليدية» أو «موازنة البنود»، حيث يكون التركيز فيها على بيان مختلف الخدمات والمواد التي تشتريها حكومة لتفادي أفعالها. فتذكر بالتفصيل في بنود الموازنة

(1) Classification by Object of Expenditure

للحصول على معلومات عن التبويب النوعي انظر:

(2) Jesse Brakhead, OP. C. U. 2P. 127-131

أنواع الخدمات التي تُدعى عليها الحكومة، كرواتب الموظفين، وأجور العمال، والتكافآت، والبدلات، والدماريات، والسفريات والنقل الشخصي، وغير ذلك من أنواع النفقات.

ويجوز في هذا التبريد عدة أمور، منها أنه يساعد في التصرف ضمنى توزيع النفقات طبقاً لاحتياجاته، بواسطة ما يمكن معرفته من خصصته الدولة للاتفاق على الرواتب، والتوازن، والمعدات، والاشغال والصيانة، ومعنى المشاريع كما أنه يساعد في حكام الرقابة على الاتفاقي في المزارات والمصالح الحكومية، ويتكون الرقابة فيها: غالباً على ناحية الحسابية، لذلك من عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البلد. عند الاتفاق، ومن أن تتوزم والأجهزة والمعدات المدرجة قيد المشتريات فعلاً، بدون الأخذ بعين الاعتبار، الأهداف والغايات التي اشترت من حثها.

ويعتبر تبريد الإداري، والتبريد النوعي، من أكثر أنواع التبريد انتشاراً في دول العالم، إذ لا تخفى من وجودهما موازنة من موازنات دول العالم المتقدمة والنامية، ويعد التبريد، إذ هذا التبريد (التبريد النوعي) موجود في موازنة المملكة العربية السعودية، ويعتبر سكبلاً للتبريد الإداري، ومنصلاً له، فكل فصل، أو فرع، في وثيقة الموازنة العامة للمملكة، منقسم إلى أبواب، والأبواب منقسمة إلى بنود، تتضمن تفاصيل أوجه الإنفاق، ويوقع هناك، لمذكور أدناه التبريد النوعي، فهو بين الأبواب، والبنود، والاعتمادات المرصودة، لتوزمة الخارجية (في موازنة المملكة العربية السعودية).

فصل 14 : وزارة الخارجية:

الباب 1- الرواتب والأجور والتكافآت والبدلات:

101- رواتب المدنيين	ريال
102- بدلات المدنيين	.....
103- رواتب العسكريين	.....
104- بدلات العسكريين	.....
105- رواتب مقطوعة	.....
106- أجور العمال	.....

الباب 2 لوائح واجهزة واثاث :

- 201- مستلزمات مكتبية ومطبوعات ونصوير
- 202- كتب مدرسية ومستلزمات تعليمية
- (وتذكر انفاصيل هكذا بقية الأبواب والبنود لوزارة الخارجية)
3. التوزيع الوظيفي :⁽¹⁾

يسن التوزيع الوظيفي كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف، أو الخدمات، أو المهام التي تقوم بها، المدة؛ كما هو موضح في الجدول رقم 8-91) وتجمع في هذا التوزيع النفقات المتشابهة تحت عنوان واحد، حسب الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين، ينظر من الوزارات والمصالح التي تقوم بتقديم تلك الخدمة، وهذا فمن الممكن، حسب التوزيع الوظيفي، أن تشارك عدة وزارات، أو مصالح، في أداء وظيفة أو خدمة واحدة، ففي مجال خدمات التنمية الاجتماعية والرعاية العامة لرعاية الشباب ووزارة الإعلام والصحة ووزارة الصحة أو عند عرض خدمات التنمية الاجتماعية مثلاً، حسب التوزيع الوظيفي، فإنه يظهر أولاً إجمالي ما تنفقه الدولة على الخدمات الاجتماعية، وبلي ذلك توزيع النفقات حسب الجهات، والوزارات والمصالح التي تقوم بتلك الوظيفة).

ويخدم عدد التوزيع، أغراضاً متعددة، فهو يفيد من الناحية الإعلامية وذلك بتقديم لمعلومات المواطنين عن مختلف أوجه النفقات العامة، وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، ونسبة ما خصص لها في الموازنة العامة، (والذي يظهر في المذكرة التفسيرية أو في بيان وزارة المالية الذي ينشر عند صدور الموازنة العامة، على الوظائف المناطة بها، حسب الأولويات التي تراها مناسبة، (كأعضاء التعليم مثلاً، أو لوجية عالية، وتليه الخدمات الصحية والاقتصادية وهكذا)، كما يساهم على إجراء المقارنة، بين ما ينفق على الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى (كإجراء مقارنة بين نفقات التعليم، ونفقات الصحة، خلال خمس سنوات).⁽²⁾

(1) Functional Classification

(2) Lesson Background Of Civ. PP. 113-114

ويتفق هذا التوزيع، مع تقسيم القطاعات الوظيفية في الخطة العامة لمدونة (خطة التنمية). مما يفيد ربط الموزنة العامة بخطة. وطبقاً لهذا النوع من التوزيع، فإن القطاعات في الموزنة العامة للمملكة العربية السعودية (مثلاً) تقسم إلى قطاعات وظيفية من أهمها: قطاع تنمية الموارد البشرية، وقطاع الصحة والتنمية الاجتماعية، وقطاع النقل واتصالات، وقطاع تنمية الموارد الاقتصادية، وقطاع تنمية تجهيزات البنية الأساسية، وقطاع الخدمات البلدية، وقطاع الدفاع والأمن، والقطاعات الأخرى.

أما عن كيفية ظهور التوزيع الوظيفي فيكون على شكل جدولون جهائي يبين القطاعات الرئيسية والاعتمادات المخصصة لها (جدولون رقم 8-1) ثم يتبع بجدولون تفصيلية لكن منها (جدولون رقم 8-2)، كما يوجد مع برنامج بنك كالم بيانية تبين القطاعات والاعتمادات المرصودة لها، والنسب المئوية لها (شكل رقم 8-3).

جدول رقم (8-1)

اعتمادات الموزنة العامة للمملكة العربية السعودية

للسنة المالية 1407/1408 هـ (موزعة وظيفياً حسب القطاعات)

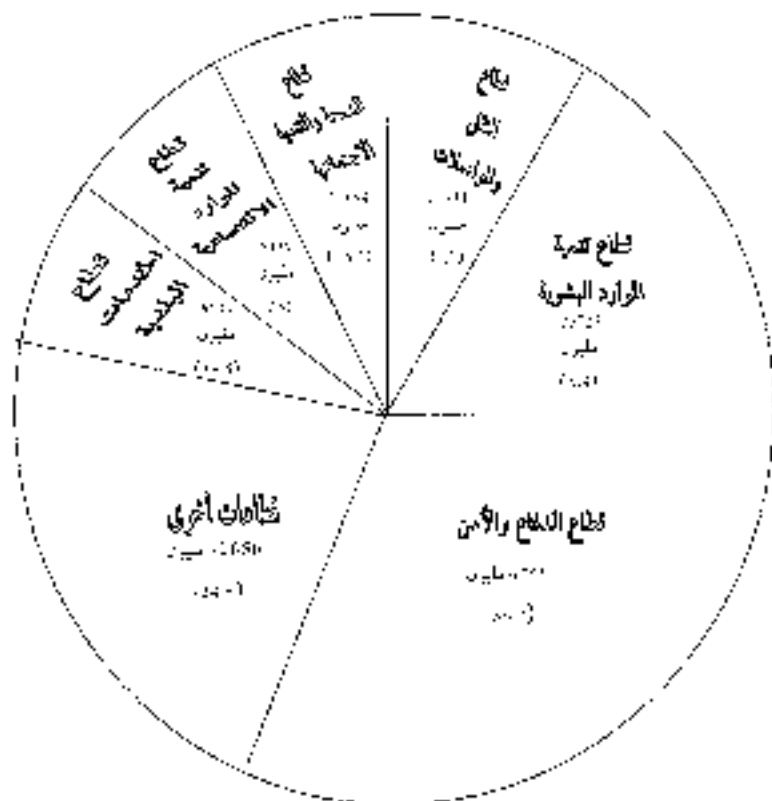
النسبة المئوية	الاعتمادات (مليون ريال)	القطاعات الرئيسية
31.4	23725	تنمية الموارد البشرية
7.7	5193	النقل واتصالات
26.5	17093	الصحة والتنمية الاجتماعية
7.5	5439	تنمية الموارد الاقتصادية
7.8	5190	الخدمات البلدية
22.5	1400	التجهيزات الأساسية
35.7	60752	الدفاع والأمن
24.5	41650	قطاعات أخرى
100	70000	المجموع

المصدر: تقرير سنوي المؤسسة العامة، العربي السعودي لعام 1408 هـ (1987 م).

جدول رقم (8-2)

الاعتمادات التصنيفية لقطاعي الصحة والتنمية الاجتماعية، والنقل والمواصلات، في ميزانية المملكة العربية السعودية لسنة المالية 1417/1418 هـ

الاعتمادات	الاعتمادات الإجمالية (مليون ريال)	القطاع الرئيسي
التفصيلية (مليون ريال)		
.....	1 قطاع الصحة والتنمية الاجتماعية
.....	وزارة الصحة
.....	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
.....	الهيئة العامة لرعاية الشباب
.....	وزارة الإعلام
.....	2 قطاع النقل والمواصلات
.....	وزارة الشحن
.....	وزارة البريد والهاتف
.....	مصلحة الطيران المدني
.....	المؤسسة العامة للطحيطوط بحرية السعودية
.....	المؤسسة العامة للموانئ
.....	المؤسسة العامة لمسكة الحديد



شكل رقم (8) اعتمادات الموازنة العامة للمملكة العربية السعودية تليست المالية 1408/1407 هـ (موزعة حسب القطاعات).

4- التنبؤ على أساس البرامج: (1)

يتم هذا التنبؤ بين البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها، أو الإشراف عليها. الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة. ويكون للأجهزة التي تنطبق هذا النوع من التنبؤ، عادة، خطة متوسطة الأجل (5 سنوات)، وبصافي توزيع البرامج والمشاريع على المدة الزمنية المحددة في الخطة. وعلى ضوء ذلك، تظهر البرامج والمشاريع في وثيقة الموازنة السنوية هنا، وتقسّم البرامج إلى مشاريع، وترصد الاعتمادات، اللازمة لتنفيذ البرامج والمشاريع في وثيقة الموازنة العامة للدولة. في

الصفحات المخصصة لها. وتوزع الاعتمادات على بنود الاتفاق التي تتضمن عادة الترتيب، والأجهزة، واللات، وتكاليف إقامة الأبنية والمشاريع. ونحو ذلك.

ومن مميزات هذا الترتيب أنه يبين التسهيلات، والبرامج، والمشاريع، المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة، وتكاليفها، وبأن جانب ذلك، فإنه يحقق رقابة أفضل، مقارنة بالتبويضات، الأخرى (التبويض الإداري والنوعي الموزنة التثبوتية) لأنه لا يقتصر على إتاحة الحساب لتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات بحسب، وإنما يقدم بيانات، وإحصائيات، ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت، والتي لا تزال تحت التنفيذ، الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع، وقياس مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية في إنجازها، والتفكير من الإسراف والتبذير، ومنع التكرار والازدواجية في الأعمال والمشاريع الحكومية، والاستفادة من الامكانيات البشرية (الموظفين) إلى أكبر درجة ممكنة، وتقديم الإحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الأغراض الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

ووفقاً لما لهذا الترتيب من أهمية، فقد تم عرض مكوناته بالتفصيل ضمن بحث موازنة الترتيب في الفصل السابع.

3. الترتيب على أساس الأداء (الإلحاز):⁽¹⁾

يؤكد هذا الترتيب على الأهداف، والغايات، التي ترصد من أجلها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة لتتوصل إلى تلك الأهداف. وعدد وحدات الأداء التي أنجزت، أو مستجزة، من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد، وتكاليف إنجاز كل وحدة، مثلاً ذلك، بين عدد أشجار النخيل، التي زرعت، أو التي ستررع، في برنامج لضاعفة أشجار النخيل بوزن الزرعة، أو عدد، تكيلا مترات التي عيذت أو ستميد في برنامج لتعبيد (سفننة)، بطرق توزيع المواصلات، وعدد الأشخاص المستفيدين من خدمات احد برامج وزارة الصحة.

ويوضح هذا الترتيب، نفسه في برامج والمشاريع التي وحدات أداء (عمل) صغيرة مشابهة، يؤدي القيام بها، أو تنفيذها، إلى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو

شريع، ولد يرصد هذا التصويب مع التصويب السابق (التصويب على أساس تبرع)،
 ويعنى حينها مبدأ مورثة تبرع وأداءه أحياناً لا يقوم بالإشراف على تنفيذ المشاريع،
 عادة، توجد لإدارة مؤسسة وطنية، في الوزارة (أو مصلحة المشرفة على التفتيش)
 الأمر الذي يضمن وجود جهاز يشرف ورعاية فعلى، لكي يوافق تنفيذ البرامج والمشاريع،
 ويقدم تقارير شهرية وسوية عن عمله وخدمات الأداء الشجيرة، واستمر الجاه، في الإدارة
 لهذا وجدت هذه المصلحة، لمعرفة ما قد تم لجزم، ومقدار التكاليف على أساس
 لوحدة، والتصورات والمقدمات في الوقت المناسب.

(نظراً لما هذا التصويب من أهمية، فقد تم شرحه بالتفصيل ضمن بحث موازنة
 الأداء في فصل السابع).

ج- قواعد توزيع النفقات العامة

تعتبر عملية توزيع الامكانيات المتاحة مسؤولة لدى الدولة، على مشاطات
 وأجهزة الدولة المختلفة، من الصعب لأحد، وأكثرها حساسية، و سبب في ذلك،
 يعود في إدارة موارد، وقصورها عن تلبية جميع احتياجات الدولة والمواطنين، وأي
 خلاف الاعتدات التي توعى على توزيع النفقات المحددة بالإضافة إلى الاعتبارات
 الاقتصادية، فإن الاعتبارات السياسية والاجتماعية، وزناً كبيراً في هذا الشأن.

نظراً لأهمية هذه الموضوع، فقد عكف المفكرون، الاقتصاديون، على وضع
 قواعد التي يمكن لأمر شاديب، عند توزيع النفقات العامة، حتى يكون الاتفاق
 رشيداً، ويؤدى خير و نفع على جميع أفراد المجتمع.

سنعرض في هذا القسم، أهم الاعتبارات والمؤثرات التي وضعها مفكرون، لتكون
 أولها عند توزيع النفقات العامة، ومن أهم تلك الاعتبارات والمؤثرات ما يلي:

- 1- ضرورة العدالة في جميع وجوه الاتفاق.
- 2- مراعاة العدالة في توزيع السلع المدخلة عن الاتفاق العام.
- 3- الاعتدال في الاتفاق العام.
- 4- تحسن نوعية وجوه الاتفاق.

5 تحقيق أكبر قدر من الملائمة للمجتمع
و مستخدم فيما يلي شرحاً موجزاً لها.

1. النظرة الشمولية الى جميع وجوه الإنفاق :

إن كثرة وجوه الإنفاق، انظرولية من الدولة. في العصر الحاضر، تقتضي من المسؤولين عن توزيع النفقات العامة، أن يظفروا بلى جميع مطالب الإنفاق نظرة شاملة، وأن يوازنوا بينها موازنة عادلة، لأجل تحديد الوجوه التي ستوزع الدولة عليها إمكانيتها المالية وليس من الحكمة، أن يبت المسؤولين في الدولة، بسرعة في مطلب واحد، عندما يعرض عليهم، على أساس أن نفعة ونجح، دون الأخذ بعين الاعتبار، لمطالب الأخرى، التي قد يكون بينها ما هو أكثر نفعاً منه

2. مراعاة العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام: (1)

يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع، على حساب الطبقات، أو الفئات الأخرى. ولا تميز منطقة على المناطق الأخرى. ولا يقصد من ذلك أن يساوى نصيب كل طبقات أو فئات المجتمع، أو مناطق الدولة. في النفقات العامة. فقد لا تتحقق العدالة مع المساواة (أحياناً)، إذ من المعروف أن طبقات المجتمع الفقيرة هي في حاجة ماسة الى خدمات الدولة ومعونتها. وهناك مناطق في الدولة قد تكون في حالة تأخر وتخلف شديد. فتوجب زيادة الإنفاق عليها. لأجل النهوض بها، لكي تسير ركب النهضة والتقدم في المناطق الأخرى.

3. الاقتصاد في الإنفاق العام وتجنب الإسراف والتبذير :

يجب على الدولة صرف نفقات العامة فيما يعود بالنفع على المواطنين، والابتعاد عن الإسراف والتبذير. لأن التبذير يبدد الثروة العامة. ويضعف ثقة المواطنين بالدولة. ويجعلهم يتهربون من دفع الضرائب. ومن أوجه الإسراف والتبذير شراء الأجهزة، والآلات. الأثاث، والمبهارات. للمصالح الحكومية، بأسعار عالية

(1) محمد ربيع بدوي، دراسة في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، 1966، ص 78

واستئجار نباتي للمصالح الحكومية بإنجازات مرتفعة أحصى عن الأسعار المدددة، ووجود الإسرف والتبذير في الأموال العامة، يستوجب فرض رقابة بحكمة على الإنفاق للمحافظة عليها (الأموال العامة).

4. تحديد أولوية وجود الإنفاق :

إن من الواضح أن جميع أوجه الإنفاق ليست على درجة واحدة من الأهمية، فهناك من المشاريع، ومن وجود الإنفاق، ما يستوجب تقديمه على غيره، إلا أن الصعوبة تكمن في وجود المعيار الذي يمكن بموجبه تفضيل مشروع على آخر، أو جهاز حكومي على آخر.

وقد حاول علماء المالية العامة أن يقدموا بعض المعايير التي تساعد في ترتيب النفقات حسب أولويتها. كى تسهل مهمة الدولة، في توزيع نفقاتها على المرافق المختلفة. ومن هذه المعايير ما يلي

- أ. ترتيب المرافق حسب ضرورتها.
- ب. ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية.
- ج. ترتيب المرافق حسب طبيعتها.
- د. التفاضل حسب ظروف كل دولة.
- هـ. تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع.
- و. تقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لها.

أ. ترتيب المرافق حسب ضرورتها :

يرى العالم الألماني روشر (W. Roscher) أن تفاضل الدولة بين النفقات العامة، حسب الطريقة التي يفاضل بها نفرد العادي بين نفقاته الخاصة. وحيث إن الفرد ينظر أولاً على الضروري، ثم على النافع، وأخيراً على الكماليات. فإن على الدولة أن تبدأ أولاً بالمرافق الضرورية، ثم بالمرافق النافعة، وأخيراً بالمرافق الكمالية ويستند هذا الرأي، على أساس أن عاصبه لم يوضح أي المرافق يعتبر ضرورياً، وأياً يعتبر نافعاً أو كمالياً، فهو قد اكتفى بالتوقف عند العموميات. ولم يتجاوز ذلك إلى

التفاصيل (ولذا فإن هذا الرأي لا يصلح للمشكلة، إذ يعني أمر ترتيب لخصات العامة - حسب التقديرات الشخصية المتغيرة)

به ترتيب الرأسمال حسب نشأتها التاريخية⁽¹⁾

حاول الأستاذ الإنجليزي ياسينيل (C. F. Bastable) أن يكون أكثر وضوحاً من ريتشارد نجو، بالتمسك بترتيب المرافق، فقد تصور أن أهمية المرافق مرتبطة بأقدميتها، فالمرافق التي توفّر الدولة أولاً (والدولة وإن تكون أكثر أهمية من المرافق التي تولتها فيما بعد) زالت فتسبب، أو أن ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية مطابق لأهميتها، وعلى هذا الأساس يجب المرافق العامة ضمن النسخة الآتية :

1- مرافق الإنتاج

2- مرافق العدل الشرطة

3- مرافق الرعاية الإدارية على نشاط الأفراد مراقبة بيع المواد الغذائية حماية استهلاكها، وتقييم الضرر في المرافق، وغيرها.

4- مرافق التعليم

5- مرافق تنمية الاقتصاد الوطني.

زيوشيفر على أنه ترتيب استخدام على الترتيب الذي وضعت عادة وسادة الأمم في مختلف هذه المرافق، وإنه لا يتكلم عن التقسيمات الشخصية، إذ إن من الواضح في تصورنا الأخير، أن ظروف الدولة هي التي تحدد أولوية وجود المرافق والتنمية الاقتصادية في الدول النامية ليست في المقام الأول، إن كان الوجود في هذا الترتيب، ولكننا قد نشعر إلى أول القائمة حيث إن الكثير من الدول النامية، يفتقر على مشاريع التنمية، أكثر مما تنفق على مرافق الدفاع.

ج. ترتيب المرافق حسب طبيعتها⁽²⁾

يرى الأقدمي الأمريكي آدمز (H. L. Adams) أن تكون التفرقة بين الرافق على أساس طبيعة هذه المرافق، وقد قسم المرافق إلى ثلاث فئات هي:

(1) (2) محمد حنفي مراد، مرجع سابق ص 19.

١. المرافق الدفاعية : وتشمل الجيش (للدفاع الخارجي) ، والشرفة وانحماكم (للدفاع الداخلي) ، ومرافق الصحة العامة (للدفاع ضد الأمراض) .
٢. المرافق الاصلاحية أو التعميرية : ويقصد بها المرافق التي ترمي انقولة بتوليها الى رفع مستوى الجماعة، كمرافق التعليم، وتنمية الثروة الوطنية
٣. المرافق التجارية : وتشمل مرافق التي تؤدي لدولة من خلالها خدمات للأفراد. دون حاجة الى استخدام قوه، لدولة الجبرية، كمرافق البريد وامنصالات

د. المقايضة حسب ظروف كل دولة^١

لقد اصبح من الواضح لدى علماء المالية العامة ان من الصعب وضع قواعد للمقايضة بين الثروات العامة، وترتيبها. يكون صالحا لجميع الدول في كل مكان وزمان. فالقواعد الثلاثة، التي ذكرت سابقاً، قد لا تنفق مع ظروف كل دولة. وان المقايضة بين اوجه الانفاق هي التي تقوم على اساس الاستجابة للمصلحة العامة (مصلحة الدولة وغالبية المواطنين) حسبما تفرضه ظروف كل دولة.

فقد نفضي ظروف دولة من الدول، في وقت معين (عندما تكون مهددة بالهزور من الخارج، أو تكون بعض أراضيها شتتة) ان تضع مرافق الدفاع في المقام الأول، في حين نجد أن دولة أخرى مجاهدة (كسويسرا) لا تضع مرافق الدفاع في المقام الأول. وبالنسبة للدول النامية، حيث نشهد لوجبة لتأخير التنمية الاقتصادية. تعطي الاولوية في الانفاق مشاريع التنمية. وتعطي دول اخرى، تشكو من ارتفاع نسبة الامية بين مواطنيها، مرافق التعليم اهتماماً كبيراً. كما أن الدول التي تنتشر فيها الامراض الوبائية، فانها تعطي مرافق الصحة اولوية في الانفاق، وهكذا، فإن اولوية الانفاق تختلف من دولة الى اخرى، حسبما تفرضه مصلحة المواطنين، في الحاضر، وفي المستقبل

^١ : محمد حنفي مراد، مرجع سابق، ص 19

٥. تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع :

يتم توزيع النفقات، بموجب هذه القاعدة، على أساس المبادئ الاقتصادية التي تستوجب تحقيق أقصى منافع، بأقل قدر ممكن من النفقات. ونذا فإن تبرير نفقة العامة يكون بمقدار المنافع العامة التي تترتب عنها بالنسبة للمجتمع. وإذا لم تكن ثمة منافع عامة، تعود على الأفراد، من جراء صرف النفقة في مجال معين، فإن الدولة لا تكون على الإطلاق مبررة في تدخلها في الإنفاق على هذا المجال^(١) وقد بين الاقتصاديان (دالتون وبيجو) أن الإنفاق الأمثل يتحقق عندما توزع الدولة نفقاتها بطريقة تحقق أقصى نفع بالنسبة للمجتمع. ويتم ذلك عندما يتم التسوي بين المنافع الحدية (منفعة الوحدة) لأخرى من وحدات الإنفاق (تدائم) من الإنفاق على توجه (أ) على سبيل المثال، مع المنفعة الحدية للتوجه (ب) وهكذا، أي أن تحدد الدولة قيمة الاعتمادات الخاصة بكل وجه من أوجه الإنفاق، بحيث تكون المنفعة الحدية التي يحصل عليها الموظفون لكل وجه، مساوية للمنفعة الحدية التي يحصلون عليها من سائر الأوجه الأخرى للإنفاق.^(٢)

وتطبيق هذه القاعدة، لا يتطلب إنفاق مبالغ متساوية على لأوجه المختلفة للإنفاق، أو الاتجاه إلى إشباع بعض الحاجات العامة مع إغفال حاجات أخرى.^(٣) بل يتعين على الدولة أن تنظر إلى جميع مطالب الإنفاق للمجتمع نظرة عادلة، وبعبارة أخرى، أن تتوفر لدى الدولة خطة للإنفاق مرتبة وفق أهمية المشروعات، وأن تكون الخطة مبنية على أسس موضوعية ويبدو من السهل تطبيق هذه القاعدة (المنفعة القصوى) بالنسبة لأنواع النفقات التي تصرف على إنتاج السلع، والخدمات. فقبلية للتجربة والتي يمكن بيعها للأفراد، كالكهرباء، حيث يتحدد حجم النفقات هنا، بالطلب الذي تجارسه الأفراد، أما النفقات العامة الأخرى، مثل النفقات التحويلية (الإعانات)، و النفقات لتصفاء (لحاكم)، و نفقات إصدار التوازن الاقتصادي

(١) عادن أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 79

(٢) رفعت فنجويب، مرجع سبق، ص 61

(٣) محمد حمسي مراد، مرجع سابق، ص 12.

والاجتماعي، فبصعب. بدرجة كبيرة، فيامر المنفعة العامة. جماعية المترتبة عنهما، وبالتالي يصعب تطبيق هذه القاعدة بشأنها.

ومن نفسه، به أن اختيار أوجه الانعاق انعام وتقدير المنافع هذا، يتم بموجب فوارت سياسية، يتخذها الدولة، ورجال الحكم. بناء على مسؤولياتهم السياسية، ومن ثم. فان المعيار الاقتصادية، تمثل في الواقع، مجرد توجيهات للانفاق العام. في مختلف المجالات.

د. معايير المفاضلة بين المشاريع العامة

لكي تكون القرارات رشيدة، بالنسبة للمشاريع الحكومية المراد تنفيذها، فان الامر يتقلب اجراء دراسات تحليلية، ومفاضلات بين المشاريع. قبل اتخاذ القرارات بخصوص تنفيذها. وقد وضع علماء الاقتصاد، عددا من المعايير، التي يمكن الاسترشاد بها في تقييم المشاريع (العامة)، والمفاضلة فيما بينها، لظفر ايها اكثر نفعا منجسجوع، وايها اكثر ملاءمة لظروف البلاد، ومن تلك المعايير ما يلي .

1. تحليل التكلفة - الفعلية
 2. تحليل التكلفة - العود
 3. كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج.
 4. حجم مشروع.
 5. انعائد الاجتماعي للمشروع.
- وستقدم في ما يلي شرحاً لهذه المعايير.
1. تحليل التكلفة - الفعلية :⁽¹⁾

هي طريقة لتقييم البديل المختلفة (المشاريع البديلة) المتوفرة للوصول الى الهدف. وبين التحليل، حسب هذه الطريقة، البديل الأفضل للوصول الى الهدف. بانسب التكاليف. أو البديل الأفضل لتحقيق أكبر الفوائد (النتائج) من نفائق مبلغ محدد من المال.⁽²⁾

(1) Cost - Effectiveness Analysis

(2) David Guard, ACI, CI, CE, CU, P, 134

وباستخدام طريقة تحليل التكلفة - الفعالية يتم مقرر في السياسة. وتتخذ القرارات، لتبديل الأفضل (المشروع الأفضل) من بين البدائل المقترحة للوصول إلى أهداف المأمول. ويقال لتكلفة ممكنة . وحسب طريقة تحليل التكلفة - الفعالية، فإن ما يفوق (المدخلات Inputs) يكون على شكل نفود (ويعبر عنه بالربحيات مثلا). ولكن الجانب الآخر، هو الناتج أو العائد (المخرجات Outputs) لا يكون على شكل نفدي. ويصعب أحيانا تقييمه بالنفود. فقد يكون الناتج (أو العائد) عدد الأطفال الذين يستفيدون من برنامج لتعليم. أو عدد الأرواح التي مستفاد من نفود (الملاك) نتيجة تنفيذ برنامج للدفاع المدني (لمكافحة الحرائق).

مثال توضيحي :

لتوضيح فكرة طريقة تحليل التكلفة - الفعالية، فلتأخذ المثال التالي .
نفرض أن مدينة ما تريد أن تتخذ برنامجا لتوقيف من الحوادث. وبعد اجراء الدراسات اللازمة لذلك، تفتح أمامها تباديل والتناجج. كما هي موضحة في الجدول التالي رقم (8 - 13)

جدول رقم (8-13)

مثال توضيحي بعبارة تحليل التكلفة الى الفعالية

البديل	التكلفة السنوية (ريال)	معدل اخصارة السنوية في المشكلات بسبب الحوادث (ريال)	الحسارة في الأفراد
- عدم وجود برنامج	صفر	20 000 000	5 أفراد
- تبديل (أ)	1 000 000	10 000 000	4 أفراد
- التبديل (ب)	10 000 000	2 500 000	3 . 4 أفراد
- البديل (ج)	18 000 000	1 000 000	كل 1 سنة (1 فرد كل سنتين)

من الجدول رقم (8-2) نستطيع الحصول على الجدول التالي الذي يتضمن الفروقات بين البدائل.

الحسارة في الأفراد التي	الحسارة في الممتلكات	التغير في التكلفة	فرق التغير من بدلين
التي منعت	التي منعت (ريال)	(ريال)	إلى بديل آخر
2 (فرد كل)	10,000,000	1,000,000	من البديل (أ)
2 (فرد كل)	5,000,000	2,000,000	من (أ) إلى (ب)
4 (فرد كل) سنوات	2,500,000	5,000,000	من (ب) إلى (ج)
1 (فرد كل) سنوات	1,000,000	8,000,000	من (ج) إلى (د)

ومن دراستنا للجدولين، المذكورين سابقاً، وإن أخذنا بمحصّر التكلفة لتبديلنا، والفوائد (النتائج) العائدة منها، فإننا نلاحظ أن التبديل (أ) يحقق فوائد كبيرة، وذلك بالتقليل من الخسارة السنوية في الممتلكات والأفراد، فالتبديل (أ) يمنع خسارة في الممتلكات تقدر بـ (10) ملايين ريال، ويمنع خسارة في الأفراد تقدر بـ (2) مليون ريال في السنة.

وعندما نتقل من البديل (أ) إلى البديل (ب) فإن الفرق في التكلفة هو (1) ملايين ريال (زيادة)، ولكن ذلك سيقلل من خسارة المواطنين في الممتلكات تقدر بـ (5) ملايين ريال، وخسارة في الأرواح تقدر بـ (4) مليون ريال في السنة. وعندما نتقل من البديل (ب) إلى (ج) نلاحظ أن التكلفة قد ارتفعت بالنسبة للنتائج (المنع في خسارة الممتلكات وخسارة الأفراد)، فإننا سندفع (5) ملايين ريال، لمنع خسارة تقدر بـ (2.5) مليون ريال في الممتلكات، وبتسع وفاة مواطنين كل (4) سنوات. وهذا نرى أن الوفير (أو النتائج، أو الفوائد المتوقعة) نأخذ في التناقص بالنسبة للتكلفة. وقد فإن متخذ القرار سيختار، إما البديل (أ) أو البديل (ب)، بينما سيجد أنه في حالة اختيار البديل (ج) أو البديل (د)، فإن التكلفة ستكون مرتفعة، وأكبر عن الفوائد (النتائج) التي ستحقق. وبهذا فإننا نرى أن معيار تحليل التكلفة - الفعالية، يساعد الإداريين على اتخاذ القرارات، بالنسبة لتبديل الأفضل من بين المشاريع الحكومية.

2. تحليل التكلفة العائد⁽¹⁾

طريقة تحليل التكلفة - العائد هي مبرر، لتقييم البدائل المختلفة. (المشاريع البديلة) للحصول أو الهدف. وبموجب هذه الطريقة، فإن جانب التكلفة (المدخلات Inputs) يقيم على أساس نقدي (بالريالات) مثلاً، كما يقيم جانب الناتج أو العائد (المخرجات Outputs) على أساس نقدي (أيضاً) (بالريالات). ويهدف طريقة تحليل التكلفة - العائد، إلى بيان مدى الارتباط بين التكلفة والعائد (الناتج) ومحاولة للحصول على الإجابة عن الأسئلة الثلاثة التالية:⁽²⁾

1. هل العائد (الناتج) مقيماً بالنقود (بالريالات)، أكثر من التكلفة (مقيماً بالنقود - بالريالات) ؟
2. هل العائد (الناتج) مقيماً بالنقود (بالريالات)، يساوي التكلفة (مقيماً بالنقود - بالريالات) ؟
3. هل العائد (الناتج) مقيماً بالنقود (بالريالات)، أقل من التكلفة (مقيماً بالنقود - بالريالات) ؟

فإذا تبين بعد الدراسة والتحليل أن العائد البرنامج مما أكبر من التكلفة، فإن نتيجة التحليل تدلنا على أن البرنامج، مبرر من الناحية الاقتصادية، ويستحسن تنفيذه. أما إذا كانت نتيجة التحليل، تبين أن العائد من البرنامج أقل من التكلفة، فإننا نستنتج أن البرنامج غير مبرر اقتصادياً ويستحسن عدم تنفيذه. أما إذا كان العائد يساوي التكلفة فإن البرنامج يعتبر غير مبرر اقتصادياً. لكنه قد ينفذ، لاعتبارات سياسية، أو اجتماعية أخرى، غير الاقتصادية؛ قد تؤخذ في الحسبان، عند اتخاذ القرارات. ويعتبر تحليل التكلفة - العائد من أفضل الأدوات لتحليل الاستثمارات، ولا سيما في المجالات الاقتصادية التي لا يكون للاعتبارات السياسية والاجتماعية وزن كبير في اتخاذ القرارات.⁽³⁾

(1) Cost - Benefit Analysis

(2) Stephen Marglin, Public Investment Criteria (London: Allen and Unwin, 1967) P 18

(3) محمد مصنفور، مقياس تحليل التكلفة - العائد، إدارة العامة، لعدد تسع عشر، محرم، 1396 هـ ص 158.

مثال توضيحي ١

لتوضيح تحليل التكلفة العند، فإنا سناخذ المثال التالي: ^(١١)

نفرض أن بيرواً صنفراً أقيم بعدد من نفري، وبسبب سنواً خسرو في امتلاكات تندر بحوالي (٦٥) مليون ريال سنوياً نتيجة فيضانه، وقد فكر المسئولون بحماية امتلاكات المرافقين من مئسرو النتائجه عن الفيضان. فكنفرو المهندسين باجراء الدراسات. ووضع حلولاً للحماية من الفيضان تتضمن حدة بنش، وبنو اجراء ندر سات، فلأزالة تلك المئسرون بتخصصون بالبدائل الثانية. كما هي موضحة في الجدول رقم (١٤) :

جدول رقم ١٤

مثال توضيحي لختيار تحليل لتكلفة الإزالة

نسبة التكلفة التي التكلفة	التكلفة أو التخلي من التكاليف	البدائل المقترحة	الوقت	التكلفة	تبديل التكلفة
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠
١	١	١	١	١	١
١	١	١	١	١	١

وهي براءاً مثلاً لبرامير الفلانة الخدمية، فورايشون وامتلاكات من اتيه، وبنو فانه
 - في المشروع (١) : ١٠٠ مليون، سيكلف (٢٥) مليون ريال، وتكون الفوائد
 من الخسائر التي سدت، في التملكات (٦٥) مليون ريال، وتكون الفوائد التي

مثال متخذ من كتاب: "التصنيف التام"

التكلفة هي (1.6). أما خسائر التي ستبقى تلحق بممتلكات المواطنين بناءً على بناء المسند الصغير، فتقدر ب (44) مليون ريال سنوياً. فالمشروع (أ) يقابل من خسائر بمقدار (37) مليون ريال سنوياً، ولكن تبقى خسائر أخرى كبيرة تلحق بممتلكات المواطنين تقدر ب (4) مليون ريال.

أما المشروع (ب) بناءً على متوسط الحجم، فإنه سيكلف سنوياً مبلغ (30) مليون ريال، ولكن العائد منه، الخسائر التي منعت بسببه تقدر ب (50) مليوناً. أما نسبة العائد في التكلفة فهي (1.68)، ومعادل الخسائر التي ستبقى تلحق بممتلكات المواطنين سنوياً، فتقدر ب (26) مليون ريال.

وبخصوص المشروع (ج) بناءً على حجم كبير الحجم، فإذ سكلف سنوياً مبلغ (30) مليون ريال، ولكن العائد منه يقدر ب (54) مليوناً ريال، ونسبة العائد في التكلفة هي (1.8) وإذا قارنا بين العائد مع التكلفة، فإننا نجد أن العائد يفوق التكلفة مع أن العائد من كبير، ونسبة العائد أو التكلفة مرتفعة وغير كافية حسب ما نلاحظه من أن الخسائر التي ستنتج سنوياً في الممتلكات ستكون أكبر من الخسائر التي ستنتج سنوياً. لهذا فالمشروع (ج) هو الأفضل بين المشروعات (أ) و (ب) والفرق بين التكاليف (30) و (54) يساوي (24) مليوناً ريال، ولكن الفرق في العائد بين التكاليف (30) و (54) مليون ريال، وهذا الفرق من (24) مليوناً ريالاً، ولكن الزيادة في العائد، وهي (24) مليون ريال، ستكون أكبر من الخسائر التي ستنتج سنوياً. لهذا فالعائد الإضافية في هذه الحالة

عند أخذنا بعين الاعتبار بين المشروع (ج) والمشروع (ب) نجد أن الفرق في العائد بين (30) و (54) مليون ريال، وهذا الفرق أيضاً نجعلنا لمشروع (ج) فالتكاليف ستكون (30) مليوناً ريالاً، وفي الخسائر من المشروع (ب) ولكن الزيادة في العائد ستكون (24) مليوناً ريالاً، وهذا الفرق بين التكاليف (30) و (54) مليوناً ريالاً، وهذا الفرق من (24) مليوناً ريالاً، ولكن الزيادة في العائد، وهي (24) مليون ريال، ستكون أكبر من الخسائر التي ستنتج سنوياً. لهذا فالعائد الإضافية في هذه الحالة

مقارنة بين العائد في التكلفة - العائد بطريقة تحليل التكلفة - العائد الإضافية. إذا أخذنا طريقة تحليل التكلفة - العائد، بطريقة تحليل التكلفة - العائد الإضافية، نجد أن الفرق بين العائد في التكلفة - العائد، بطريقة تحليل التكلفة - العائد الإضافية، هو (24) مليوناً ريالاً، وهذا الفرق بين العائد في التكلفة - العائد، بطريقة تحليل التكلفة - العائد الإضافية، هو (24) مليوناً ريالاً.

مثلاً، بينما يلاحظ اختلافاً بينهما في الجانب الآخر، وهو جانب العائد أو الناتج (المخرجات)، فطريقة تحليل التكلفة - لعائد. تبين العائد بشكل نقدي (أو مقدراً بالريالات: على سبيل المثال)، بينما يلاحظ أن الناتج أو العائد (المخرجات)، في طريقة تحليل التكلفة - الفئوية، يصعب تقييمه (أو لا يقيم) بشكل نقدي، ومثال ذلك، إذا كان الناتج عدداً للأفراد الذين سينجون من الموت، أو سيموتون، نتيجة تنفيذ برنامج للوقاية من الحرائق، إذ يصعب وضع تقدير نقدي لما تساويه حياة الفرد من المواطنين.

وبوجه عام، تعتبر النتائج التي يتم الحصول عليها من استخدام طريقة تحليل التكلفة - العائد، أكثر موضوعية من الطريقة الأخرى (تحليل التكلفة - الفعلية)، إذ يكون باستطاعة المحلل الاقتصادي أن يقدم مقترحات وتوصيات محددة، بخصوص تنفيذ، أو عدم تنفيذ، برنامج أو مشروع ما، بعد إجراء الدراسات التحليلية له.

3. كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج: ⁽¹⁾

تتصف معظم الدول بنامية بتوفر عنصر العمل، وقلة رأس المال، ولذا فإن هناك ميل للقيام بتنفيذ المشروعات التي تعتمد كثيراً على عنصر العمل لما في ذلك من مزايا، أهمها زيادة فرص العمل في البلاد. ولكن لا بد قبل القيام بتنفيذ مشروع كابتداء، أن تؤخذ بعين الاعتبار، المزايا والعيوب التي تترتب على القيام بتنفيذ مشروعات تعتمد على استخدام أكبر رأس مال، فقد تكون أكثر كفاءة وأقل تكلفة في الإنتاج. ويأتيهم من أهمية هذا المعيار، إلا أنه لا يعتبر كافياً لإعطاء فكرة واضحة عن مشكلة تكاليف ومنافع المشروع لأغراض التنمية الشاملة.

مدى التزام الدولة بالمعايير الاقتصادية:

لا بد من التنويه، إلى أن المعايير الاقتصادية المذكورة سابقاً، ليست إلا وسائل وساليب للدراسة والتحليل (للمنفقات والمشاريع)، تساعد في تقديم المقترحات، وتدعم العنصر المتقدم للجهات المختصة (بشأن المشاريع)، لكي تكون لطلبات هئية على دراسات علمية موضوعية. وليست على التقدير، واعتبارات شخصية.

(1) عبد الكريم بركات وحامد دراز، مرجع سابق، ص 279.

ومن المفيد توضيح أن اتخاذ القرارات هو من صلاحيات كبار المسؤولين. ومقرري السياسة العامة في الدولة. وأن المعايير الاقتصادية، المذكورة سابقاً، ليست ملزمة لهم. فهناك جوانب أخرى تراعى عند اتخاذ القرارات، كالجوانب الاجتماعية والسياسية، لأن طوله الجوانب، والاعتبارات، وزناً كبيراً. يؤثر على توزيع النفقات والمشاريع بين مختلف المناطق في البلاد. فبناء مدرستين أو مستشفى، في مكان ما، لا يحكم عليه بطريقة تحليل التكلفة والعائد الاقتصادي. وإنما ينظر إليه من الناحية الاجتماعية. وهي المساهمة في رفع مستوى التعليم، وتحسين الخدمات الصحية. في تلك المنطقة.

كما أن للاحادية السياسية. وزناً لا يستهان به، في توزيع النفقات والمشاريع. فأصحاب المصانع من ذوي النفوذ، وجماعات القوى المضاعفة (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية) ينجحون دوراً كبيراً. ويؤثرون كثيراً، على اتخاذ القرارات. في توزيع الاعتمادات والمساعدات المالية، وفي توزيع والمشاريع على المناطق المختلفة في البلاد.

4. حجم المشروع:⁽¹⁾

لأجل المقارنة بين المشاريع المختلفة حسب حجمها، فلا بد من معرفة مزيداً ومحبوب كل منها. فإن للمشاريع الصغيرة مزيداً متعددة بالنسبة للدول النامية، منها سهولة تجميع رأس المال الذي تحتاجه، وسرعة إنتاجها، وقلة أعداد الكفاءات الإدارية والفنية اللازمة لتشغيلها، وتشجيعها للامركزية في الصناعة. وقلة المخاطر بسبب تنوعها ولكن للمشاريع الكبرى مزيداً لا يمكن تجاهلها، منها أنها تحقق ضخامة في الإنتاج، وقلة في التكاليف. ويلاحظ أن الاقتصاد، قد يحتاج إلى هذين النوعين من المشاريع، وأحياناً يكمل كل منهما الآخر، ولأجل الحكم على صلاحية مشروع معين، فإنه لابد من إجراء دراسة وتحليل موضوعي، لتكلفتها، وبيان فرص النجاح المتوقعة له.

5. العملات الأجنبية:⁽²⁾

هناك نظرة خاصة في الدول النامية بالنسبة للمشاريع التي توفر للعملات الأجنبية أو تحقق كسباً مهماً. لذا يلزم إجراء دراسات تفصيلية لحاجة هذه الدول إلى العملات الأجنبية التي يتطلبها استيراد الأجهزة والآلات اللازمة لاستثمارتها، في مشاريع معينة، قبل القيام بتنفيذ تلك المشاريع.

(1) و(2) عبد الكريم بركات وحمد دراز. مرجع سابق، ص 279 - 281

6. العائد الاجتماعي للمشروع :⁽¹⁾

يهدف هذا المعيار إلى بيان القسمة الحقيقية التي تعود على المجتمع من القيام بالمشروع ولقياس العائد الاجتماعي للمشروع تتخذ القوائم المالية للعدة لبيان التوزيع المتوقع كأساس لتجربى عليه التعديلات التي تسبل بها في بيان لعائد الاجتماعي المتوقع فلقد يكون المشروع أقل تكلفة أو أكثر نمدا بالنسبة لأصحابه نتيجة للإعانات التي يتلقاها من الحكومة. كما قد يتبع هذا الربح بسبب ارتفاع سعر البيع لتقييم المشروع بالاتناح في فترات الحماية الجمركية. ولذا فإنه يجري على القوائم المالية تعديلات بالإضافة أو الحذف. لتتوصل إلى تقدير تقريبي للعائد الاجتماعي للمشروع.

7. ظاهرة تزايد النفقات العامة

إذا جريت دراسة على موازنة دولة ما عن الدول، أو موازنات عدد من الدول. خلال فترة زمنية و حدة. فإنه يلاحظ أن هناك ظاهرة مشهورة بين هذه الدول. وهي اتجاه النفقات العامة فيها نحو الزيادة. المستمرة و يلاحظ هذه الظاهرة في جميع دول العالم على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية وقد يحدث أحيانا أن تفر النفقات العامة ثابتة (بدون زيادة أو نقصان) أو تنخفض. في بعض السنوات. بسبب ظروف طارئة وغير عادية. إلا أن النفقات العامة. لا تثبت أن تتابع زيادتها المستمرة. بعد تلك الظروف. لذا أصبح من الواضح. ومن المتفق عليه. أن نفقات الدول. في جميع بلدان العالم. تزيد زيادة مستمرة على المدى البعيد (الطويل)

وقد لاحظ هذه الظاهرة الاقتصادي الألماني ادولف فاجنر⁽²⁾ في أواخر القرن التاسع عشر. فوضع على أساسها قانونه المعروف بقانون تزايد نشاطات الدولة : وبالتالي ازدياد النفقات العامة. ويتلخص هذا القانون في أنه : كلما حقق المجتمع معدلا معين من النمو الاقتصادي. فإن ذلك يؤدي (يستتبع) إلى اتساع نشاط الدولة. ومن ثم زيادة النفقات العامة بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج

(1) عبد الكريم بركات وحمد دوز، مرجع سابق، ص 271-281.

(2) ادولف فاجنر A. F. Wagner

اقتصادي⁽¹⁾ وزيادة في نفقات الدولة، كما بررها فاجنر. تنتج لنا عن قيام الدولة بمثل هذه وظائف (جديدة) لم تكن ضمن وظائفها في السابق. أو عن توسعها في القيام بالوظائف التقليدية، أو بسبب قيامها بالاثنتين (وظيفتين) معاً.

وإذا نظرنا نظرة على ميزانية المملكة العربية السعودية خلال الفترة من سنة (1392: 1393-1408 / 1409 هـ) يتبين لنا أن النفقات العامة (الاعتمادات) في الميزانية قد زادت خلال تلك الفترة بنسبة تبلغ (11%) ضغطاً تقريباً، وإن كانت (الاعتمادات المخصصة لها في ميزانية الدولة) كانت تزيد سنوياً، وقد سجلت (النفقات العامة) زيادات كبيرة خلال الفترة (من السنة المالية 1394 / 1395 إلى السنة المالية 1402 / 1403 هـ) فقد زادت من (2280 مليون ريال) سنة (1394 / 1395 هـ) إلى (3134000) مليون ريال في السنة المالية 1402 / 1403 هـ) وتعود أسباب الزيادات الكبيرة التي حصلت خلال هذه الفترة إلى: ارتفاع أسعار البترول، وري زيادة كميات صادرات المملكة منه. وقد بقيت اعتمادات النفقات العامة (المستخدمة في الميزانية) ثابتة خلال عام (1403 / 1404 هـ) وعام (1404 / 1405 هـ)، وانخفضت خلال الأعوام الثلاثة وهي عام (1405 / 1406 هـ) وعام (1407 / 1408 هـ) (1408 / 1409 هـ) وتعود أسباب انخفاض النفقات العامة خلال هذه السنوات الثلاث إلى انخفاض أسعار البترول، وإلى انخفاض صادرات المملكة منه. وإلى ظروف الحرب بين العراق وإيران. (ويتوقع أن ترتفع وتزيد النفقات العامة تدريجياً، في ميزانية المملكة العربية السعودية، بعد ذلك، لأسباب: تطورة التي أدت إلى انخفاضها).

(انظر جدول رقم (5-8) تطور النفقات العامة (الاعتمادات) في ميزانية المملكة العربية السعودية من السنة المالية 1392 هـ / 1393 هـ إلى سنة المالية 1408 / 1409 هـ والشكل رقم (4-8).

(1) علي لطفى، مرجع سابق، ص 3.

جدول رقم (8 - 5)

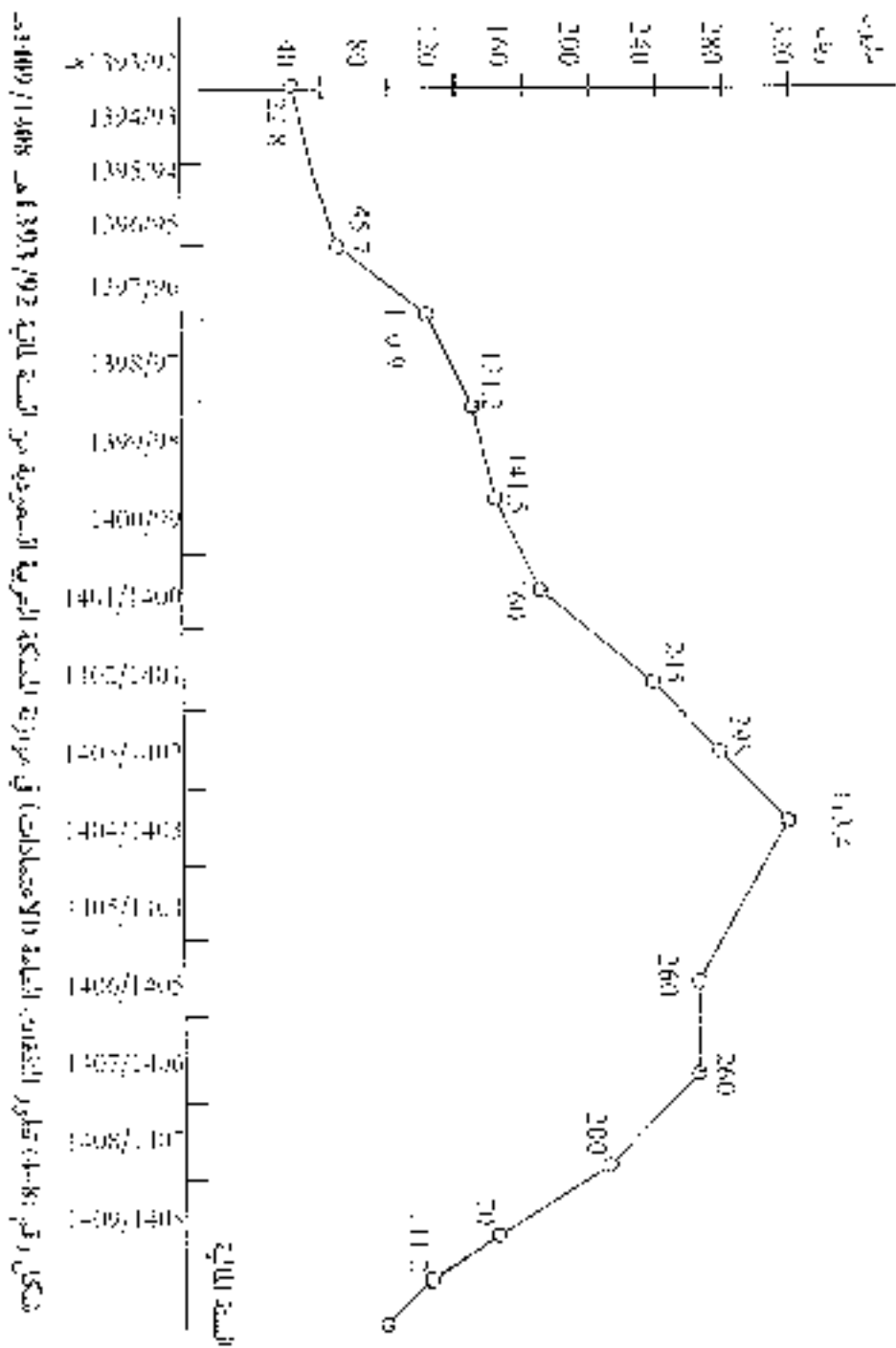
تطور النفقات العامة (الاعتمادات) في ميزانية المملكة العربية السعودية

من السنة المالية 1392 / 1393 هـ إلى السنة المالية 1408 / 1409 هـ

السنة المالية	النفقات العامة (بملايين الريالات)
1392-1393 هـ	13200
1393-1394 هـ	22810
1394-1395 هـ	45743
1395-1396 هـ	110935
1396-1397 هـ	131296
1397-1398 هـ	151253
1398-1399 هـ	144558
1399-1400 هـ	160000
1400-1401 هـ	245000
1401-1402 هـ	298000
1402-1403 هـ	313,400
1403-1404 هـ	260000
1404-1405 هـ	260000
1405-1406 هـ	200000
1406-1407 هـ	200000
1407-1408 هـ	170,000
1408-1409 هـ	140,200

المصدر: مجلدات الميزانية العامة، الصادرة عن إدارة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية للسنوات المالية 1392 / 1393 هـ - 1408 / 1409 هـ .

(1) لم تصدر ميزانية في هذه السنة واستمر العمل بنسبة 13 من ميزانية السنة السابقة



أسباب تزايد النفقات العامة

يمكن التمييز بين نوعين من الزيادة في النفقات العامة وهما :

أ - زيادة الحقيقية وتعني زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة، حيث تتبع الزيادة في النفقات، زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة.

ب - الزيادة الظاهرية وتعني تضخمًا في أرقام النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة.

وبين أن ما يلي أسباب الزيادة الحقيقية والظاهرية للنفقات العامة.

أسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة :

تشمل أسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ما يلي :

أ - الحرب :

تعتبر الحرب، من أهم الأسباب التي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية. فالحروب، وتكاليفها ما يصرف علىها زلا سيما ما يصرف على الجنود، وعلى الأسرى والدموات الحربية وذات الحروب، وإقامة عائلات المرحومين، ومن غير ذلك من النفقات، ودفع قيمة المقرضين ودر ثمنها التي تصرف لتسوية الحرب، من جهة، فالحرب، تتسبب بمبالغ مالية كبيرة في خسائر وإلا عدا أن قيمة ما ينفق من أموال ترتفع كثيرا في زواجر الحرب، وتضاعفها بعد انتهائها، ثم لا يلبث أن يكتسب في الزيادة التدريجية، وذلك للأسباب التي أسلمتها المقدمة بأسلمة عشوائية، التي تكون المعدل في حصة الفرد من مجموعها سابقا، يظن في المستقبل، ولأخذ فكرة عن تكاليف الحرب، انبهتلك، فإن لا-حصانات بين الولايات المتحدة الأمريكية أنفقت على الحرب العالمية الأولى (32.8) بليون دولار، ونفقت على الحرب العالمية الثانية (34.5) بليون دولار.

والجاء في لا-تومر لهذا سبب إسبانيا، على تكاليف الحرب (الحرب العالمية الثانية) التي حثت و
تدأتها مثلا (بليون دولار).

2. الأسباب الاقتصادية : وهي ناتجة عن عنصرين رئيسيين هما :

أولاً - زيادة الدخل الوطني : فالزيادة في الدخل الوطني تنبئها زيادة في حجم النفقات العامة. لأن الزيادة في الدخل الوطني تؤدي إلى ارتفاع مستوى معيشة الأفراد، وإلى طلب المزيد من الخدمات، وإلى زيادة النفقات العامة للدولة لأجل إشباع الحاجات العامة المتزايدة.

ثانياً - تطور الدولة الاقتصادي : منذ ثلاثيات من القرن العشرين ميلادي. حل نظام التدخل والتوجيه الاقتصادي، محل نظم الاقتصاد الحر الذي ساد في القرن التاسع عشر ونهاياً لذلك، أصبحت الدولة تتدخل لتعويض عجز البطالة، ولتحقيق الأرباح الاقتصادية لتبليد، وللقيام بتنفيذ المشاريع الاقتصادية (ولا سيما في تخطيط التنمية) وأصبحت الدولة تتدخل لتوجيه الاقتصاد، ووضع الخطط اللازمة لزيادة الدخل الوطني. وحتى تقوم الدولة بدورها الاقتصادي الجديد بشكل فعال، فإن ذلك يتطلب منها المزيد من الانفاق. وهذا أصبح تطور دور الدولة الاقتصادي من أسباب زيادة نفقات العامة.

3. الأسباب الاجتماعية (تطور الوعي الاجتماعي) :

أصبحت الدولة، في الوقت الحاضر، ذات وظائف اجتماعية. فقد أصبح يتوجب عليها أن تقوم بتقديم خدمات اجتماعية كثيرة، كالأمنيات الاجتماعية لتطبيقات الفقيرة، والرعاية الاجتماعية، والخدمات التعليمية والصحية. وتطور الوعي الاجتماعي لدى المواطنين جعلهم على مقابله الدولة بتقديم المزيد من الخدمات الاجتماعية. وعلى تحسين أحوالهم التعليمية والصحية والاجتماعية، في من قيام الدولة بهذه الخدمات. يؤدي إلى زيادة النفقات العامة للدولة.

4. الأسباب السياسية :

لقد أدى تغير الفلسفة السياسية للدولة في التدخل والخارج إلى زيادة النفقات العامة. ففي المجال الداخلي، أدى زيادة الوعي لدى المواطنين إلى زيادة مطالبته الدولة بتقديم المزيد من الخدمات، وتنفيذ العديد من المشاريع. أما في المجال الخارجي، فقد توجهت النفقات العامة نحو الرقابة ولا سيما نفقات وزارة الخارجية، وذلك بسبب

ازدياد عدد لمنظمات الدولية والإقليمية، واشتراك الدولة في تلك المنظمات. وحضور موظفيها المؤتمرات الدولية والإقليمية. كما ان فتح السفارات، والقنصليات، في دول العالم، وكذلك انشطة مبالغ كبيرة. يضاف الى ذلك، تقديم الإعانات، للدول الأخرى لتدعيم العلاقات بين الدول، وتقديم المساعدات للدول التي تصاب بكارث طبيعية (زلازل، فيضانات، أو جفاف...) وتؤدي هذه الى زيادة النفقات العامة زيادة كبيرة.

5. الأسباب الإدارية: (1)

يؤدي اتساع نشاطات الدولة، وتعدد وظائفها، نتيجة لتطور سياستها الدولية في المجالات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، الى إنشاء العديد من الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية لتقيام بالخدمات المطلوبة، وبسبب ذلك زيادة في عدد الوظائف والموظفين في جهاز الدولة. وبالتالي الى زيادة كبيرة في النفقات العامة.

6. الأسباب المالية: (2)

من الأسباب المالية التي تساعد على زيادة النفقات العامة، سهولة الاقتراض، ووجود فائض في الإيرادات تجميع من السنوات السابقة وكون مالا احتياطيا كبيرا، فهذان العنصران يشجعان الحكومات على زيادة الإنفاق.

به. أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة :

تتضمن أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة ما يلي :

1. انخفاض القوة الشرائية للذود :

يؤدي انخفاض القوة الشرائية للذود، نتيجة لارتفاع مستوى الأسعار للسلع والخدمات، الى زيادة عدد الوحدات النقدية التي تدفعها الدولة للحصول على السلع والخدمات اللازمة لها، حتى لو اقتصر على تأمين نفس المقدار والكميات من الخدمات والسلع التي كانت تشتريها في السابق. وبذلك لا تعتبر الزيادة في النفقات العامة، في هذه الحالة، زيادة حقيقية، لأنها لا تؤدي الى زيادة في حجم السلع والخدمات، أو تحسين في نوعيتها، عما كانت عليه في السابق.

(1) محمد عصفور، المالية العامة (مذكرات)، الرياض، معهد البحوث العامة، 1996 هـ / ص 28

(2) محمد رياض عتيق، مرجع سابق، ص 135

2. تغير طرق المحاسبة الحكومية :

يؤدي تغير طرق إعداد الحسابات الحكومية، ولا سيما طرق تسجيل النفقات في الموازنة العامة، إلى إحداث زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة. ⁽¹⁾ فقديمًا كانت الحسابات الحكومية تقيّد على أساس قاعدة الناتج الصافي (بموجبها كانت تقوم الوزارات بتخصم مصروفاتها من الإيرادات التي تحصلها). ولذا كانت تظهر في الموازنة الإيرادات الصافية، إذا كانت الوزارة تحقق فائضاً، أو صافي النفقات، في حالة وجود عجز. أما في العصر الحاضر، وعلى أثر تطبيق قاعدة الشمول في قيد الإيرادات والنفقات في جداول الإيرادات والنفقات التابعة للموازنة العامة، وهذا مما يؤدي إلى ظهور زيادة في النفقات العامة. لم تكن تسجل في جداول الموازنة من قبل، والزيادة هنا تعتبر زيادة ظاهرية وليست حقيقية وسيبها الاختلاف في طريقة قيد النفقات العامة في الموازنة. ومن الجدير ذكره أن الزيادة الناتجة عن تغير طريقة قيد الحسابات الحكومية هي زيادة ظاهرية مؤقته، فهي تظهر في النفقات العامة في السنة الأولى التي تلي ادخال هذه التغيرات بشكل كبير وملحوظ، ولكن أثرها يتبدد بعد ذلك في السنوات التالية.

3. اتساع مساحة الدولة وزيادة عدد السكان :

تحدث زيادة في مساحة الدولة نتيجة اتحاد أو انضمام أقاليم جديدة إلى إقليم الدولة الأصلي. أما الزيادة في عدد السكان فتحدث نتيجة انضمام أقاليم جديدة، أو بسبب الهجرة، أو بسبب الزيادة الطبيعية في عدد السكان. وترافق زيادة عدد السكان، واتساع مساحة الدولة، زيادة في النفقات العامة؛ وذلك لأن نصيب الأقاليم المنضمة (موازنتها) من النفقات العامة يضاف إلى نفقات الإقليم الأصلي. وتعتبر الزيادة في النفقات العامة زيادة ظاهرية عندما لا يترتب على الزيادة في النفقات توسع في أنواع الخدمات القديمة ولا تحسن في مستوياتها؛ فالدولة إنما تزيد من انفاقها لتتمكن من توفير نفس أنواع الخدمات القديمة.

(1) محمد سعيد عمر حمد، مرجع سابق، ص 130.

وإذ تزيد معرفة الزيادة الحقيقية¹¹ في النفقات العامة، فإنه يمكن الرجوع إلى ذلك، باستخدام الوسائل التي تعطي نسباً تقريبية، وتستبعد آثار الزيادة الظاهرية، ومن هذه الوسائل استخدام الأرقام القياسية لاستبعاد أثر ارتفاع الأسعار (الذي يؤدي إلى انخفاض قيمة النفود) فتؤخذ سنة قياسية وتنسب ونسب الأخرى عليها.

و. الآثار الاقتصادية على النفقات العامة

زادت النفقات العامة زيادة كبيرة في العصر الحديث. ويعود ذلك إلى تغير دور الدولة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. فقد أصبحت الدولة تقوم بتوفير خدمات صحية والتعليمية، وتحسين أحوال الموظفين، كما أصبحت تتدخل في الاقتصاد للتشجيع على البطالة، والقيام بتنفيذ المشاريع الإنمائية اللازمة لتحقيق الازدهار الاقتصادي للبلاد.

وأصبحت النفقات العامة تعتبر من أهم الأدوات المالية التي تستخدمها الدولة لتأثير في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لأن النفقات العامة تحدث آثاراً اقتصادية في حجم الانتاج الوطني، وفي طريقة توزيعه، وفي الاستهلاك والادخار والاستثمار.

ومسئول في هذا التسم لأمور التالية، مع شرح موجز لكل منها:

1. أثر النفقات العامة على الانتاج.
2. أثر النفقات العامة على الاستهلاك.
3. أثر النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني.
4. أثر النفقات العامة على مستوى الأسعار.
5. أثر النفقات العامة على التوظيف.

1. أثر النفقات العامة على الإنتاج

يؤدي بعض نفقات العامة إلى زيادة الإنتاج الوطني بشكل مباشر كالتفقات الاستثمارية، والإعانات الاقتصادية التي تنفعها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية

11. محمد سعيد فرهود، موجع سابق، ص 121

وهناك نفقات أخرى تؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني بشكل غير مباشر ومنها النفقات
الخيرية والنفقات الاجتماعية

وفيما يلي توضيح هذه النفقات وأثرها على الإنتاج

أ. النفقات الاستثمارية :

تكون على شكل أثمان آلات ومعدات لإنتاج. وتشمل أيضا تكاليف إقامة
مباني لمصانع. وإنشاء وسائل الاتصالات كالطرق والسكك الحديدية (التي تستخدم
نقل المواد الخام إلى المصانع وغيرها). وتؤدي النفقات الاستثمارية إلى زيادة رأس
الملك الوطني، وزيادة المقدرة الإنتاجية لمبلاد، وإلى زيادة في حجم الدخل الوطني في
المدى الطويل. وبالإضافة، اهتمام الدول النامية بالنفقات الاستثمارية. وذلك رغبة منها
في تحقيق التقدم الاقتصادي. ولأجل ذلك فهي تقوم بتوجيه قسم كبير من الإنفاق
الحكومي نحو الاستثمار في الصناعة والزراعة وغيرها من مجالات الاستثمار. (ويطلق
على النفقات الاستثمارية في إنشاء الطرق، والمطارات، والسوانى، اسم نفقات البنية
الأساسية الاقتصادية) (1)

ب. الإعانات الاقتصادية : وتشمل أنواعا متعددة من الإعانات منها: (2)

1. إعانات تصدير : وهي التي تمنحها بعض الدول لتصنّجين والمصدّرين فيها
بهدف مساعدتهم على الصمود أمام منافسة سلع أجنبية. وهذا من شأنه أن
يؤدي إلى زيادة في كمية إنتاج السلع المعانة. وإلى تحسين الميزان التجاري. وإلى
زيادة في العملات الأجنبية التي يحصل عليها المصدرون.

2. إعانات للمؤسسات الخاصة : وهي الإعانات التي تمنح للمؤسسات الخاصة
التي تنجح للاستهلاك المحلي بهدف تشجيعها، وتوجيه توظيف الأموال فيها،
ومن أمثلة ذلك الإعانات التي تدفع لأصحاب المصانع لتوسيع أو تحديث

(1) يطلق على نفقات التعليم، والصحة، والشؤون الاجتماعية باسم نفقات البنية الأساسية
الاجتماعية.

(2) حسن عواضه، مرجع سبق، ص 372 - 378.

مصانعهم. أو لانشاء مصانع جديدة. وتسهم هذه الاعانات في زيادة حجم الإنتاج في هذه المصانع. وفي ازدهار النشاط الاقتصادي.

3. الإعانات التي تمنح للمؤسسات العامة لتغطية العجز الخاص في موازنتها :

مثال ذلك. إعانات عزمات. شبكة الحديدية. وانحطوط الجوية، وغيرها من المؤسسات التي تؤدي خدمات عامة. أو نتج سلعاً لفائدة المواطنين.

4 إعانات الاستهلاك : وتشمل الإعانات التي تدفع للمواد الأساسية الضرورية (كالسكر والأرز والتدقيق) لأجل تخفيض أسعارها وبالتالي تخفيض تكاليف المعيشة، وتدفع عادة للمستهجين لها محلياً أو للمستوردين لهذه السلع.

ج. النفقات الحربية :

كان ينظر سابقاً في الفقه المالي التقليدي، إلى اعتبار النفقات الحربية من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة، التي تؤدي إلى تعديد استهلاك مبالغ مالية كبيرة. كان بالإمكان استخدامها لإنتاج سلع استهلاكية للمواطنين. مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج الوطني. وتكن الفقه المالي الحديث. اثبت عدم صحة المفهوم المالي القديم للنفقات الحربية، وبيّن انه توجد جوانب ايجابية هذه النفقات بالإضافة إلى جوانب السلبية.

فإن الجوانب السلبية للنفقات الحربية فتتلخص في ان هذه النفقات تؤدي إلى تحويل بعض عناصر الإنتاج. مثل الأراضي تعاملة. والموارد المالية، من الإنتاج في الصناعات المدنية إلى الأغراض العسكرية ن وبالتالي فإن حجم الإنتاج المدني يقل. ويرتفع ثمن بعض عناصره. كالمسوحات، والمصنوعات الجلدية، والحديد، وغيرها مما يدخل في الإنتاج الحربي. وبالتالي فإن النفقات الحربية قد تحدث أثراً انكماشياً في حجم الإنتاج الوطني.

أما الجوانب الايجابية للنفقات الحربية فهي تؤدي أحيانا إلى زيادة لإنتاج المدني بطريقة غير مباشرة. ويكون ذلك بسبب التقدم في مجال البحوث العلمية والاختراعات التي يمكن ان تستخدم في الإنتاج السلمي بعد انتهاء الحرب⁽¹⁾ كما ان بعض المصانع

(1) محمد وديع روي، مرجع سابق، ص 50

الحربية يمكن تحويلها الإنتاج المدني، وإن انصرف الموارى والمطارات التي تنشأ لخدمة الأغراض العسكرية تسهم في تشييد الإنتاج الوطني، وينطبق هذا الوضع على الدول المتقدمة أما بالنسبة للدول النامية فإن اقتصادها يتضرر كثيراً بسبب النفقات الحربية إذ تؤدي هذه النفقات إلى استنزاف اقتصاد البلاد، وتعبق التوسع في الإنتاج وذلك لأن الأموال تدفع لشراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج، كما تؤدي (النفقات الحربية) إلى إصابة ميزان المدفوعات بالعجز بسبب اضطرار الدولة إلى دفع قيمة المشتريات الحربية من الخارج بالعملة الأجنبية. لذلك يمكن القول بأن الطابع الاستهلاكي، غير المنتج، هو لطابع الغالب على الانفاق الحربي في الدول النامية⁽¹⁾

د. النفقات الاجتماعية : وهي تسهم بشكل غير مباشر في زيادة الإنتاج، فالنفقات التي تصرف على علاج الموظفين ونساءهم، وعلى تحسين ظروف معيشتهم، وعلى تدريبهم، تؤدي إلى زيادة كفاءتهم ومقدرتهم على العمل والإنتاج، وذلك لتحسين الناحية العقلية والجسمية لديهم.

أما النفقات التي تنفق بشكل اعانات نقدية للعجزة، والشيوخ، والفقراء، فإنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج بصورة غير مباشرة، لأنها تصرف على استهلاك المواد والسلع الضرورية، وبالتالي إلى زيادة الطلب عليها، مما يستتبع زيادة إنتاجها.

ويعتبر النوع الأول من النفقات الاجتماعية (ما يصرف على الموظفين والعمال) أكثر إنتاجية من النوع الثاني، وتكون نفقات النوع الثاني لا بد منها من الناحية الاجتماعية.

2. أثر النفقات العامة على الاستهلاك

تسهم النفقات العامة في زيادة الطلب على الاستهلاك، ويكون ذلك بشكل مباشر، أو غير مباشر

فالنفقات العامة التي تنفق على طلب السلع الاستهلاكية تسهم بشكل مباشر في زيادة الطلب على الاستهلاك⁽²⁾ ومن أمثلة ذلك النفقات التي تصرف لشراء سلع

(1) السيد عبد النور، مرجع سابق، ص 58.

(2) محمد وديع شوي، مرجع سابق، ص 67.

تعدنى بإداء لوظيفة العامة. فالدولة تتلقى الاموال لشراء الآلات والأجهزة المكتبية لتقييم باعها. كما تشتري الأدوية وتوازم التعليم، والسيارات، وغيرها. فالدولة تعتبر مستهلكاً، في الحالات المذكورة سابقاً، وهي تسهم بذلك في زيادة الطلب على الاستهلاك (عندما تشتري احتياجاتها من السوق المحلية) وتؤدي النفقات العامة إلى زيادة الاستهلاك، بطريقة غير مباشرة، وذلك عن الإنفاق على الصحة والتعليم والاسكان. فعندما تقدم الدولة الخدمات الصحية والتعليمية والاسكان للقطاعات الفقيرة بالجزء، فإنها توفر قسماً من دخول هذه القطاعات كان لا بد ان ينفق على هذه الاعراض، ويمكنهم من استخدام هذا الجزء المتوفر في رفع مستوى معيشتهم وذلك بزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية. وتسهم النفقات العامة على الضمان الاجتماعي، وعانة غلاء المعيشة، في زيادة الاستهلاك. لأنها ليست لا دخولا إضافية، ينفق معظمها على السلع الاستهلاكية. وتبيع الدول المتقدمة (اقتصادياً) سياسة مالية معينة في حالة الازدهار الاقتصادي وفي حالة الكساد. ففي حالة الازدهار، عندما تتحقق العمالة الكاملة، فإن الدولة تلتزم من نفقاتها العامة (في الموزنة) كي لا يؤدي ذلك إلى حدوث تضخم، أو ارتفاع في مستوى الاسعار. بينما تقوم بزيادة نفقاتها العامة في حالة الكساد، وعند ارتفاع نسبة البطالة. وذلك لاجل زيادة الطلب على الاستهلاك، ورغبة منها في إتاحة الفرصة للمدخرات المتراكمة لتتوجه نحو الاستثمار. أما الدول النامية فالمشكلة التي تواجهها هي نقص المدخرات اللازمة لتمويل مشاريع لتمويل مشاريع للتنمية. ¹¹ وهذا ناتج، أحياناً، بسبب انفاق جزء كبير من الدخل الوطني في الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية. ولذلك فإن من سياسة (بعض) الدول النامية الائتمالية من نفقاتها التي تؤدي إلى زيادة الاستهلاك، وزيادة النفقات الاستثمارية التي تحول مشاريع التنمية فيها.

3. اثر النفقات العامة على توزيع الدخل

تستطيع الدولة ان تستخدم سياسة مالية لاجل اعادة توزيع الدخل الوطني بين افراد وطبقات المجتمع. ولتحقيق اعادة توزيع الدخل الوطني فلا بد من وجود

(1) محمد وديع بدوي، مرجع سابق ص 65.

تعاون بين الضرائب والنفقات العامة. فالضرائب التصاعدية تساعد في اقتطاع أجزاء من ذوي الدخول الكبيرة، بواسطة النفقات العامة. يمكن تحويلها إلى أصحاب الدخول المنخفضة بشكل اعتمادات نقدية أو خدمات. فاعانات العجز و شبخوخة والبطالة هي نقل لقوة شرائية من ذوي الدخول الكبيرة إلى ذوي الدخول المنخفضة. كما أن اتفاق الدولة على التعليم المجري ن وعلى الخدمات الصحية المجانية، وغيرها. تساعد في توفير خدمات لمصالح الطبقات الفقيرة، وفي تحسين مستواها، وفي إعادة توزيع الدخل لمصالحها. كما أن الدولة كما هو الحال في ندون البرولية تقوم بواسطة نفقاتها الاجتماعية (الاعانات)، بتوزيع قسم كبير من الدخل الوطني (النتائج من إيرادات الزيت)، بين فئات متعددة من المجتمع، ولا سيما الطبقات الفقيرة.

وإن عامة حكومة للسلع الأساسية، التي يكثر استهلاكها من قبل الطبقات الفقيرة، ليست إلا زيادة غير مباشرة في دخول هذه الطبقات. لأنها توفر نسباً من دخلهم كان لا بد أن تصرف على تأمين السلع الأساسية لأفرادها.

وليس من السهل تقدير كمية إعادة التوزيع في الدخول بين الأفراد أو الفئات في المجتمع. إلا أن بعض المفكرين الاقتصاديين يرون أنه بالإمكان حساب إعادة توزيع الدخول بالنسبة لقرود أو فئة ما في المجتمع، وذلك بأن يفسر الفرد ما يدفعه من الضرائب للدولة، وما يتحملة من اعباء عامة، وسين ما يعود عليه من منافع من النفقات العامة. فإذا كان مقدار النفع أكل من مقدار الأعباء العامة التي يتحمّلها، فإن ذلك يعني أن الدخل الوطني قد أعيد توزيعه في غير صالح هذا الفرد (أو لفئة).

4. أثر النفقات العامة على مستوى الأسعار

إن أسعار البضائع المختلفة في السوق، لا تتحدد بغير قوى العرض والطلب فقط. بل تتحدد في قطاعات معينة نتيجة تدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر. وقد أصبح تدخل الدولة في الاقتصاد حالياً بشكل منظم، ويحدث إما نتيجة للمطالبات تدخل الدولة، أو بتدخلها بشكل تلقائي. فقد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على اعانات لزيادة انتاجهم وخفض التكلفة، أو لمواجهة منافسة الأجنبية،

كما قد يطالب المستهلكون بتدخل الدولة لخفض أسعار السلع الضرورية (بتقديم إعانات لها وتحديد أسعارها)، أما تدخل الدولة للتقاضي فإنه يتم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وحماية المستهلكين، وتخطيم الاحتكارات.

ويكون تدخل الدولة، أحياناً، ينفذها على عوامل المخرجة للأسعار، كما تعرض والطلب وإذا أخذنا أسعار السلع الزراعية كمثال، فإننا نجد أن الدولة تتدخل كمشتري في السوق حالة وجود فائض في المحصول. وذلك لتحد من انخفاض السعر، ولتوجيه زيادة في الإنتاج نحو الأسواق العالمية عندما يكون السوق الداخلي مهدداً بالإشباع. وتقوم الدولة أحياناً بإعطاء إعانات لمصدرين لاسكان المنافسة في الخارج، وإعطاء إعانات لمزارعين لشراء الآلات والأجهزة الزراعية الحديثة. لزيادة إنتاجهم (ولتشجيعهم على العمل في المجال الزراعي والتوسع فيه).

أما في حالات انخفاض المحصول، فتدخل الدولة كساع في السوق بأسعار منخفضة، كما تعمل على زيادة الاستيراد من الخارج لكي توفر السلع الضرورية (الأساسية) بأسعار مناسبة.⁽¹⁾

5. أثر النفقات العامة على التوظيف

تستخدم الدولة النفقات العامة كأداة من أدوات السياسة المالية لمواجهة حالة الكساد، وتخارية مشكلة البطالة. فبالإضافة لزيادة فرص العمل تقوم الدولة بزيادة إنفاقها. وتضع بعض الدول سياسة المشروعات العامة ذات النفع العام، كالطرق العامة، والمباني والانشاءات الحكومية، وغيرها، وتقوم الدولة بالتدخل في العرض، لأجل تنفيذ برنامج استثماري، يوفر فرص العمل لمتعطلين عن العمل. ويترتب عن

(1) وقد اقتبس فريهود ذلك من الموضع الثاني

H. Braehier et P. Taitani, Économie Financière, Chenes - Paris, 1959, PP 43-439

(2) عبد المنعم فوزي وآخرون، اقتصاديات المالية العامة، (الاسكندرية: دار المعارف، 1970م)

(3) نتج عن النفقات العامة آثار غير مباشرة على الاستهلاك والإنتاج وذلك إضافة إلى آثارها المباشرة على عملين تعصريين. وهذا ناتج عن انخفاض التضخم والتعجيل، (وقد رأينا عدم مأسختها) في هذا البحث، وإضافة لذلك إلى كتب المالية العامة

هذا الاتفاق توزيع الدخل على الأفراد وزيادة الاستهلاك والاستثمار. بتحويل جزء من الدخل المتحصنة من المشروعات العامة إلى الاستهلاك والاستثمار. وهكذا يرى أن الدولة تقوم بتغيير سياسة الاتفاق لمواجهة حالة التضخم والتضخم، ففي فترات تكساد تزيد من الإنفاق، وفي حالة التضخم تقلل من نفقاتها لكي تخفف من آثار التضخم على الاقتصاد.

أسئلة للمناقشة

1. تذكر أهم العناصر الواجب توغرها في تعريف النفقات العامة ؟
2. ماذا تعني التقسيمات الفعلية للنفقات العامة. وما أهداف هذه التقسيمات. رتب أنواعها ؟
3. بين أقسام النفقات العامة حسب مفهوم دورية (تكرار) النفقات ؟
4. ما المقصود بالنفقات الحظيية. شرحها. مع إعطاء أمثلة ؟
5. يؤكد البعض عند تعريف النفقة العامة، على ضرورة أن تكون مبلغاً نقدياً. ناقش ذلك ؟
6. وضح أقسام النفقات العامة حسب الأغراضها. اشرحها مع ذكر أمثلة ؟
7. ما المقصود بالتقسيمات الوضعية للنفقات العامة، وما أهداف هذه التقسيمات ؟
8. اشرح التويب الإداري، والتويب النوعي. ذكر نوع الموازنة الناتجة من اجتماعهما معاً في رتيبة موازنة واحدة ؟
9. ما هو التويب الوظيفي، وما أغراضه. أعط أمثلة عليه ؟
10. ما هو التويب على أساس البرامج، ما هي مزاياه، أعط أمثلة ؟
11. وضح فكرة التويب على أساس الأداء. اشرح هذا التويب، مع ذكر أمثلة ؟
12. اذكر الاعتبارات والقواعد التي تساعد الدونة عند توزيع النفقات العامة ؟
13. اشرح تحليل التكلفة - الفعالية، بين الاستخدامات، مع ذكر أمثلة ؟
14. وضح فكرة تحليل التكلفة - العائد. وبين الاستخدامات، مع ذكر أمثلة عليها ؟
15. قارن بين طريقة تحليل التكلفة - العائد. وطريقة تحليل التكلفة - الفعالية ؟

16. ناقش مدى اتساق التدونة بالمعايير الاقتصادية عند توزيع النفقات العامة، اذكر الاعتبارات الأخرى التي تراعى، من قبل المسنونين في الدولة، عند توزيع النفقات العامة ؟
17. تكلم عن أسباب الزيادة الحقيقية في نفقات العمالة ؟
18. ناقش أسباب زيادة الظاهرية في نفقات العمالة ؟
19. ناقش الأثر الاقتصادي لنفقات العمالة على الإنتاج ؟
20. تكلم عن اثر النفقات العامة على الاستهلاك ؟
21. ناقش اثر نفقات العمالة على مستوى الأسعار ؟
22. تكلم عن اثر النفقات العامة على التوظيف !

الإيرادات العامة

تطور نظرية الإيرادات العامة

تتبعات الإيرادات العامة

أنواع الإيرادات العامة

الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية

الأثر الاقتصادي للإيرادات العامة

أسئلة للمناقشة

الفصل الخامس

الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة عنصراً هاماً، من عناصر الموازنة العامة، فهي توفر التمويل المخططية لقطاعات الدولة، كما أنها أصبحت تستخدم في العصر الحديث، كأداة من أدوات توجيه الاقتصاد والاجتماعي.

وإنما يأخذ نسبة الإيرادات العامة، فستناقش في هذا الفصل عدة موضوعات منها وستركز الأهمية على الموضوعات ذات العلاقة المباشرة بالموازنة (بشكل عام) وبالتملكة العربية السعودية (بشكل خاص).

ولذا فإنه من الضروري، في هذا الفصل على الموضوعات التالية:

أ. تطور نظرية الإيرادات العامة.

ب. تصنيفات الإيرادات العامة.

ج. أنواع الإيرادات العامة.

د. الإيرادات العامة في التملكه العربية السعودية.

وستقدم في ما يلي شرحاً لهذا الموضوعات.

(١) إن موضوع إيرادات العامة - موضوع كبير، ويحتاج بالاقصول في مراجع وكتب عدة زمامات، وغير أنه كتب بحجته من أجلنا، وكان من شأن هذا الفصل، إعطاء الكثير من أجزاء من الإيرادات العامة بذلك عام، ومن الإيرادات في التملكه العربية السعودية بشكل خاص، ولذا فإن تحليل القدرى، قد يربط في التجميع في الأقسام، من موضوع الإيرادات العامة، من مراجع، كتب المالية العامة.

٤. تطور نظرية الإيرادات العامة

تطورت الإيرادات العامة لدولة باختلاف العصور التي عرت فيها ، وقد كان مفهوم الإيرادات العامة ، غير معروف عند الحضارات البدائية ، وفي الحياة القبلية ، إذ كان أفراد القبيلة جميعهم يشتركون في الدفاع عن ، وحماية كيبتهم ، من غزو القبائل الأخرى - وكانوا يقومون بهذا العمل ، بشكل تطوعي وبمخاتي ، ولذا لم تكن هناك حاجة لإيجاد إيرادات عامة لتسويل الخزوات (والخروب) ، ولتقيام بالوظائف ، والمهام البدائية ، التي تؤديها القبيلة لأفرادها .

نكن الأحوال تغيرت تدريجياً بعد ظهور الدولة ، فلأجل القيام بالوظائف التنفيذية المتعددة بها (الدفاع ، والامن الداخلي والقضاء) ، أصبحت الدولة بحاجة إلى الاموال (اللازمة للانساق على الجيش ، والشرطة والقضاء) ، والحصول على لاموال ، أخذت الدولة تفرض الضرائب والنرسوم على المواطنين ، ويضاف ذلك ، إلى دخل الدولة من ممتلكاتها ، وبهذا أصبح تحت تصرف الدولة ، مقدار من المال - يساعدها على القيام بوظائفها الأساسية ، التي كانت تقوم بها في العصور القديمة .

أما في العصر الحديث ، فإن وظائف الدولة قد زادت كثيراً عما كانت عليه في الماضي . إذ أصبحت الدولة مسئولة (في العصر حاضر) عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي - وعن التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمبلاد ، وبهذا كثر انفاقها ، فزادت الحاجة إلى إيجاد مصادر ومخيرة ومتنوعة لإيرادات الدولة .

وبعد أدى تطور وظائف الدولة ، وازدياد النفقات العامة ، إلى تطور نظرية الإيرادات العامة ، وإلى تعدد أنواع الإيرادات واغراضها . وترتب عن ذلك ، أن نظرية الإيرادات العامة ، لم تعد مقصورة - كما كانت في الفكر المثالي التقليدي - على تمويل النفقات العامة بل أصبحت الإيرادات العامة تعتبر أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي^{١١} وأصبحت تستخدم بهدف تشجيع النشاط الاقتصادي المرغوب ، والتفصيل من ، أو منع ، رجوع النشاط الاقتصادي غير المرغوب فيه . كما

^{١١} عادل أحمد عيسى ، مرجع سابق ، ص ١٤٠ .

أصبحت كأداة لتوجيه الاستثمار . ومحاربة التضخم ، وتوزيع - وإعادة توزيع
الدخول والثروات.⁽¹⁾

ب. تقسيمات الإيرادات العامة

توجد أنواع متعددة من الإيرادات العامة ، من أهمها ، دخل أملاك الدولة ،
والرسوم ، والضرائب ، والقرضات الجزئية . والاعانات . والقروض العامة ،
والإصدار النقدي الجديد . وتختلف أهمية هذه الأنواع من الإيرادات من بلد لآخر .
فهي ليست على درجة مساوية من الأهمية . ويحاول كتاب المذبة العامة ، عند
دراستهم لهذه الأنواع من الإيرادات ، جمع الأنواع المتشابهة ، في أقسام متشابهة ،
لتسهل على الباحث ، مهمة دراسة طبيعة كل نوع من هذه الأنواع . ونذا نجد عند
دراستنا لتقسيمات الإيرادات ، أن هناك ، عدة أنواع من التقسيمات ، من أهمها ما
يلي :

1. تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها ، فنقسم الإيرادات العامة ، على هذا
الأساس ، إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية
2. تقسيم الإيرادات العامة حسب مصدرها ، فنقسم الإيرادات العامة ، حسب هذا
الأساس ، إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة .
3. تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها ، فنقسم الإيرادات
العامة ، حسب هذا الأساس ، إلى إيرادات سيادية ، وإيرادات اقتصادية .

ويوضح الشكل رقم (9) (أ) تقسيمات الإيرادات العامة
وسنقدم ، فيما يلي ، شرحاً موجزاً لهذه الأنواع من التقسيمات .

1. تقسيم الإيرادات العامة حسب دوريتها :

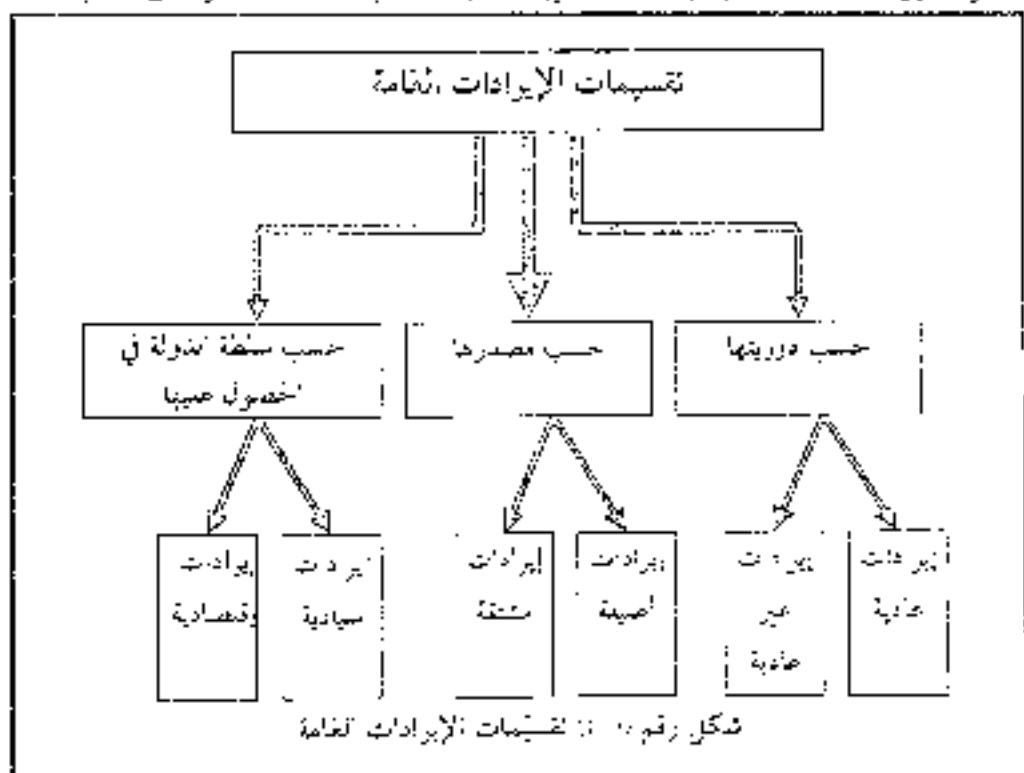
تقسم الإيرادات العامة حسب دوريتها ، إلى إيرادات عادية ، وإيرادات غير
عادية . ومعبّر المتفرقة بين الإيرادات العادية - والإيرادات غير العادية ، هو مدى
دورية وتكرار الإيرادات ، والحصول عليها بصفة منتظمة ودورية في كل سنة .

(أ) محمد سعيد فرهود ، مرجع سبق ، ص 31 .

وبغضد بالإيرادات العادية تلك التي تتكرر وتدرج تقديراتها في نظام (أو قانون) لموازنة العامة سنوياً وتستخدم في تمويل النفقات العادية (المذكورة أعلاه) وتشمل الإيرادات العادية: إيرادات الدولة (من مشاريعها الزراعية والصناعية والتجارية والصناعية) وإيرادات البنوك. كضريبة الدخل، والضريبة الجمركية، كما تشمل الرسوم على عود السفر، إيرادات زواري، ورسوم البريد والهاتف.

أما الإيرادات غير العادية فهي التي لا تتكرر مسبوياً، ولا تحصل عليها الدولة بصورة منتظمة، وتخصص عادةً لتنفيذ النفقات غير العادية (كالمشاريع الاقتصادية الكبيرة، والأجريب، والملازم) وتشمل الإيرادات غير العادية: إيرادات القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد.

والفرق بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية أربابها أساساً في تقابل الفرق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية إذ بحيث تعتمد قدرة في تغطية



نظمتها العادية . على الإيرادات العادية . وإن تقتصر في الاستحسان على الإيرادات غير العادية .⁽¹⁾ على نغطة الثغرات غير العادية وحدها . ويفسر هذا الفكر الثاني انتقادي . بأن الثغرات العادية . نفقات استهلاكية ، وإن من الضروري أخذ منها لأجل زيادة المدخرات

2. تقسيم الإيرادات العامة حسب مصدرها :

تقسم الإيرادات العامة حسب مصدرها ، إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة . ويعبر بفرقة بين الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة هو مصدر الإيرادات العامة . وهذا فإن كتاب المالية العامة يرون أن هناك إيرادات أصلية . وهي ما تحصل عليه الدولة من دخول املاكها (أو دخل التدوين) . وتشمل إيرادات املاك الدولة الزراعية . والتجارية . والصناعية . والمالية (أرباح الأسهم والسندات في الشركات)

أما الإيرادات المشتقة . فهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال الأفراد . ويشمل هذا النوع . باقي الإيرادات غير دخل الدولة من املاكها . كالدخول من الضرائب . والرسوم . والعقوبات الجزائية ... وغيرها .

3. تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها .

تقسم الإيرادات العامة . حسب سلطة الدولة في الحصول عليها . إلى إيرادات سبادية . وإيرادات اقتصادية .

(1) من الملاحظ أن الفقرة بين الإيرادات العادية . والإيرادات غير العادية قد فقدت أصلها في الفكر ساني الحديث . وذلك بسبب كثرة الاستحسان في القروض ، وإلى الإصدار النقدي الجديد . فثغرات نفقات العامة . حتى العادية منها . وذلك في كثير من الأحيان . فدرجة كثر القروض أصبحت تدرج سنوياً في موازنات كثير من الدول . حتى أصبح من الصعب أن يقال أن القروض . في تلك الدول . لا تزال مصدر استثنائي . وسبب كون أن النفقات العادية . والنفقات غير العادية . يمكن أن توجد تارة استثنائية في الاقتصاد الوطني . إلا أن كتبها يدخلان معاً في تكوين فطلب العملي . وفي عهد مستوى التدخل الوطني أتحليل كينز ، وبالمزدم لنا فكر عملاء . من القروض والامداد النقدي . حيث يشكك في ضرورة تكديسها . وذلك لأن الدولة لا تلجأ إليهما إلا عندما لا تكفي حصيلة الضرائب والإيرادات العادية الأخرى

(1) شريف وسعيد نكلا . مرجع سابق . ص 51

فالأيرادات السيادية، تشمل ما تحصل عليه الدولة جبراً، وبالإكراه، وأهم تلك الإيرادات، الضرائب المختلفة أنواعها، والرسوم، والغرامات الجزائية، والفروض الجزية

أما الإيرادات الاقتصادية (غير السيادية)، فهي التي تحصل عليها الدولة، بدون إكراه أو اجبار، إذ تحصل عليها بصفتها شخصاً منوياً بمنتهى الشراء، ويقوم بالخدمات، فالدولة تحصل على إيجار ما تمتلكه من أراضي، أو من (إذا أجزتها)، وإذا امتلكت مشروعاً زراعياً، أو صناعياً، أو تجارياً، أو مالياً، حصلت على ربح، (هي تتوفى بين ما تتقاضاه من ثمن لما تباعه من سلع وخدمات، وبين ما تكلفه هذه المشروعات من نفقات)، وتشمل الإيرادات الاقتصادية، إيجار، أو ثمن بيع، العقارات الحكومية، ورياح المشروعات الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة، كالمصانع الحكومية، وخدمات البريد والهاتف، والحفوف الجوية، ورباح البنك المركزي (مؤسسة النقد، .. وغيرها).

ج. أنواع الإيرادات العامة

تتكون الإيرادات العامة للدولة من عدة أنواع، تشكل في مجموعها مصادر الإيرادات العامة للدولة. ومن أهم تلك الأنواع ما يلي:

1. دخل أملاك الدولة.

2. الرسوم.

3. الضرائب.

4. الغرامات الجزائية.

5. الإعانات والهدايا.

(1) مصطفى القوي - المالية العامة للضرائب. (القاهرة، مطبعة الانجمنو المصرية، 1954)، ص 73

لدى ان لا ضرورة لذكر الانقضاءات الموجهة لأنواع تقسيمات لايرادات العامة، وبمكس ترجوع إليها في مراجع وكتب المالية العامة

٦ الإصدار النقدي .

7 القروض العامة .

وتجدر الإشارة هنا ، الى ان هذه الأنواع المختلفة من الإيرادات العامة ، ليست على درجة واحدة من الأهمية . فهي تختلف من بلد الى آخر ، وذلك حسب نظام البلد السياسي والاقتصادي . وحسب توفر الثروات الطبيعية الموجودة فيه .
وستنضم في ما يلي ، فكرة موجزة عن كل نوع من هذه الإيرادات .

١. دخل املاك الدولة

يخصد بأملاك الدولة (المرموم) جميع ممتلكات الدولة مهما كان نوعها وتشمل جميع ممتلكات الدولة العقارية (المرموم العقاري) التي تتكون من الأراضي الزراعية ، والغابات ، والمساجم ، والمحاجر ، والملاحات . ويضاف الى ذلك ، ما أصبحت ملكا للدولة في العصر الحديث ، من مشروعات صناعية ، وتجارية ، وأسهم وسندات اشركات . وغيرها .

وتقسم أملاك الدولة ، من الناحية القانونية ، الى قسمين رئيسيين هما :

أ. املاك الدولة العامة (المرموم العام) :

وتشمل املاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالمطرق العامة ، والجسور ، والشوارع ، والمخاضق العامة ، والموانئ ، والمطارات ، وغيرها . ولا يجوز بيع ، أو تمليك املاك الدولة العامة (المرموم العام) بوضع اليد عليها لمدة طويلة . ولا تعطى في منظم الاحيان إيرادات ، الا ان الدولة تفرض في بعض الحالات رسوما على الانتفاع بهذه الاموال (مثل الرسوم التي تفرض على زيارة المخاضق ، والمناخف العامة وغيرها) . والتمرض من هذه الرسوم ، هو تنظيم استعمال الافراد هذه الاموال ، والمرغية في تغطية قسم من نفقات استئجار وتشغيلها وصيانتها ، الا ان القاعدة العامة ، في معظم بلدان العالم ، هي مجانية الانتفاع باملاك الدولة العامة (المرموم العام) .

ب. أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) :

وتديرها الدولة وتستثمرها بصفتها مالكة لها شأن منكرة الأشخاص . وتخضع لأحكام قانون خاص . ويمكن التصرف فيها بالتبعية والتأجير . وهي تفرق في معظم الأحيان بمرادفات ، وهي المقصودة بدخول الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص . وكانت منذ الأول تلابورات (في المصنوع الخاصة) ولا سيما في عصر الاقطاع . ثم أخذت أهميتها تتضاءل تدريجياً . إلا أنها أخذت تستعيد مكانتها بعد أن أخذت اشكالا جديدة متنوعة في المصنوع الخاص

وتقسم أملاك الدولة خاصة في أربعة أقسام كما يلي :

أولاً - أملاك الدولة التقاربية (الدومين العقاري) .

ثانياً - أملاك الدولة الصناعية (الدومين الصناعي) .

ثالثاً - أملاك الدولة التجارية (الدومين التجاري) .

رابعاً - أملاك الدولة المالية (الدومين المالي) .

وسنشرح في هذا الفصل بالترتيب خروج أملاك الدولة الخاصة .

أولاً - أملاك الدولة التقاربية (الدومين العقاري) :

وتشمل أملاك خروج الدولة كالأراضي والحقول في المصنوع خاصة من أملاكها

المرادفات للدولة . وقد كان مما يلي

أ - الأراضي

ب - المصنوع خاصة

ج - المصنوع خاصة والمصنوع خاصة

والمصنوع خاصة والمصنوع خاصة

1 - أملاك الدولة خاصة هي تلك التي تديرها الدولة وتستثمرها بصفتها مالكة لها شأن منكرة الأشخاص . وتخضع لأحكام قانون خاص . ويمكن التصرف فيها بالتبعية والتأجير . وهي تفرق في معظم الأحيان بمرادفات ، وهي المقصودة بدخول الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص . وكانت منذ الأول تلابورات (في المصنوع الخاصة) ولا سيما في عصر الاقطاع . ثم أخذت أهميتها تتضاءل تدريجياً . إلا أنها أخذت تستعيد مكانتها بعد أن أخذت اشكالا جديدة متنوعة في المصنوع الخاص

أ. الأراضي :

كانت الأراضي تعتبر أهم مصادر الإيرادات في العصور القديمة . إلا أن أهميتها أخذت تتضاءل في العصور الحديثة ، حيث أخذت الدولة في بيع أراضيها ، أو توزيعها على المزارعين بأثمان رمزية ، أو بالمجان (كما هو الحال في السعودية) ، وذلك بسبب الاعتقاد السائد بأن استغلال الأفراد للأرض أفضل من قيام الدولة بزرعها ، وفي بعض الحالات . تقوم الدولة بتأجير الأراضي التي تمتلكها . وتعتبر قيمة الأراضي التي يبيعها الدولة ، وبدل الأيجار . من مصادر الإيرادات العامة . وقد تشكلت مدونة مجاني وعمارات سكنية ، وفي هذه الحالة . فإن إيجاراتها أو ثمن بيعها للمواطنين ، تعتبر من الإيرادات العامة للدولة .

ب. الغابات والمراعي :

تعتبر الغابات ثروة عامة . تخرج الدولة على المحافظة عليها ، وعلى تسميتها . لما فيها من الفوائد التي تعود على المجتمع والبلاد بشكل عام . فهي ذات إنتاج - وتجهل أخشاب وتصحارت الجرداء ، وتزيد المصطفيين ، يضاف إلى ذلك ما يشتمل على الحطب . ولذا تقوم الدولة بغرس الأشجار . وتكزين الغابات . والمحافظة عليها . وتنظيم الاستفادة منها . فتقوم ببيع الامتيازات في بعض الشركات والأفراد . تقطع الأضراس في الجبال . وفي بعض شروط محددة ، وذلك للمحافظة على هذه الثروة العامة . ولذا فإن الدولة على بعض الإيرادات إضافة من الغابات نتيجة بيع هذه الامتيازات .

أما المراعي . فهي الأراضي التي تخصص لرعي الحيوانات ، واستحداثها . وتربية واصطناعها . وتسمح الدولة للأفراد برعي مواشيتهم في مراعيها . وتخصيص نسبة في بعض الأحيان . على مبالغ رمزية من الأموال . بدفعون مقابل قتلهم بهذا الامتياز ، وتفيد المراعي في المحافظة على الثروة الحيوانية في البلاد .

ج. المناجم والنفط والمعادن والمياه :

وتمثل المناجم الثروة المنقوتة في باطن الأرض . وتحت الماء الإقليمية ، وتشمل مناجم الذهب ، والفضة . والحديد . والنيحاس . والتنجيم . والفجرى ، وأيضاً البترول ، وغيرها من الثروات كذلك التي توجد في المناجم . وأبواب البترول . والتي تعتبر من أهم الثروات للدولة .

أما المهاجر والملاحات فيمكن أن تفن هي الأخرى إيرادات للدولة . وبخصوص مساقط المياه فيمكن الاستنادة منها في مشاريع توليد الكهرباء وفي الري . وهناك عدة طرق لتنظيم استغلال الثروات المعدنية للبلاد وتشمل :

- 1 منح الشركات المتخصصة امتياز الاستغلال (الاستثمار) مقابل أجر سنوي عن المساحة المستغلة من قبل الشركة ، يضاف إلى ذلك نسبة معينة من قيمة المواد المستخرجة ، أو حصة من صافي أرباح الشركة .
- 2 تأسيس شركات الاقتصاد المختلط : وتشترك الدولة ، في هذه الحالة ، مع الأفراد والشركات في تأسيس شركات مختلطة : وفي المساهمة في رأس مالها وإدارتها ، لتقوم بعمليات استخراج المعادن
- 3 الاستغلال المباشر . وتقوم الدولة ، في هذه الحالة ، بعمليات التنقيب ، والاستخراج ، والتسويق .

ثانيا - أملاك الدولة الصناعية (السويين الصناعي)

وتشمل ما تملكه وتديره الدولة من المنشآت الصناعية . وقد بدأ تقدم الدولة ، لهذا النوع من المشروعات في النصف الثاني من القرن التاسع عشر . وزداد عدد هذه المشروعات ، بعد الحرب العالمية الأولى ، وذلك بسبب ما طرأ على الفكر الاقتصادي من تحول ، في سيطرة مذهب التدخل ، وحلوله محل مذهب الاقتصاد الحر . دفع الدولة إلى المساهمة في المشروعات الاقتصادية للبلاد بالممارسة والتوجيه . وتملك الدولة في العديد من البلدان ، الصناعات التي تؤدي إلى إشباع حاجات عامة ، وها أهمية كبيرة بالنسبة لسلامة البلاد وأمنها . مثال ذلك ، إنشاء الدولة مصانع الأسلحة . ولا ينبغي من وراء عملياتها الصناعية تحقيق الربح ، وإنما تهدف لتزويد القوات المسلحة ، بما تحتاجه من الأسلحة والمعدات الثمينة ، حتى لا تضطر إلى شرائها من الأسواق الخارجية . وتقوم الدولة ، أحيانا ، بإنشاء مصانع الحرق ، كمصانع البتروكيماويات ، والأسمدة ، والصناعات الهيدروكربونية في (البلاد البترولية)

تقوم بعض الدول ببيع الأسلحة في دول أخرى وتحصل على مبالغ مادية كبيرة نتيجة لذلك فعلى أن يلائم قدراتنا سوياً ، فمجازة الأسلحة تعبر تجارة مرهقة لشؤون الكبرى .

ثالثاً - أملاك الدولة التجارية (الدومين التجاري) :

تقوم بعض الدول بممارسة بعض النشاط التجاري ، كتصدير بعض السلع ، واستيراد وتوزيع بعض السلع التجارية . وتحصل الدولة على أرباح نتيجة ممارستها للنشاط التجاري ، وتشكل هذه الأرباح مصدراً من مصادر الإيرادات للدولة . إلا أن الدولة لا تحصد تخمين الربح الكبير عند ممارستها للنشاط التجاري⁽¹⁾ في غالب الأحيان ، وإنما تقوم بهذا النشاط بفرض توفير المواد الأساسية للمواطنين . بأسعار مناسبة : كاستيراد السكر ، والأرز وغيره من المواد الأساسية .

رابعاً - أملاك الدولة المالية (الدومين المالي) :

ويقصد بها ما تمتلكه الدولة من الأسهم والسندات . في بعض الشركات . والتي تعود عليها بالأرباح .

وقد ازداد حجم الدومين المالي ، في العصر الحديث ، وذلك رغبة من الدولة في فرض سيطرتها على بعض المشروعات . لتتمكن من توجيهها بما ينسب والمنفعة العامة ، أو لتوجيه الاستثمارات الخاصة نحو بعض الاستثمارات التي لم تعرف سابقاً أو لتفضاء على احتكار شركة كانت تقوم بتهديد مصالح المستهلكين . وقد أدى امتلاك الدولة في هذه المجالات ، التي تظهر ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط (أو الاقتصاد المختلط) حيث انه يجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة

وتعتبر الأرباح التي تجنيهاً الدولة من الأسهم والسندات من مصادر الإيرادات لها . ويطلق عليها غلة أملاك الدولة المالية (أو غلة الدومين المالي) .

2. الرسوم

الرسوم هو مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد الذين يستفيدون فائدة خاصة من الخدمات ذات النفع العام التي تؤديها لهم أجهزة الدولة المختلفة . والرسوم:

(1) إن قيام الدولة بالنشاط التجاري يقابل بالمعارضة من قبل اصحاب الاقتصاد الحر ، إذ يعتبرون ذلك منافسة للقطاع الخاص . ويضاف إلى ذلك ، ضعف الحافز الفردي لدى موظف الحكومة . وتقيدته بالروتين وعدم كفاءته ، في بعض الأحيان ، وهذه تعتبر من الحجج التي يبرزها المعارضون لتدخل الدولة في النشاط التجاري .

انظر . شريف رمسيس شكلا ، مرجع سابق ، ص 105

بعبارة أخرى ، هو ما يدفعه الفرد ، مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من الخدمات العامة التي تقدمها له السلطات العامة . والخدمات العامة هذه تكون قائمة لتقسيم إلى وحدات صغيرة يمكن بحيازتها ، وتقدير قيمتها . ولذا ، فإن رسوم في هذه الحالة يأخذ شكل مساهمة من الفرد . في تكاليف الخدمات العامة القابلة لتقسيم (المتجزئة) ، ومن أمثلة ذلك ، رسوم توثيق العقود ، وتسجيل الملكية ، ومنح جوازات السفر ، ورخص تصيد ، ورخص حمل السلاح ، ورسوم التعليم ، والرسوم القضائية ، ورسوم الارصنة التي تفرض على رسوم المسن ، ورسوم الفوائد ، والمنازل... ونحوها . ولرسوم صفة إجبارية معنوية . ويتصد بالاجبار المعنوي ان يلزم الفرد بدفع الرسم في حالة ما اذا قرر الانتفاع بالخدمات التي تقدمها ، طيات العامة وبمعنى آخر ، فإن الفرد لا يلزم بمقتضى القانون بطلب الخدمة وإنما له ان يفعل ذلك بمحض اختياره . على انه متى قرر الانتفاع بها انزم طبقاً للقانون بدفع الرسم المقرر عنها . وبمثل ذلك تسجيل الملكية العقارية.

وقد تناقصت أهمية الرسوم . كحورد ماتي لدولة ، في العصر الحديث . وذلك بسبب انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة . ولا تشكل الرسوم في العصر الحاضر الا نسبة صغيرة من الإيرادات العامة .

3. الضرائب

تعتبر الضرائب أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث . فحصيلتها ومجيرة ، ومنها تقضي الدولة معظم نفقاتها العامة . وقد رادت أهمية الضرائب (في العصر الحديث) ليس بسبب كونها أكبر مصدر من مصادر الإيرادات للدولة ، ولكن بسبب كونها أداة لتحقيق أغراض سياسية ، وقصادية ، واجتماعية . فانضوية أصبحت ذات دور هام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، والاجتماعي ، وفي توزيع الدخل الوطني . فانضوية تساهم في حماية اقتصاد الدول المتقدمة عن الآثار السية للفترات التضخم والانكماش التي تمر بها ، كما أنها من بين الأدوات التي تستخدم بها الدول النامية في التغلب على مشكلاتها الاقتصادية . ولتحقيق التنمية

الاقتصادية . بواسطة الضرائب في انحدار التناوب مضبط لاستهلاك ، ويتم تشجيع الاستثمارات ، وحماية الانتاج المحلي . فهي بذلك اداة تحفز على التنمية ، ووسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية .

وتعرف الضريبة بأنها اقتطاع نقدي من ثروات الاشخاص . تقوم بترخيص التناوب جبراً عليهم . دون حصولهم على نفع خاص في المقابل . وذلك بغرض تحقيق نفع عام .

ومن أنواع الضرائب ، "الضرائب على الدخل" - والضرائب على رأس المال ، والضرائب على التداون وعلى الاتفاقي (ومن الامثلة على ذلك - الضرائب على مبيعات معينة كضريبة استهلاك بعض المنتجات البترولية - والضرائب الجمركية)

4. الترامات الجزافية

الترامات هي عقوبات مالية تفرضها الدولة على المخالفين للقوانين والانظمة المنطبقة في البلاد . والهدف الاساسي من فرض الترامات هو ردع الاشخاص عن ارتكاب المخالفات (وليس الحصول على الإيرادات) وهو هدف اجتماعي . والاصل في الترامات توقيع العقوبة المالية على المخالفين ، كي يخرموا قوانين وانظمة البلاد ، ومثال ذلك - غرامات مخالفة السيارات لنظام المرور . وغرامات مخالفة الإقامة والخسنة . وغرامات مخالفة نظام الجمارك . وغيرها من الأنظمة .

(1) ونظراً لأهمية الضرائب ، فإن تمردنا كثيراً كتبت عنها في كتب مالية عامة . فهناك بحوث متعلقة باقتصاديات الضرائب ، والبحوث الخاصة بالاحكام والبيادر لغاية لتطبيق الضريبة ، والبحوث التي تتناول التنظيم الفني للضريبة - والبحوث التي تتناول لتنظيم تعسي للضريبة . والبحوث التي تتناول شرح احكام تسريع الضريبي في الشؤون معينة ولتن تطرق ، في هذا الكتاب لموضوعات الضرائب المذكورة أعلاه . وكضي مادة لقارئ من المراجع مكتوبة عنها ضمن كتب مالية العامة .

فيما يلي بعض المراجع التي تعالج موضوع الضرائب بالتفصيل ، احمل القارئ منها .

- حامد عبد المجيد دراز ، مالية العامة ، لاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، 1981م
- محمد الهادي النجار ، اقتصاديات النشاط الحكومي ، الكويت ، جامعة الكويت ، 1983م
- محمد سعيد فرهود ، علم مالية العامة ، الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1982م

وحصيلة الغرامات غير ثابتة . ويصعب التنبؤ بها ، وذلك بسبب ارتباطها بالمخالفات القانونية وجوداً وعمداً . وكما عُلّت حصيلة الغرامات ، زُقلت المخالفات القانونية ، فإن ذلك يدل على النجاح في فرض وتطبيق نظام الغرامات . ومن ناحية أخرى ، فإن ازدياد حصيلة الغرامات المالية - في بلد ما - يدل دلالة واضحة على انتشار في فرض وتطبيق الغرامات الرادعة ، وفي عدم احترام المواطنين للأنظمة والقوانين .

ولا تعتبر الدولة الغرامات ، من المصادر الخاصة للإيرادات وذلك بسبب قلّة حصيلة هذا المصدر ، وعدم انتظام إيراداته .

5. الإعانات والهبات

تستقر بعض الدول (الثامية) إعانات من دول أو مؤسسات اجنبية ، وتسمى هذه الإعانات بالإعانات الخارجية . وتساعد هذه الإعانات الدول (الثامية) في تنفيذ بعض المشاريع ، وفي سد العجز في موارثاتها . وتعتبر هذه الإعانات مصدراً من مصادر الإيرادات بالنسبة للدول ، التي تتلقاها (بينما تعتبر نوعاً من أنواع النفقات للدول التي تقدمها) وترتبط بعض الإعانات بشروط سياسية واقتصادية من الدول الاجنبية المانحة . ولهذا فإنه لا يمكن الاعتماد على الإعانات الاجنبية كمصدر هام من مصادر الإيرادات ، لأنها تكون احياناً عرقه لتوقف (

وتحصل المؤسسات العامة ، والسلطات المحلية (البلديات) في اقاليم الدولة على اعانات من الحكومة المركزية . وتسمى هذه الاعانات بالإعانات الداخلية، وتفيد هذه الاعانات السلطات المحلية في تغطية نفقاتها ، وتنفيذ مشاريعها ، وفي تقديم المزيد من الخدمات لسواطين في تلك الاقاليم

أما الهبات ، فهي المبالغ النقدية ، أو الممتلكات التي تُؤوّل الى الدولة نتيجة لانقطاع التوارث لها ، أو التي تُدفع أو تُقدم اختياراً ، بواسطة الافراد ، والشركات ، على شكل تبرعات . فواجهة حالات الحروب ، أو تكوارث ، التي تقع فيها البلاد .

(١) حامد عبد شجيد دراز - مرجع سابق . ص ٧٢٠

وتعتبر الاعانات والهبات من المصادر الثانوية للإيرادات العامة . وذلك لأنها قليلة الحصرية ، وغير منتظمة : في معظم الأحوال .

6. الإصدار النقدي

تستطيع الدولة ان تحصل على مزيد من الإيرادات بواسطة 'الإصدار النقدي' الجديد ، فتعهد إلى دار سك النقود بضرب عملات قيمتها المعدنية ، أقل من قيمتها الاسمية ، وتحقق بهذه الوسيلة ربحاً يعتبر مورداً من موارد الإيرادات للدولة . كما قد تعهد الدولة إلى البنك المركزي (أو مؤسسة النقد) بإصدار النقود الورقية⁽¹⁾ وتحقق عملية الإصدار ربحاً للبنك المركزي ، وبالتالي ربحاً للدولة ، لأن البنك المركزي هو بنك الدولة ، إلا ان على الدولة ان تكون حذرة عند حلونها من هذا المصدر من مصادر التمويل (إصدار الأوراق النقدية) فلا تغالي في عملية الإصدار ، لأن زيادة كمية النقود المتداولة من شأنها ان تؤدي إلى ارتفاع الأسعار ، وإلى انخفاض القوة الشرائية للنقود ، وإلى حدوث التضخم ، وينتج التضخم عن التوسع الكبير في إصدار النقود : فتزهد وسائل الدفع ، ويزداد لطلب الكني على السلع الاستهلاكية . زيادة لا يستجيب لها العرض انكلي لهذه السلع . وهذا مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار . وانخفاض القوة الشرائية للنقود . وإلى حدوث آثار اقتصادية سيئة . ويطلق على هذا الأسلوب في التمويل (الإصدار النقدي) مسمى 'التمويل بالتضخم'⁽²⁾ .

ومن الجدير ذكره ، ان الدولة قلما تلجأ إلى الإصدار النقدي . لتمويل جزء من النفقات العامة ، أو العجز في الميزانية . ولا تلجأ إلى هذا الأسلوب في التمويل . الا عندما لا تستطيع تغطية نفقاتها بواسطة الضرائب ، أو الرسوم ، أو مصادر الإيرادات العامة الأخرى .

7. القروض العامة

يقتصد بالقروض العامة للمبالغ النقدية التي تأخذها الدولة من المقترضين . سواء أكانوا أفراداً ، أو مصرفاً ، أو شركات ، وطنية أو أجنبية ، مع التزام الدولة ببرد

(1) حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سابق . ص 148

(2) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق . ص 281

تبايع المفترضة . ورفع الفوائد المستحقة عنها ، حسبما يتم الاتفاق عليه . وتقسم
 القروض الى عدة أنواع منها : قروض الداخلية ، وقروض الخارجية . والقروض
 قصيرة الاجل . ومتوسطة الاجل ، وطويلة الاجل . والقروض الاختيارية ،
 وقروض اجبارية . وتسمى النسببات ، على المعيار الذي يستند اليه في التقسيم .

وتخصص اعتماد الدولة ، على القروض العامة ، كمصدر من مصادر تمويل
 نفقاتها . فإليها تستند أساساً على إيراداتها العادية ، لتمويل نفقاتها . فهي تعتمد على
 ضرائب الرسوم والضمانات . وعندما لا تستطيع الإيرادات العادية تغطية نفقاتها
 (الدولة) ، فتلجأ لتستعين بالمصادر الأخرى لتغطية تلك النفقات . فهي قد تستعين
 بالقروض ، أو بالأعذار التقني . وهذه المصادر تسمى بالإيرادات غير العادية في الفكر
 المالي التقليدي . فلا تلجأ الدولة إليها إلا في الحالات الاستثنائية كحالة الحرب : أو عند
 قيام مشاريع ضخمة كالسنود . وفي خلاف هذه الحالات . فقد كان اللجوء إلى
 قروض يعتبر سبباً للدولة . وذلك بسبب اعتماد الاقتصاديين التقليديين بضرورة موازنة
 الموازنة . بحيث تكون النفقات العامة ، على قدر الإيرادات العامة . وذلك لأن الزيادة في
 النفقات على الإيرادات ، تكون سبباً في حصول ارتفاع تضخمي في الأسعار . وعلى
 ذلك . فإن الحدوث عاجز في الموازنة . والتجاء الدولة إلى الاقتراض لتغطية هذا العجز .
 لابد وأن يشار . بالموضوع الحسن . الذي يسير عليه النظام الاقتصادي

ونكسر . بعد سنوات الكساد الكبير . حدثت ثورة في الفكر المالي التقليدي .
 من وجهة النظر كبرى . كشفت عما في فكر التقليديين من الخطأ . وأصبح الفكر
 سردي . في نظرة الفكر المالي الجديد . إذ تنقرر دائماً موازنة الموازنة العادية بل إن
 في بعض الظروف . قد يكون من واجب الدولة إصدارات عاجز في موازنتها . وهذه
 الحالات الكساد التي تصيب اقتصاد البلاد . ويكون فيها الطلب الكلي
 منخفضاً ، ودون المستوى الذي يحقق التمثيل الكامل . وحتى تقوم الدولة بزيادة
 الطلب الكلي . وإعادة الانتعاش إلى مجدهما الاقتصادي . يجب عليها أن تحدث عجزاً
 في موازنتها . أي أن تزيد من مقدار نفقاتها . وتغطي هذا العجز بموارد غير عادية من
 بينها القروض .

ويتنسى للدول العامة ، فإن القروض تعتبر من الوسائل الهامة لتمويل مشاريع التنمية . فبواسطة القروض الخارجية يمكن تلافى النقص في المدخرات الوطنية ، كما توفر تلك القروض ، العملات الأجنبية التي تحتاج إليها عمليات التنمية .

د. الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية

سنعالج في هذا القسم بإيجاز الموضوعات التالية :

- 1- تطور الإيرادات في المملكة .
- 2- شركات الزيت العامة في المملكة .
- 3- عناصر الإيرادات العامة في المملكة .

وسنقدم شرحاً لها في عايلي

1- تطور الإيرادات في المملكة :

تعتمد المملكة العربية السعودية ، في الوقت الحاضر ، على مصادر متعددة من مصادر الإيرادات العامة ، تغذي من حصيلتها الخزنة العامة للدولة ، وتنفق منها على كافة وجوه الاتفاق فيها . وتعتبر إيرادات الزيت أهم مصادر الإيرادات العامة في المملكة . وقبل اكتشاف الزيت⁽¹⁾ كانت معظم إيرادات المملكة تأتي من رسوم الحج والعمارة ، والزكاة ، وحاصلات أملاك الدولة . وكانت هذه الإيرادات قليلة ، وغير

(1) تم اكتشاف الزيت في المملكة بطريق الصدفة ، إذ أتت بانه بينما كان فتيخ مبدان السليم وزير المالية سابقاً ، يقوم بجولة تفتيشية على فروع وزارة المالية في المنطقة الشرقية ، مروراً بـ الأحساء والدمقر وتفتيشاً ثم الجليل ، أحضر إليه بعض الأعراب صرة تحتوي على مادة سوداء هاراجة الكاز . فاهتم الشيخ بالأمور ، وعرض الأمر على جلالة الملك عبد العزيز . وبهدف ذلك وجود المهندس الجيولوجي الأمريكي (توبنسن) في المملكة فعرض عليه الموضوع ، فاهتم به ، فقام مع الشيخ بالتحفة ، على علاقة التي أخذت منها لعينة ، وأخذ المهندس بالتحفة على شاهدة من السكوبات جيولوجية المشجعة على وجود البترول ، وسافر بعد ذلك إلى سدان لتأصيل بشرى البترول بالمفروض معاً في هذا الشأن والحصول على عرض منها بخصوص استخراج البترول ، وبعدما بدأ تتفاوض مع الشركات لأجل استثمار زيت السعودية النظر : فهم يوسف العضيبي ، السعودية وتطورها حديث (دمشق ، مطابع الحلبرني 1967م) ص 31-30

كافية لسد احتياجات البلاد . وتعطي أئندم ميزانية للمملكة وهي ميزانية سنة (1350/1351 هـ) فكرة واضحة عن الوضع المالي للدولة في ذلك الوقت . فقد قدرت إيرادات المملكة وبنفقاتها بمبلغ (106) ملايين قرش أميري (أو ما يعادل 10.6 مليون ريال) .

وقد تحسن الوضع المالي للمملكة بعد اكتشاف الزيت واستخراجه بكميات تجارية . ففي عام 1933 منحت حكومة المملكة ، شركة استاندرد اويل أوف كنبهوريا (شركة ارامكو حانيا) امتيازاً لتنتقيب عن البترول في المنطقة الشرقية . وقد تمكنت هذه الشركة . بعد خمس سنوات من التفتيح ، من اكتشاف الزيت واستخراجه بكميات تجارية في عام 1938 م . ومنذ ذلك التاريخ أصبحت المملكة دولة مصدرة للزيت ، و أصبحت إيرادات الزيت من أهم مصادر الإيرادات فيها .

وقد فقد تم في عام 1938 م انتاج نصف مليون برميل . وفي عام 1939 م وصل الانتاج الى (4) ملايين برميل . ثم الى (5) ملايين في عام 1940 م . وانخفض الانتاج بعد ذلك ، بسبب ظروف الحرب العالمية الثانية : الى (3.1) مليون برميل في عام 1942 م . ثم ارتفع الى (4.8) مليون برميل في عام 1943 م ، و الى (7.8) مليون برميل في عام 1944 م . و الى (21.3) مليون برميل في عام 1945 م (بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية) . وقد أدى ازدياد الطلب على البترول ، و اكتشاف حقول جديدة ، الى زيادة انتاج البترول في المملكة : فوصل في عام 1953 م الى (845) ألف برميل في اليوم . وقد تابعت الزيادة في إنتاج البترول في الخمسينات ، والستينات ، والسبعينات ، واولئ ثمانينات الميلادية من القرن العشرين . فوصل الانتاج الى معدل (99) مليون برميل في اليوم سنة 1980 م . وأخذ بعد ذلك بالانخفاض الى أن وصل الى معدل (3.7) مليون برميل عام 1985 م (يعود أسباب الانخفاض الى ضعف الطلب العالمي على الزيت ، و الى انخفاض اسعارة)

(ويوضح الجدول رقم (9-1) إنتاج الزيت الخام في المملكة من عام 1972 .

(1985م)

جدول رقم (9-1)
إنتاج الزيت الحام في مملكة العربية السعودية
خلال الفترة من سنة 1973م-1985م.

السنة	الإنتاج	معدل الانتاج اليومي (ملايين البراميل)
1973	2710.0	6.01
1974	2772.6	7.39
1975	3,093.1	8.47
1976	2582.5	7.07
1977	3139.3	8.57
1978	3284.0	9.20
1979	3029.9	8.30
1980	3478.7	9.53
1981	3621.3	9.96
1982	3579.2	9.81
1983	2365.1	6.28
1984	1635.9	4.34
1985	1492.2	4.08
1986	1133.8	3.17

مصدر: التقرير السنوي عؤسه نقد العربي السعودي لعام 1986هـ (1985م).

2. شركات الزيت العاملة في المملكة

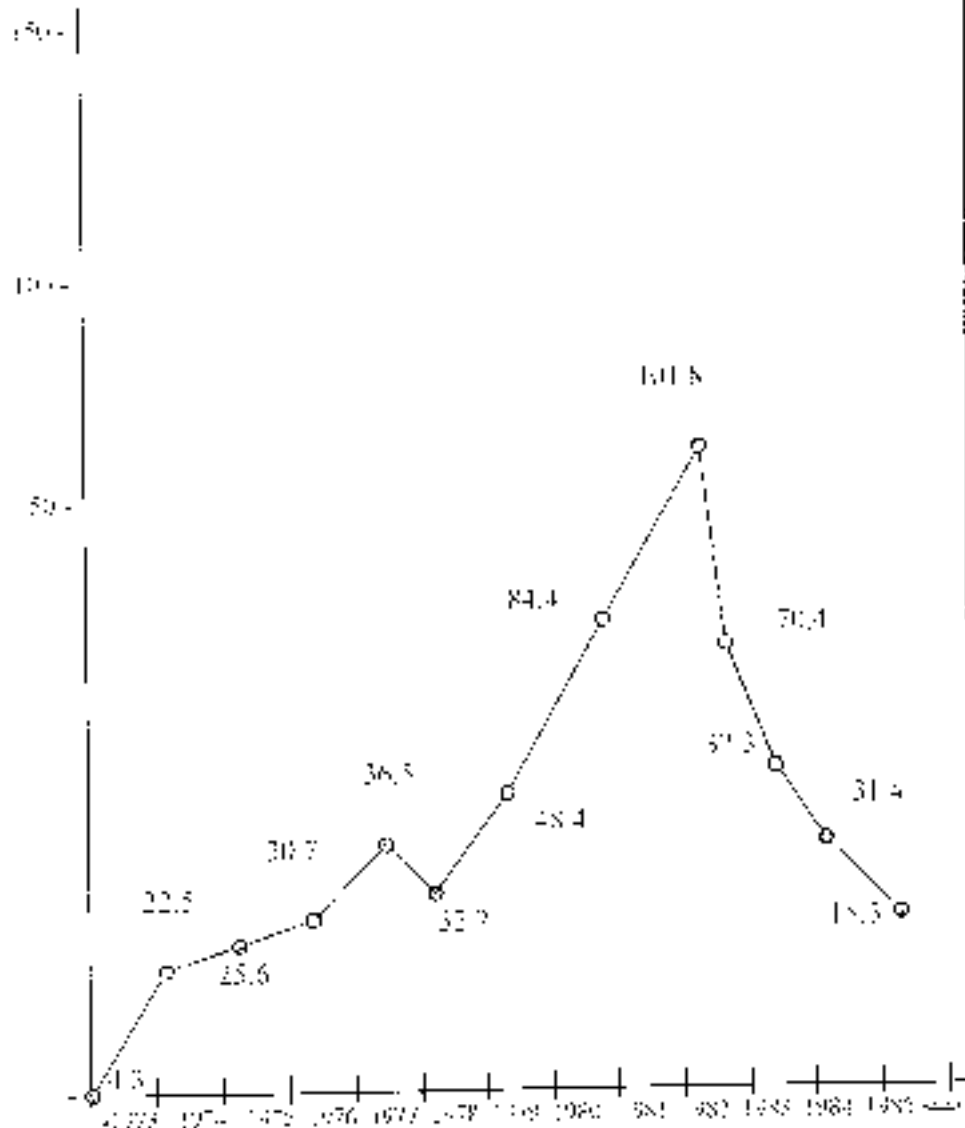
تقوم بعمليات التنقيب عن - واستخراج -زيت - في المملكة ثلاث شركات رئيسية وهي :

أ. شركة الزيت العربية الأمريكية (أرامكو) :

منحت امتياز التنقيب واستخراج البترول سنة 1933م ،⁽¹⁾ وتعتبر أكبر شركة منتجة للزيت في المملكة العربية السعودية ، وقد بلغت عائدات الزيت منها (49187) مليون دولار عام 1981م ، إلا أنها انخفضت سنة 1985م إلى (2662.5) مليون دولار ، وهذا ما يعادل نسبة (96.4) من إجمالي إيرادات الزيت في عام 1985م .

(1) مدة الامتياز لشركة أرامكو هي (66) سنة ، وبداية تاريخ الامتياز سنة 1933م

مليون دولار



شكل رقم (2.9) إيرادات المملكة العربية السعودية من الزيت من عام 1973 إلى عام 1985م

ب. الإيرادات الأخرى :

وهي الإيرادات المحلية التي تؤخذ على شكل ضرائب - ورسوم - وعوائد استثمار : وتظهر في الموازنة العامة للموتة تحت أبواب ، ضريبة المنتجات البترولية ، ورسوم الجمركية ، ورسوم الخدمات العامة ، ورسوم البريد والهاتف ، ورسوم الكهرباء ، والاوراق ذات القيمة ، والبيانات الحكومية ، والبيانات والاقساط ، والإيرادات المتنوعة ، والضكاة . ووصلت حصيلة الإيرادات الأخرى ، في السنة المالية (1401 / 1402 هـ) : إلى (39112) مليون ريال ، وبلغت نسبتها (10.7) من إجمالي الإيرادات في تلك السنة . وقد ارتفعت حصيتها في السنة المالية (1405 / 1406 هـ) ، فوصلت إلى (3823) مليون ريال ، وبلغت نسبتها (33.3) من إجمالي الإيرادات العامة في المملكة في تلك السنة (وهكذا نلاحظ أنه في الوقت الذي انخفضت فيه إيرادات الزيت وانخفضت نسبتها المتوقعة عن نسبة إجمالي الإيرادات العامة ، ارتفعت حصيلة الإيرادات الأخرى ، وارتفعت نسبتها ، وهذا مؤشر إيجابي يبين أن الإيرادات الأخرى (المحلية) أصبحت ذات أهمية كبيرة ، ضمن الإيرادات العامة في المملكة في المستقبل ، مما يقلل من الاعتماد ، بشكل كبير ، على إيرادات الزيت - ويؤدي إلى تنويع مصادر الدخل للمملكة) .

(انظر الجدول رقم (9 - 3) ، إيرادات المملكة العربية السعودية الفعلية

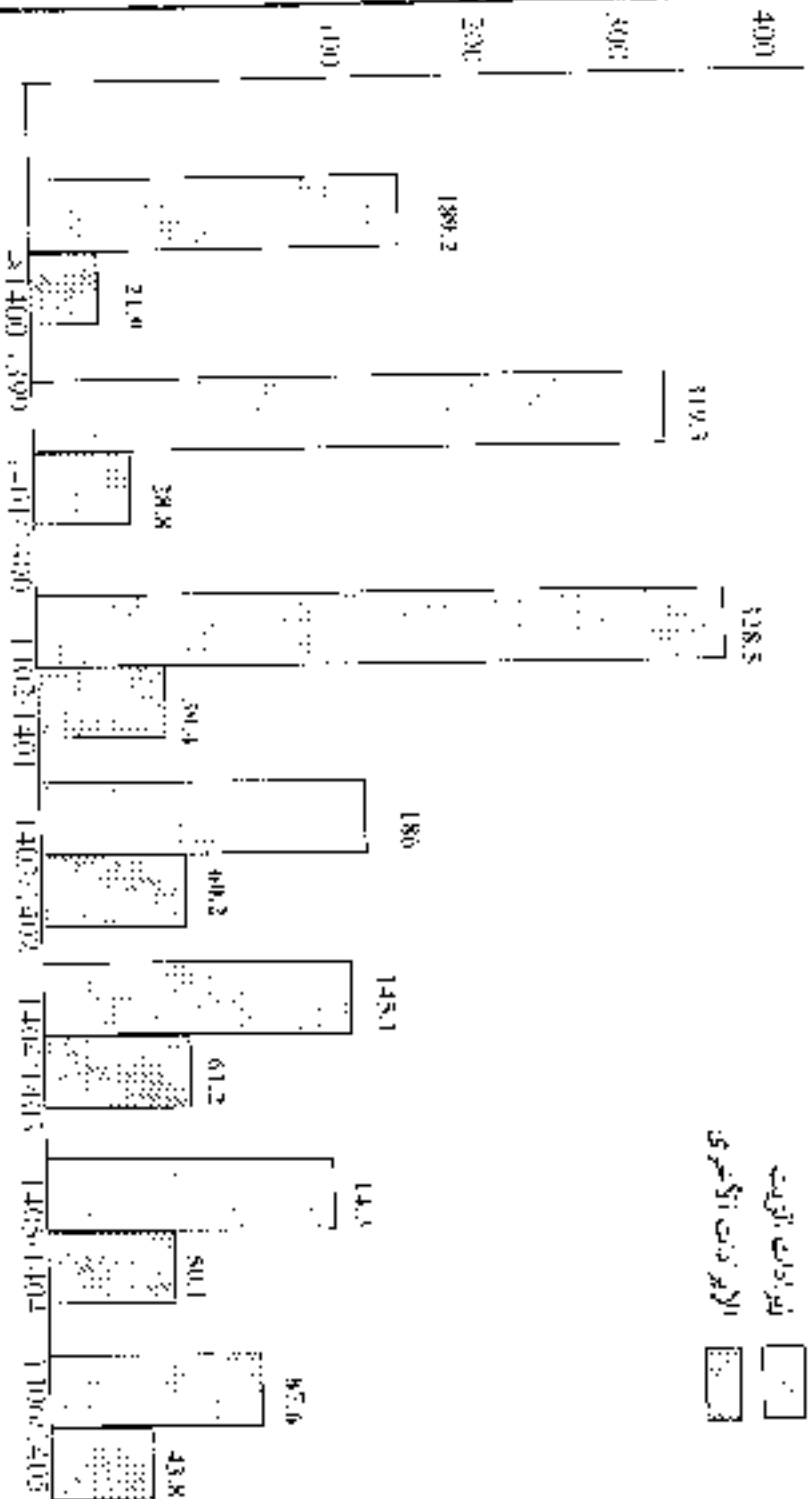
(1390 / 1400 هـ - 1405 / 1406 هـ) ، والشكل رقم (9 - 3)

عدد اوراق رقم (9) :
 المودت المالية المجموعه السعوديه للعامه 1395 هـ / 1400 م - 1406 هـ / 1411 م
 كعموله وبيانات من 1397 هـ / 1402 م لغى المصنف المرسوم الملكي رقم م / 29 - 1396 هـ / 1401 م بالمرافق الالزاميه الاخرى .

النسبه المئوية	مجموع اوراق الخدمه		الاوراق المسموه		مجموع اوراق الخدمه		النسبه المئوية
	النسبه المئوية	مجموع اوراق الخدمه	النسبه المئوية	مجموع اوراق الخدمه	النسبه المئوية	مجموع اوراق الخدمه	
100	100	100	100	100	100	100	100
100	100	100	100	100	100	100	100
100	100	100	100	100	100	100	100
100	100	100	100	100	100	100	100
100	100	100	100	100	100	100	100
100	100	100	100	100	100	100	100
100	100	100	100	100	100	100	100

التقرير السنوي للمؤسسة العامة للمصرف السعودى للعامه 1395 هـ / 1400 م

شهور ريال



شكل رقم 13-9: إنتاج النفط والآبار الأخرى النفطية في المملكة العربية السعودية من السنة 1906/1907 إلى 1915/1916

5. الآثار الاقتصادية للايرادات العامة

للايرادات العامة اثار كبيرة على: نشاط الاقتصادي في البلاد ، إذ تستطيع الدولة بواسطة استخدامها لعناصر الايرادات الرئيسية (وهي الضرائب - والقروض العامة) ان تدخّل وتؤثّر في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وستعالج في هذا القسم موضوعين أساسيين هما :

1. الآثار الاقتصادية للضرائب .
 2. الآثار الاقتصادية للقروض العامة .
- وستقدم شرحاً موجزاً فيما يلي .

1. الاثار الاقتصادية للضرائب

كان المنكرون الاقتصاديون التقليديون يرون ان الضريبة وسيلة للحصول على الايرادات اللازمة لتنفيذ نفقات الدولة العادية ، ولذا سادت في عهدهم فكرة حياد الضريبة . أما المنكرون الاقتصاديون المعاصرون فقد أخذوا ينظرون الى الضريبة كمادة من الأدوات السياسية المتألمة⁽¹⁾ تستخدمها الدولة . لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك تم التخلي عن فكرة حياد الضريبة ، واصبح الاهتمام بالتركيز على دورها في توجيه السياسة الاقتصادية لاجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي .

وستعرض فيما يلي الموضوعات التالية :

- أ. اثر الضريبة على النشاط الاقتصادي .
- ب. اثر الضريبة على الاستهلاك والادخار .
- ج. اثر الضريبة على الانتاج .
- د. اثر الضريبة على توزيع الدخل الوطني .

(1) السياسة المالية هي طريقة (كيفية) استخدام مختلف العناصر المالية (الايرادات والنفقات العامة) وذلك لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية (في الاستقرار والعدالة الكاملة) انظر ديباض تشيخ . مرجع سبق . ص 101 .

(2) بدم معرفة التأثيرات الاقتصادية للضريبة ، بشكل واضح ، دراستها مع التأثيرات الاقتصادية للنفقات العامة

وسنقدم شرحاً موجزاً لها في الآتي .

1. اثر الضريبة على النشاط الاقتصادي :

بحر الاقتصاد (الرأسمالي) بتقنيات وازمات اقتصادية تحدث بصورة متعاقبة ودورية ، فتحدث فترات ازدهار (رخاء وتوسع اقتصادي) . وعترات كساد (انكماش وازمة اقتصادية) . ويعود سبب هذه التقلبات حسب التحليل الكينزي - الى تغيرات في الطلب الفعلي . وتستطيع الدولة بتدخلها ان تحدث اتزاناً تعويضية هدفها تخفيف حدة التقلبات الاقتصادية . فوسيلة استخدام المصروفات (وهي من الادوات التي تستعين بها الدولة) لتدخل الدولة على النحو الآتي :

1. فترات الكساد : تصنف فترات الكساد بانخفاض الطلب الفعلي (عن مستوى التشغيل الكامل) . ولعلاج ذلك ، بواسطة الضريبة . فان الدولة تلجأ الى اجراء تخفيضات في الضرائب على دخول الافراد . ومنح إعفاءات ضريبية . مما يؤدي الى زيادة القوة الشرائية لدى الافراد وبالتالي الى ارتفاع في الطلب (على السلع والخدمات) . كما تقوم الدولة بمنح إعفاءات وتخفيضات ضريبية على الارباح (ارباح المنتجين) مما يساعدهم على زيادة معدلات الانتاج وبالتالي يتجمع على زيادة الاستثمار . وتبعاً لذلك فان الضرائب تعمل على رفع الطلب الفعلي للوصول الى مستوى التشغيل الكامل .

2. فترات الازدهار : تصنف فترات الازدهار . عادة ، بزيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي مما يؤدي الى ظهور ضغوط تضخمية . ولعلاج ذلك ، بواسطة الضرائب . فان الدولة تلجأ الى رفع نسب الضرائب على الدخول . وذلك لافتتاع اجزاء من دخول الافراد (نتجداً من قوتهم الشرائية ومن الطلب على شراء السلع والخدمات) وتحتفظ بها (كلياً ، أو جزئياً) دون اعادة انفاقها ، وبذلك تحقق فانضبا في الموارد العامة ، مما يساعد في التخفيف من لضغط على الاسعار . ومن ارتفاعها . ومن حدة التضخم . بشكل عام .

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سبق ، ص 426 .

ب. أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار :

تؤثر الضرائب ، بكافة أنواعها ، على الاستهلاك بشكل مباشر ، وذلك بتخفيض كمية النقود المتوفرة في أيدي الأفراد ، وشكل غير مباشر ، بالتأثير كمية السلع المعروضة للاستهلاك .

وتوضح ذلك ، فإن الضرائب المباشرة على دخول تفلل من كمية استهلاك الطبقات الغنية من السلع ، وتخفض من مدخراتها ، لأنها تقتطع اجزاء من دخول هذه الطبقات . أما السلع التي يقل استهلاكها فهي تلك السلع التي لا تمثل حاجة ملحة كسلع الاستهلاك الجاري . وبالنسبة للسلع الضرورية الأساسية (1) فتتأثر بتخفيض استهلاكها . ولذا فإن فرض ضريبة مباشرة على دخول الطبقات الفقيرة يرفعها في السحب من مدخراتها حتى تؤمن الاحتياجات الأساسية للحياة ، وهذا يؤدي بالتالي إلى تخفيض حجم مدخراتها (القليلة) .

وبخصوص الطبقات الغنية فالضرائب المباشرة على دخولها تقلل من كمية استهلاكها (2) لأنها تعودت على مستوى معيشة معين . ولذا فإن الضرائب تفلل من مدخراتها .

أما الضرائب غير المباشرة ، ومعظمها ضرائب على الاستهلاك ، فتؤثر تأثيرها على الاستهلاك على أنواع السلع التي تفرض عليها الضرائب (3) ، فإذا فرضت على السلع الكمالية (سلع الترفيه) فإن استهلاكها ينقص بمقدار كبير لأن الطلب عليها غير مرن .

أما السلع الضرورية ، فهي تنصف بانها ذات طلب غير مرن . ولذا فإن فرض الضريبة عليها لا يؤدي إلى نقص استهلاكها إلا بمقدار قليل جداً . وكذلك سلع الاستهلاك الجاري فإن الطلب عليها غير مرن ، إلى حد ما ، وينتج عن

(1) من الأثاث على سلع الاستهلاك الجاري ، الزين ، والسجاد ... وما شابهها من السلع .

(2) من الأثاث على سلع الضرورية الأساسية كالخبز ، ولوز ... وما يماثلها من السلع .

(3) محمد وديع بلوي ، مرجع سابق ، ص 54 .

(4) محمد وديع بلوي ، مرجع سابق ، ص 51 .

فرغم الضريبة عليها إلى انخفاض الحاصل في السلع الضرورية عند فرض الضريبة عليها .

وتؤثر الضرائب غير المباشرة على الكمية المعروضة من السلع ، فإذا فرضت ضرائب إنتاجية عالية على إنتاجية بعض السلع الاستهلاكية فهذا من شأنه أن يدفع أصحاب رؤوس الأموال إلى تحويلها إلى إنتاج سلع أخرى تكون الضرائب عليها منخفضة .

وبخصوص أثر الضريبة على الادخار فهي ، شكراً عام ، تقلل من الادخار الخاص ، فهي تقلل من ادخار الطبقات الفقيرة ، ومن ادخار تطبيقات الضريبة ، لأن الإنسان لا يميل إلى الادخار إلا بعد أن يحقق مستوى (معيناً) مناسباً من الاستهلاك يكفل له تأمين المطالب الأساسية للحياة .⁽¹⁾

ج. أثر الضريبة على الإنتاج

تؤثر الضريبة على الإنتاج من خلال أثرها على الحجم الكلي للإنتاج ومن خلال أثرها على نماذج الإنتاج (أو على شكل الإنتاج) .

وبالنسبة لأثر الضريبة على الحجم الكلي للإنتاج فإن ذلك يتضح من خلال تأثيرها في القدرة على العمل والرغبة فيه ، وعلى تكوين المدخرات ، وعلى الاستثمار فالضرائب المباشرة التي تفرض على دخول الطبقة العاملة ، وكذلك الضريبة غير المباشرة التي تحرم هذه الطبقة من بعض ضرورات الحياة ، فإنها تقلل من كفاءة وقدرة العمال على العمل . وبالتالي تضعف مقدراتهم على المساهمة في الإنتاج . وكذلك تضعف الضرائب من احتافز على الادخار ولا سيما عندما تكون مفروضة على أصحاب المدخول الكبيرة الذين يوجد لديهم أموالاً مخصصةً بمدخراتهم⁽²⁾ . وحيث إن الضرائب تؤثر في القدرة على العمل ، وفي تكوين المدخرات ، فإنها تؤثر بالتالي بالتالي على الاستثمار (لأن حجم الاستثمار يعتمد على الادخار ، وطاقة العمل ، وبعض العوامل الأخرى) .

(2) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 110 .

(1) محمد وديع بنوي ، مرجع سابق ، ص 25 .

وقبما يتصلق بالنسبة لآثر الضريبة على نماذج الانتاج ، فيظهر ذلك عند فرض ضريبة على بعض فروع الانتاج دون البعض الآخر ، أو فرضها على جميع فروع الانتاج بنسب مختلفة . فهذا من شأنه ان يؤدي الى توجيه المنظمين (المنتجين) نحو الفروع غير الخاضعة للضريبة . أو المفروض عليها . الضريبة بسعر (نسبة) اقل (كي لا تنقص ارباحهم)¹⁴¹ . ويؤدي هذا بالتالي الى نقص عرض السلعة (المفروض عليها الضريبة) . وهكذا فإنه يمكن استخدام الضريبة كأداة لتوجيه الاستثمار (وكافة عناصر الانتاج) الى الفروع الانتاجية المرغوب فيها . وايضا عن الفروع الانتاجية غير المرغوب فيها . وذلك عن طريق إعفاء فروع لاويل من الضريبة أو تخفيضها لضريبة خفيفة وفرض ضريبة مرتفعة على الفروع الاخرى)¹⁴² أما الضرائب الجمركية فتستخدم . حيانا . لاعراض حماية الصناعة الوطنية . إذ فرضت بشكل مرتفع على السلع الاجنبية المستوردة . وبهذا فانها تساعد على توسيع وإزدهار الصناعة الوطنية

د. اثر الضريبة على توزيع الدخل الوطني

تستطيع الدولة ان تتدخل في إعادة توزيع الدخل الوطني بين افراد المجتمع ، وفي تقليل التفاوت بين الطبقات . وذلك بواسطة استخدام الضرائب المباشرة التصاعدية على الدخل .¹⁴³ والضرائب التركبات . والضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية

فان الضرائب المباشرة التصاعدية على الدخل ، والضرائب العالية على التركبات (الارش) ، وعلى زيادة قيمة رأس المال¹⁴⁴ (انعقارية أو منفوعة) والضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية ، تؤدي جميعا الى اقتطاع اجزاء من دخول الطبقات الغنية . ومن التركبات الكبيرة ، ولحرفا الى الدولة ، ثم تقوم

141) الأ. ا. احتشوا في نقل عبء الضريبة الى غيرهم .

142) محمد سعيد فرهود . مرجع سابق . ص 476

143) محمد سعيد فرهود . مرجع سابق . ص 252

144) محمد سعيد فرهود . مرجع سابق . ص 278

الدولة ، بواسطة موازنة العامة . بانفاق حصيلتها مجتمعة ، على الاعانات والخدمات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة ، وبذلك تساعد الضريبة في تحقيق اهداف اجتماعية . تتمثل في تضيق الفجوة بين الفقراء والاعنياء ، وفي تقليل حدة التفاوت في الثروات والسخون بين طبقات المجتمع ، وتساهم في تحقيق التوازن الاجتماعي¹ في البلاد .

2. الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تغيرت النظرة حاليا للقروض العامة² ، فاصبح ينظر اليها حسب الفكر المالي الحديث ، على انها أداة من ادوات السياسة المالية ، تستخدمها الدولة لاجل تحقيق التشغيل الكامل وللمواجهة لحالي الكساد والتضخم . ففي حانة الكساد ، حيث تنفسي البطالة بين العاملين ، ويكون الطلب الكلي منخفضاً ودون مستوى التشغيل الكامل ، فان الدولة تزيد نفقاتها العامة (عن ايراداتها) وتغطي الزيادة (تعجز) بواسطة القروض العامة . وبذلك تدعم القوة الشرائية ، وترفع الطلب النقدي . أما في حانة التضخم ، حيث يرتفع الطلب على السلع والخدمات ، فان الدولة ، بواسطة بيع سندات ، للقروض العامة ، تقوم بامتصاص قسم من الاموال (التي بين ايدي الافراد والشركات) ، وبذلك تخفض الطلب الفعلي على السلع والخدمات ، وتخفف بالتالي من حدة التضخم في البلاد ، وبكذا نلاحظ ان القروض العامة أصبحت تستخدم كأداة تستعين بها الدولة لاجل اثار اقتصادية واجتماعية ، ولتوضيح الآثار الاقتصادية والاجتماعية للقروض العامة فاننا سنناقش الموضوعات التالية :

أ. مصادر القروض العامة والذخا .

ب. أثر القروض العامة في الاستهلاك وفي الادخار .

(1) حديث موضوع التوازن الاجتماعي بشكل اوسع في النص الغام (الفصل العشر من هذا الكتاب)

(2) كانت النظرة القديمة الى القروض العامة ، حسب الفكر المالي التقليدي ، تقوم على اساس اعتبار القروض العامة وسيلة غير عادية لتسويل نفقات الموازنة العامة غير العادية ولا بلجا اليها إلا عندما تزيد النفقات عن الإيرادات العامة العادية .

(3) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 48

- ج اثر القروض العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني .
 د. الآثار المترتبة على سبب القروض العامة .

ونقدم فيما يلي توضيحاً لهذه الموضوعات

1. مصادر القروض العامة واثارها:

يتوقف اثر القروض العامة في النشاط الاقتصادي الكلي على عدة عوامل أهمها مصدر الأموال المترتبة . فمصادر الخصون على القروض العامة تتبداً اثاراً مختلفة على النشاط الاقتصادي (في مرحلة الاكتاب في القروض) رينين فيما يلي أهم مصادر القروض لندوة وثائرتها:

1. الاقتراض من اموال الافراد:

تحصل الدولة، احياناً، على القرض من مدخولات الافراد، المكتسزة (التي كانت معطلة وبعبارة عن النشاط الاقتصادي) وفي هذه الحالة، فان القرض يؤدي الى زيادة تيار الانفاق التقني، ولى زيادة الطلب الفعلي، وبالتالي توسيع دائرة النشاط الاقتصادي (بذمن اثر المضاعف (المضارب) والاتجاه نحو التشغيل اشد). أما اذا كان القرض من مدخولات الافراد الموظفة في استثمارات خاصة، فان القرض يؤدي الى تغيير اجهة التي تقوم بالاستثمار، فتصبح الدولة (القطاع العام) هي التي تقوم بالاستثمار بدلاً من القطاع الخاص، وهذا قد يؤدي الى حصول اثار انعكاسية في الاستثمار الخاص (لانه يترتب عن القرض انخفاض في كعبة الاموال التي يملكها الافراد والناجاة للاستثمار في المشروعات الخاصة).

2. الاقتراض من بنوك الادخار وشركات التأمين:

يؤدي حصول الدولة على القرض من بنوك الادخار وشركات التأمين الى حصول اثار انعكاسية في الاستثمار خاص، لان هذه المؤسسات تدخر معظم موجوداتها في وراثة مالية مختلفة، وهذا فبان توظيف اموالها في سندات القرض العام، يتم على حساب توظيف هذه الاموال في مجالات لقطاع الخاص المختلفة.

(1) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 481.

(2) لخير لندوة فبسات اعالية، ص 101، عني حوشف ادخالها في سندات القرض العام.

3. الافتراض من البيروك التجارية ومن البنك المركزي :

يؤدي حصول الدولة على افتراض من البيروك التجارية ومن البنك المركزي إلى آثار توسعية . وذلك لأن هذه المؤسسات المالية تستطيع بحداث قوة شرائية جديدة تضاف إلى تلك التي كانت من قبل موجودة في التداول (وذلك عن طريق الافتراض الاضفي على الاحتياطي بالنسبة لبيروك تجارية . بحسب فريق الاصدار النقدي الجديد بالنسبة للبنك المركزي) . وبذلك لا يترب على الافتراض من هذه المؤسسات في التبروف . تبادلية . أية آثار تكبائية . وذلك لأن القوة الشرائية المستخدمة في شراء السندات العامة هي قوة شرائية جديدة . ولا تفحص من القوة الشرائية الموجودة سابقا . وبذلك لا يتأثر الاستثمار الخاص نتيجة للافتراض العام (بل قد يكون لذلك آثار توسعية . ما دام لدى هذه البيروك احتياجات نقدية زائدة)⁽¹⁾ .

ب. الافتراض من الخارج :

يصح الافتراض من الخارج قوة شرائية جديدة تحت تصرف الدولة . ما من ثم فإنها تثار من ثمة توسعية على الاقتصاد الوطني . وتحدث الآثار التوسعية إذا اردت قيمة الصرف من الخارج لدى البنك المركزي أو البيروك التجارية⁽²⁾ أن تبتاع قيمة الفروض لدى البنك المركزي يرفع حجم ودائعه ويمكنه من زيادة الاصدار النقدي الجديد . كما ان ابتاع قيمته لدى البيروك التجارية يمكنها من توسيع نطاق الائتمان . وقد تستخدم الفروض الأجنبية في شراء سلع من الخارج . وهي هذه اشارة على الآثار المترتبة على ذلك تختلف تبعا لنوع السلع في الداخل . وتجد ناتفي من ارتفاع الاسعار . ما إذا كانت تلك السلع إنتاجية . فإنها تعمل على التوسع في الاستثمار . وفي رفع مستوى الدخل الوطني .

ب. اثر القروض العامة في الاستهلاك وفي الادخار

تسمح القروض العامة على الادخار . وتقلل الميل للاستهلاك . وذلك عن طريق منح الافراد مزايا كبيرة تخريبهم على شراء سندات القروض العامة . فسي

(1) عدوان محمد حنين . مرجع سابق . ص 285

(2) عبد الستار عبد الرحمن عبد فريد . مرجع سابق ص 207

فترات الحروب والازمات يزداد الميل للاذخار في القروض العامة وذلك بسبب قلة مجالات الاستهلاك . واحيانا بسبب الالتزام عندما تصدر الدولة قرضا اجبارياً⁽¹⁾ .

ويلاحظ ، في بعض الاحيان ، ان اصدار القروض العامة قد يزيد من الميل للاستهلاك ويكون ذلك في اوقات التضخم ؛ اذ يشعر الافراد ان اكتابهم في القروض العامة سيؤدي الى انخفاض القيمة الشرائية لنقود التي اكتبوا بها ، فيمتحبون ان شراء السلع الاستهلاكية بدلاً من شراء السندات العامة .

ج. اثر القروض العامة في توزيع الدخل الوطني

يعتمد تأثير القروض العامة في توزيع الدخل الوطني على امرين رئيسيين هما .
 اثر انفاق القروض ؛ والرديف فوائد القروض . وبخصوص اثر انفاق القروض العامة على توزيع الدخل الوطني فيعتمد ، بشكل أساسي ، على المستفيدين من هذا الانفاق (بمعدل الانفاق زيادة في الدخول الفعلية لهم) . فاذا كان معظم المستفيدين من زيادة الدخول من الطبقات المتوسطة والفقيرة ، فان انفاق القروض لتقترضه ينتج عنه تقريب في توزيع الدخول بين الطبقات المختلفة في المجتمع . اما اذا ترتب على زيادة الانفاق (انفاق نقود القروض) زيادة في القود الشرائية بنسبة اكبر من زيادة كمية السلع والخدمات . فانه قد يؤدي الى التضخم ، وبذلك ترتفع الاسعار ، وتوزع الدخول الجديدة في غير صالح الطبقات المتوسطة والفقيرة⁽²⁾ .

أما بالنسبة لاثر دفع فوائد القروض على توزيع الدخل الوطني فيعتمد على عنصرين هما . الطبقة المائكة لسندات القروض ، وعلى مصدر تمويل فوائد القروض . فاذا كانت معظم السندات مملوكة من قبل الطبقات المتوسطة والفقيرة فان اعادة توزيع الدخل الوطني تتجه الى تقليص التفاوت بين الطبقات الاجتماعية . كما اذا كانت غالبية السندات مملوكة من قبل الطبقة ثنية فان اعادة توزيع الدخل تتجه الى تقليص التفاوت بين الطبقات الاجتماعية . ما اذا كانت غالبية سندات مملوكة من قبل الطبقة الثنية

(1) محمد سعيد فرهود . مرجع سابق ، ص 51 .

(2) عادل احمد حشيش . مرجع سابق ، ص 79 .

فإن إعادة توزيع الدخل توجه إلى زيادة التفاوت بين الطبقات وبخصوص مصدر تمويل فوائد القروض. فإذا كانت الفوائد تمويل من حصيلة الضرائب التصاعدية فإنه يترتب على دفع الفوائد إعادة توزيع من الطبقات الغنية (التي تتحمل غالبية عبء انضيمية) إلى الطبقات المتوسطة والفقيرة. وبذلك فإن أثر القروض بالنسبة لإعادة توزيع الدخل الوطني يميل إلى تقليل حدة التفاوت وإلى تحقيق مزيد من التمازج في الدخل بين الطبقات لاجتماعية. وعكس ذلك يحدث إذا كانت فوائد القروض تُمول من الضرائب التصاعدية النسبية أو من الضرائب الاستهلاكية⁽¹⁾ فإنه يترتب على ذلك أن تتحمل الطبقات المتوسطة والفقيرة غالبية العبء، ومن ثم، فإن أثر القروض في إعادة توزيع الدخل الوطني يتجه إلى زيادة حدة التفاوت بين الطبقات الاجتماعية.

د. الآثار المترتبة على تسديد القروض العامة

تعتمد الآثار الاقتصادية الناتجة عن تسديد القروض العامة على مصدر تسك القروض، فقد تكون قروضاً داخلية، أو قروضاً خارجية، وسوف نوضح آثارها في الآتي:

1. آثار تسديد القروض الداخلية:

يترتب على قيام الدولة بسداد القروض الداخلية إلى زيادة القوة الشرائية لدى حملة سندات هذه القروض، وإلى إعادة توزيع الدخل الوطني بين فئات المجتمع⁽²⁾.

أما بالنسبة لآثار تسديد القروض الداخلية على الاقتصاد ككل فقد يكون له آثار إيجابية أو تضخيمية⁽³⁾ ويعتمد ذلك على مصدر الاموال المستخدمة في سداد القروض. فإذا كان مصدرها الضرائب غير المباشرة (وهي الضرائب التي يتحمل عبئها عادة الطبقات الفقيرة) فيترتب على ذلك تمويل القوة الشرائية من طبقة ميلها نحو الاستهلاك كبير، إلى طبقة قد تكثر هذه الاموال ولا تنفقها.

(1) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 481-482

(2) وضحنا في القسم السابق أثر القروض العامة في توزيع الدخل الوطني

(3) عادل احمد حشيش، مرجع سبق، ص 290

وبالتالي يتأثر الاقتصاد حادة عن الانكماش . ويظهر الانكماش ايضاً في حالة
ثقل المستندات بواسطة البنوك التجارية أو البنك المركزي . ذ انه قد يترتب على
ذلك تحوير مستندات البنوك الى حياضات غير مستثمرة تقلل من القوة
الشرائية لوجوده . لانه اذ قامت هذه البنوك ، نتيجة لراكمة احتياضها بتوسيع
التمويلي . فان ذلك قد يؤدي الى الترتيقضية ما لم يقابل هذا التوسع في الائتمان
زيادة في حجم الإنتاج .

2. آثار تسديد القروض الخارجية

تشكل قروض الخارجة عبئاً حقيقياً على الاقتصاد الوطني للدول المتقدمة .
ذ يتعين عليه رد أصل القرض ودفع فوائد، على تداين الأجنبي ، كما يتطلب
قطعاً اجراء من القوة الشرائية للمجتمع . من المستفيدين أو المستثمرين في الدخل
القطعاً جزء من إجمالي ناتج الوطني و التداين الأجنبي (لحويله الى الخارج وقد
يؤدي ذلك الى زيادة العبء الضريبي على المواطنين . وعند سداد القرض بالتد
الأجنبي فان ذلك يشكل ضغطاً على ميزان المدفوعات . لان الدولة المتقدمة قد لا
تستطيع تغيير مبالغ نظوية الا اذا تمكنت من مصادر حرة من نتائجها الى الخارج
بههدف حصول على نقد اجني تمكثها من دفع أصل القرض والفوائد المستحقة عليه .
وبذا يمكن القول ان القروض اعمامة خارجية تشكل عبئاً حقيقياً على الاقتصاد
الوطني . كما انه قد يترتب انكماشاً عليه من خلال تسرب قسم من القوة الشرائية
لمجتمع الى الخارج . وهذا يستوجب على الدول المتقدمة افس التدويل
الذامية (توجيه قروض الاجنبية الى استثمار في مشروعات التنمية الاقتصادية
التي تؤدي الى زيادة الانتاج . ورفع مستوى الدخل الوطني . ونتاج السلع التي
يزيد اقبال عليها في الخارج للاستفادة بها في سداد القروض . كما يتوجب على
الدول المتقدمة ان لا تستخدم قروض الاجنبية لتغطية النفقات الاستهلاكية غير
المنتجة .

1- عبد الخالق عبد الرحمن مد ظله . مرجع سابق . ص 311

2- محمد سعيد فرحان . مرجع سابق . ص 191

أسئلة المناقشة

1. وضع المقصود بالآيرادات العادية والآيرادات غير العادية وبين الفرق بينهما ؟
2. اشرح الفرق بين الآيرادات لأصبية والآيرادات مشتقة ؟
3. اذكر أهم مصادر الآيرادات العامة للدولة في عصر الحاضر موضحاً مدى اختلاف كل منها باختلاف سلوك الشعب ؟
4. ما هو المقصود بالمالكة للدولة الخاصة ، واذكر أهم مصادر تلك الاملاك ؟
5. اوضح مفهوم الرسم ، والضريبة ، وبين الفرق بينهما ؟
6. تكلم عن مصادر الآيرادات العامة في المملكة العربية السعودية وبين أهمية كل منها ؟
7. تستخدم الضريبة كأداة من أدوات سياسة مالية ، وتستخدم فيها المبرنة من جهة حالات الكساد والتضخم ، ووضح ذلك ، وبين لأجراءات نظريته التي يمكن ان تستخدمها الدولة لمواجهة هذه الحالات ؟
8. اشرح أثر نظرية على الاستهلاك ، والإدخار ، والإنتاج ؟
9. ناقش أثر الضريبة على إعادة توزيع الدخل الوطني ؟
10. ناقش الأثار الاقتصادية للتدوؤس العامة الداخلية ؟
11. اشرح أثر تدوؤس العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني ؟
12. ناقش بالتفصيل الأثار الاقتصادية للتدوؤس العامة الخارجية ؟

المقارنة أداة للتوازن المالي والإقتصادي والاجتماعي

تأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد

الموازنة العامة والتوازن المالي

الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي

الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي

أسئلة مناقشة

الفصل العاشر

الموازنة أداة للتوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي

تعتمد الموازنة العامة في أية دولة من دول العالم ، على الاقتصاد الوطني ، بشكل أساسي ، وهي تتأثر به ، وتؤثر فيه ، ومن الملاحظ ، أن حجم الموازنة العامة قد كبر كثيرا ، في معظم دول العالم ، ولا سيما في الخمسة عشر عامًا الماضية ، وكان ذلك نتيجة لتغيرات التي حدثت عدد من وظائف الدولة ، فلم تعد وظائفها مقتصرة على الوظائف الأساسية المتزايدة (توفير الأمن ، والدفاع ، والمثاقفة) بل أضحت إليها وظائف أخرى جديدة ، كالتعليم ، والصحة ، والرفاهية الاجتماعية ، (وأصبحت الدولة تقوم بالوظائف الأساسية بالإضافة إلى وظائف إضافية) فوالوظائف التقليدية الأساسية ، وأدى ذلك إلى زيادة في حجم النفقات العامة ، وزيادة في حجم الإيرادات ، ولكن في معظم الموازن العامة .

وقد أدى هذا إلى كبر حجم الموازنة العامة ، وزيادة أهميتها ، وبخاصة في الدول النامية ، فباتت الموازن العامة أداة للتوازن الاقتصادي والاجتماعي ، وعظمت تأثيرها على المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، وبما أصبحت الموازنة العامة تعتبر أداة تستخدم الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والاجتماعية التي يتبناها ، كما أنها أصبحت تعتبر وسيلة أساسية لتأمين الاستقرار المالي والاقتصادي والاجتماعي ، وتحقيق معدلات نمو اقتصادية مرضية في البلاد ، واستثمار في شتى المجالات ، بحيثلا تشملها الدور الموازنة العامة في تحقيق التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي ، وسنناقش الموضوعات التالية :

أ- تأثير الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد .

ب- الموازنة العامة وتوازن الميزانية .

ج- الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي .

د. الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي .

ونقدم فيما يلي توضيحاً لهذه الموضوعات .

أ. تأثير الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد

تتأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد ، فهي تعتمد على اقتصاد البلاد . إذ تقطع شمساً عنه عن طريق الرسوم والضرائب المفروضة على قطاعاته المختلفة (الصناعي والتجاري والزراعي) ، لتتفق على أوجه الاتفاق المتنوعة في الموازنة العامة . ويلاحظ حصول زيادة في الإيرادات العامة في فترات الازدهار الاقتصادي ، كما يلاحظ حدوث انخفاض في حصيلتها في فترات الركود الاقتصادي والازمات الاقتصادية .

والتجارة الخارجية تأثير كبير على إيرادات الموازنة العامة ، فالضرائب الجمركية أصبحت تعتبر مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات للدولة ، ويلاحظ أن حصيلة الجمارك ترتفع في فترات الازدهار الاقتصادي ، حيث يكثر الاستيراد . وتقل في فترات الركود الاقتصادي حيث تنخفض حركة الاستيراد . كما أن الخروب تقل من حصيلة الضرائب الجمركية ، وذلك بسبب انخفاض حجم الاستيراد . وبسبب انخفاض التعريفات الجمركية (أحياناً) أثناء فترات الحرب

والأحوال الاقتصادية الخارجية ، في الدول التي تتعامل معها الدولة تأثير على الموازنة العامة ، فإذا كانت اقتصاديات تلك الدول في حالة ازدهار فإن الإيرادات العامة تزيد عن طريق زيادة كمية الصادرات إلى تلك الدول (مثل تصدير البترول والمواد الخام وغيرها) . وتقل في فترات ركود الاقتصاد ، حيث تنخفض حركة الصادرات . وتنخفض (أحياناً) أسعار المواد المصدرة إليها .

ب. الموازنة العامة والتوازن المالي

يقصد بالتوازن المالي للموازنة العامة⁽¹⁾ في تفكير المائي التقليدي . هو أن تتساوى النفقات العامة العادية فيها مع الإيرادات العامة العادية سنوياً . فلا يكون في

(1) في مبدأ التوازن المالي للموازنة العامة على المفكرة التقليدية القائمة بأن موازنة الدولة لا دخل لها في حياة الاقتصادية (محميد ، أ. وإذا تأثر التوحيد الذي ها على الحياة الاقتصادية هو تأثير 77

الموازنة العامة عجز ولا فائض ، وعلى الموازنة ان تحافظ على هذا التوازن في حالتي الازدهار والكساد الاقتصادي .

وامتداداً الى مبدأ التوازن المالي فانه يتوجب على معدي الموازنة العامة -كسي لا يخلل التوازن- ان يتبعوا في حالة الازدهار الاقتصادي (حيث تزيد الايرادات العامة) أحد أمرين :

1. إما زيادة النفقات العامة بنسبة زيادة الإيرادات العامة (المتوقعة) .

2. أو إلغاء أو تخفيض بعض الضرائب بنسبة زيادة الإيرادات العامة (المتوقعة)

ومن الواضح ان تنفيذ أحد هذين الأمرين قد يضر بالاقتصاد الوطني . على المدى البعيد ، ولا يساعد في العودة الى التوازن الاقتصادي . لأن زيادة كمية النفقات العامة في الموازنة تساعد على زيادة حالة الازدهار ، فترتفع تبعاً لذلك ويحدث التضخم ، كما ان إلغاء أو تخفيض بعض الضرائب قد يؤدي في عودة قسم من الإيرادات العامة (الذي كان سيتمتع بموجب الضرائب) الى حقل القطاع الخاص ، في الوقت الذي لا يكون هذا القطاع بحاجة اليه مما يؤدي (ايضاً) الى ارتفاع الاسعار وحدوث التضخم .

أما في حالة الكساد الاقتصادي (حيث تنخفض الإيرادات العامة) فانه يتوجب على المسؤولين عن اعداد الموازنة العامة ، انطلاقاً من مبدأ التوازن المالي للموازنة : ان يتبعوا من أجل المحافظة على التوازن المالي أحد أمرين :

1. إما تخفيض النفقات .

2. أو زيادة الضرائب .

ومن المعلوم ان تنفيذ أحد هذين الأمرين قد يضر بالاقتصاد الوطني ، على المدى البعيد ، ويتنافى مع المصلحة العامة للبلاد . لأن تخفيض النفقات العامة في

-=سبب ناتج عن العجز في حالة وقوعه ، إذ يؤدي الى زيادة حجم الدين العام عندما يغطي عن طريق الاقتراض ، والى التضخم اذا غطي عن طريق الإصدار النقدي الجديد . انظر : حسن عوضه ، مرجع سابق - ص 321

مرحلة الكساد الاقتصادي يؤدي الى ارتفاع نسبة البطالة - ولى تماقم الازمة الاقتصادية واشتداد حدتها . في الوقت الذي يتطلب الوضع الاقتصادي زيادة في النفقات العامة . وتنفيذ العديد من المشاريع لكثرة تأمين العمل للمواطنين وتوفير قوة شرائية جديدة لهم .

كما ان زيادة الضرائب . في حالة الكساد الاقتصادي . تساعد في ازدياد حدة الازمة . لان الضرائب تقطع قسماً من دخول المكثفين . وتحولها الى الدولة . وبذلك تحرم هؤلاء المكثفين من استخدام بعض امكانياتهم المالية التي هي بحاجة ماسة اليها لاستخدامها بما يوافقها لشراء سلع وخدمات . أو باستثمارها .

كما سبق . يتضح ان اتباع سياسة التوازن المالي (البحث) بموازنة العامة حسب مفهوم الفكر المالي التقليدي . تضر احياناً . بالاقتصاد الوطني . على المدى البعيد . وهذا يسمح للفكر المالي الحديث بالخروج على مبدأ توازن الموازنة السنوي . وذا كان الهدف هو معالجة مشكلات الاقتصاد الوطني . وحل الازمات . نظارة عليه . وأصبح الاهتمام بالتوازن الكلي العام والذي يعتبر التوازن المالي احد ركائزه الأساسية⁽¹⁾

ج . الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي⁽²⁾

حدث في الآونة الأخيرة (كما بينا سابقاً) تغير بالنسبة لموضوع الموازنة العامة . فلم يعد ينظر إليها بأنها موزنة مالية محضة . تعنى بتوازن النفقات والإيرادات . وإنما عابدة لا تأثير لها على الأوضاع الاقتصادية في البلاد . بل أصبح ينظر إليها على أنها جزء هام من الاقتصاد الوطني (تصل نسبتها أحياناً في 10 / من الدخل الوطني أو

(1) غنار شلي . مرجع سابق . ص 216

(2) عادل احمد حنبل . مرجع سابق . ص 121

(3) يقصد بالتوازن الاقتصادي (تمالية العامة) بأنه الحالة التي يبلغ فيها إنتاج مجموع الاقتصاد الوطني أقصى ما يمكن ان يصل اليه . ويعمل الاقتصاد بكامل طاقته . دون ان يتأثر مستوى التضخم⁽³⁾ .

عادل احمد حنبل . مرجع سابق . ص 100 .

أكثر، في بعض الدول⁽¹⁾، وإنما تأثيره وتوتر فيه . وأصبح الانحياز الخديث هو استخدام الموازنة العامة كوسيلة لخدمة الاقتصاد الوطني . ولعلاج مشكلاته احتمالات الكساد ، والبطالة ، والتضخم ؛ وللمساعدة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد .

وقد أخذ علماء المالية العامة (الجديثيون)⁽²⁾ يؤكدون أن القضاء المالية جزء من القضاء الاقتصادي والاجتماعي ، وأن التوازن المالي لا يمكن فصله عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي . وهذا أصبحوا يهتمون بالتوازن العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وبالتوازن المالي في إطار توازن اقتصادي ،⁽³⁾ ورأوا أن ذلك قد ينم عن طريقين هما :

1- نظرية العجز المتراكم .

2- الموازنات المدورية .

ونقدم فيما يلي توضيحاً لكل منهما .

1- نظرية العجز المتراكم⁽⁴⁾ :

تعتمد فكرة هذه النظرية على السماح بوجود عجز في الموازنة العامة في فترات الكساد الاقتصادي . وعند ارتفاع نسبة البطالة . وذلك لمعالجة مشكلات الاقتصاد الوطني والعاشه

وتفترض هذه النظرية وجوب تخفيض الضرائب وزيادة النفقات العامة .⁽⁵⁾ واللجوء إلى القروض (لتسويل العجز الحاصل في الموازنة نتيجة لزيادة النفقات

(1) محمد سعيد محمود . مرجع سابق . ص 146

(2) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 277

(3) يقتصر في هذا الفصل على دراسة التوازن الاقتصادي بشكل عام دون الدخول في تفاصيل هذا الموضوع . وقد سبق أن عالجنا هذا الموضوع عند بحث الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ضمن الفصل الثامن ، وكذلك عند بحث الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة ضمن الفصل التاسع .

(4) يعود الفضل إلى مفكر الانجليزي ولهم يتزوج في وضع نظرية العجز المتراكم .

(5) حسن عواضه ، مرجع سابق - ص 277 .

العام، وتخفيض الضرائب) وذلك معالجة حالة الركود الاقتصادي. فتخفيض الضرائب يؤدي إلى زيادة الاستهلاك لدى الأفراد (نتيجة لابقاء لأموال في أيديهم) وإلى زيادة الطلب على السلع، مما يؤدي إلى تشجيع المؤسسات والشركات الإنتاجية. ودفعاً إلى زيادة الإنتاج. وزيادة النفقات الممتثلة في زيادة الاعانات والتعويضات للفقراء تؤدي إلى زيادة لطلب على السلع لدى أصحاب المدخول الصغيرة. كما أن زيادة النفقات العامة الممتثلة في تنفيذ المشروعات العامة ذات النفع العام (كالطرق والمباني الحكومية) التي تتفعلها الدولة بهدف زيادة فرص العمل وتسهيل الأيدي العاملة المعاطنة عن العمل (وتحويلها بالتالي إلى الفروض) يؤدي إلى توفير قوة شريكية لدى العاملين تزيد من الطلب على السلع. مما يشجع أيضاً المؤسسات على زيادة الإنتاج. ويؤدي بالتالي إلى إيجاد فرص عمل جديدة أخرى للعاطلين عن العمل، والتخلص من البطالة بصورة تدريجية. وهكذا يستخدم عجز الموازنة العامة لمعالجة حائطي الركود والبطالة، وتحفيز الأزدهار والتوازن الاقتصادي. ويجدر التنويه بأنه لا خوف من تركم العجز في الموازنة سنة بعد أخرى⁽¹⁾ إذ عندما يتعش الاقتصاد ويعود إلى حالة الأزدهار، فإن الإيرادات العامة تزيد عن النفقات العامة. وتمسك الدولة من تغطية العجز المتركم في موازات السنوات السابقة. وهكذا نلاحظ أنه يتبع عن التوازن الاقتصادي عند حصول توازن مالي في الموازنة. وإن التوازن الاقتصادي قد يتحقق عن طريق العجز في الموازنة العامة⁽²⁾ وإن العجز قد يستخدم كوسيلة للأداء الاقتصادي وحل الإزمات الاقتصادية الطارئة.

2. الموازنة الدورية :

لا تشترط هذه الموازنة وجوب التوازن المالي السنوي (للإيرادات والنفقات) في الموازنة العامة للدولة. وإنما ترى أن يتم ذلك خلا عدة سنوات (سنوات الدورة

(1) يؤدي تمويل المشاريع العامة ذات النفع العام بواسطة الفروض العامة إلى توجيه الأموال لمخرد (إيجابية في أيدي مواطنين بدون استخدام) نحو الاستثمار في مشاريع العامة.

(2) حطار شلي، مرجع سابق، ص 216

الاقتصادية التي تتراوح بين 17 و 11 سنة⁽¹⁾ وتستهدف تحقيق التوازن الاقتصادي خلال سنوات الدورة الاقتصادية ، إذ تعادّل الموازنات التي بها فانحصر في سنوات الازدهار . مع الموازنات التي يبا عجز في سنوات الكساد : بحيث يؤدي هذا التعاون الى حصول توازن اقتصادي وعالمي في نهاية الدورة الاقتصادية (ويتم ذلك عن طريق المقاصة بين الوفرة والعجز في الموازنة السنوية)⁽²⁾ بدلاً من حصوله سنوياً .

د. الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي

تؤثر الموازنة العامة في المجال الاجتماعي . فهي تساهم في تقليل التفاوت بين الطبقات الاجتماعية وفي التقريب بينهما ، كما تساعد في تحقيق التوازن الاجتماعي⁽³⁾ في البلاد .

وبخصوص تأثير الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي والنظري التي يمكن ان نسير عليها لأجل تحقيق ذلك فهناك عدد من النظريات تعالج هذا الموضوع من أهمها نظريتان هما :

(1) يجب ان لا يفهم من ذلك ان تكون موازنة الدولة في حالة عجز دائم ، أو ان كل عجز دائم . أو ان كل عجز في الموازنة يتصاحب بالخير والفائدة . إذ يفضل توازن الموازنة إذا لم يكن تحقيقه في ظل الأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية والالية في الدولة

خطار شلبي . مرجع سابق . ص 217

(2) حسن عواضه . مرجع سابق ص 226

- شرح مضمون الموازنة الدورية بالتفصيل في الفصل الثاني قواعد الموازنة العامة : عند بحث القاعدة توازن الموازنة .

(3) يقصد بالتوازن الاجتماعي تعديل الدخل والشروط بين المواطنين ، بحيث تتمكن الفئات الضعيفة منهم ، فلا يتأثر فريق معظم الخيرات الاقتصادية . ويبرر منها أو يكاد ، فريق آخر كما يعني (التوازن الاجتماعي) ان تضاعف الفوارق الاجتماعية بين الطبقات بحيث تصبح متقاربة في الامكانيات والمطلوبات . والواقع ان التوازن الاجتماعي من الامور المثالية التي يصعب تحقيقها . لان المجتمع الإنساني (عناصر) يوجد فيه تفاوت كبير بين أفراد المجتمع . وبعيد عن تحقيق التوازن . وتعدّد أسباب التفاوت ، بدرجات كبيرة . ان التفاوت في الملكية التي تنتقل من شخص الى آخر عن طريق الميراث . واز اختلاف إنتاجية العسل بين شخصين : آخر .

آخر : خطار شلبي . مرجع سابق . ص 217

1. نظرية تعادل الدخول .

2. نظرية تكافؤ الفرص (تعادل احتفظ) .

رغمما ينبغي توضيح معصومتهما .

نظرية تعادل الدخول :

تلخص نظرية تعادل الدخول في وجوب تحقيق المساواة المطلقة في الدخول بين المواطنين . ويمكن أن تحقق بواسطة معرفة المعدل الوسطي لدخل الفرد ، ثم بتقيام الدولة بفرض ضرائب على المكلفين الذين يشتمعون بدخول كبيرة لامتناعهم جراء الدخول التي تزيد عن المعدل الوسطي . ثم بتحويل هذه المبالغ إلى المواطنين الذين ليس دخلهم من الدخل الوسطي ، وبذلك يتساوى دخل كل واحد منهم على حد المعدل الوسطي ، وتتحقق المساواة المطلقة فيما بينهم . ويبدو هذا الأمر سهلاً من الناحية النظرية ، لأنه يعتبر من الأمور الصعبة (والاستعجيلة) من الناحية التطبيقية . ويجب أن نحقق المساواة المطلقة في الدخول بتوفير من الأمور المستحيلة ، هذا معيار التكرين بنادي بنبي الدولة نظام مالي ، يهدف إلى التفرغ بالتطبيقات الفعيرة على حساب الطبقات الثرية . ويكون ذلك بالاستعانة بالوزنة العامة (وبالتالي الموازنة العامة) . فإن السلطة التنفيذية ، لتتضمن على الدخول ، ولا سيما دخول الطبقات الثرية . يمكن اقتطاع أقسام من دخلهم ، ثم إعادة حسابها على الطبقات الفقيرة . من طرفين أو عبر التعليم الذاتي ، والتجديدات المستجبة إلى وضع ضرائب زائدة نسبة للثروات الضخمة في الموازنة العامة : الخانات أو ذات نفيرة وخدمات الطبقات الفقيرة وخدمات الموالد الأساسية (يمكن التفرغ بالطبقات الفقيرة والتمسك واستمراره . فيوسيلة موازنة الدولة يمكن الاستمرار في تعديل التوازن بين الطبقات . وللمساعدة في تحقيق قدر من التوازن الاجتماعي .

3. نظرية التكافؤ الفرص :

تركز نظرية تكافؤ الفرص (تعادل احتفظ) على وجوب تهيئة الإمكانيات المادية والمعنوية لجميع المواطنين بالتساوي ، بحيث تكون المنزلة

1: أ. حناو شلي . مرجع سابق ، ص 102 .

2: حسن عواض . مرجع سابق ، ص 106 .

(المكانة): الاجتماعية نكل فرد مستمدة من كفاءته لشخصية الطبيعية وليس من عناصر خارجية لا تدخل لتلك الكفاءة لشخصية بها (كالثروة) ، وللكيفية الفردية .
والحيف الاجتماعي ، ونظريته¹²⁷ .

وقد وجد العلماء ان الملكية الفردية (ولتفاوت فيها) هي السبب الرئيسي .
لعدم تعادل الدخول . وللتفاوت الاجتماعي ، باعتبار ان الثروة تضفي على صاحبها امكانيات كثيرة تؤهله لانتاج افضل ، وبالتالي لتصبح جند في الثروة وتؤدي في اندخل¹²⁸ كما انها تنتقل عن طريق الارث من شخص إلى آخر ومن جيل إلى آخر مما يؤدي إلى استمرار التفاوت فيها

وتعالج هذا الوضع ، يرى علماء المالية العامة ضرورة فرض ضرائب عالية على الارث (الشركات) ، وعلى رؤس الاموال (الممتلكات خاصة) ، ثم استخدام حيلة ذلك بواسطة الموازنة العامة لتعميم التحسين المجاني ، والخدمات الصحية والاجتماعية . وتوفر فرص العمل للعاملين ، فهذا من شأنه أن يساهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي بين المواطنين ؛ ويساهم كذلك في توفير مكائبات موحدة لجميع المواطنين . وفي توفير امكانيات موحدة لجميع المواطنين في جميع مجالات الحياة ، (الا انه لا يؤدي إلى مبدأ تكافؤ الفرص المطلوب)

وبكلمة موجزة . يمكن القول ان الموازنة العامة لا تستطيع ان تحقق التوازن الاجتماعي . في حقل تعادل الدخول ؛ وتكافؤ الفرص بشكل مطلق ، ولكنها تساهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي¹²⁹ بين المواطنين وفي تخفيف من تفاوت بين الطبقات .

(1) حسن عواضه . مرجع سابق ، ص 227

(2) حفتر شلبي ، مرجع سابق ، ص 221

(3) حفتر شلبي ، نفس المرجع ، ص 225

أسئلة للمناقشة

1. تتأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد . وتؤثر فيه . وضح ذلك . مع ذكر أمثلة ؟
2. اشرح مفهوم التوازن المالي ، في الفكر المالي التقليدي . وبين آثاره على الاقتصاد الوطني ، على المدى البعيد ؟
3. وضح المقصود بالتوازن الاقتصادي ؟
4. اشرح مفهوم نظرية العجز المتراكم وبين دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي ؟
5. وضح المقصود بالموازنة الدورية . وشرح دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي والمالي ؟
6. وضح مفهوم التوازن الاجتماعي . وإمكانية تحقيقه ؟
7. اشرح نظرية تعادل المدخول وناقش دورها في تحقيق التوازن الاجتماعي ؟
8. تكلم عن نظرية تكافؤ الفرص . ووضح الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدولة لأجل تحقيق ذلك ؟

تأسيس الإنفاق الحكومي

التنوير في الإنفاق الحكومي وأشكاله

تأسيس الإنفاق الحكومي ووسائله

الأثار الاقتصادية والاجتماعية لتأسيس الإنفاق الحكومي

أسئلة للمناقشة

الفصل الثاني

توشيد الإنفاق الحكومي

وجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر اثنتان من هذا القرن الميلادي ، ززمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة مثلت في انخفاض الإيرادات العامة . وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة . وظهور حالات عجز في موازنات الدول وفي سوازين المدفوعات لها . وانعكاسات العجز السلبية على الأوضاع الاقتصادية والمالية في تلك الدول . ونتيجة لذلك ، أصبح الاهتمام مركزاً على موضوع توشيد الإنفاق الحكومي ، واخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات باتباع سياسات مالية متوازنة ، تدعو إلى ضبط الإنفاق وتوشيد . ومحاربة التبذير والافلاس منه ، والعمل على توزيع الموارد المالية المتاحة : على وجوه الإنفاق المختلفة . بشكل يحقق أكبر استفادة ممكنة من تلك الموارد .

وسنعرض في هذا الفصل لموضوعات التالية :

- أ . التبذير في الإنفاق الحكومي وأشكاله
 - ب . توشيد الإنفاق الحكومي ووسائله .
 - ج . الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتوشيد الإنفاق الحكومي .
- وفيسا يلي تفصيل هذه الموضوعات .

أ . التبذير في الإنفاق الحكومي وأشكاله

يقصد بالتبذير . الإنفاق في غير ضرورة أو نفع . أو في ضرورت وسافح لا يؤدي في نفعها النسوية المنافع المصروفة عليها . ويعتبر التبذير سلوكاً سلبياً ضاراً في

تفاق لأجهزة الحكومية (وفي نطاق الأفراد¹¹ والشركات خاصة) . لأن التبذير يبدد ثروة العامة ، فهو ينتقص ، بدون حاجة ولا مبرر ، رصيد المال العام . الذي يمكن توجيهه في نفقات اخرى أكثر جدوى ، تزيد من المشاريع الانمائية المنفذة في البلاد أو تزيد من الخدمات المقدمة للمواطنين . كما انه يضعف ثقة المواطنين بالأجهزة الحكومية ، ويخجلهم بتهربون من دفع الضرائب لها . لأن الضريبة تقتطع اجزاء من دخولهم ، تحول الى الإيرادات العامة لتصرف بواسطة الأجهزة الحكومية في الدولة . بينما لو بقيت تلك الاموال في أيديهم ، لتحويت اما الى رصيد الادخار الذي يؤدي الى زيادة رأس المال القومي والى زيادة الاستثمار أو الى زيادة الانفاق الخاص زيادة قد تؤدي الى زيادة الانتاج القومي .

ويعتبر التبذير والاسراف في الانفاق من مظاهر الملاحظة في تعبيد من دون العالم (المتقدمة والنامية) ويأخذ التبذير فيها صوراً وأشكالاً متنوعة كالآتي :

1. تضخم عدد العاملين في جهاز الدولة . وزيادته عن ابعده اللازم لاداء الاعمال .
2. كثرة امزايه المالية التي تدفع للعاملين في الجهاز الحكومي على شكل بدلات . ومكافآت وامتيازات .
3. شراء السيارات والأجهزة والآلات الحديثة ، باثمان عالية وزيادة عدد الوجود منها لدى الجهات الحكومية ، عن حاجة العمل في الأجهزة الحكومية .
4. استهلاك السيارات والأجهزة والآلات في وقت قصير أقل بكثير من عمرها الطبيعي .
5. استنجاز المباني الكبيرة للأجهزة الحكومية بمبالغ عالية أعلى من قيمة الايجارات لعادية لها .
6. كثرة الاعانات والمساعدات الداخلية والخارجية التي تدفعها الدولة .

11- ورد في القرآن الكريم ، في هذا المجال ، في سورة الفرقان . آية (57) ﴿ وَأَنْزَلْنَاكَ مِنْ آسْمَانٍ سَائِغًا يَسْرِفُوا فَلْتَرْفَعُوا أَعْيُنَهُمْ مِنْ ذِكْرِكَ فَكُونُوا لِلنَّارِ شُرَكَاءَ ﴾ .

7. ارتفاع تكاليف تشغيل مشايخ الأجهزة الحكومية .
8. ارتفاع تكاليف عقود التشغيل والصيانة للأجهزة الحكومية ومشايخها التي تقوم شركات خاصة بمهام التشغيل والصيانة لها .
9. ارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات أو الإنتاج (بشكل عام) .
10. شراء نوازم للأجهزة الحكومية بأسعار أعلى من قيمتها السوقية .
11. الإسراف في استخدام خدمات المرافق الحكومية ، كالهاتف ، والبريد ، والماء والكهرباء .
12. شراء الاثاث الفخم للمكاتب الحكومية . والبالغة في تجهيلها (المكاتب) بالرخايف والأزهار .
13. كثرة المؤتمرات والندوات الدولية التي تعقد في البلاد .
14. كثرة سفر كبار الموظفين للاشتراك في المؤتمرات الاقليمية والدولية في الخارج .
15. كثرة الحفلات وارتفاع قيمة الهدايا المقدمة فيها .
16. كثرة الاعياد والمناسبات الوطنية ، والاتفاق عليها بسخاء .

ب. ترشيده الإنفاق الحكومي ووسائله

يتخذ اصطلاح ترشيده الإنفاق معناه من اصطلاح " الرشده " بمعناه الاقتصادي، والذي يعني التصرف بالأمور واتخاذها بعقلانية وحكمة ؛ وعلى أساس رشيد ، وحقاً لما عليه العرف⁽¹⁾ ويتضمن ترشيده الإنفاق ، ضبط النفقات ، وإحكام الرقابة عليها ، والوصول بالتبليغ والإسراف الى الحد الأدنى ، وتلاقي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبيئية المتوفرة .

(1) إبراهيم درويش ، التنمية الادارية ، (القاهرة ، مطبعة جامعة القاهرة ، 1982م) ، ص 61
 (2) عبد المنعم سعيد ، الرشيد وكمعاد لومرة ، (القاهرة ، الدار النورية للطباعة والنشر ، 1976م) ، ص 1-12 .

وقد كثر الحديث عن ترشيده الانفاق الحكومي ، في السنوات الاخيرة . وذلك بسبب زيادة الكماد الاداري . نتي عمت تعدد من دول العالم ، وبسبب الانخفاض الحاد في الابرادات العامة ، تلك الدول - وبسبب حصول عجز كبير في موازنتها العامة . ونذا ، اصبحت هناك حاجة ماسة الى ترشيده الانفاق الحكومي ، وتخفيض النفقات . واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك .

ويمكن تقسيم الاجراءات والوسائل التي تتخذها الدول لترشيده الانفاق ، ولتواجهها حالة انخفاض الابرادات الى قسمين :

اولاً : اجراءات ووسائل قصيرة الأجل .

ثانياً : اجراءات ووسائل قصيرة الأجل .

وفيما يلي تفصيلاتهما

اولاً - الاجراءات والوسائل القصيرة الأجل

تعتمد هذه الاجراءات وتنفيذ . بشكل عوري ، عند حصول انخفاض حاد في الابرادات العامة خلال السنة المالية . وعند توقع حدوث عجز كبير في موازنة العامة ، وتأخذ هذه الاجراءات شكلاً مختلفاً منها :

1. إيقاف تعيينه الوظائف الشاغرة
2. تخفيض بنود المكافآت والمصاريف . استقرية والزاي المالية الاخرى للموظفين (بنسبة معينة 25٪ مثلاً)
3. إيقاف شراء سيارات والاجهزة والمعدات والاثاث .
4. تخفيض بنود النفقات التشغيلية (لتصرفات العامة) التي تحصل التخفيض مثل بنود الحفلات والضيافات ، والمواد والمستلزمات ، والهاتف والتكسي ، والتكهرباء والماء (بنسبة معينة 25٪ مثلاً)
5. تخفيض نفقات عقود التشغيل والصيانة للاجهزة الحكومية (بنسبة معينة 25٪ مثلاً).
6. إيقاف مشاريع الجديدة (وعدم طرحها في مناقصات) .

7. تأجيل صرف مستحقات المقاولين للمشاريع تحت التنفيذ ، وكذلك مستحقات موردي اللوجستك والأجهزة لمدة من الزمن (المستحقات التي تتجاوز مبلغ 10 ملايين ريال مثلاً) .

8. التحكم في الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة للوزارات والمصالح الحكومية ، وتوزعها على أساس شهري (نسبة 17% من الموازنة) ، أو على أساس ربع سنوي ، (نسبة 42% من الموازنة) كل ثلاثة أشهر ، ويؤكد على وجوب تقيد الوزارات بعدم تجاوز الاعتماد المسموح بصرفها خلال المدة المحددة بشهر أو بتلاثة شهور) .

9. فرض تخفيض شامل ، بنسبة معينة (25% مثلاً) ، على جميع أبواب وينود الموازنة العامة ، وعلى جميع الوزارات والمصالح الحكومية

10. حصر صلاحية الموافقة على إجراء المناقصات بين بنود الموازنة العامة بوزيرة المالية .

11. تشكيل لجان في الوزارات والمصالح الحكومية لدراسة بنود الإنفاق فيها وتحديد البنود التي يمكن تخفيضها ، واقترح ما ينزم لترشيد الإنفاق من سياسات وإجراءات في تلك الأجهزة .

ثانياً - الإجراءات والوسائل المطلوبة

يتم تنفيذ هذه الإجراءات خلال عدة سنوات (سنوات برنامج ترشيد الإنفاق الذي تعتمد عليه الحكومة) وتأخذ الإجراءات والوسائل أشكالاً متنوعة ، وتشمل عدة جوانب ، وهي : الجانب المالي ، والجانب الإداري ، والجانب التقني ، والجانب الإعلامي ، وفيما يلي توضيحاً لها :

1. الجانب المالي : ويتضمن الإجراءات المالية التي تعتمد عليها الحكومة لأحكام الرقابة على النفقات ، وتشمل جميع وجوه الإنفاق في الموازنة العامة ، كما تشمل جميع أبواب الموازنة ، وتفصيل ذلك كما يلي :

الباب الأول (الرواتب والتبدلات والأجور) : يكون الترشيح في هذا الباب كما

يلي :

1. إلغاء الوظائف المشاغرة (وخصوصاً الزائدة عن حاجة العمل) .
2. إعادة توزيع الوظائف بين الأجهزة الحكومية و لإدارات والأقسام (حسب حاجة وكمية العمل فيها) .
3. تخفيض ، أو إلغاء البدلات والمزايا المالية التي تصرف للعاملين (مشر بدل المناطق النائية ، بدل مقابلة الجمهور ، بدل السكن ، بدل النقل ...)
4. تقليص عدد المتبعثين والمشاركين في دورات تدريبية تعقد في خارج البلاد
5. استخدام الآلات والأجهزة الحديثة التي تقلل من عدد العاملين ، وتعتبر بديلة عنهم ، وأكثر كفاءة في القيام بالعمل منهم .
6. تخفيض أعداد العاملين في الأجهزة الحكومية ⁽¹⁾
7. تخفيض رواتب العاملين في الأجهزة الحكومية ⁽²⁾

الباب الثاني (نفقات تشغيلية) : يتضمن الرُشيد بالنسبة لهذا الباب اتخاذ

الإجراءات التالية

1. تخفيض إجراءات المباني والدور التي تستأجرها الأجهزة الحكومية (بنسبة معينة 25% مثلاً) ، والبحث عن بدائل بتكاليف أقل .
2. الاستغناء عن بعض الدور والمباني المؤجرة للأجهزة الحكومية .
3. رفع العمر الزمني لاستخدام السيارات والأجهزة والآلات والأثاث (مع توفير الصيانة اللازمة لها) .
4. تخفيض ، أو إلغاء ، بعض أنواع الإعانات والمساعدات الداخلية والخارجية .
5. تخفيض نفقات إقامة المعارض الدولية والمشاركة فيها .

الباب الثالث (التشغيل والصيانة) : يكون الرُشيد بالنسبة لهذا الباب كما

يلي :

(1) و(2) يعتبر هذان الإجراءات من أقصى إجراءات وسائل تخفيض النفقات ، ولا تنجز الحكومة بينهما إلا إذا كانت الأوضاع الاقتصادية صعبة جداً .

1. تبني سياسة تهدف الى تحويل عملك لشغل والصيانة والتظافة الى الجهات الحكومية نفسها . واحلالها مكان الشركات الخاصة (التي تتولى أعمال التشغيل والصيانة)

2. تشجيع الجهات الحكومية على القيام بمهم التشغيل والصيانة وتوفير الامكانيات اللازمة لها .

الباب الرابع (المشاريع) : يتضمن الترشيح بالنسبة لهذا الباب ما يلي :

1 إعطاء الاولوية للمشاريع المنخفضة التكاليف وذات العائد المالي السريع (كنسعة الخائف) .

2 تنفيذ المشاريع الأساسية والهامية جداً ، وتأجيل تنفيذ المشاريع الأخرى الأقل أهمية .

3 الإبطاء في تنفيذ المشاريع الصغيرة ، وتمديد فترات التنفيذ للبرامج والمشاريع الكبيرة ، ليتم تنفيذ خلال مدة طويلة (8 سنوات بدلاً من 3 سنوات مثلاً)

4 الإفلات من الزخارف والديكورات والكماليات في مشاريع حكومية .

5 تحويل تنفيذ بعض المشاريع ، ذات النطاق الاقتصادي (لها ايرادات وذات ربحية) الى القطاع الخاص تنفيذها وادارتها

6 إجراء دراسات دورية وشاملة للبرامج و مشاريع الحكومية (خلال مدة 5-10 سنوات) لاعادة النظر فيها على ضوء نتائج الدراسات والتقييم فذ ، فبتم تخفيض الاعتمادات المالية ما قل نفعه منها . أو يصار الى الغائها (والتخفيض منها) عندما يصبح العائد لا يتناسب مع التكلفة فذ . أو تصبح كفاءتها الإنتاجية منخفضة .

2. الجانب الإداري : ويتضمن الاصلاحات الادارية اللازمة لتطوير الجهاز الاداري ورفع مستوى كفاءته . اذ ان الجهاز الاداري الكفؤ يساعد في ترشيح الاصلاح (يعمل على استغلال الموارد المتاحة استغلالاً امثل) ويشمل الجانب الاداري ما يلي:

(1) محمد منصور ، التنمية الادارية ، مجلة الادارة العامة (الربيع) ، معهد لادارة العامة ، العدد 41 ، رجب 1404 ، ص 140-141

1. تطوير وتنمية العاملين في الأجهزة الحكومية .
 2. تطوير الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية .
 3. تطوير إجراءات ، ومعايير ، وأجهزة العمل .
 4. وضع أدلة إدارية (تنظيمية و إجرائية) للأجهزة الحكومية .
3. الجانب القانوني : ويشمل ادخال تعديلات على القوانين والأنظمة والتعليمات ، وتطويرها لتلائم ظروف البلاد ، ونسأهم في ترشيدهم لإنفاق ، ويتضمن الجانب القانوني ما يلي :⁽¹¹⁾
1. تطوير أنظمة وتعليمات لموازنة العامة وحسابات الحكومة .
 2. تطوير بضرة وتعليمات لشراء وتخزين لحكومي .
 3. تطوير أنظمة وتعليمات الرقابة الذاتية وأساليبها .
 4. تطوير أنظمة شؤون الموظفين ، بشكل خاص ، والشؤون الإدارية بوجه عام
4. الجانب الإعلامي : يتضمن استخدام وسائل الاعلام المختلفة لتثنيه الى مواطن التبذير والإسراف في النفقات وما ينطوي عليه التبذير من خسائر واضرار بالاقتصاد الوطني . وحث الموظفين بشكل خاص (والمواطنين بشكل عام) على ترشيد الإنفاق .

ج. الآثار الاقتصادية والاجتماعية لترشيد الإنفاق الحكومي

تؤثر سياسة ترشيد الإنفاق الحكومي على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد . لأنها تعتمد ، بشكل أساسي ، على النفقات العامة ، والنفقات العامة تعتبر من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة لتأثير في مجاين الاقتصاد والاجتماعي في البلاد . وذلك نظراً لما تحدثه من آثار اقتصادية في حجم الانتاج الوطني ، وفي طريقة توزيعه ، وفي الاستهلاك

(11) محمد ، تطويل ، تحديثات التنمية الادارية (في الدول الاعضاء بمجلس التعاون الخليجي) (الرياض - معهد الادارة العامة ، 405 هـ / 1988 م)

والادخار والاستثمار¹¹ ومن الواضح ، ان مفهوم ترشيد الانفاق يتضمن
 احكام الرقابة على النفقات وتلافي التبذير والنفقات غير الضرورية ، وبالتالي
 تخفيض النفقات بشكل عام .

وتعتمد الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عن اتباع سياسة ترشيد الانفاق ،
 على الاوضاع الاقتصادية في البلاد . فاذا كانت الحالة السائدة هي حالة ازدهار
 اقتصادي (حيث تزيد الايرادات العامة) ، فان تخفيض النفقات العامة (الناتج عن
 ترشيد الانفاق) من شأنه ان يختلف من حدة الازدهار . ومن ارتفاع الاسعار ، ومن
 أعراض التضخم (بشكل عام) . كما انه يؤدي الى حصول فائض مالي في موازنة
 العامة ، يحول الى الاحتياطي العام للدولة . لتم الاستفادة منه (في المستقبل) عند
 حصول سنوات الكساد الاقتصادي والازمات (عندما تقل الايرادات العامة) ولذا
 يمكن القول ان الآثار الجانبية المترتبة . عن اتباع سياسة ترشيد الانفاق في حالة
 الازدهار الاقتصادي ، غاراً ايجابية (بشكل عام) .

لما مخصوص حالة الكساد الاقتصادي (حيث تقل الايرادات العامة) فان
 سياسة ترشيد الانفاق العام ، قد تكون لها آثار سلبية . على الاوضاع الاقتصادية
 والاجتماعية في البلاد . اما الآثار الايجابية فتتمثل في احكام رقابة على النفقات ،
 وفي القضاء على التبذير والمحافظة على الاموال العامة . وفي اعادة توزيع الايرادات
 العامة بشكل أفضل . على وجوه الانفاق العامة (التي لها اولوية على غيرها) . وفي
 تحقيق استفادة أكبر من الامكانيات المالية المتوفرة للدولة

وفيما يتعلق بالآثار السلبية التي تحدث عن سلبية ترشيد الانفاق الحكومي
 في حالة الكساد الاقتصادي ، فقد تؤدي سياسة ترشيد الانفاق الحكومي (السلبية
 الصارمة . سياسة التشفير) الى تخفيض في اعداد الموظفين ، مما يؤثر بشكل سلبي
 على العمالة في البلاد . فتزيد اعداد العاطلين عن العمل . كما قد تؤدي الى تخفيض
 الاعانات على المواد الاساسية ، مما يؤثر سلباً على مستوى معيشة الطبقات الفقيرة في

11 : ثم يجب ملاحظة ان الآثار الاقتصادية للنفقات العامة بالتفصيل ضمن تفصيل ذلك من - النفقات
 عامة ، لذا لا نرى ضرورة اعادة مناقشة هذا الموضوع بشكل مفصل في هذا الفصل

مجمع وقد تؤدي إلى تخفيض نفقات المشاريع الامتية ، مما يؤثر على زيادة الدخل القومي ، وعلى النمو الاقتصادي في البلاد (بشكل عام) .

ولذا ، وترشيد الإنفاق ، ربما يتبعه من تخفيض في نفقات :صامة ، يتبع اولا على القطاعات التي بلا حقه وجود تبذير فيها وتحتاج إلى تخفيض في نفقاتها لتعتبر كما يصيب القطاعات التي ليست لنفقاتها أولوية كبيرة ولا ضرورة ملحة (وإنما تعتبر نفقاتها كمالية) . أما القطاعات الأخرى الأساسية فإن التخفيض في نفقاتها قد يؤدي إلى نتائج سلبية تنعكس على النواحي الاقتصادية والاجتماعية في البلاد

أ. يجب ان لا يس ترشيد النفقات (وتخفيضها) خدمات الاساسية لسواطر التعليم والباحث
و لكن

اسئلة للمناقشة

1. تكلم عن أشكال ووجوه التبذير في الانفاق الحكومي في جدول التام؟
2. ما المقصود بترشيح الانفاق الحكومي . و متى تظهر الحاجة اليه (بشكل تام) ؟
3. أذكر الاجراءات والوسائل القصيرة الاجل التي قد تلجأ اليها الحكومات عند حصول انخفاض هائل في إيراداتها العامة ؟
4. وضح الاجراءات والوسائل الطويلة الاجل التي قد تتبناها الحكومة لأعراض ترشيح الانفاق (عندما تعتمد برنامجاً لترشيح الانفاق) ؟
5. بين الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن اعتماد سياسة ترشيح الانفاق الحكومي في حالتي الازدهار والكساد الاقتصادي ؟

تقييمية إعداد الموازنة العامة - من قبل مجلس

الأمر الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة

تقرير تكديرات مكومات الموازنة العامة

تقرير الإيرادات العامة

تقرير النفقات العامة

مشاريع مشروع الموازنة، منظمة من

استراتيجية تطوير محلية

الفصل الثاني عشر

كيفية إعداد الموازنة العامة - مدخل عملي

تتكون الموازنة العامة من قسمين رئيسيين هما : الإيرادات العامة، والنفقات العامة. أما عملياً اعداد الموازنة العامة، فتتألف، بشكل أساسي، من اعداد تقديرات الإيرادات العامة للدولة، واعداد تقديرات النفقات العامة لها للسنة المالية المقبلة وتختلف دول العالم، في طرق اعداد تقديرات إيراداتها ونفقاتها. يضاف إلى ذلك، أن كثيراً من الطرق المتبعة في اعداد تقديرات، هي في غالب الأحيان، طرق متعارف عليها، لدى الممارسين. وغير مكتوبة.

وستقدم في هذا لفصل، وصفاً لكيفية إعداد موازنة عامة، مركزين على الجانب التطبيقي، ولأغراض التوضيح فستقدم نمثلة عملية، من واقع الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية. ولذا، فستناقش الموضوعات التالية

أ. الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة.

ب. طرق تقدير مكونات الموازنة العامة

1. تقدير الإيرادات العامة.

2. تقدير النفقات العامة.

ج. محتويات مشروع موازنة منظمة ما

د. أسئلة وتمارين عملية.

وفيما يلي توضيح مضمون هذه الموضوعات.

أ. الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة

تتضمن عملية تحضير الموازنة العامة، اعداد تقديرات لـنفقات العامة المتوقع صرفها. للإيرادات العامة، المتوقع تحصيلها، في السنة المالية القادمة. وحيث أن أرقام

موازنة. هي ارقام تقديرية. لذا كان من الضروري. مراعاة الدقة عند التقدير. حتى تكون تقديرات الإيرادات. دقيقة. وقريبة من الواقع. ونكي نتحقق بدقة. وانواعها. في التقديرات. فقد روي. وجوب مراعاة الامور التالية :⁽¹⁾

1. وجوب الاعتماد عن التناول :

يجب ان لا تكون هناك مغالاة في تقدير الإيرادات. لان من شأن ذلك ان يجعل موازنة الدولة. موازنة صورية. لا عند الواقع. فالمغالاة. أو زيادة التناول. في تقدير الإيرادات. من شأنها ان تؤدي الى ظهور عجز في الموازنة العامة. في نهاية السنة المالية. وبالتالي ارباك خزينة الدولة. وذلك بسبب تقصير الإيرادات العامة عن تحقيق الارقام المقدرة. في الموازنة العامة

كما ان تقدير النفقات بأكثر من الواقع. والمبالغة في التقديرات. من شأنها ان تؤدي الى ظهور فائض في الموازنة العامة. في نهاية السنة المالية. وذلك لان المشاريع. سيتم تنفيذها. والتزام سيتم مراؤها. بمبالغ مالية. أقل مما هو معتمد لها في الموازنة. وهذا من شأنه ان يجمد الاسواق ويؤدي الى حرمان بعض الوزارات. من تنفيذ بعض المشاريع. بسبب حجز الأموال. لتنفيذ المشاريع. وشراء التلوازم. التي قدرت نفقاتها بشكل مبالغ فيها.

كما ان تقدير النفقات بأقل من الواقع. من شأنه ان يؤدي الى ظهور عجز في الموازنة العامة. في نهاية السنة المالية. وذلك لان النفقات المعتمدة في الموازنة (المشاريع الوزارات مثلا) لا تكفي لمواجهة احتياجاتها الحقيقية. وهذا مما يؤدي الى زيادة ارقام النفقات. ويتسبب. بالتالي. في ظهور عجز في الموازنة العامة للدولة (وفي حالة عدم تنفيذ المشاريع. أو تأجيلها لعدم كفاية الاعتمادات المرصودة لها في الموازنة. فان هذه الحالة قد تؤدي الى ظهور فائض في الموازنة. بسبب عدم انفاق المبالغ المرصودة طاق في الموازنة العامة.

2. وجوب الاعتماد عن التشاؤم :

ان التشاؤم في تقدير الإيرادات (وتقديرها بأقل مما هو متوقع أن يتحصل منها) من شأنه ان يؤدي الى ظهور فائض في الموازنة العامة في نهاية السنة المالية. والى تجميع

(1) محمد حمدي مراد. مالية الدولة. القاهرة. مطبعة الحكومة. 1961 ص 111.

الأموال في خزينة الدولة. وتجهيدها دون الاستفادة منها في تنفيذ مشاريع تنهض
 باقتصاد البلاد.

3. وجوب الاقتراب وقت التقدير من بداية التنفيذ: (1)

يجب أن تكون الفترة الواقعة بين تقدير الإيرادات والنفقات. وبداية السنة
 المالية، قصيرة جداً. لأن من شأن وجود فترة طويلة، (مدة زمنية طويلة) أن تجعل
 لتقديرات مبينة على اعتبارات. وظروف، من المحتمل أن تكون قد تغيرت خلال
 تلك المدة، وبهذا، فإن التقديرات، تصبح غير دقيقة. وغير واقعية مثل ذلك. انه لو
 درس مشروع ما. وقدرت تكاليفه بمبلغ (751 مليون ريال) قبل خمس سنوات. فإن من
 الخطأ رصد تكاليف المشروع، في موازنة السنة المالية القادمة، كما قدرت قبل خمس
 سنوات، لأن الاستعار. عمومًا تكون حتماً قد تغيرت. وتعني على الإيرادات ما ذكر
 سابقاً بشأن تقديرات النفقات، إذ يصعب تقدير الإيرادات، لعدة سنوات متباعدة.
 بدرجة كبيرة من الدقة. وذلك بسبب التغيرات التي قد تطرأ على الأوضاع الاقتصادية
 في البلاد. في المستقبل، وصعوبة التنبؤ بها.

4. وجوب الاعتماد على أرقام الحساب الختامي عند التقدير :

إن أرقام الحساب الختامي تمثل النفقات الفعلية، والإيرادات الفعلية للدولة
 لسنة المالية المنتهية، فإذا اعتمد عليها عند تقدير نفقات وإيرادات الدولة للسنة التالية
 لنفسه. فإن التقديرات. تكون على جانب كبير من دقة ومن الواضح انه كلما
 قربت السنة التي يعتمد على أرقامها عند التقدير، كلما كانت التقديرات على جانب
 كبير من الدقة والواقعية.

ب. طرق تقدير مكونات الموازنة العامة (الإيرادات والنفقات)

تتبع عدة طرق في اعداد تقديرات الموازنة العامة، ولا سيما في اعداد تقديرات
 الإيرادات العامة، واعداد تقديرات النفقات العامة، وسنبحث في ما يلي كيفية اعداد
 التقديرات ههنا.

(1) محمد عصفور، دليل اعداد الموازنة العامة، (رياض: معهد الإدارة العامة، 1997هـ) ص 11

أجراء بعض التغييرات عليها. ويوضح عام، فإن حصيللة الإيرادات ثابتة. نعتبر قليلاً. إذا قورنت مع حصيللة الإيرادات الأخرى (غير الثابتة) ولا تشكل في مجموعها سوى نسبة مئوية صغيرة من مجموع الإيرادات العامة للدولة.¹¹

2. الإيرادات غير الثابتة (التغيرة):

هي الإيرادات التي تتغير من عام إلى آخر ويصعب تقديرها بتدبيراً دقيقاً، إلا أنه يمكن التنبؤ بما سيكون عليه في المستقبل بصورة تقريبية. وبشكل هذا النوع من الإيرادات: انقسم الأكبر من إيرادات الدولة، ويتألف من الضرائب، والرسوم، كضريبة الدخل، والضريبة الجمركية، وضريبة الانتاج الزراعي، ورسوم التبرق والتبريد والهاتف والبتلكس. ورسوم رخص قيادة السيارات، ورسوم رخص العمل والجوازات، ونحو ذلك وتتاثر حصيللة الإيرادات غير الثابتة بحالة البلاد الاقتصادية، وبالأحوال السياسية والاجتماعية، وبالأحوال الاقتصادية في الدول الأخرى التي تتعامل معها الدولة. ويتم تقديرها (الإيرادات غير الثابتة) عن طريق مقارنة مستوياتها في السنوات المالية السابقة، والاختلاف بين الاعتبارات التنبؤات المتوقع حصولها في اقتصاد البلاد، وتأثيرها على أنواع الإيرادات غير الثابتة.

ب. طرق تقدير الإيرادات العامة

تعتبر عملية تقدير الإيرادات العامة من الأعمال الهامة بالنسبة لاعتماد موازنة الدولة، ولكي تأتي نتائج التقديرات قريبة جداً من الواقع، فإن العديد من دول العالم أخذت تتبع طرقاً علمية محددة، لتقدير إيراداتها. ومن أهم هذه الطرق ما يلي:¹²

1. طريقة التقدير الوسطي

2. طريقة السنة قبل الأخيرة.

3. طريقة الزيادات

4. طريقة التقدير المباشر.

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 152

(2) السيد عبد مولى، المالية العامة، (لقاهرة: دار الفكر العربي، 1977)، ص (470-471).

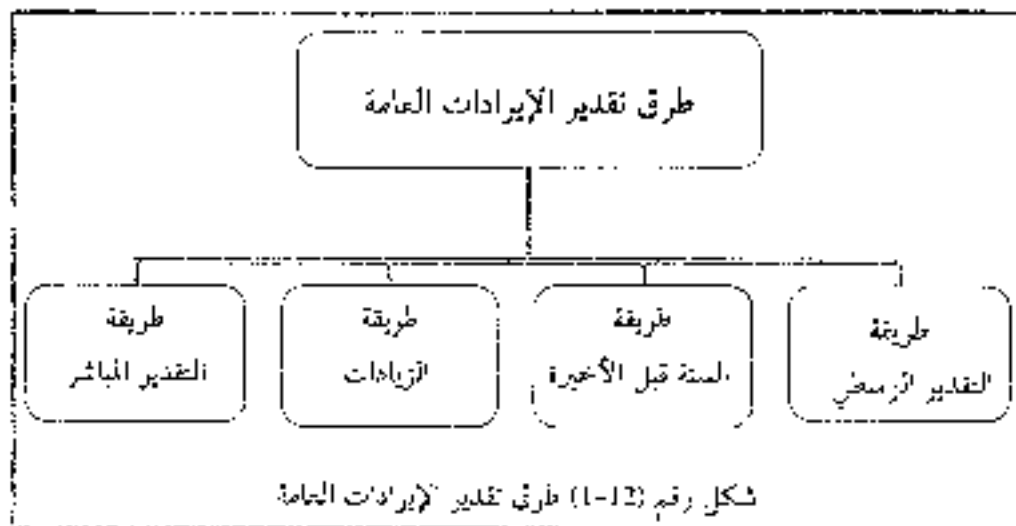
(ويبدأ الشكل رقم (12-1) طرق تقدير الإيرادات العامة)

وسنوضح بإيجاز طرق تقدير الإيرادات العامة

1. طريقة التقدير الوسطي :

تتطلب هذه الطريقة الاعتماد على متوسط أرقام سنوات سابقة تم قطع حسابها، وذلك عند تقدير الإيرادات كنسبة المئوية لبقية وقتها وبعوض عدد سنوات التي يأخذ متوسطها. بين سنتين وخمس سنوات. ويؤخذ على هذه الطريقة، ميلها للتدبير، والتشاور، وعدم تمثيل أرقام الإيرادات المقدرة بواسطتها، كنسبة المئوية لبقية سنوات. فهي تعطي شأناً تشابه كل من الطرق الأخرى لتقدير الإيرادات العامة

مثال : إذا تم تقدير إيرادات الجمهورية كنسبة مئوية 110% من 1400 لـ 1400م فالتقدير على فترة السنوات الخمس من 1405 و 1407 و 1406 و 1407 و 1408م باعتبارها السنوات الأخيرة في التقدير سيكون متوسط الإيرادات في هذه السنوات كنسبة المئوية لبقية 1400م من مجموع السنوات الخمس. ولا يزال في مرحلة الأحمال لأن هذه النسبة العالية أنتهت به (وإن كان هذا الإجراء شريطة ثلاث سنوات سابقة من 1405 و 1406 و 1407م السابقة في التقدير في السنوات الخمس الأخيرة). ولأنه يترجم التقدير في السنة (1407م) من هذه الطريقة بالأرقام فقد فرضنا أن الإيراد العام المتوقعة في السنوات الثلاث (2000) مليون ريال في السنة المالية 1407 و 1408م (2000) مليون ريال في السنة المالية السابقة، 1406م. فإذن متوسط السنتين هو: 2000+2000=4000مليون ريال. وبذلك فإن الرقم (2000) مليون ريال سيعتبر تقديراً للإيرادات. بجمهورية كنسبة مئوية 110% من 1400م.



2. طريقة السنة المالية الأخيرة :

تسمى أحيانا - بأسلوب التقدير القياسي⁽¹⁾ ويتمثلي بهذه الطريقة. فإن الإيرادات العامة تقدر لسنة مالية المقبلة على أساس إرضاء الإيرادات المتضمنه التي تحققت في آخر سنة تم إعداد حساب ختامي لها (أو أقرب سنة مالية سابقة) نسبة المالية التي يراد تقدير الإيرادات لها، بحيث أن نسبة المالية التي يتم إعداد الموازنة عليها (السنة المالية المقبلة)، لا يتوفر لها حساب ختامي (لعدم استكمال تنفيذ الموازنة لهذا العام) فإنه تؤخذ أرقام الإيرادات لسنة المالية السابقة لها (السنة قبل الأخيرة)، وتقدير أحيانا أرقام إيرادات السنة المالية قبل الأخيرة، عند التقدير لسنة المالية المقبلة إذا كانت هناك اعتبارات خاصة توجب ذلك (كثير معدل ضريبة متروكة - بالتقريب أو الذئبان، أو فرض ضريبة، أو إلغاء ضريبة موجودة) ولا تتطلب هذه الطريقة مجهوداً كبيراً كثيراً من قبل الموظفين المختصين بتقدير الإيرادات، فهي تتميز بم يتصفين قاعدة صلبة وهي أخذ نتائج السنة الأخيرة، واعتبارها تقديرات لإيرادات السنة المالية المقبلة. مع إدخال بعض التعديلات إذا كانت هناك أسباب موجبة لذلك. ويؤخذ على هذه الطريقة ميلها إلى التشاؤم، وعدم تحصيل التقديرات الناتجة عنها تنواعم، فهي حسناً تقديراً مما يمكن تعصبه من الإيرادات في سنة مالية القادمة. إذ من المعروف، أن

(1) حسن عوانة، مرجع سابق، ص 13.

يرادات كل سنة لاحقة، تكون. في احوال الازدهار الاقتصادي، اكثر من إيرادات السنة السابقة، (أما إذا كانت هناك ظروف استثنائية، كحالة كساد أو ضائقة اقتصادية في البلاد، فمن المحتمل أن تتخفف إيرادات السنة تلاحقة عن السنة السابقة) .

مثال: إذا أردنا تقدير إيرادات الجمارك للسنة المالية 1409/1410هـ: حسب هذه الطريقة، فإننا نأخذ الأرقام الفعلية للسنة المالية 1407/1408هـ، ونفرض أنها كانت (6000) مليون ريال، ونعتبر هذا الرقم، وهو (6000) مليون ريال، تقديراً لإيرادات الجمارك للسنة المالية 1409/1410هـ، ولا نعدّل هذا الرقم، إلا إذا كانت هناك تغيرات، قد حصلت على، التعرف الجمركية (بالزيادة أو النقصان) توجب التعديل.

3. طريقة الزيادات :

تقتضي هذه الطريقة وجوب لاعتماد على أرقام السنة قبل الأخيرة مع زيادتها بنسبة زيادة مئوية معينة (1)، وذلك مراعاة تزيادة المتوقعة في الإيرادات في الاحوال العادية التي تنبؤ من الازمات. وتعتبر هذه الطريقة أفضل من نظريتين السابقتين (طريقة التقدير الواسطي، وطريقة السنة قبل الأخيرة) فهي تعطي أرقاماً أقرب منها إلى الواقع. وفل تشاؤماً إلا أنه لا يمكن لاعتماد على هذه الطريقة إلا في سنوات الازدهار والنروج الاقتصادي. حيث يكون من المؤكد حصول زيادة في الإيرادات العامة في تلك لسنوات. أما في سنوات الكساد، والازمات، لاقتصادية فلا يمكن لاعتماد على هذه الطريقة، لأن الإيرادات العامة ستنزل، وسيضطر الموظفون إلى تخفيض ارقام إيرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة تعادل الانخفاض المتوقع في الدخل الوطني خلال السنة المقبلة. وتكون نتيجة التقدير هي الحصول على ارقام أقل من ارقام إيرادات السنة قبل الأخيرة ولذا يطبق على هذه الطريقة اجباتاً مسمى طريقة الزيادة، أو النقص النسبي.

مثال: إذا أردنا تقدير إيرادات الجمارك، حسب هذه الطريقة، للسنة المالية 1410/1409هـ، فإننا نأخذ الأرقام الفعلية للسنة المالية 1407/1408هـ، ونضيف عليها نسبة الزيادة المتوقعة، ونفرض أنها تقدر للجمارك بنسبة (10٪)، فإذا كانت

1- تمثل نسبة الزيادة المئوية الزيادة المتوقعة في الدخل الوطني نظر :

شريف رمسيس تكلا، مرجع سابق، ص 128.

الأرقام التقعية، نلثة قبل الأخيرة، هي (6000) مليون ريال، فإن الزيادة المتوقعة عليها تحسب كما يلي : $100/10 \times 6000 = 600$ مليون ريال الزيادة المتوقعة في إيرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة ونضيف الزيادة المتوقعة على أرقام السنة المالية قبل الأخيرة كما يلي :

$6000 + 600 = 6600$ مليون ريال. الإيرادات المتوقعة للجمارك للسنة المالية

(1400/110) هـ

وما يجدر ذكره، أنه يطلق على الطرق الثلاثة المذكورة سابقاً وهي (طريقة التقدير المتوسطي، وطريقة السنة قبل الأخيرة، وطريقة زيادات، نسوب التقدير الألي). وذلك لأنها لا تترك للموظفين المختصين بتقدير الإيرادات، الحرية الكاملة عند وضع تقديراتهم للإيرادات (كما هو الحال في طريقة تقدير المباشري)، ولكنها تقيدهم بقواعد معينة يتوجب اتباعها. والهدف من ذلك، هو تجنب التفاؤل الكبير عند تقدير الإيرادات، حتى لا تؤدي المغالاة في تقدير الإيرادات، إلى التوسع في الإنفاق، وإلى ظهور عجز في الموازنة العامة، (فيما بعد). عندما تقصر الإيرادات الفعلية المتحصلة، عن الأرقام المقدرة لها في الموازنة العامة

4. طريقة التقدير المباشر :⁽¹⁾

تعطي هذه الطريقة مقداراً كبيراً من الحرية لتقديري الإيرادات عند وضع تقديراتهم، شريطة أن تكون مبنية على أسس علمية، وأن يتحمل الموظفون المسؤولية

(1) توجد طرق أخرى حديثة متطورة تطبق وسائل التحليل الإحصائي لتتنبأ بكميات استخدامها في عمليات تقدير الإيرادات والنفقات العامة للدولة. نذكر منها، على سبيل المثال ما يلي :

Senograph Method

أ- طريقة خريطة الانتشار

High Low Points Method

ب- طريقة النقطتين الأعلى والأدنى

Method of Averages

ج- طريقة متوسطات

Simple Linear Regression Model

د- نموذج الانحدار الخطي البسيط

Multiple Linear Regression Model

هـ- نماذج الانحدار الخطي المتعدد

Non - Linear Regression Model

و- نماذج الانحدار غير الخطي (اللوغاريتمي)

الظر. ابراهيم بنوي وكما ابراهيم، تطوير طرق تقدير النفقات العامة في الادارات السعودية

(مجلة الادارة العامة العدد 7 مجرم 1404، ص 153 - 181

النتيجة عن التقديرات، يفترض في الموظفين المخولين بتقدير الإيرادات: أن يكونوا من ذوي الخبرة، والاطلاع، على أصول البلاد الاقتصادية أم العناصر التي يمكن الاسترشاد بها للحصول على تقديرات واقعية فيسي، الإيرادات الفعلية لسنة أو السنوات المالية الأخيرة، والتغيرات المتوقعة حصولها في النشاط الاقتصادي، والمدخل الوظيفي، وعلى القوانين والأنظمة المالية في البلاد، ومعدلات الزيادة أو الانخفاض بالنسبة لأنواع الإيرادات، كما يؤخذ بعين الاعتبار، سير عمليات تحصيل الإيرادات في السنة المالية الخالية (التي تليها السنة المالية التي ستقدر لها الإيرادات)، بينما تتجاهل طرفي تقدير الإيرادات الثلاث السابق ذكرها. السنة المالية الخالية ومير تحصيل الإيرادات فيها، وتمتد هذه الطريقة بأن تقديرات الإيرادات الناتجة عنها، تكون قريبة جداً من الواقع (بدرجته أقرب من طرفي التقدير الثلاث المذكورة سابقاً)، وتوفر حرية ومرونة أكثر لتقديري الإيرادات، إذ تسمح له بأعداد تقديراتهم للإيرادات، بالزيادة أو النقصان (عن السنوات المالية السابقة)، وذلك استناداً إلى خبرتهم، وتوقعاتهم، لأحوال البلاد الاقتصادية في السنة المالية المقبلة.

مثال : لتوضيح فكرة طريقة التقدير المباشر للإيرادات، فإننا سنأخذ المثال التالي لتقدير إيرادات الجمارك للسنة المالية 1409/1410 هـ.

- نفرض أن إيرادات الجمارك الفعلية لسنة 1407/1408 هـ بلغت (6000) مليون ريال
- نفرض أن إيرادات الجمارك المحصنة خلال الستة شهور الأولى من السنة المالية 1408/1409 هـ بلغت (3500) مليون ريال.
- أن معدل الزيادة (النمو) السنوية لإيرادات الجمارك هو (7.10).
- إن التوقعات بالنسبة لاقتصاد البلاد جيدة للسنة المالية المقبلة، وإن الاقتصاد ينمو نمواً طبيعياً عادياً، وليست هناك بوادر أزمات اقتصادية.

ثم على المعطيات المذكورة أعلاه، فإننا ولأجل إعداد تقدير الإيرادات الجمارك لسنة المالية 1409/1410 هـ، فإننا نقوم أولاً بإعداد تقدير الإيرادات الجمارك لسنة المالية الحالية، ثم نقدر نسبة المائة المقبلة وبمجموع إعداد إعادة تقدير الإيرادات الجمارك لسنة المالية الحالية 108 / 109 هـ. ومن ثم تقدير الإيرادات لسنة المالية المقبلة. حسب طريقتين هما :

الطريقة الأولى : وتتلخص في إعداد إعادة تقدير نسبة المائة الحالية 108 / 109 هـ، اعتماداً على أرقام عملية، ثم تقدير الإيرادات للجمارك لسنة المالية 1409 / 1410 هـ على النحو الآتي :

- تأخذ الأرقام الفعلية لإيرادات الجمارك، المتحصلة لسنة أشهر الأوفى من السنة المالية الحالية (1408 - 1409 هـ)، ونفرض أنها بلغت (3500) مليون ريال.
- ثم تأخذ الأرقام الفعلية لإيرادات الجمارك، المتحصلة لسنة أشهر الأخيرة (النصف الثاني) من السنة المالية السابقة (1407 / 1408 هـ)، ونفرض أنها كانت (3000) مليون ريال، نجمع الرقمين السابقين وبدلك يتوفر لدينا إعادة تقدير لإيرادات السنة المالية (1408 - 1409 هـ) كما يلي :
- $3500 + 300 = 6500$ مليون ريال، إعادة تقدير إيرادات الجمارك لسنة الثانية 1408 / 1409 هـ.
- تقدر للسنة المالية القادمة (1409 / 1410 هـ)، وذلك بأخذ رقم إعادة التقدير لإيرادات الجمارك لسنة المالية 1408 / 1409 هـ ونضيف عليها معدل الزيادة السنوية وهو (10 / %)، وحسب ذلك كما يلي :
- $6500 + 650 = 7150$ مليون ريال، الزيادة المتوقعة لإيرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة 1409 / 1410 هـ.
- $6500 + 650 = 7150$ مليون ريال، تقدير إيرادات الجمارك لسنة المالية المقبلة 1409 / 1410 هـ.

الطريقة الثانية : وتتلخص في أعداد تقدير لنسبة المالية الحالية 1408 / 1409 هـ .
 على أساس تقديري، ثم تقدير الإيرادات للجمارك لنسبة المالية القادمة
 1409 / 1410 هـ، على النحو التالي :

◦ نأخذ الأرقام الفعلية لإيرادات الجمارك لمحصنة لنسبة شهور الأول من السنة
 المالية الحالية (1408 / 1409 هـ) . ونفرض أنها بلغت (3500) مليون ريال .

◦ نقدر إيرادات جمارك لنسبة شهور الأخيرة (النصف الثاني) من السنة المالية
 (1408 / 1409 هـ) . ونفرض أن إيرادات الجمارك لنسبة شهور الأخيرة تساوي
 (790) من إيرادات الست شهور الأول من السنة المالية (النصف الأول من
 السنة المالية) ثم نقدر إيرادات الجمارك لنسبة شهور الأخيرة للجمارك كما
 يلي :

◦ $3500 \times 90 / 100 = 3150$ مليون ريال تقدير إيرادات الجمارك للنصف الثاني من
 السنة الحالية (1408 / 1409 هـ) .

◦ نحضر إعادة تقدير لإيرادات الجمارك لنسبة المالية الحالية (1408 - 1409 هـ)
 على النحو الآتي :

إيرادات النصف الأول من السنة المالية (1408 / 1409) وهي أرقام فعلية :
 تقدير إيرادات الجمارك للنصف الثاني من السنة المالية الحالية (1408 / 1409 هـ) وهي
 أرقام تقديرية، وبناء على ذلك، فإن إعادة تقدير إيرادات الجمارك لنسبة المالية الحالية
 (1408 / 1409 هـ) = $3500 + 3150 = 6650$ مليون ريال .

◦ نقدر نسبة المالية القادمة (1409 / 1410) . وذلك يأخذ رقم إعادة التقدير
 لإيرادات الجمارك لنسبة المالية الحالية (1408 / 1409 هـ)، ثم نضيف عليها
 معدل الزيادة، نسوية وهو (10%)، وبحسب ذلك كما يلي :

$6650 \times 10 / 100 = 665$ مليون ريال الزيادة المتوقعة في إيرادات الجمارك للسنة
 المالية المقبلة 1409 / 1408 هـ

$665 + 6650 = 7315$ مليون ريال تقدير إيرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة

1409 / 1410 هـ .

(تنشر الإيرادات في النصف الثاني من السنة المالية أحياناً على أساس تسويحي، وتجمع تقديرات الشهور الستة الأخيرة وبذلك تحصل على تقديرات النصف الثاني من السنة المالية الختية. (كان تقدير إيرادات الجمارك لشهور محرم، وصفر، وربيع الأول، وربيع الثاني، وجمادى الأولى، وجمادى الثانية، ثم تجمع تقديرات إيرادات الجمارك هذه الشهور الستة، فنحصل على تقدير لإيرادات الجمارك للنصف الثاني من السنة المالية الختية، ونضيف إليها الإيرادات الفعلية للمحصلة في منتصف الأول من السنة المالية الحالية، وبذلك نحصل على إعادة تقدير لإيرادات الجمارك للسنة المالية الحالية).

وإذا قارنا بين النتائج التي حصلنا عليها من اتباع الطريقتين السابقتين فانتنا نجد اننا حصلنا على رقم (66546) مليون ريال و (7315) مليون ريال، ومن المعروف ان الرقم الأول قد حصلنا عليه نتيجة اعتمادنا على أرقام الإيرادات الفعلية المحصلة في النصف الأول من السنة المالية الختية، واضعنا فيها أرقام الإيرادات الفعلية للنصف الثاني من السنة المالية السابقة، والنتائج عنها، هو أقل بقليل مما هو متوقع بحسبنا في خلال العام المالي الختية، وتبع هذه الطريقة للحد من التفاوت عند تقدير الإيرادات. أما بالنسبة للرقم (7315) مليون ريال، فهو رقم متفائل نوعاً ما، إلا ان من المتوقع تحصيله. لأن اعتمادنا في التقدير للنصف الثاني من السنة المالية الحالية، على خيرتنا، بخصوص نسبة إيرادات النصف الثاني من السنة المالية، إلى النصف الأول من السنة الثانية، وهي تقدر بـ (790).

ج- مقارنة بين طرق تقدير الإيرادات :

إذا قارنا بين النتائج التي حصلنا عليها، لتقدير إيرادات الجمارك، للسنة المالية 1410/1409هـ نتيجة اعتمادنا على طرق تقدير الإيرادات الأربعة، المذكورة سابقاً، فانتنا نجد ان نتائج التقديرات هي كما يلي

طريقة التقدير	تقدير الإيرادات (مليون ريال)
1. طريقة التقدير المتوسطي	= 5500 مليون ريال
2. طريقة السنة قبل الأخيرة	= 6000 مليون ريال
3. طريقة الزيادات	= 6600 مليون ريال
4. طريقة التقدير المباشر	= 7150 مليون ريال
	3315 مليون ريال

رسمنا لتتابع المذكورة أعلاه، نجد أن الطرق الثلاث الأولى أعطت أرقاماً منخفضة، وأقل من الواقع. بطريقة التقدير المتوسطي أعطت أقل الأرقام، وهو (5500) مليون ريال. وطريقة سنة قبل الأخيرة أعطت (6000) مليون ريال، وهذا أكبر بتقابل من تقديرات طريقة التقدير المتوسطي، أما طريقة الزيادات فقد أعطت (6600) مليون ريال. وهذا التقدير، يعنى من نتائج الطريقتين السابقتين، إلا أنه يعتبر منخفضاً، واحتمل أيضاً من واقع، أما طريقة التقدير المباشر فقد أعطتنا تقديرات أكبر عن الطرق الثلاث السابقة، فهي أعطتنا (7150) مليون ريال، عند الاعتماد في أعداد إعادة التقدير للسنة الحالية (الحالية 1408 هـ)، على أرقام قديمة (وهي النصف الأول من السنة الحالية الحالية 1408 هـ - 1407 هـ) فعلى أن نضرب فيها الإيرادات المفدية المحصلة للنصف الثاني من السنة الحالية السابقة (1407 هـ - 1408 هـ) أما عند تقدير إيرادات النصف الثاني من السنة الحالية الحالية، على ضوء الإيرادات المحصلة في النصف الأول من السنة الحالية الحالية (1408 هـ - 1409 هـ)، وعلى ضوء خبرة مقدر الإيرادات بالنسبة لسير عمليات تخصيص الإيرادات خلال سنة مالية، فقد حصلنا على أعلى الأرقام وهو (3315) مليون ريال، وهذا الرقم فيه غماز، لكنه قريب من الواقع، وعن المرفق تحصيله.

د. الطرق المتبعة لتقدير الإيرادات في المملكة :

يستعان بعدة طرق لتقدير الإيرادات في المملكة العربية السعودية إلا أن أكثرها استخداماً طريقة التقدير المباشر ويعتمد اختيار طريقة التقدير على نوع الإيراد الذي سيقدّر. وتقسّم الإيرادات في المملكة إلى قسمين هما : إيرادات الزيت، والإيرادات الأخرى، ولجسماً يلي توضيح لمكوناتهما ونطوق التقدير المستخدمة لكل منهما

1. إيرادات الزيت :

وتتمثل في الإيرادات المتحصلة من انتاج الزيت والضرائب المتروكة على شركات التي تقوم ينتاجه. ويتم في تقدير إيرادات الزيت طريقة التقدير المباشر، فيؤخذ بعين الاعتبار معدل الانتاج اليومي، المتوقع انتاجه من الزيت في السنة المقبلة. ويضرب في صافي ايراد المملكة من برميل البترول المنتج. وتراعى التغيرات التي يجتمعل ان تظفر ا على الانتاج وأسعار الزيت وبشكل عام، تحسب إيرادات الزيت في المسكنة على النحو الآتي

إيرادات الزيت = معدل الانتاج اليومي (بملايين البراميل) × صافي ايراد المسكنة من برميل الزيت⁽¹⁾ × عدد أيام السنة.

2. الإيرادات الأخرى :

وتتمثل في الإيرادات ائتمالية، ويأتي معظمها من الضرائب. والرسوم، ونزوات. وبخصوص تقدير هذه الإيرادات، فقد نصت التعديلات المالية للميزانية وحسابات على ان "يراعى عند تقدير الإيرادات، متوسط المحصل من هذه الإيرادات في خلال الثلاث سنوات السابقة للسنة الجاري العمل فيها، على ان توضع سررات الزيادة أو العجز فيها هو مقدر في مشروع الميزانية الجديدة"⁽²⁾ ويفهم من هذا النص ان الاسلوب المتبع (حسب التعديلات) في المسكنة، هو مزيج من طريقة التقدير المتوسطي، وطريقة التقدير المباشر، حيث يتوجب على الموظفين الذين يقومون بتقدير الإيرادات، الاخذ بعين الاعتبار، متوسط المحصل من الإيرادات خلال الثلاث سنوات السابقة للسنة، جارئة، مع احتسابهم قدرًا من الحرية، في تعديل ارقام المتوسط، بالزيادة أو التخفيض، شريطة أن توضح الاسباب التي، تركز عليها الموظفين، عند قيامهم بعملية التقدير. وتعديل ارقام المتوسط (خلال الثلاث سنوات السابقة)

(1) تحسب إيرادات الزيت، على النحو الآتي : اذا من سعر البرميل مقابل الانتاج أو بدل الربح و 78% ضريبة دخل على الشركات : بعد خصم مصاريف التشغيل، وبعد خصم مقابل الانتاج (أو بدل الربح) .

(2) وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التعديلات المالية للميزانية وحسابات، (ترميم، وزارة المالية والاقتصاد الوطني، 1376، ص 11)

وقد اتبعت المملكة منذ ميزانية عام 1385/1386هـ أسلوب التقدير المباشر لتقدير الإيراداتها، فقد نصت تعميمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني، صادرة في عام 1385هـ، على ضرورة قيام كل وزارة ومصالح (مختصة بالإيرادات) بتقديم تقديراتها، عما تتوقع تحصيله من الإيرادات العامة، في ضوء دراساتها وتوقعاتها، وتتولى مديرية الإيرادات العامة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في المملكة، مهمة تنسيق تقديرات الإيرادات الواردة من الوزارات، وتقديم الإيرادات العامة للدولة نسبة المالية المتبقلة بصورتها النهائية، وتعتمد في ذلك على التقارير والبيانات الواردة من الجهات المختصة بتحصيل الإيرادات وعلى المعلومات المتوفرة لديها من واقع الإيرادات الفعلية، المتحصلة في السنة المالية السابقة.

2. تقدير النفقات العامة

تختلف طرق تقدير النفقات في الموازنة العامة حسب أبواب وبنود النفقات فيها، إلا أن الطريقة الأكثر استخداماً لتقدير النفقات العامة، هي طريقة التقدير المباشر، حيث يتم تقدير النفقات للوزارات والمصالح الحكومية، حسب الحاجة الفعلية لها⁽¹⁾ وذلك بواسطة الموظفين المختصين فيها، وانذين يكونون عادة على درجة كبيرة من الكفاءة والخبرة العملية وتقوم إدارة الموازنة العامة، فيما بعد، بدراسة تقديرات الوزارات والمصالح، ومناقشتها، للتأكد من مدى صحة ودقة تلك التقديرات (أو تعديل الموزانات، في كثير من الأحيان، إلى المغالاة في تقدير احتياجاتها من النفقات، لكي توفر لنفسها ظروف أفضل للعمل، ولتتمكن من مواجهة الضواري، والأحوال الاستثنائية، وتحصل على نصيب أكبر من الموازنة لتوسع في نشاطاتها وأعمالها).

(1) أمارة عبد الرحمن بوس لطريق، مرجع سابق، ص 14.

(2) يرادى عند تقدير النفقات العامة للأجهزة الحكومية، أن لا تتجاوز حدود اللازمه نسبة احتياجاتها، الاحتياجات الضرورية، مع التركيز على تحقيق أفضل استخدام للإمكانات المتاحة في سبيل تحقيق الاعداف العامة للدولة.

1. أقسام النفقات العامة :

تقسم النفقات العامة، من حيث طريقة تقديرها، إلى قسمين رئيسيين هما، النفقات الثابتة، والنفقات غير الثابتة (المتغيرة)، وفيما يلي توضيح لمضمونها، ولكيفية تقدير كل نوع منهما.

1. النفقات الثابتة :

هي النفقات التي لا تتغير، من عام إلى آخر، إلا بنسبة قليلة، ولذا سميت بالنفقات الثابتة، أو شبه الثابتة. ويشمل هذه النفقات، رواتب الموظفين، والمستخدمين، ومعاشات المتقاعدين، وأقسام الدين العام وفوائدها، وغير ذلك من النفقات ويمكن تقدير هذه النفقات، للعام المقبل، بنسبة كبيرة من الدقة، إذ أنه بمجرد حصر عدد، وراتب، الوظائف المعتمدة حالياً، والمطلوب إحداثها، لسوق قديم، والمستخدمين، يمكن تقدير الاعتمادات اللازمة لبند الرواتب في ميزانية السنة المالية المقبلة. كما أنه بالإضلاع على سجلات الدين العام، ومواعيد تسديد أقساطها، يمكن معرفة وتقدير المبالغ المطلوب اعتمادها لتسديد أقساط وفوائد الدين العام.

2. النفقات غير الثابتة (المتغيرة)

هي النفقات التي تتغير من عام إلى آخر، بنسب متفاوتة (أحياناً بنسب صغيرة وفي أحيان أخرى، بنسب كبيرة)، ويشمل نفقات تشغيل الأجهزة الحكومية، وتتضمن نفقات اللوازم المكتبية، والمخروقات، والآلات، والأجهزة والآلات والمعدات، كما تشمل نفقات الصيانة، ونفقات المشاريع الحكومية على اختلاف أنواعها، من أبنية، وطرق، وغير ذلك.

ويصعب تقدير هذه النفقات بدقة، لأنها لا تستند إلى قاعدة معينة وثابتة، فهي تتأثر بتقلبات الأسعار، وبالأحوال الاقتصادية التي يمر بها البلاد، وبأحوال الاقتصاد العالمي، كما أنها تزيد، أو تنقص، حسب حاجة لأجهزة الحكومية إليها، وتحتاج عملية التقدير لهذه الأنواع من النفقات، إلى موظفين يتصنون بالمعرفة، والخبرة، وبعد النظر وتستخدم في تقديرها، عادة، طريقة التقدير المباشر، وتحسب الاعتمادات المصنوية لأغراض، وبنود الميزانية، حسب أنواع النفقات التي تتضمنها.

ب. كيفية تقدير النفقات في ميزانية المملكة العربية السعودية

تصنف النفقات العامة، في ميزانية المملكة العربية السعودية، ضمن أربعة أبواب، يتضمن كل باب نوعاً من أنواع النفقات أما الأبواب التي تتألف منها ميزانية المملكة فهي كما يلي :

الباب الأول : الرواتب والبدلات والأجور.

الباب الثاني : نفقات تشغيلية ونفقات إدارية عامة.

الباب الثالث : التشغيل والصيانة.

الباب الرابع : مشاريع (الجديدة والتي لا تزال تحت التنفيذ)

ومن الجدير ذكره، أنه يرفق، في المملكة، مع تعميم لميزانية (المنشور الدوري) الذي يُعشر بموجبه الوزراء مشاريع ميزانياتها، ومادح الميزانية التي تعدّ لوزارات والمصالح الحكومية مشاريع ميزانياتها عليها. ويلاحظ بأن هذه المادح بسيطة، ويمكن تعيها بسهولة. وتغطي معظم بنود الميزانية، إذ يخصص لكل بند نموذج، يتضمن أرقاماً، والأرقام المطلوب ذكرها عليه، وتسهل هذه المادح عملية تقدير النفقات لبند الميزانية، كما أنها تسهل عملية المناقشة، عند مناقشة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الميزانية العامة) .

ومنوضح في ما يلي كيفية تقدير نفقات كل باب من أبواب الميزانية الأربعة :

يتضمن الباب الأول في ميزانية المملكة العربية السعودية، البنود التالية: (101) رواتب المدنيين، و (102) بدلات المدنيين، و (103) رواتب العسكريين، و (104) بدلات العسكريين، و (105) رواتب مقطوعة، و (106) أجور أعمال⁽¹⁾ ولكي تتمكن من تقدير الاعتمادات اللازمة للباب الأول، فإنه يتوجب القيام بما يلي :

(1) يزيد عن المعلومات عن مادح الميزانية، انظر تعليقات ومادح مشروع ميزانية العامة، اعتماد، إدارة ميزانية عامة، وزارة المالية والاقتصاد الوطني، بالمملكة.

(2) البنود المذكورة للباب الأول اعلا، هي كما كانت في ميزانية السنة المالية 1407 : 1408 اعلا.

1 تحديد مكونات الميزانية أو المصحة. من الإدارات والأقسام والوحدات الإدارية ويتم توضيح ذلك بواسطة خريطة تنظيمية حديثة لوزارة أو المصحة

2 حصر عدد الوظائف والمرتبات الموجودة في كل إدارة أو قسم من الإدارات، وأقسام المنظمة، ثم بيان وظائف المعتمدة ذات (وتشمل الوظائف المعبأة، والوظائف الشاغرة)، وتوضيح ذلك بواسطة جداول التشكيلات الإدارية للمنظمة.

3 إعداد بيان الوظائف الشاغرة، المطلوب رفع مرتبتها أو تخفيضها (أو استبدالها بوظائف في مرتبة أعلى أو أقل)، والوظائف المطلوب إلغاءها نهائياً، لعدم حاجة المنظمة لها.

4 تقدير حاجة الإدارات والأقسام من الوظائف الجديدة للسنة المالية المقبلة (الوظائف المطلوب إحداثها).

5 تقدير حاجة منظمة من الوظائف المقترحة. والوظائف مؤقتة، ووظائف أعمال، المطلوب اعتمادها في الميزانية المقبلة.

6 حصر البدلات المختلفة التي تستحقها وظائف (ومراتب) المنظمة كل على حدة بدلات المدنيين وبدلات العسكريين وحساب التكاليف السنوية لها.

7 تقدير الاعتمادات المطلوبة لكل بند من بنود الجواب الأول، على ضوء المعلومات السابقة، وجمعها، واخصول على مجموع الباب الأول.

ونوضح في ما يلي كيفية تقدير بعض بنود الباب الأول.

رواتب المدنيين والعسكريين والتضامات: لتقدير الاعتمادات اللازمة لسداد الرواتب للمدنيين والعسكريين. والتضامات. فإنه يتبع ما يلي:

1 تحديد المراتب المطلوبة لتعام القبل، ويتم ذلك على النحو الآتي:

المراتب المطلوبة لتعام القبل = مراتب المعتمدة لتعام الحالي - المراتب المطلوب إلغاؤها + المراتب المطلوب إحداثها.

(1) قصد بالمنظمة: الوزارة أو المصلحة، التي ما فصل. أو فرع في ميزانية الدولة

3. تقدير التكاليف للمراتب المطلوبة للعام المقبل. ويتم ذلك على النحو الآتي :
 تكاليف للمرتبة = عدد المراتب المطلوبة للعام المقبل × متوسط مربوط المرتبة
 (تؤخذ في المملكة الدرجة الرابعة من سلم الرواتب) × 12 (شهوراً).

وتحسب تكاليف كل مرتبة على حدة. كما هو مبين في أعلاه، ثم تجمع تكاليف
 المراتب كلها (من المرتبة الأولى حتى أعلى مرتبة بالمنظمة) ويتم بذلك تقدير
 التكاليف (أو الاعتمادات المطلوبة) لبند الرواتب للسنة المالية المقبلة.

الرواتب المقطوعة : وتقدر على النحو الآتي

تكاليف الرواتب المقطوعة = عدد الوظائف × الراتب الشهري × 12 (شهوراً)
 أجور العمال : تقدر أجور العمال على أساس الفئات وبموجب الدرجة الرابعة
 من سلم كل فئة. مضافاً إليها بدل أجور تقبل الشهري لكل عامل (ومقداره 100
 ريال) مع احتساب ما يعادل (10) من التكاليف للبدلات الأخرى مثل: خراج
 وقت التدرج، وتمويض الأجازات، ولانتداب وغيرها.

تكاليف أجور العمال = عدد وظائف العمال المطلوبة × الدرجة الرابعة للفئة × 12.
 البدلات : توجد عدة أنواع من البدلات التي تصرف للموظفين المدنيين،
 والعسكريين، والنفقة فهناك بدل الانتقال، وبدل السكن، وبدل التمثيل، وبدل
 الملابس، وبدل التضريح، وبدل الضرر والعدوى، وبدل الخطر، وبدل التدريب، وبدلات
 المتعطلين (للكتب والملابس والنظارة).

ويصرف بدل السكن للمتقاعدين والمدسكريين، مرة واحدة، (بمعدل رواتب
 ثلاثة شهور، أما البدلات الأخرى فيصرف معظمها شهرياً (كبذل الانتقال).

وتقدر الاعتمادات اللازمة لبند البدلات لنسبة المائة المئوية. فإنه يتم تحديد
 البدلات التي تصرف لعمال في المنظمة، ثم تحسب نفقات كل بدل على حدة.
 وتجمع بعد ذلك نفقات البدلات، فينتج اعتماد بند البدلات المطلوب للعام المقبل.

وتقدر نفقات كل بدل بواسطة تحديد عدد الوظائف أو الموظفين الذين
 يستحقون البذل نظاماً، ثم معرفة فئة البذل الذي يصرف لها، ثم بضرب عدد
 الوظائف (المراتب) في فئة البذل فيتم الحصول على التكاليف الشهرية، وتضرب في

(12) للحصول على التكاليف السنوية، ويجمع النتائج لكل سدة يتم تقدير الاعتمادات المطلوبة لهدا، لهدلات وتحسب تكلفة البديل، معده: حسب الطريقة الثانية:

$$\text{تكلفة البديل} = \text{عدد الوظائف} \times (\text{موزعة حسب الرتب}) \times \text{فئة البديل} \times 12$$

كيفية تقدير نفقات الباب الثاني

يشمل الباب الثاني على النفقات اللازمة لسير العمل في الوزارات والمصالح الحكومية، ويتضمن أنواعاً مختلفة من النفقات من أهمها:

المكافآت والمصاريف السفرية: وتتضمن ما يصرف لأغراض المكافآت والمصاريف السفرية والنقل الشخصي.

اللوازم الاستهلاكية: وتشمل المستلزمات المكتبية والمطبوعات والتصوير، وكتب المدارس والمستلزمات التعليمية، ولادوية والمستلزمات النظيفة والمواد الكهربائية والصناعية.

النفقات التشغيلية: وتشمل نفقات شحن اللوازم والمعدات، والمحروقات وصيانة وسائل النقل والمعدات: ورسوم المرافق العامة (كهرباء، ماء، تلفون، بوق، بريد، تللكس) ومجازرات الدور، واستنجاز الآلات والمعدات.

الأثاث والمعدات والاجهزة: وتشمل نفقات الأثاث والمعدات المكتبية، والمدرسية، والخاصة بالمستشفيات، والمعدات والآلات، والسبرات

النفقات المختلفة: وتشمل نفقات الحفلات ونصيفات، والتدلاج، والامسالك في المنظمات ندولية، والاعاشة.

النفقات المخصصة: وتشمل نفقات البرامج الاذاعية، والابحاث العلمية، والرسوم الدراسية ومخصصات الطلبة، والتجهيزات والكساوي العسكرية، والنفقات السرية.

الاعانات: وتشمل الاعانات بمختلف انواعها، كاعانات الغرف التجارية، وشركات الكهرباء، والاندية الرياضية، وغيرها من الاعانات.

تستخدم طريقة التقدير المباشر، لتقدير الاعتمادات المطلوبة لنسبة مالية لمقبلة، لسبب انساني. ويراعى ان تعكس من التقديرات الاحتياجات الحقيقية لمسؤوليات والمصالح، والاغراض، مقارنة بنظر حياثا الى النفقات الفعلية في السنوات الماضية (آخر سنتين مالم يتبين مثلاً) وعند التقدير، تلاحظ النفقات الفعلية لنسبة أشهر الأولى من السنة المالية الحديثة، وتقدير المصروفات لنسبة أشهر الأخيرة عن السنة الماضية الحالية، وأية مبالغ مرتبطة بما عدا ان يزيد (لنسبة مالية تخيلية)، والمناقشات التي تمت (على البنود)، سواء بالزيادة أو النقصان، وتوجد للباب الثاني نماذج، ضمن نماذج ليزانية، توضح كيفية تقدير النفقات لكل بند من بتوده وتبين فيها يسي كيفية تقدير البنود الهامة من الباب الثاني.

المكافآت : يتضمن بند المكافآت أنواعاً مختلفة من النفقات، منها: مكافآت الموظفين المتبعثين داخل المملكة وخارجها لتدراسة أو لتدريب، ومكافآت الأعمال لاضافية (خارج وقت الدوام) ومكافآت الحجاج، والتعويض عن اصابات العمل، ومكافآت هبات النظر وهبات التوجيه، والاساندة، والزائرين، ومكافآت العامين في توزيع البريد الرسمي، وغيرها من المكافآت المقررة بموجب الانظمة المعمول بها وتحسب الاعتمادات المطلوبة لبند المكافآت حسب نوع النفقة التي تصرف من هذا البند. فإذا كان هناك موظفون يمتحنون لتدراسة أو لتدريب في الخارج أو الداخل من المنظمة، فتحسب نفقاتهم بواسطة حصر عدد الموظفين المتبعثين لتدراسة أو لتدريب، ثم تقدر تكلفة كل فرد منهم (شهرياً وسنوياً)، وبعد ذلك يضرب عدد الموظفين (المستفيدين) في التكلفة للفرد الواحد، فيتم الحصول بذلك على تكاليف الاجمالية اللازمة لهم، وتحسب باختصار على النحو الاتي :

مكافآت الموظفين المتبعثين - عدد المتبعثين × التكلفة لتمتعت الواحد.

أما بالنسبة للنفقات الأخرى، كمكافآت الاعمال الاضافية (خارج الدوام)، ومكافآت الحج، وتعويض اصابات العمل، وغيرها، فتقدر لنسبة المقبلة على اساس نفقات العام المالي الحالي (ويمكن الاستئناس بمعدلات الانفاق عليها في السنتين لآخرتين، وبالمناخلات التي حصلت خلال السنة المالية الحالية) مع اضافة نسبة مئوية معينة (مثلاً 5%) زيادة على اعتمادات العام الحالي (بعد تعديلها اذا حدثت مناقشات

بالزيادة أو القصران على البند) وذلك لمواجهة الزيادة المتوقعة على هذه النفقات في نسبة المالية المتبقة (وأحياناً يخفض البند بنسبة معينة، (0/1 مثلا)

المصاريف السفرية والنقل الشخصي : تشمل نفقات تنداب الموظفين المدنيين والعسكريين، ونقصاء، ونفقات سكانهم في الفنادق، وكذلك نفقات نقلهم في جميع الحالات، برًا، وبحرًا، وجوًا (ضمن تذاكر السفر لهم) مع عائلاتهم وامتعتهم. وبدل الانتقال. لأضيافهم (وفقًا لأحكام الأنظمة المعمول بها) .

وتقدر الاعتمادات المطلوبة لبند المصاريف السفرية والنقل الشخصي على أساس الاحتياج الفعلي للوزارة أو المصلحة، وتؤخذ بعين الاعتبار نفقات لعام مالي حالي، والمتأخرات، التي تمت على البند خلال السنة المالية الحالية، مع ضافة نسبة مئوية معينة (5/100 مثلا) زيادة عليها. (على اعتمادات العام الحالي بعد تعديلها إذا حدثت متأخرات بالزيادة أو النقص) وذلك لمواجهة الزيادة المتوقعة على البند في نسبة مالية المتبقة (كما يلاحظ معدل الصرف على البند في نسبتين الماليتين الأخيرتين) .

الأثاث والمعدات والأجهزة والسيارات : يمكن حساب نفقات هذه البنود بدرجة كبيرة من الدقة وتقدير النفقات هنا، فيجب أولاً تحديد عدد الوحدات (الكمية) المطلوبة، نسبة المالية المتبقة. من كل نوع، وبمعرفة سعر الوحدة من كل نوع، يمكن بعد ذلك حساب التكلفة، على النحو الآتي :

تقدير التكلفة (للسيارات مثلا) = عدد الوحدات المطلوبة (عدد السيارات) × ثمن الوحدة (ثمن السيارة)

اللوازم الاستهلاكية والمصروفات التشغيلية : عند تقدير الاعتمادات المطلوبة لها، نلصق المالية المتبقة، يؤخذ بعين الاعتبار، النفقات الفعلية للسنة الأخيرة من السنة المالية الحالية، والمتأخرات التي تمت بين السود، وتقدير ما سيصرف في السنة الأخيرة من السنة المالية الحالية، وعند جمعها مع بعض (نفقات السنة الأخيرة الأولى : تقديرات ما سيصرف في السنة الأخيرة) لحصل على عمدة تقدير نفقات لسنوات للسنة المالية الحالية، ثم تزد أرقام عمدة التقدير بنسبة معينة (0.1/100 مثلا) أو تخفض

نسبة مائة (10/1) وبذلك يحصل على تقدير لتنفقات لسنة المالية المقبلة، (ويؤخذ بذلك إذ بقيت الاوضاع كما هي- بدون زيادة في عدد السيارات، أو الابنية، فإذا زاد عدد السيارات، والابنية، بنسبة معينة، فننا سنحتاج لزيادة بنسبة المحرقات، وصيانة وسائط النقل؛ وينود رسوم المرافق العامة (الكهرباء والماء) بنفس النسبة، وهكذا: تعامل بقية البنود المشابهة هذين البندين

الاشتراقات في المنظمات الدولية: تكون رسوم الاشتراكات فيها محددة مسلفاً: وهي- غالباً محددة، بعملة اجنبية (كالدولار مثلاً) ويوصد لها، في البند، ما يساوي قيمتها بالريالات. ونحو ذلك لاشتراقات، فيما بعد، تلك المنظمات. خلال السنة المالية المقبلة، عند حلول مواعيد دفعها.

الرسوم الدراسية ومخصصات الطلبة: يمكن حساب الاعتمادات المطلوبة لها بشكل دقيق. فالرسوم الدراسية، ومخصصات الطلبة تكون محددة. ويمكن تقديرها، إذا تم معرفة عدد الطلبة المسجلين؛ ويتم ذلك على النحو الآتي:

$$\text{مخصصات الطلبة} = \text{عدد الطلبة} \times \text{مربوط الترتيب (أو الفقة)} \times 12$$

الإعانات:

أما بخصوص تقدير الإعانات التي تقدمها الدولة للمؤسسات العامة، وللبلديات، ولشركات الكهرباء، وللتعرف التجارية وتقديرها من الجهات، فإن الجهة (المؤسسة العامة) تعد مشروع ميزانية لها للعام المقبل، وتبين فيه تقديرات إيراداتها، وتنفقاتها، ويناقش مشروع الميزانية، وبعد المناقشة، تحدد الإعانة التي ستدفعها الدولة لتلك الجهة، وهي مخصصة، غالباً، لتغطية العجز في ميزانية المؤسسة (ومن الجدير ذكره أن معظم المؤسسات، والبلديات، لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها ولذا فإنها تأخذ إعانة من الدولة).

كيفية تقدير الباب الثالث

يشمل الباب الثالث، في ميزانية المملكة، برامج التشغيل والصيانة ونظافة، في وزارات والمصالح الحكومية، وتنفيذ برامج التشغيل والصيانة والنظافة، في معظم الأحيان. بموجب عقود بين الجهات الحكومية، والشركات الخاصة، التي تتولى القيام

بهذه الاعمال. وتسهيل عملية تقدير نفقات هذا الباب، فإذا كانت هناك عقود، فيؤخذ
 المبالغ لتفصل عليها بموجب العقود. وتعتبر تقديرات للسنة المالية المقبلة. وإذا لم تكن
 هناك عقود، فإن الجهات الحكومية تقدر النفقات اللازمة لتقديم الأعمال التشغيل
 والصيانة لتتضح. فيما بعد، في منافسة (منافسة) بين الشركات. أما في حالة قيام
 المنظمة بأعمال التشغيل والصيانة والمطابقة بنفسها، فإنها تقدر المبالغ المطلوبة (التي
 تحتاجها) لتقيام بهذه الاعمال. في السنة المالية المقبلة. وتناقش من قبل المسؤولين في
 إدارة الميزانية (يتم التوصل إلى اتفاق على الاعتمادات لتتم مصادرها للمنظمة في
 ميزانية السنة المقبلة).

كيفية تقدير نفقات الباب الرابع

يحتوي الباب الرابع في ميزانية المملكة على مشاريع. وتنقسم المشاريع إلى قسمين
 رئيسيين هما: المشاريع الجديدة. والمشاريع تحت التنفيذ. وفيما يلي نبذة موجزة عن
 كيفية تقدير كل نوع منهما.

تقدير الاعتمادات اللازمة للمشاريع الجديدة: المشاريع الجديدة، هي المشاريع
 التي يتطلب اعتمادات لها لأول مرة في ميزانية الدولة. وتقدير الاعتمادات اللازمة
 للمشاريع الجديدة، يؤخذ كل مشروع على حدة. وتقدر تكاليف اعتمادات على أساس
 مكونة له. ويوجد نموذج خاص للمشاريع الجديدة، (يسمى استمارة المشاريع
 الجديدة). يتضمن نموذج طلب تقديم مشروع جديد. ويشمل على معلومات عن
 المشروع منها ما يلي:

- اسم المشروع.
- هدف وأغراض من المشروع (العوائد الاقتصادية والاجتماعية).
- مكونات المشروع (عناصره، والوحدات التي يتكون منها، وتكاليفها).
- الدراسات التي تم اعتمادها للمشروع (الغنية كالمحفظات والنواصيفات.
 وجدول الإنكيمات والاقتصادية. كدراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع).
- المدة المقدرة بتنفيذ المشروع.
- التوزيع المقترح للاعتمادات المشروع حسب سنوات التنفيذ.

• أولوية المشروع بالنسبة للمشاريع الأخرى المقدمة من الخطة.

• اعتماد المشروع في خطة تنمية. (فإذا لم يكن مدرجا في الخطة فإنه لا بد أن تذكر أسباب ومبررات طلب اعتماده).

• معلومات أخرى عن المشروع

وتقوم الإدارة الهندسية، في الوزارة ذات العلاقة، بدور حاسم في إجراء الدراسات، وفي تقديم التقييمات للمشروع. وبعد أن تنضح التكاليف الأجمالية للمشروع، الذي يمتد تنفيذه لعدة سنوات نظم في السنة الأولى، الاعتمادات اللازمة لتلك السنة، ويروصد الاعتمادات الأخرى، اللازمة لإنجاز المشروع، تباعاً في ميزانيات السنوات المقبلة.

تقدير الاعتمادات اللازمة للمشاريع تحت التنفيذ :

المشاريع تحت التنفيذ، هي المشاريع التي ووفق عليها، وبمضى تنفيذها في السنة، أو في السنوات المالية السابقة. وتقدر الاعتمادات اللازمة لها، للسنة المالية المقبلة، بواسطة الوزارات والمصالح الحكومية. عند إعداد مشاريع ميزانيتها للعام لتقبل، فتقوم كل جهة بتقديم معلومات عن المشاريع تحت التنفيذ، وتشمل ما يلي :

• اسم المشروع.

= التكاليف، تكلية المشروع (تتضمن تكلفة لادوية، والزيادات المضافة إليها، أو التخفيضات المطلوبة لها).

• الوضع المالي للمشروع حتى نهاية السنة المالية الحالية (يشمل بيان المنصرف الفعلي على المشروع لسنة أو لسنوات السابقة - المنصرف المتوقع صرفه حتى نهاية السنة المالية الحالية)

• الوضع المالي المقترح للمشروع في السنة المالية المقبلة (يتضمن الساعي من التكاليف لسنة المالية الحالية، والاعتماد المطلوب لسنة المالية المقبلة، وتوزيع بقية التكاليف على السنوات المالية القادمة).

ويتم رصد الاعتمادات اللازمة للمشروع تحت التنفيذ للسنة المالية المقبلة، على ضوء المعلومات التي تقدمها الجهة، على النموذج الخاص بذلك، (اسمها في الممثلة:

استمارة لمشاريع، المعتمدة تحت التنفيذ)، ومن الجدول ذكره، أن الاعتمادات المخصصة لكل مشروع، تدور من سنة إلى أخرى، حتى يتم تنفيذ المشروع بكامل أجزاءه.

ج- محتويات مشروع موازنة منقحة ما.

يتضمن مشروع موازنة عامة، للسنة المالية المقبلة، لاية منظمة، "كس"،¹¹ معظم البيانات، المذكورة في ما يلي¹²:

1- الحساب الذي يرفع فيه موازنة المنظمة إلى وزارة المالية - إدارة الموازنة العامة، أو إلى الجهة التي تبعتها المنظمة (إذا كانت المنظمة لا تتخاطب مباشرة مع وزارة المالية).

2- المذكرة التفسيرية الإجمالية: توضح المخطوط، العرضة لموازنة المنظمة للسنة المالية المقبلة، كما يبين التغييرات المقترحة على أبواب ونود الموازنة للسنة المالية المقبلة، وتوضح أيضا الاختلافات بين اعتمادات السنة المالية الحالية، والاعتمادات المطلوبة للسنة المالية المقبلة (سواء أكان هناك زيادة أو نقصان على بنود الموازنة).

3- جدول الإيرادات: تعد المنظمة بيانات بالإيرادات المتوقعة تحصيلها في السنة المالية المقبلة، وتقرن بإيرادات السنة المالية الحالية، (وتتضمن بالنسبة لسنة المالية الحالية، الإيرادات المتوقعة تحصيلها في النصف الثاني من السنة المالية الحالية)، ومن العمود، أن بعض المنقحات تحصل مبلغ كمسرد من الإيرادات (كمصنعة الجمارك العامة)، وبعضها تحصل مبلغ قليلة من الإيرادات، (وبعضها قد لا توجد لديه إيرادات).

4- جداول النفقات: يعد جدول إجمالي يبين نفقات الأبواب الأربعة التي تتكون منها موازنة المنظمة، ثم ترفق جداول وبيانات تفصيلية لكل باب، ونود، من أبواب ونود الموازنة العامة الأربعة، وذلك على النحو الآتي:

11: يقصد بصياغة منظمة هنا، أي جهاز اداري، ظهر من نيته ضمن وثيقة الموازنة العامة للدولة أو شكل مستش، مثل وزارة، مصلحة، مؤسسة... وبحرف ذلك

12: عبد شكري منصور، مذكرة في إعداد الموازنة العامة، (الرياض، معهد الإدارة العامة،

الباب الأول : ترفيق معه البيانات والجداول التالية :

- 1 مذكرة تفسيرية لباب الأول (تبين الزيادة المضمومة في الاعتمادات للسنة المالية المقبلة، عن اعتمادات العام المالي الحالي، والعناصر التي تشكلت عنها تلك الزيادة) كطلب إحداث وظائف مثلا . والتغيرات الرئيسية حتى بنود الباب الأول .
- 2 جدول يبين بنود الباب الأول، والاعتمادات المضمومة لها للسنة المالية المقبلة، ومفارقتها باعتمادات السنة المالية الحالية، مع بيان الزيادة، والنقص، لكل بند من البنود .
- 3 الخريفة التنظيمية المعتمدة للمنظمة (للسنة المالية الحالية) .
- 4 بيان يوضح مراتب المنظمة (خلاصة عدد المراتب فيها) .
- 5 بيان بالوظائف المطلوب إنجازها (أو استبدالها بوظائف مراتبها أعلى أو أقل) .
- 6 تشكيلات الإدارة المعتمدة، والمقرحة، للسنة المالية المقبلة، (وتبين التشكيلات، والوظائف، ومرتبتها، وأسماء الموظفين المعتمدين عليها) وتقسم التشكيلات على أساس الوحدات الإدارية الرئيسية التي تتكون منها المنظمة .
- 7 خلاصة بالوظائف المطلوب إنجازها موزعة على الإدارات الرئيسية التي تتكون منها المنظمة .
- 8 بيان بتكاليف الوظائف للمنظمة (المعتمدة، والمطلوب إحداثها للسنة المالية المقبلة) .
- 9 بيان بوظائف العمال (بين العدد المعتمد للسنة الحالية، والمطلوب إحداثه للسنة المالية المقبلة)

10 يكون عند صنفات مشروع الموازنة، المخصصة لتشكيلات الإدارة للموارد كبير، (وتشتمل القسم الأكبر من صنفات مشروع الموازنة للموارد) .

1. بيان بالبدايات التي تصرفها المنظمة موظفيها، وتوضيح كل بدل على حدة وتقدير الاعتمادات المطلوبة لها، مقارنة باعتمادات البدلات لنسبة مالية الخالية، (مثل بدل النقل، وبدل التدريب، وبدل طبيعة عمل، وبدل ندرة للمتقاعدين).

الباب الثاني: ترفق معه البيانات والجداول التالية :

1. مذكرة تفسيرية للباب الثاني (تبيين الشغرات الرئيسية، والزيادات هامة، المطلوبة على اعتمادات بنود هذا الباب، ومبررات الزيادة أو نقصان على اعتمادات البنود).

2. جدول يبين بنود الباب الثاني (بشكل تفصيلي)، والاعتمادات المطلوبة لها لنسبة مالية المقبل، ومقارنتها باعتمادات نسبة مالية الخالية، (مع بيان الزيادة والنقصان لكل بند من البنود).

3. بيان المكافآت التي تصرفها المنظمة وتقدير الاعتمادات المطلوبة لها لنسبة مالية المقبل ومقارنتها بالنسبة المالية الخالية.

4. بيان بامتيازات الموجودة في المنظمة وفروعها (لتبرير شراء سيارات حديثة، أو امتلاك سيارات أصبحت قديمة بسيارات جديدة).

5. بيان بالمعدات والأجهزة الموجودة بالمنظمة (لتوضيح حاجة المنظمة لشراء معدات وأجهزة جديدة).

6. بيان بالمباني والأماكن المستأجرة للمنظمة وفروعها.

7. بيان بحالة الصرف على بنود موازنة الباب الثاني لنسبة المالية الخالية (يبين التصرف الفعلي من كل بند، والمتوقع صرفه حتى نهاية السنة المالية الخالية والوفور، أو العجز: المتوقع عنى البند).

الباب الثالث: ترفق معه البيانات والجداول التالية :

1. مذكرة تفسيرية عن اعتمادات الباب الثالث (تشغيل وصيانة)، وتبين المذكرة الأسباب التي أدت إلى طلب زيادة أو نقصان على الاعتمادات).

٦ بيان بالاعتمادات المطلوبة لقيام اندكث (تقارن فيه الاعتمادات المطلوبة للعام المقبل بالاعتمادات المرصودة في الموازنة للعام الحالي والزيادة أو النقصان الحاصلة عنها) .

الباب الرابع: ترقى منه البيانات والجداول التالية :

- ١ مذكورة لغوية عن اعتمادات باب الرابع (تبين مبررات طلب اعتمادات المشاريع الجدية في الموازنة، وتوضح للمشاريع تحت التنفيذ والتصورات المقترحة بشأنها) .
- ٢ بيان بمشاريع الجدية (مرتبة حسب أولويتها) .
- ٣ بيان بالمشاريع تحت التنفيذ (يتضمن التكاليف الكلية لكل مشروع والنوع المالي للمشروع حتى نهاية السنة المالية الحالية. والاعتمادات المطلوبة للعام المالي المقبل. وتورد التكاليف لتبقي للمشروع على السنوات التالية) .

د. أسئلة وتمارين للمناقشة

1. ماهي الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير ايرادات الموازنة العامة لكي تكون التقديرات دقيقة وواقعية ؟
2. روضح المفرد بالإيرادات الثابتة، والإيرادات غير الثابتة (المتغيرة) ؟
3. اشرح أسلوب التقدير الآلي (لأغراض تقدير الإيرادات) ؟
4. بين أوجه الاختلاف بين طريقة التقدير المباشر وطرق التقدير الآلي ؟
5. اذكر الفرق المتبعة في تقدير الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية ؟
6. ما الفرق بين النفقات الثابتة، والنفقات غير الثابتة (المتغيرة) ؟
7. ماهي الطريقة الأكثر استخداماً عند تقدير النفقات العامة ؟
8. اذكر اليبقات التي يتضمنها عادة، مشروع موازنة منظمة م ؟

التمرين هامر، تقدير الإيرادات

التمرين رقم (1) :

إذا فرضنا أن إيرادات البريد كانت كما يلي

سنة 1406 / 1407 هـ = 220 مليون ريال

سنة 1407 / 1408 هـ = 320 مليون ريال

المطلوب : تقدير إيرادات البريد لسنة 1409 / 1410 هـ على أساس الآتي

أ. طريقة التقدير المتوسطي

ب. طريقة السنة قبل الأخيرة.

ج. طريقة الزيادات (علماً بأن معدل الزيادة هو 15%)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بأن الإيرادات كانت لسنة 1408 / 1409 هـ

على النحو الآتي

النصف الأول لسنة 1408 / 1409 هـ = 200 مليون ريال

النصف الثاني لسنة 1407 / 1408 هـ = 180 مليون ريال

التصمين رقم (2) :

ذا فرضنا ان إيرادات الخدمات (رسوم الخدمات، توافيق، المطارات) كانت كما يلي :

سنة 1406 / 1407 هـ = 800 مليون ريال

سنة 1407 / 1408 هـ = 900 مليون ريال

المطلوب : تقدير إيرادات خدمات للسنة المالية 1409 / 1410 هـ على أساس الآتي :

أ. طريقة التقدير الوسطي.

ب. طريقة السنة قبل الأخيرة.

ج. طريقة الزيادات (عندما بان معدل الزيادة هو 20%)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بان الإيرادات كانت كما يلي :

لنصف الأول من السنة المالية 1408 / 1409 هـ = 480 مليون ريال،

لنصف الثاني من السنة المالية 1407 / 1408 هـ = 450 مليون ريال.

التصمين رقم (3)

ذا فرضنا أن نوعاً من الإيرادات (س) كانت حصيلة كما يلي :

سنة 1406 / 1407 هـ = 443 مليون ريال

سنة 1407 / 1408 هـ = 384 مليون ريال

المطلوب : تقدير الإيرادات (خذنا نوع من الإيرادات لـ 1 س) لسنة المالية المقبلة

(1409 / 1410 هـ) على أساس الآتي :

أ. طريقة التقدير الوسطي.

ب. طريقة السنة قبل الأخيرة.

ج. طريقة الزيادات (عندما بان معدل الزيادة هو 10%)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بان الإيرادات كانت كما يلي :

لنصف الأول من السنة المالية 1408 / 1409 هـ = 350 مليون ريال.

لنصف الثاني من السنة المالية 1407 / 1408 هـ = (2/3) من إيرادات النصف

الأول لتلك السنة

التمرين رقم (4) :

اذ فرضنا ان رسوم المواتر كالتالي كما يلي :

سنة 1406 / 1407 هـ = 522 مليون ريال.

سنة 1407 / 1408 هـ = 600 مليون ريال.

المطلوب : تقدير رسوم المواتر لنسبة مائة لثانية 1409 / 1410 هـ على اساس الاتي :

أ. طريقة التقدير المتوسطي.

ب طريقة السنة قبل الاخيرة.

ج. طريقة الزيادات (علماً بأن معدل الزيادة هو 10%)

د. طريقة التقدير المباشر. مع العلم بأن الإيرادات لسنة 1408 / 1409 هـ كانت

كما يلي :

النصف الأول لسنة 1408 / 1409 هـ = تساوي إيراداته (2 / 3) إيرادات النصف

الأول هذه السنة.

تمارين على تقدير النفقات العامة

التمرين رقم (1) :

يوضح الجدول التالي تشكيلات المراتب المتعمدة لأحدى الإدارات كما تبينتها

في بداية السنة المالية :

العدد	المراتب المتعمدة
2	الخامسة
3	الرابعة
4	الثالثة
6	الثانية
5	الأولى
20	المجموع

فإذا علمت الآتي :

أ. بلغ إجمالي الوظائف الشاغرة (1) وظائف على النحو الآتي :
الثلاثة وظيفتان، الثانية وظيفتان.

ب. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب تغطاؤها (3) وظائف على النحو الآتي :
الثانية وظيفته واحدة، الثانية وظيفتان.

ج. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب إحداها (4) وظائف على النحو الآتي :
الخامسة وظيفتان، الرابعة وظيفتان

المطلوب : تقدير المراتب المطلوب اعتمادها ناسئة القادمة.

لبننة (101) رواتب المدنيين

لبننة (102) بدل النقل (بدلات المدنيين)

الشميرين رقم (2) :

يوضح الجدول التالي تشكيلات للمراتب المتمتدة لإدارة ما كما تبينها في
بداية السنة التالية

العدد	المراتب المتمتدة
1	السابعة
2	السادسة
4	الخامسة
6	الرابعة
5	الثالثة
15	المجموع

فإذا علمت الآتي :

أ. بلغ إجمالي الوظائف الشاغرة (1) وظائف على النحو الآتي
الخامسة وظيفتان، الرابعة وظيفتان.

ب. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب إحدائها (2) وظيفتان على النحو الآتي:
السابعة ووظيفة، السادسة ووظيفة.

ج. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب إغادها (3) وظائف على النحو الآتي:
الخامسة ووظيفة واحدة، الرابعة ووظيفتان.

المطلوب : تقدير المبالغ اللازم اعتمادها نسبة التقاداة لتبنتين التقنيين

01. روتب المدنين

02. بدل نقل (بدلات مدنيين)

التصريح رقم (3)

يبين الجدول التالي بعض نفقات الباب الثاني لاحدى الجهات الحكومية

رقم البند	اسم البند	الاعتماد المخصص	المتغيرات		التصرف النهائية النصف لازل من السنة المالية	التصريحات المطروحة
			زيادة	نقص		
201	مكاتب	750,000	.	50,000	3,00,000	15-
202	مصاريف سفرة	700,000	70,000		5,00,000	10-
204	نحو التوزيع و المعدات	450,000	—	20,000	2,00,000	20
205	غير الدور	2,400,000	—	—	2,000,000	25-
207	إعاشة	1,500,000	100,000	—	800,000	10-
207	مشارك في منظمات دولية	300,000		—	200,000	—

المطلوب :

من و مع البيانات المذكورة اعلاء بطلب أعداد ما يلي :

1. تقدير المتوقع صرفه للنصف الثاني من السنة المالية

3. تقدير الاعتمادات المطلوبة للقيام القادم على ضوء البيانات المذكورة في أعلاه؟

التحريين رقم (4)

يبين الجدول التالي بعض نفقات الباب الثاني لإحدى الجهات الحكومية

رقم البند	اسم البند	المقالات		اعتماد عام
		زيادة	نقص	
221	أثاث ومستلزمات مكتبية	—	60,000	800,000
222	أثاث ومستلزمات تعليمية	90,000	—	1,520,000
223	أدوية ومستلزمات طبية	60,000	—	2,000,000
224	معدات وسيارات	40,000	—	1,000,000
225	محرقات وصيانة وسائط التلفزيون	8,000	—	20,000
226	مواد ومستلزمات صيانة	—	—	100,000
227	كساحي وتجهيزات	—	98,000	500,000

المطلوب :

من واقع البيانات المذكورة أعلاه، يظن اعتماد ما يلي :

1. تقدير المتوقع صرفه لسنة أشهر الأخيرة من السنة المالية؟

2. تقدير الاعتمادات المطلوبة للعام القادم، للبيود المذكورة أعلاه علماً بأن الزيادة

المسموح بها لنفقات هي بنسبة (10%)؟

الملاحق

ملحق (1) ميزانية المملكة العربية السعودية لعام الثاني
1351هـ/1931م

ملحق (2) ميزانية المملكة العربية السعودية للعام المالي 1367هـ

ملحق (3) سلم رواتب الموظفين، والمستخدمين، وأجور المتقاعدين
بند الأجور في المملكة.

ملحق (4) توصيات ندوة الميزانية في المملكة، واقعها، وخصيصة
تطويرها، المنعقدة في معهد لإدارة الجامعة في الرياض
خلال الفترة من 7 - 14 ربيع الثاني 1397هـ

ملحق (5) توصيات المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة المنعقدة في
القاهرة من 14 - 22 ديسمبر (كانون الأول) 1971م.

ملحق (6) مهام الوحدات الإدارية المختصة بالموازنة العامة والمثنون
المالية.

ملحق (7) وصف وظيفي للوظائف الرئيسية في مجال الميزانية
والتخطيط (في السعودية).

ملحق رقم (1)

ميزانية المملكة العربية السعودية لنظام المالي 1351/1350 هـ

(نظام الموازنة للعام المالي)

الذي يبدأ من غرة شعبان سنة 1350 وينتهي في 30 رجب 1351 هـ .

صدر الأمر التأسيسي بانفاقه على نظام موازنة الحكومة للعام المالي الذي يبدأ من غرة شعبان 1350 هـ وما نحن نشره فيما يلي :

المادة الأولى : إن الاعتمادات المخصصة للدوائر الحكومية للعام المالي الذي يبدأ من أول شعبان سنة 1350 . وينتهي في 30 رجب سنة 1351 والمبينة في كشف المرفقة تقدر بمبلغ (100-12.314) قرشاً أميرياً .

المادة الثانية : إن واردات الحكومة في العام الحالي المشار إليه في هذه الأولى والمبينة في الكشف المرفقة تقدر أيضاً بمبلغ (100-12.314) قرشاً أميرياً .

المادة الثالثة : يقتضي مراعاة حكم جميع الأوامر والشوايح والأنظمة نالمة سارية المفعول بشأن خصم 10 و 15 في المائة من مرتبات و 50 في المئة من بعض المخصصات السنوية .

المادة الرابعة : يقتضي مراعاة حكم جميع الأوامر والشوايح والأنظمة نالمة بشأن طريقة تصرف والتقبض والتسجيل والتصاق شوايح وأجواء المحاسبة والتدقيق كما كان متبعاً في السابق .

المادة الخامسة : يقتضي مراعاة حكم ما جاء في قرار مجلس الوكلاء المؤرخ في 21/7/1350 هـ تحت رقم 3 بشأن تطبيق نظام ميزانية للعام المالي الختامي .

المادة السادسة : يرخص وكالة المالية العامة ومدير المستوفى العام ورؤساء سوائر المختصة بِنفاذ حكم هذا لنظام كل فيما يخصه ، وعلى وكالة المالية إجراء المحاسبة النهائية وتناهيهم حسابها الختامي في نهاية السنة المالية .

« كشف المخصصات المقررة »

	قروش أميرية
مخصصات الملكية	7,600,000
تقاضا الدين	16,260,000
مخصصات الأوامر والبيانات المكتبي والمقصود، وموظفي غيران المغربية	12,650,000
نوات حاديد	3,850,000
حصة الخجار من مصالح الدفاع	25,000,000
مواهبات وتقليبات وتجهيزات	1,600,000
رئاسة القضاء والمخالفات الشرعية	1,127,600
كسبية لخدمة وإدارة المحطات	3,147,500
مجلس الشورى والمجالس الإدارية	977,300
وردية الخراجية وتوابعها	2,490,000
المصلحة العامة والحجر والمكوثيات	2,734,000
الكتفاسات وتوابعها	1,355,000
المعارف العمومية	1,707,000
نظام الرسوم وتوابعها	1,790,800
منايات	27,730,000
أمر العام	10,111,100
المنفعة الاميرية	161,800
هيئات الأمر بالمعروف	767,000
البرواتب المشوية	988,700
أرض والمرفق واللاسكي والتفنون	4,210,400
الخزائن المشويغان والأوقاف	2,008,100
يكون عمومي	100-42,544

ملحق رقم (2)

ميزانية المملكة العربية السعودية لسنة 1367هـ⁽¹⁾

نشر فيما يلي التصور الرسمي الذي بعثت به وزارة المالية لجبلة ميزانية المملكة العربية السعودية لسنة 1367هـ هجرية وهو كمد يلي: الإيرادات مائتان وأربعة عشر مليوناً وخمسمائة وستة وثمانين ألفاً وخمسمائة ريال سعودي. النفقات مائتان وأربعة عشر مليوناً وخمسمائة وستة وثمانون ألفاً وخمسمائة ريال عربي سعودي

الفصل الأول - الواردات التي تجبى بلا واسطة

نوع الواردات	المادة	ريال عربي
ركلة بنزاشي	1	1,031,000
ركلة اخوند والمدر	2	2,151,000
مدد الجهد	3	1,000,000
رخص الاقامة	4	120,000
نصوبية الخفارية	5	500,000
مربية المعدل الصناعي	6	12,000
مجموع الفصل الاول		3,482,000

الفصل الثاني - الواردات التي تجبى واسطة

رسوم الجمرات	7	25,000,000
رسوم سوق	8	120,000
رسوم الحجر الصحي	9	-200,000
رسوم كتاب العدل	10	180,000
رسوم الحدائق القضاة	11	800,000
رسوم تسجيل الشركات	12	10,000
رسوم تحرير التراخيص	13	15,000

(1) المصدر: (المذكرى عدد 13 عدد 1205)

رسوم تصدير البضائع الخارجة	١٤	2.500
رسوم قطوع	١٥	410.000
رسوم مصانع سنج	١٦	18.000.000
رسوم بخارات	١٧	80.000
رسوم سوق البارات	١٨	25.000
رسوم ترقيم البارات	١٩	200.000
قيد حفاظ الضروس	٢٠	20.000
رسوم الاسواق	٢١	100.000
مجموع الفصل الثاني		48.377.500

الفصل الثالث- حاصل الاستثمار الصناعي

حاصلات البرق	٢٢	800.000
حاصلات البريد	٢٣	800.000
حاصلات الهاتف	٢٤	70.000
حاصلات تنظيم المياه	٢٥	85.000
حاصلات مطبعة الحكومة	٢٦	1.500.000
حاصلات الجريدة	٢٧	17.000
حاصلات مصلحة الطيران	٢٨	5.000.000
مجموع الفصل الثالث		6.922.000

الفصل الرابع- استثمار المعادن

استثمار الزئبق	٢٩	140.000.000
استثمار تعدين الذهب	30	800.000
استثمار اللؤلؤ	31	10.000
استثمار الملح	32	30.000
استثمار ندر	33	20.000
مجموع الفصل الرابع		140.550.000

الفصل الخامس - حاصل املاك الدولة

	34	64,000
بدل بيع وبيع املاك الدولة	35	
	36	2,230,000
حاصلات مزيج املاك الدولة	37	
ارباح بدل بيع الاشياء المتعونة	38	2,300,000
نسبة تمويل مقور على شركة الميز	39	2,000,000
مجموع الفصل الخامس		11,198,000

الفصل السادس واردات مختلطة

صناديق لتود	40	
مصرفات مستردة	1	200,000
قيمة شياء مستردة	42	50,000
واردات متنوعة	13	500,000
جزءات نقدية	41	30,000
برق عمدة	15	730,000
ارباح الحكومة من اشركات	46	1,550,000
ما يخصم على موظفين الحساب انتقاع	47	1,000,000
مجموع الفصل السادس		4,060,000
مجموع الابدات		21,4,586,500

قسم التفتقات

ريال عربي	
1,217,000	الفصل الأول - الفحص العالي وتقرير الامراء والمديون العالي .
59,000	الفصل الثاني - ديون نائب جلالة الملك وعلمه التوكلاء
750,960	الفصل الثالث - القضاء
27,336,000	الفصل الرابع - وزارة الدفاع (الجيش النظامي
37,097,679	(أ) جيش لبنان
3,178,591	الفصل الخامس - وزارة المالية
4,804,768	الفصل السادس - وزارة الخارجية
4,262,000	الفصل السابع - امارات المقاصد والمنحوت
161,840	الفصل الثامن - مجلس الشورى .
7,012,220	الفصل التاسع - مديرية المعارف العامة
5,014,301	الفصل العاشر - مديرية الصحة العامة
927,300	الفصل الحادي عشر - إدارة الحج
4,275,000	الفصل الثاني عشر - مديرية نيرق وشيريد وفانتف
4,508,508	الفصل الثالث عشر - إدارة الامن العام
1,213,000	الفصل الرابع عشر - الاصلاح العمومي
1,500,500	الفصل الخامس عشر - الجمارك
98,500	الفصل السادس عشر - إدارة إحصاء النفوس
1,783,500	الفصل السابع عشر - مديرية بحفر السواحل
228,300	الفصل الثامن عشر - مطبعة الحكيمية
18,700	الفصل التاسع عشر - الخزانة
791,500	الفصل العشرون - إدارة نظير الماء
76,180	الفصل الحادي والعشرون - كتاب العدل
29,040	الفصل الثاني والعشرون - جهات الأمر بالمعروف

الفصل الثالث والعشرون - المحس التجاري	15.530
الفصل الرابع والعشرون - اذرة التفتيات العامة .	1.568.640
الفصل الخامس والعشرون - منظمات العمومية	6.800.000
الفصل السادس والعشرون - اصدقات (مادة وحيدة)	5.111.743
الفصل السابع والعشرون - مديرية الزراعة	6.143.000
الفصل الثامن والعشرون - قوعد العثمانيون والمزونات الشخصية (مادة وحيدة)	10.613.830
الفصل التاسع والعشرون - معاشات امداع ونحوها (نسب) (مادة وحيدة)	7.510.000
الفصل الثلاثون - اعمالات المؤسسات الخيرية .	4.846.000
الفصل الحادي والثلاثون - بدل غلاء الفعينة على زواجب المرحضين (مادة وحيدة)	8.250.000
الفصل الثاني والثلاثون - الميزان العمومية	2.582.312
الفصل الثالث والثلاثون - مصلحة نظيران	-1.103.112
الفصل الرابع والثلاثون - مشاريع اعمدة	16.361.000
الفصل الخامس والثلاثون - المدين العام (مادة وحيدة)	5.260.102
مجموع النفقات	214.586.000

ملاحق رقم (د)

- سلم رواتب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 29 والعمول به اعتباراً من 1/7/1401هـ
- سلم رواتب المستخدمين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 29 والعمول به اعتباراً من 1/7/1401هـ
- سلم جواز المعينين على بند الأجور ، الصادر بتاريخ مجلس الخدمة المدنية رقم 503 وتاريخ 28/7/1401هـ والعمول به اعتباراً من 1/7/1401هـ

١) سلم رواتب الموظفين											
الرتب الأساسية											
الدرجات											
الدرجة	١٠	٩	٨	٧	٦	٥	٤	٣	٢	١	الدرجة
١٥						١٦٥٠	١٥٥٠	١٤٥٠	١٣٥٠	١٢٥٠	١١
١٤					١٦٦٤	١٥٦٤	١٤٦٤	١٣٦٤	١٢٦٤	١١٦٤	١٢
١٣				١٦٧٨	١٥٧٨	١٤٧٨	١٣٧٨	١٢٧٨	١١٧٨	١٠٧٨	١٣
١٢			١٦٩٢	١٥٩٢	١٤٩٢	١٣٩٢	١٢٩٢	١١٩٢	١٠٩٢	٩٩٢	١٤
١١		١٦٠٦	١٥٠٦	١٤٠٦	١٣٠٦	١٢٠٦	١١٠٦	١٠٠٦	٩٠٦	٨٠٦	١٥
١٠	١٦٢٠	١٥٢٠	١٤٢٠	١٣٢٠	١٢٢٠	١١٢٠	١٠٢٠	٩٢٠	٨٢٠	٧٢٠	١٦
٩	١٦٣٤	١٥٣٤	١٤٣٤	١٣٣٤	١٢٣٤	١١٣٤	١٠٣٤	٩٣٤	٨٣٤	٧٣٤	١٧
٨	١٦٤٨	١٥٤٨	١٤٤٨	١٣٤٨	١٢٤٨	١١٤٨	١٠٤٨	٩٤٨	٨٤٨	٧٤٨	١٨
٧	١٦٦٢	١٥٦٢	١٤٦٢	١٣٦٢	١٢٦٢	١١٦٢	١٠٦٢	٩٦٢	٨٦٢	٧٦٢	١٩
٦	١٦٧٦	١٥٧٦	١٤٧٦	١٣٧٦	١٢٧٦	١١٧٦	١٠٧٦	٩٧٦	٨٧٦	٧٧٦	٢٠
٥	١٦٩٠	١٥٩٠	١٤٩٠	١٣٩٠	١٢٩٠	١١٩٠	١٠٩٠	٩٩٠	٨٩٠	٧٩٠	٢١
٤	١٧٠٤	١٦٠٤	١٥٠٤	١٤٠٤	١٣٠٤	١٢٠٤	١١٠٤	١٠٠٤	٩٠٤	٨٠٤	٢٢
٣	١٧١٨	١٦١٨	١٥١٨	١٤١٨	١٣١٨	١٢١٨	١١١٨	١٠١٨	٩١٨	٨١٨	٢٣
٢	١٧٣٢	١٦٣٢	١٥٣٢	١٤٣٢	١٣٣٢	١٢٣٢	١١٣٢	١٠٣٢	٩٣٢	٨٣٢	٢٤
١	١٧٤٦	١٦٤٦	١٥٤٦	١٤٤٦	١٣٤٦	١٢٤٦	١١٤٦	١٠٤٦	٩٤٦	٨٤٦	٢٥

صدر المرسوم الملكي رقم م/ 29 في 29/7/1401هـ والعمول به اعتباراً من 1/7/1401هـ

مبلغ مليون ريال المستحقة تصادم بالعموم سنوي رقم 1 / 13 في 14/10/2014
 المصروف به اختيار من 1305/1312 من ديسمبر 2014 على ان تصادم بالعموم من 2015
 في 20/10/2014

الرقم	مليون ريال											المجموع	الرقم				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11						
1305	10500	7000	5500	5750	5400	2680	2700	3000	3000	1210	5580						35
1306		1450	170	1850	1700	1850	950	1750	300	2200	2550						6
1307	950	1070	1500	1600	200	300	1170	1300	300	1580	3450						8

سلم اجور لمعينين على بند الاجور
 الصادر بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 503 وتاريخ 10/7/78 اهـ
 المصروف به اعتباراً من 1/1/77 الى 1/1/78

العمارة	الدرجات										المجموع
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
900	5000	3013	1970	1870	1740	1630	1563	1430	1380	1293	1
130	3370	2500	1590	1490	1377	1100	2077	1880	830	1730	ب
190	3637	3200	3319	4160	3077	3380	2777	2500	2117	3700	ج
200	5035	4033	3378	3983	3805	3533	3453	3275	3153	3013	د

ملحوظة: يتضمن تقرير هذا السلم على اسم معين فقط، أما تعيين على بند الاجور من غير اسم معين فإن الاجور المنقح عليه عند التعاقد معهم الأساس في تحديد اجورهم حتى وإن قلت عن الاجور الوارد في هذا السلم، ويحيز هذا السلم غير محدد الأسمى الذي لا يحيز تجاوزه عند ايرام تعقد أو تجديد.

ملحق رقم (4)

توصيات

ندوة الميزانية في المملكة

المنعقدة في معهد الادارة العامة خلال

الفترة من 7 - 9 ربيع الثاني عام 1397هـ.

واقعتها : وكيفية تطويرها.

توطئه :

قدمت خلال الندوة أربعة بحوث عن أربعة موضوعات هي :

1. الاتجاهات الحديثة في الميزانية (مدخل نظري)
2. تدخل عملي للاتجاهات الحديثة في اعداد ميزانية الدولة .
- (تجربة بنك الزرعي ومقترحات لامكانية تطبيق في أجهزة الدولة)
3. ميزانية في المملكة واقعتها ومدى امكانية تطويرها .
4. الرقابة على الميزانية .

وقد دارت مناقشات ايجابية فريضة حول مواضيع الندوة سادها جو من الصراحة والموضوعية والرغبة في تحميل الوضع العام للميزانية في المملكة واستنباط نقاط الضعف فيه ، وإبراز تعقبات والاختلاف ، ومحاولة اقتراح العلاج اللازم .

وقد وجد المشتركون في الندوة أن لنظام المتبع في إعداد ومناقشة وإقرار وتنفيذ الميزانية لا يخلو من سلبيات ونقاط ضعف ينبغي المشتركون على أنها تعترض السبيل إلى تطوير النظام المعمول به ، وخاصة ما يلي :

1. أن الانظمة المالية المعمول بها كالتعليمات المالية للميزانية والخصومات ونظام الممثلين الماليين وما تتطلبه هذه النظم من إجراءات أثناء تنفيذ الميزانية تحد من صلاحيات الوزارات في الصرف والانفاق وتنفيذ بنود ميزانيتها وإن هذه الاجراءات تستغرق جهوداً كبيرة ووقتها طويلاً يجعل السنة المالية تنتهي قبل أن تتمكن الوزارات من اتخاذ كل الاجراءات التي يتطلبها تنفيذ الميزانية .

2. أن كثيرا من الأخطاء التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية سواء ما يتعلق منها بتأخير تنفيذ المشاريع أو مخالفة الانضباط والتعليمات يروح السبب فيها إلى نقص الكبير الذي تعانيه الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ الميزانية، كإدارات الشؤون المالية وإدارات الميزانية فيما يتعلق بأعداد ومستويات العاملين فيها. وأنه لا يوجد تناسب بين ذلك وحجم الميزانية.

3. أنه لا توجد قواعد محددة أو إشارات مرسومة تجري إبلاغها للوزارات لتعيين الحدود التي تعد في نطاقها الميزانية. ولا توجد لدى الوزارات تعليمات أو توجيهات معينة فيما يخصها من الميزانية، ولا توجد لدى الوزارات تعليمات أو توجيهات معينة بما يخصها من الميزانية العامة للدولة، أو نسبة لزيادة في الميزانية عن الاعوام اذضية التي يمكن أن تعد ميزانيتها على أساسها، وإن ميزانيات الوزارات تعد بعيدا عن ملامح وأهداف سياسة المالية للدولة وإن غياب هذه العناصر الهامة أدى إلى اللجوء أحيانا إلى أسلوب المساومات عند مناقشة واعتماد الميزانيات، وذلك بسبب عدم تحديد أهداف معينة وبرامج عمل يمكن قياسها.

4. عدم قدرة النظام الحالي على توضيح الآثار الاقتصادية، على الاقتصاد الوطني، سواء في ما يتعلق بالإنتاج والاستهلاك أو الاستيراد أو حركة السيولة النقدية فهو لا يساعد على وضع خطة للأداء النقدية، وحركة القبول لسائنة، وإصدار التعلق بينا، مع خطة للمعاملات الخارجية (الميزان التجاري).

أن المشاركين في الندوة في ضوء ما ذكر يرون الأخذ بالتوصيات التالية:

أولا- توصيات لتحسين وتصحيح النظام المعمول به حاليا:

1. فيما يتعلق بأعداد (ومناقشة) الميزانية:

أ. إصدار تعليمات محددة وواضحة في وقت مبكر لدى الوزارات تتضمن الحفظ العامة لنسبة المالية للدولة وما يجب أن تعد الميزانيات على أساسه وفي حدوده ويمكن أخذ كل أو بعض العوامل التالية في حساب عند إصدار التعليمات المذكورة.

- تحديد نسبة ما يخص كل جهة من الميزانية العامة للدولة وإبلاغها بها .
- تحديد نسبة الزيادة عن ميزانية السنة الأخيرة التي يمكن أن تعد الجهة ميزيتها على أساسها .
- أن تعد ميزانية في حدود إمكانيات الجهة واحتياجاتها لتنفيذ أهدافها .
2. إعادة النظر في البيانات واتجاهات التي تغلب عند إعداد ميزانية بحيث يتم الاستفادة من البيانات التي لا تعتبر ضرورية أو التي يتطلب إعدادها جهدا ووقتا لا يمكن قياسها بالفائدة المتوخاة منها .
3. تجنب المبالغة في تقدير اعتمادات الميزانية من قبل الجهات ومن نعمل هذه الجهات على أن تأتي تقديراتها متفقة مع حاجتها الفعلية أو مع قدراتها على التنفيذ وفي المقابل تتجنب مديرية الميزانية لوزارة المالية حذف أو تخفيض اعتمادات الميزانية للجهات إذا كانت التقديرات متفقة مع ما ذكر أو كانت مفروية بدراسات متكاملة .
4. تنفيذ الميزانية في الموعد الذي تحددها وزارة المالية دون تأخير حتى تنجح انقصة مديرية الميزانية لدراساتها ومناقشتها في وقت مبكر .
5. ربط استحداثات نوظائف في الميزانية - بالقوى البشرية المتاحة داخل البلاد - وتوضيح تعليمات إعداد الميزانية ، نسبة الزيادة المسموح بها لتتسرى لتمام سنة سنويا .
6. تفرص التوزعات والنصائح الحكومية على إعداد دراسات متكاملة لمشروعها ولا ينبغي ان تعتمد ميزانية أي مشروع إلا بعد توفر الدراسات المطلوبة بحيث يمكن البدء بتنفيذ مشروع بمجرد اعتماد الميزانية .
- ب. فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية
1. تدعيم الإدارات المالية وإدارات الميزانية والوحدات الأخرى المسؤولة عن تنفيذ الميزانية بالكفاءات البشرية المؤهلة والمدربة القادرة على القيام بالأعمال المتصلة بتنفيذ الميزانية ويمكن أخذ المقترحات التالية في الاعتبار .
- إيجاد حوافر مناسبة للمعامنين في هذه المجالات .

- تنظيم برامج إعدادية متخصصة في شؤون الميزانية والشؤون المالية يلتحق بها حملة الثانوية العامة. على أن يعمل المخرجون منها في إدارات الميزانية والإدارات المالية. ويجب أن يقترن إعداد وتنفيذ هذه البرامج بحوافز خاصة تضمن جذب الإعداد المطلوبة لها وتضمن استمرارهم في العمل بعد التخرج.
- عقد ندوات تضم مديري الإدارات المالية وإدارات الميزانية والمسؤولين في كل من مديرية الميزانية في وزارة المالية ومعهد الإدارة العامة لمناقشة المشاكل والصعوبات التي تظهر أثناء السنة وتعرض حلول تنفيذ الميزانية. ويجري العمل في هذه الندوات على تشخيص المشاكل والعقبات واقتراح الحلول اللازمة لها.

2. برامج فني إدارات ميزانيات مستقلة لبعض الجهات والفروع والبنديات الخدمية الموظفين الذين سيتولون تنفيذ الميزانية وتدريبهم على مسك السجلات واستعمال النماذج اللازمة لذلك.

3. إعادة النظر في الانظمة المعمول بها وهي التعليمات المالية للميزانية والحسابات ونظام الممثلين الماليين ومحاولة تطوير هذه النظم بما يتناسب مع التطور الذي تشهده المملكة في كافة المجالات. وبما يكفل إعطاء الصلاحيات والمرونة الكافية للجهات لتنفيذ ميزانيتها بعيدا عن التعقيد والاجراءات المطولة. ومن الضروري في هذا المجال أخذ الأمور الأساسية التالية في الحسبان :

- إعطاء الجهات صلاحيات الصرف من ميزانيتها والتعامل مباشرة مع مؤسسة النقد.
- قصر رقابة الممثلين الماليين على أنواع معينة من النفقات وإعفاء بعض النفقات كالمرواتب والتبدلات والتكافآت من الرقابة السابقة.
- تسهيل الاجراءات التي تتبع لزيادة اعتمادات المشاريع التي تطرح في المناقصات وتبين أن تكاليفها الفعلية تزيد عن الاعتمادات المتقدمة، بشرط وجود دراسات متكاملة لهذه المشاريع قبل اعتمادها.

ج. فيما يتعلق بالرقابة على تنفيذ الميزانية

1. تتيح أجهزة الرقابة منهاجاً موضوعياً في مراجعة الميزانية العامة وتحويل تدريجياً من رقابة حراسة إلى رقابة فعالية بحيث تهتم بتحقيق أهداف الميزانية إلى جانب التحقق من نظامية جردات التنفيذ والنصرف .
- 2 إجراء تقييم لتأدية التي تمارسها وزارة المالية قبل النصرف (المستين الماليين) بهدف تقريرها إذا كان يمكن الاستغناء عن هذه الرقابة والاكتفاء بالرقابة الداخلية التي تمارسها الوزارات والإدارات الحكومية قبل النصرف ، والرقابة الخارجية التي تمارسها ديوان الرقابة العامة بعد النصرف أو ما إذا كان يمكن تبديل وتطوير هذا الأسلوب من رقابة بحيث يتلاءم مع مرحلة التطوير التي نمشيها للمملكة ومع رغبة الوزارات والإدارات الحكومية في الحد من هذه الرقابة .
- 3 تطوير ديوان الرقابة العامة بحيث يمكنه من التهج أسلوب رقابة الأداء وتقييم الأهداف المنجزة أثناء تنفيذ الميزانية وبيان اجدوى الاقتصادية لها .

ثانياً: توصيات لتطوير نظام الميزانية (على المدى البعيد) :

- إجراء الدراسات والبحوث العلمية لتطوير نظام الميزانية في المملكة في ضوء نتجارب التي قامت بهذا بعض الجهات فيما يتعلق بادخال النظم الحديثة (ميزانية الأداء وميزانية البرامج) . ويتم إجراء هذه البحوث والدراسات بالتنسيق بين كل من الجامعات ومعهد الإدارة العامة ، والجهات التي قامت ببعض التجارب . حتى أن يثري معهد الإدارة العامة مهمة المتابعة والتنسيق وعن ثم إقامة ندوة عامة تناقش فيها نتائج البحوث والدراسات المقترحة .

ملحق رقم (5)

توصيات

المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة

(القاهرة 19-22 ديسمبر (كانون الأول) سنة 1970 م

عقد المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة في الدول والبلاد العربية اجتماعه في الفترة من 19-22 ديسمبر (كانون الأول) سنة 1970 في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية برئاسة السيد الدكتور / عبد العزيز حجازي وزير الخزانة في الجمهورية العربية المتحدة . وحضر نساء ممثلي الدول والبلاد العربية والمهنيات المشتركة في المؤتمر (المينة بالمرق رقم 1) .

قد ناقشت بشأن المؤتمر كافة البحوث المقدمة إليه (المينة بالمرق رقم 2) والتي تناولت الموضوعات التالية :

- 1 الموازنة والتنظيم والتنمية الاقتصادية .
- 2 موازنة الأدب والبرامج والتنظيم .
- 3 احمد وتنفيذ ومتابعة الموازنة .

ولقد تشعبت الأبحاث المروضة وانشأت لثي دوائر في اجتماعات لجان المؤتمر ابتكار موضوعات هي من الأهمية تكاد تنسى تسد عنده لقاءات عربية متتالية حتى يمكن الإمام بجميع الجروب الفكرية والتنظيمية هذا .

ولقد كانت اجتماعات لجان المؤتمر ، وندوة لالتجاهات الحديثة للموازنة التي رأسها السيد الدكتور وزير الخزانة في الجمهورية العربية المتحدة، وندوة علاقة الموازنة بالتنظيم التي رأسها السيد الدكتور وزير التنظيم في الجمهورية العربية المتحدة بمثابة لقاءات علمية أتاح لمتشركين فيها فرصة التعرف على كثير من الاتجاهات والأفكار الحديثة في موضوع الموازنة ، هذا بالإضافة إلى اللقاءات والزيارات العلمية الأخرى (المينة بالمرق رقم 3) .

وقد انتهت مناقشات المؤتمر إلى التوصيات التالية :

أولاً : الموازنة وتخطيط التنمية الاقتصادية :

1. من أجل التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول والبلاد العربية يجب ان تعتبر الموازنة أداة للخطة القومية وناسباً على ذلك يجدر اتباع ما يلي :
 - « ضرورة الربط الزمني بين الموازنة النقدية والخطة القومية للدولة .
 - « ضرورة التنسيق بين مكونات الموازنة العامة والموازنة النقدية والخطة القومية سواء في مرحلة الاعداد أو التنفيذ أو الرقابة .
 - « ضرورة التنسيق والتعاون بين واضعي الموازنة العامة والموازنة النقدية والخطة على مختلف المستويات .
2. الملائمة بين الخطة القومية واحتياجاتها من النقد الاجنبي الملازم لتنفيذها ، ويمكن تصديق الاتناء الاقتصادي العربي ان يسهم في هذا المجال .
3. تتطلب احتياجات التنمية الاقتصادية في الدول والبلاد تنمية العمل على تخصيص موازنة للاستثمار .
4. العمل قدر الامكان على تحقيق غايتهم في الموازنات الجزئية في الدول العربية . يمكن ان يسهم في تمويل التكوين الرأسمالي للدولة وذلك عن طريق اتباع السياسات المالية الملائمة وتحسين الاساليب المذنية المستخدمة كضخف الانتاج غير الاتاجي ، وتنشيط متحصلات الضرائب .
5. ان تراعي الأجهزة القائمة على اعداد موازنات الدول والبلاد العربية استخراج أكثر من شكل للموازنة بالحقاق جداول بالموازنة العامة للدولة بحيث تحدم كافة الاحتياجات المختلفة ، وخاصة احتياجات الحسابات القومية على ان يسترشد من أمكن في ذلك بالنظام الموحد للحسابات القومية الذي أعد في مركز التنمية الصناعية للدول العربية وعرض على اللجنة الاستشارية للاحصاءات الصناعية وأقره مجلس ادارة المركز في نوفمبر 1970م .
6. تماشياً مع تطور الحديث لنور الدولة في الآونة الأخيرة يمكن الخروج عن المبادئ التقليدية المتعارف عليها للموازنة (مثل نسبية والشمول) على ان يكون

الخروج عنها في أضيق الحدود ونضورات قومية مع مراعاة الخضوع لرقابة السلطة التشريعية .

ثانياً : موازنات الأداء والبرامج والتخطيط :

7 تدارس المؤتمر ما عرض من اتجاهات حديثة في مجالات الموازنة - ويوصي بأن تواصل المنظمة العربية للعلوم الإدارية جهودها في سبيل التعرف بالاتجاهات الحديثة للموازنة ، وبصفة خاصة موازنة البرامج والأداء ، والموازنة المعروفة بنظام (التخطيط - البرامج - الموازنة) سواء عن طريق اجتماعات أو لجان متخصصة أو عن طريق تبادل البحوث والدراسات بين الدول والبلاد العربية .

ومن أجل الأخذ بهذه الاتجاهات الحديثة وعلى الأخص موازنة البرامج والأداء، فعلى الدول والبلاد العربية أن تقوم بدورها بتهيئة الظروف والمقومات اللازمة للأخذ بهذه الأنظمة الحديثة في الموازنة بعد تطويعها بما يتفق مع ظروفها الخاصة.

وحتى تكون عملية التطوير ممكنة وفعالة فعلى المنظمة العربية للعلوم الإدارية أن تتدرس مع الدول العربية أنظمة الموازنات المعمول بها حالياً .

ثالثاً : إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة :

8 قد يكون من الملائم للدول العربية الاتفاق على موعد موحد لبدء السنة المالية ونهايتها ومواعيد إعدادها واعتمادها وأساليب نقل الحسابات فيها .

9 العمل قدر الامكان على وضع هيكل موحد لشكل الموازنة العامة بصورة تقسيماتها وتبويبها وسمياتها وترميزها .

10 يمكن تخصيص اعتماد محدد بالموازنة العامة لتغطية نفقات الظروف الطارئة في أضيق الحدود .

11 يمكن قبول تأشيريات عامة ملحقة بالموازنة باعتبارها تفويضاً من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية إذا كانت تحقق مرونة في تنفيذ أو تؤدي إلى ضغط الإنفاق غير الإنذاجي أو غير ذلك من الأغراض العامة التي تهدف إلى تحسين الأساليب المالية .

12 إنقرز إمكانية إيجاد موازنات متعددة في إطار الموازنة العامة للدولة .

1. أن تعمل الدول والبلاد العربية على دراسة إمكانية الأخذ بنظام ليكنة في إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة بما يناسب ظروفها واحتياجاتها .

رأياً : توصيات عامة :

1. أن الأساليب الحديثة في الموازنة أصبحت تندرج الى نوع جديد من المتخصصين . واصبح من واجب القائمين على إعداد وتنفيذ الموازونات في أجهزة الدول والبلاد العربية أن يتفحصوا على التجارب الحديثة في مجالات الموازنة

ولقد أصبح من الضروري بل من الوجبات انقومية أن يقتصر امر الاشراف على إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازونات على المتخصصين المؤهلين علمياً في هذا المجال

2. تبادل على تنسيق العناصر البشري العاقل في مجال الموازنة في الدول والبلاد العربية والاستفادة في هذا مجال بكافة الخبرات المتاحة في الدول العربية وغيرها بالدول والبلاد العربية في حفل الموازنة .

3. تعمل على تدعيم أجهزة الدول العربية المتخصصة في إعداد وتجهيز البيانات والاحصاءات اللازمة لخدمة أغراض الموازنة .

4. عقد مؤتمر أو ندوة مناقشة نظم المحاسبة الحكومية المنضبطة حالياً في الدول العربية ويمكن أن يبحث في هذا المؤتمر امكانيات وضع دليل محاسبي حكومي للدول العربية .

5. تعمل الدول العربية على دراسة إمكانية تطبيق نظم محاسبة تجارية موحدة قطاعية (نوعية) أو عامة لقطاع الأعمال لما تحققت من مزايا في المقارنات العامة والمحاسبة القومية .

6. عقد مؤتمر أو ندوة على الصعيد العربي لبحث ومناقشة موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة .

7. يوصي المؤتمر المنظمة العربية للعلوم الإدارية ان تراعي في المؤتمر الخاص بالادارة المحلية (بما فيها البلديات) دراسة التنسيق التنظيمي لموازونات لادارات المحلية بالموازانات العامة .

٨. أن تقوم المنظمة العربية للعلوم الإدارية بتشكيل لجنة من خبراء الدول والبلاد العربية لمعالجة الجهود التي بذلت في سبيل توحيد المصطلحات العلمية والفنية خاصة بالموازنة سعياً وراء تقريب المفاهيم والمصطلحات المستخدمة .
٩. أن تواصل المنظمة العربية للعلوم الإدارية اهتمامها بتعريب المؤلفات الدولية والأجنبية الخاصة بالاتجاهات والنظم الحديثة في مجالات الموازنة وإنتاجها للدول العربية تدعيمها للمكتبة العربية وسهاماً في حركة تطور العلمي في هذا المجال .
١٠. أن تقوم المنظمة العربية للعلوم الإدارية بجمع البحوث والمناقشات التي دارت بالؤتمرات بجانب المختلفة وكذلك بالؤتمرات السابقة وفهرستها (أعداد انبيلوجرافيات) وتكليف الإحصائيين بالمنظمة أو خبراء من الدول العربية في إجراء دراسات مقارنة وتقديم مشروعات موحدة لكل موضوع تم بحثه في أحد هذه المؤتمرات بحيث يصلح أن يكون أساساً لمناقشات تحده خطوط التفصيلية لتقريب المفاهيم .
١١. أن تقوم المنظمة العربية للعلوم الإدارية بأعداد دراسة ميدانية لجمع معلومات مفصلة تتعلق بالعمليتين الخاصة بالموازنات من حيث الأعداد والاعتماد والتنفيذ وغيرها لتكون نتائجها وثيقة أساسية لأي دراسة عربية في هذا المجال .
١٢. أن تودع الأجهزة المختصة في الدول والبلاد العربية نسخاً من موازنتها الخاصة بالسنوات الثلاثة السابقة لدى الجهاز الإحصائي بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية ولدى مركز الوثائق الإدارية بالمنظمة العربية للعلوم الإدارية . وأن تتابع تزويدها بموازنتها تيسيراً للدراسات والإحصاءات التي تجري في هذا المجال .
- ويسر المؤتمر في نهاية أعماله أن يسجل شكره للمنظمة العربية للعلوم الإدارية للجهود الكبيرة التي بذلتها في الإعداد للمؤتمر وتوفير الظروف الملائمة لنجاحه .

ملحق رقم (٦)

مهام الإدارات المختصة بالموازنة العامة والشؤون المالية .

١. مهام ذروة الموازنة العامة (لدولة ما) .
- ب. مهام ادارة (أو وحدة) الموازنة (في وزارة ما) .
- ج. مهام ادارة الشؤون لمالية : في وزارة ما) .
- أ. مهام ادارة الموازنة العامة (لدولة ما)
 ١. اعداد الدراسات والبحوث الخاصة بموازنة الدولة .
 ٢. اقتراح الاطار العام لمشروع الموازنة العامة للدولة .
 ٣. اعداد نعيم تحضير الموازنة العامة (المنشور الدوري) وتوزيعه على الوزارات والمصالح الحكومية .
 ٤. اعطاء التوجيهات وتقديم المشورة للوزارات بناء اعداد مشاريع موازنتها .
 ٥. استلام مشاريع موازونات الوزارات والمؤسسات العامة لسنة المالية القادمة . ودراستها . . وتحليلها . ومناقشتها مع المسؤولين فيها .
 ٦. جمع وتنسيق مشاريع موازونات الوزارات والمصالح الحكومية : واعداد الجداول والبيانات النهائية لمشروع الموازنة العامة للدولة .
 ٧. اعداد نصوص مشروع قانون (أو نظام) الموازنة العامة للدولة (ومتضمن المواعيد التي تنظم المناقشات فيها) .
 ٨. اعداد بيان وزارة مالية حول الموازنة الجديدة (المذكورة التفسيرية للموازنة تسمى تنشر مع الموازنة العامة للدولة) .
 ٩. اعداد التبليغات للوزارات والمصالح الحكومية بموازنتها المعتمدة ورفاق التعليمات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة .
 ١٠. متابعة حركة الانفاق العام واعداد التقارير حول تنفيذ الموازنة العامة .
 ١١. توجيه الوزارات والرد على استفساراتها فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة .

12. دراسة ضوابط اجراء المفاضلات الواردة من الوزارات واعتماد الاجابات في ضوء نظام وتعليمات الموازنة العامة للدولة .
 13. بحث الحالات التي تنشأ أثناء السنة المالية وتتطلب تمويلًا اضافيًا وتقديم المقترحات المناسبة لطرق التحويل الممكنة .
 14. وضع تعليمات اعداد الموازنة العامة وتصميم النماذج المناسبة لها .
 15. اجراء الدراسات الخاصة برفع كفاءة وتطوير اساليب اعداد الموازنة العامة .
 16. القيام بأية مهام اخرى ، ذات علاقة ، بالموازنة العامة للدولة .
- ب. مهام ادارة الموازنة (في وزارة ما) .
1. اعداد مشروع موازنة الوزارة على ضوء الاهداف والمخطط المحددة ورفعها الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
 2. المشاركة في مناقشة موازنة الوزارة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
 3. تقسيم موازنة الوزارة المعتمدة على الإدارات الرئيسية التي تتكون منها الوزارة .
 4. إعداد تهيئات الإدارات الرئيسية بالسود ، وبشكليات الوظائف المعتمدة لها وفقا للموازنة العامة ، وادفاق تعليمات وزارة المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة .
 5. الاحتفاظ بالسجلات الخاصة بالاعتمادات المالية المخصصة للإدارات المختلفة ، ومقابلة هذه السجلات بأوراق تصفية حسابات المقدمة من ادارة الشؤون المالية .
 6. تقديم المقترحات والحلول حول التجاوزات ، عن المعتمد ، في حدود الموازنة وشكليات الموظفين .
 7. القيام بمراجعة الدورية للاعتمادات المالية ، والاقتراح على الإدارات ذات العلاقة بالمفاضلات الضرورية اللازمة بين البنود المعتمدة لتحقيق أقصى استفلال يمكن هذه البنود في حدود الأنظمة المالية السبعة .
 8. الاشتراك في جميع الاجتماعات المتعلقة بالموازنة .
 9. تعتبر ادارة الموازنة حلقة الوصل بين الوزارة ووزارة المالية والاقتصاد الوطني .
 10. القيام بأية مهام اخرى تكلف بها في مجال اختصاصها .

ج. مهام ادارة الشؤون المالية (في وزارة سا)

- 1 القيام بكافة الاعمال المالية والمحاسبية من تدقيق و صرف . وغير ذلك من الاعمال المحاسبية . وذلك حسب الانظمة والتعليمات المالية .
- 2 مراقبة عمليات الصرف والتحصيل للتأكد من مطابقتها للانظمة والتعليمات المالية . وأن الصرف قدّم في حدود الموازنة المعتمدة .
- 3 مسك السجلات اللازمة لرصد جميع مصروفات الموازنة . ومراقبة الاعتمادات ونفقاتها .
- 4 اعداد الحسابات والتقارير المالية اللازمة (كالحساب الشهري . والحساب الختامي) . التي تطلبها وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، واجهات الاخرى .
- 5 ارسال مستندات انصرف والتسوية الى ديوان الرقبة العامة شهرياً لمراجعتها . والرد على استفسارات وملاحظات ديوان على تلك المستندات .
- 6 الاشراف على الحسابات والسجلات المالية . في الوزارة ، للتأكد من ان النواحي المالية تسير طبقاً للانظمة المحاسبية المتبعة .
- 7 المشاركة في تقييم المنقصات (الفائقات) الرئيسية ، ورفع التوصيات بشأن ارساء العقود .
- 8 تدقيق المستندات المالية في كل ادارة من الادارات الرئيسية في الوزارة .
- 9 تقديم المشورة والنصح الى الادارات الرئيسية بوزارة ، بخصوص ايفاض الانظمة والتعليمات المالية . عند ظهور اشكالات في تطبيقها . وابلغها عن كل جديد يتعلق بالانظمة والتعليمات المالية .
- 10 القيام باية مهام اخرى تكلف بها في حدود اختصاصها .

مدمقق رقم (7)

- وصف ومؤهلات المرشحين الرئيسة في مجال الميزانية والتخطيط (بجاء السعودية)
- 1 نموذج وصف وظيفة مدير ادارة الميزانية العامة (في وزارة المالية والاقتصاد الوطني).
 - 2 نموذج وصف وظيفة مدير ادارة التخطيط والميزانية .
 - 3 نموذج وصف وظيفة مدير ادارة التخطيط والتنظيم والميزانية .
 - 4 نموذج وصف وظيفة مدير ادارة ميزانية (في وزارة ما) .
 - 5 نموذج وصف وظيفة اخصائي . وباحث ، ميزانية في ادارة الميزانية العامة . في وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
 - 6 نموذج وصف وظيفة اخصائي . وباحث ، ميزانية (في وزارة ما) .

المجموعة النوعية : تلو وظائف الادارية المتنوعة

الرقم : 10/100

نموذج (I)

نموذج وصف وظيفة

تسمى الوظيفة : مدير ادارة الميزانية

مرتبتها (10) - رقمها

(93)

الموزرة أو الادارة : المالية والاقتصاد الوطني

▪ خواص الوظيفة :

يقوم تحت التوجيه العام - بالاشرف على اعمال ادارة ميزانية بموزرة مالية .
كما تقوم بالاعمال ذات العلاقة .

▪ أمثلة على الواجبات :

- دراسة وتحليل ومراجعة مشاريع الميزانيات المقدمة من الجهات الحكومية .
- الاشتراك في مناقشة مشاريع الميزانيات تمهيداً لاعتماد كتابتها .
- الاشراف على اعداد البيانات النهائية لمشروع الميزانية .
- مراجعة الاعتمادات السنوية للمشاريع على ضوء بيانات المتصرف الفعلي على كل مشروع .
- الاشراف على اعداد وتسجيل قرارات المناقشات بين الاعتمادات خلال العام المالي .
- فحص وتمرير تدفع الواردة من الجهات الحكومية ومطابقتها مع المعتمد في الميزانية وتسجيلها .
- الاشراف على اعداد المكاتبات ، وترد على الجهات الحكومية فيما يخص الميزانية ومنابعتها ، واعداد بعض التقارير عن المشاريع المعتمدة والحسابات الختامية .

- القيام بأية أعمال أخرى مماثلة .

٥ الحد الأدنى من المؤهلات :

١ شهادة جامعية مطابقة مع الخبرة لمدة لا تقل عن ثماني سنوات ، على أن تكون السنتان الأخيرتان في نطاق أعمال الميزانية أو التخطيط أو التنظيم .

2 أو شهادة الماجستير في احد مجالات الميزانية أو التخطيط أو التنظيم ، مع خبرة لمدة لا تقل عن ربع سنوات في نطاق مجموعة فئات (التخطيط أو التنظيم أو الميزانية) .

٥ المهارات والقدرات :

- معرفة بالأنظمة والقواعد وتعميمات المنهج في إعداد الميزانية .

- معرفة بالانظمة والنواحي الادارية المعمول بها في مجال الميزانية .

- مقدرة على الاشراف والتوجيه ومتابعة عمل الغير .

- مقدرة على إقامة علاقات عمل طيبة مع الآخرين والمحافظة عليها .

المجموعة النوعية : لوظائف الإدارية المتنوعة

الترقيم : 10:100

نموذج (1)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : مدير دائرة التخطيط والميزانية

مرتبتها : 100 ورقمها : (11)

الوزارة أو الإدارة : المديرية العامة للضمان المدني

• خواص الوظيفة :

يقوم تحت توجيه نعام ، ويكون مسؤولاً عن إدارة التخطيط والميزانية في مصلحة حكومية أو وزارة . كما يقوم بتنفيذ الأعمال الأخرى ذات العلاقة بهذا المجال .

أشنة

1. أعمال التخطيط

الإشراف على أعمال الإدارة والموظفين ، وتوجيههم ، وتوزيع الأعمال عليهم . وتقوم لتأجيلهم .

- القيام بعمل المقارنات بين نتائج الخطط السابقة ونتائج خطة موضوع الدراسة .

مناقشة الدراسات التخطيطية التي تتم مع مسؤولي ومسئولي الوزارة وعرضها على رئيس اللجنة .

2. أعمال الميزانية :

اعداد ومناقشة مشاريع ميزانية الإدارة . والإشراف على مواءمة المخصصات المخصصة في الميزانية طبقاً لتوزيع الاعتمادات ، حسب ما ترد في الميزانية العامة .

- الاشتراك في النجان ذات العلاقة واعداد التقارير .

انقياد بما يسند اليه من اعمال اخرى محدثة

« اخذ الادنى من المؤهلات :

- شهادة جامعية معتمدة مع اذينة لمدة لا تقل عن ثماني سنوات ، على ان تكون الستة الاخيرة في نطاق مجموعات فئات التخطيط او الميزانية او التنظيم .

« المهارات والقدرات :

- معرفة تامة باساليب وطرق التخطيط والميزانية .

- معرفة تامة بالانظمة والقوانين الادارية المعمول بها .

- مقدرة على وضع خطط التطويرية ، وعمل المقارنات ، واعداد الدراسات والتقارير الملزمة .

- مقدرة على الاشراف على الاخرين وتوجيههم .

- مقدرة على اقامة علاقات عمل فعالة مع الاخرين والمحافظة عليها .

المجموعة النوعية : للوظائف الادارية المتنوعة

لرقم 18200

نموذج (3)

نموذج مواصفات الفئة

مسمى الوظيفة مدير إدارة التخطيط والتنظيم والميزانية مرتبتها (10) : - ورقمها (6).

مسمى الفئة مدير إدارة التخطيط والتنظيم والميزانية ، مرتبتها (10) رقم (10162) .

خواص الفئة : تقوم تحت إشراف وتوجيه ندم ، بالإشراف على عمل وحدة التخطيط والتنظيم والجزئية في مصنعة حكومية أو وزارة ، كما يقوم بالاعداد الأخرى ذات العلاقة بهذا المجال .

• أمثلة على الواجبات :

1. أعمال التخطيط :

يشرف على أعمال الموظفين وبوجههم ، ويوزع الأعمال بينهم ، ويتولى نتائجهم .

القيام بعمل المقاربات بين نتائج الخطط السابقة ونتائج الخطط موضوع الدراسة .

مناقشة الدراسات التخطيطية لاحتياجات الجهة المنوطة من المشاريع والبرامج في المستقبل .

- تجميع المعلومات والأحصائيات السنوية الخاصة بالجهة ودراستها وتحليلها .

2. أعمال التنظيم :

- القيام بوضع وتنفيذ برنامج للإصلاح الإداري في الجهة التي يعمل فيها .

- المشاركة في تحليل وتطوير إجراءات العمليات عملها أكثر فعالية

- حضور المؤتمرات والمجالس ذات العلاقة ، واعداد التقارير والدراسات .

3. أعمال الميزانية :

- مناقشة مشروع ميزانية الجهة (الإدارة ، الوزارة) ، والإشراف على مراعاة الاعتمادات المدرجة بالميزانية للجهة .
- القيام بما يستد إليه من أعمال أخرى مماثلة :
- الحد الأدنى من المؤهلات :
- 1. شهادة جامعية مطابقة مع خبرة لمدة لا تقل عن ثماني سنوات في نطاق المجموعة العامة فوظائف الادارية والكفائية وإدالية . على ان تكون الستان الاخيرتان في نطاق مجموعات فئات التخطيط أو التنظيم أو الميزانية
- 2. أو- شهادة الماجستير في أحد مجالات :تخطيط أو التنظيم أو الميزانية . مع الخبرة لمدة لا تقل عن أربع سنوات في نطاق مجموعات فئات : التخطيط أو التنظيم أو الميزانية) .
- 3. شهادة الدكتوراه في أحد مجالات التخطيط أو التنظيم أو الميزانية مع خبرة لمدة لا تقل عن سنتين في نطاق مجموعات فئات التخطيط أو التنظيم أو الموازنة
- المهارات والقدرات :
- معرفة تامة بأساليب وفنون التخطيط والتنظيم والميزانية .
- معرفة تامة بالأنظمة والقوانين الادارية المعمول بها .
- قدرة على وضع الخطط التطويرية ، وحمل المناقشات بينها .
- قدرة على الدراسة واستخلاص النتائج .
- قدرة على القيام بأعمال التقييم .
- قدرة على إعداد التقارير والدراسات والبحوث
- قدرة على إقامة علاقات عمل فعالة مع الآخرين والمحافظة عليها .

نموذج (4)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : مدير إدارة ميزانية مرتبتها 9-10 في وزارة ما .

خواص الوظيفة : يقوم تحت إشراف انعام ، بالإشراف على أعمال إدارة ميزانية (في وزارة من الوزارات) . كما يقوم بالأعمال الأخرى ذات العلاقة .

◦ أمثلة على الواجبات :

- الإشراف على العاملين في إدارة الميزانية ، وتنسيق الأعمال بينهم .
- تلقي تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، والتعاميم الصادرة منها ، بخصوص إعداد الميزانية ، وإبلاغها لموظفي إدارة الميزانية ، ولجهات ذات علاقة في الوزارة ، ومتابعة تنفيذ هذه التعليمات .
- متابعة مراحل إعداد مشروع الميزانية في الوزارة ، ومراجعة أن يتم ذلك حسب المواعيد المحددة من وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
- الإشراف على جميع المشروعات المبدئية لميزانيات الإدارات التابعة للوزارة وذلك في المواعيد المحددة لها ، وتغريفها في الجداول والنماذج المعدة لذلك ، ومناقشتها مع مسؤولي الإدارات المعنية لاستيضاح المبررات ، وجراء المراجعة بشأنها .
- الإشراف على إعداد مشروع ميزانية الوزارة ، ووضعها في صورته النهائية ، وعرضه على المسؤولين في الوزارة قبل رفعه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
- الاشتراك في مناقشة مشروع ميزانية الوزارة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة ميزانية العامة) وذلك بحضور الاجتماعات ، وتقديم البيانات والمبررات ، وجراء التعديلات على مشروع الميزانية ، وإعداد المشروع في صورته النهائية

- تلقي الميزانية المعتمدة من وزارة المالية والاقتصاد الوطني وتبنيها للادارات المعنية في الوزارة .
- متابعة وحصر الاعتمادات التي تحتاج الى تسديدات واعداد المذكرات الخاصة بشانها .
- التوجيه فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية . وتطبيق التعليمات الصادرة من الجهات المختصة بهذا الشأن .
- متابعة تحصيل الايرادات لتتأكد من أن التحصيل يسير وفق ما هو مقدر لها .
- رفع التصدير الدورية عن تنفيذ الميزانية للوزارة : وتوصياته بشأنها .
- القيام بالاعمال الاخرى ذات العلاقة بالميزانية .

نموذج (5)

نموذج وصف وظيفة

- مسمى الوظيفة : خصائي ميزانية مرتبة 6 - 10 وباحث ميزانية مرتبتها 7-8 في ادارة الميزانية العامة .
- خواص الوظيفة : يقوم تحت التوجيه - بدراسة ومناقشة مشاريع ميزانيات عدد من الأجهزة الحكومية - ومتابعة تنفيذها .
- أمثلة على الواجبات :
 - دراسة ومناقشة مشاريع ميزانيات عدد من الوزارات والمصالح الحكومية .
 - التأكد من مطابقة النماذج الواردة في مشاريع ميزانيات الوزارات مع نماذج وتعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني (بهذا الشأن) .
 - مراجعة ومناقشة الوظائف المطلوب احداثها وفقاً لتعليمات وزير المالية بهذا الشأن .
- مراجعة مبررات طلبات زيادة الاعتمادات لنبود الميزانية
- اعداد المحاضر اللازمة بخصوص ما تم مناقشته من محتويات الميزانيات للوزارة .

- مراجعة طلبات اعتماد المشاريع - وتدقيق التوفورات ، والتأكد من مطابقتها ذلك مع خطة التنمية للجهة المعنية (الوزارة المعنية) .
- تلقي التعليمات من جهات المختصة - وإبلاغها للوزارات والمصالح لتتدبرها بحريتها .
- الاضطلاع في اعداد ميزانية التامة للشولة ومراجعة بياناتها .
- اعداد الاجابات للجهات الحكومية - والرد على الاستفسارات المتعلقة باعداد واتخاذ الميزانية التامة .
- القيام بالاعداد الاخرى ، ذات العلاقة بالميزانية - التي يعهد بها اليه من قبل رئيسه المباشر .

نموذج (٨)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : اخصائي ميزانية ، مرتبها ٥ ، ٧ ، وبحث ميزانية مرتبتها 7-8 في وزارة ما

خواص الوظيفة : يقدم تحت توجيه . باعداد تحضير الميزانية للوزارة مع ، والاشرف على تنفيذها ، وإتاحة عمال التنفيذ ، كما يقوم بالاعداد الاخرى ذات العلاقة .

أهنة على الوظيف :

- الاضطلاع في اعداد مشروع ميزانية الوزارة أو المحافظة . وذلك بتدعيم مشروعات الميزانية الأولية (المعدة من قبل الادارات التابعة للوزارة) ، ومناقشتها مع المسؤولين في تلك الادارات . ثم تعريفها على نماذج الميزانية التامة .

الاضطلاع في تدقيق المشاريع ، وإدراجها في مشروع الميزانية للوزارة أو المحافظة .

التأكد من مطابقة طلبات المشاريع مع خطة الوزارة

- إعداد الاجابات ، والرد على الاستفسارات المتعلقة باعداد وتنفيذ الميزانية في الوزارة
- اجراء المناقشات بين البنوك ، والابواب - حسب طلبات الادارات ، ووفقاً لتعليمات الميزانية العامة .
- بحث طلبات الاعتمادات الاضافية (للادارات) واتخاذ الاجراءات اللازمة بشأنها .
- الاشتراك في اعداد التعليمات والتعاميم التفسيرية الخاصة باعداد مشروع ميزانية الوزارة أو المصلحة .
- التنسيق مع الأجهزة المختلفة في مجال اعمال شئون الميزانية .
- القيام بالدراسات التحليلية للميزانية - واثر تغير اعتماد بنود الميزانية (بالزيادة أو النقصان) على نشاطات الوزارة .
- رفع التقارير الدورية عن تنفيذ الميزانية ، وتوصياته بشأنها
- القيام بالاعداد الاخرى التي يجهن بها البه مدير الميزانية .

المراجع

أولاً : المراجع العربية

1. أحمد حافظ الجمعي، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة، دار العهد الجديد للطباعة، 1967م.
2. دة عبد الرحمن زبونس بطرئق، ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية، القاهرة، المكتب المصري للطباعة والنشر، 1996هـ.
3. نور عبد الخالق محمد عبدق، نظم الأساس الضريبي، مجلة الاقتصاد والأدارة، جدة، جامعة نملك عبد العزيز، العدد العشر، محرم 1401هـ.
4. حامد درر، المالية العامة، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 1984م.
5. حسن عوافد، أدلة العامة، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1983م.
6. حطار شبي، العلوم المالية، طرازة، بيروت، دار ن، 1965م.
7. ديوان المراقبة العامة (في المملكة العربية السعودية)، فحة تاريخية، نظام، لائحه التنفيذية، لرياض، ديوان المراقبة العامة، 1397هـ.
8. رفعت المنجوب، مالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968م.
9. رباط الشيخ، المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1969م.
10. زارب سعيد الفحطامي، دور التمثيل المالي في المراقبة المالية بالمملكة العربية السعودية، لرياض، معهد لإدارة العامة، 101-104هـ.
11. زكرنا محمد، بيومي، مبادئ المالية العامة، القاهرة، طبعة جامعة القاهرة، 1978م.
12. السيد عبد الوئى، المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977م.
13. شريف وميسر بكلا، الأساس الحديثة لعلم مالية الدولة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1978م.
14. فهد يوسف، لعضيمي، السعودية وتطورها الحديث، دمشق، مطابع الخبوني، 1965م.
15. عادل أحمد حنشير، أصول الفز المالي لاية لاقتصاد العام، الإسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1987م.

- 16) عبد العزيز أبو حنيد ومحمد سعيد فومود، رقابة ديوان الرقابة العامة - صمغ نخود، ندوة: جهة الرقابة المالية والإدارية، مقدمة من 7-10 ربيع الثاني، 1405 هـ، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1405 هـ.
- 17) عبد الفرح عبد ترحم عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، المنصورة، مكتبة الجلاء، 1986م.
- 18) محمد الكريم بركات، وحسن دروز، علم المالية العامة، الإسكندرية، مطبعة شباب الجامعة، 1971 هـ.
- 19) عبد الله أنسكرا، بحث عن إدارة المالية العامة بورقة مالية والاقتصاد الوطني بالمشكلة العربية السعودية، 1-2، 1971 هـ، اختصاصاتها، والمشكلات التي تواجهها، الرياض - معهد الإدارة العامة، 1404 هـ.
- 20) عبد الله نعمان وعبد العزيز الامام، رقابة على تنفيذ ميزانية - ضمن نخود ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية المقدمة من 10-12 ربيع الثاني، 1404 هـ، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1404 هـ.
- 21) عبد الله علي السيف، الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها، ضمن نخود ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية وعلاقتها بالأجهزة الإدارية، المنعقدة في معهد الإدارة العامة من 7-10 ربيع الثاني، 1405 هـ، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1405 هـ.
- 22) عبد المعطي محمد عساف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، الرياض، دار العلوم، 1977 هـ.
- 23) عبد السلام فوزي، زبيد الكريمة بركات وبدر السطري، اقتصاديات المالية العامة، الإسكندرية، دار المعارف، 1970م.
- 24) عبد مادي النحر، اقتصاديات النشاط الحكومي، الكويت، جامعة الكويت، 1982م.
- 25) عبد ظاهري ضاهر، استراتيجية التنمية والتبؤول في المملكة العربية السعودية، جدة، دار سعودية للنشر والتوزيع، 1970م.
- 26) عدلي محمد تومين، في المالية العامة، الإسكندرية، دار المعارف المصرية، 1970م.
- 27) علي عبد نوح، مقدمة في إداره، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1402 هـ.
- 28) علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة مكتبة عين شمس، 1982م.
- 29) فهد عبد العزيز الخراشي، الميزانيات المستقلة والمتحققة، بحث مقدم للمحفل على ديوانه لرقابة المالية، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1402 هـ.

30. فيصل بن باز، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة، عمان مطابع دار الشعب، 1977م .
31. قطب إبراهيم عسود، موازنة العامة للدولة، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، 1977م .
32. مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي لأعوام (1401هـ، 1402هـ، 1403هـ، 1404هـ، الرياض، مؤسسة النقد العربي السعودي، إدارة الأبحاث الاقتصادية والاحصائية، 1404هـ - 1404هـ - 1405هـ - 1406هـ .
33. مؤسسة النقد العربي السعودي، الشقوة الاحصائية لعام 1407هـ (1986م) .
34. محمد الشريف، الرعية المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، د . ن، 1990هـ .
35. محمد الطويل، التنظيم الإداري في المملكة، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1397هـ .
36. محمد الطويل، دور أجهزة التنمية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1401هـ .
37. محمد حمدي مراد، دالية الدولة، القاهرة، مطبعة الحكومة، 1960م .
38. محمد دويدار، مبادئ مالية العامة، الاسكندرية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، د . ت .
39. محمد سعيد فوهود، علم مالية العامة، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1401 - 1402هـ .
40. محمد شاكر عصفور، «قياس تحليل التكلفة - فائدة» لإدارة العامة، العدد التاسع عشر، محرم 1396هـ (يذير 1975م) .
41. محمد شاكر عصفور، «ميراثية الأمدس المصري» لإدارة العامة، العدد 35 شوال 1403، يوليو 1983م .
42. محمد شاكر عصفور، «ميزانية الترميم» إمكانية تطبيقها في البلدان النامية - مجلة الإدارة وإعادة، العدد ثمانين، رجب، 1388هـ (سبتمبر 1968م) .
43. محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والإدارة، عمان، دار مسرة، 1979م .
44. محمد شاكر عصفور، اعداد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية، بحث مقدم إلى ندوة العلمية عن الاتهامات الحديثة لأعداد الموازنة العامة، المنعقدة في دمشق من 24-27/7/1973م .
45. محمد شاكر عصفور، الاتجاهات الحديثة في الميزانية المدخل نظري، قدمت مقدم لندوة الميزانية في المملكة العربية السعودية، المنعقدة في معهد الإدارة العامة من 17-19 ربيع الثاني، 1397هـ، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1397هـ .

- 16 محمد شاكر منصور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية لرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ .
- 47 محمد شاكر منصور، ادالية العامة، الرياض معهد الادارة العامة، 1406هـ .
- 48 محمد شاكر منصور، الموازنة الخيرية، الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ .
- 49 محمد شاكر منصور، دليل اعداد الميزانية العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1396هـ .
- 50 محمد شاكر منصور، مذكرات في اعداد ميزانية العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1405هـ .
- 51 محمد شاكر منصور، موزن الميزانية العامة، رياض، معهد الادارة العامة، 1396هـ .
- 52 محمد صادق، مقدمة حول مؤتمر الميزانية، الادارة العامة، العدد الثالث، ربيع الثاني، 1385هـ .
- 53 محمد صادق، تطور الحكم والادارة في مملكة العربية السعودية، رياض، معهد الادارة العامة، 1365م .
- 54 محمد عبد الله الشبلي، الميزانية العامة وتنظيماتها في المملكة العربية السعودية، رياض، معهد الادارة العامة، د . ت .
- 55 محمد عبد المحم عبد الحسين، المؤسسات العامة ودورها في المملكة العربية السعودية، القاهرة، مطبعة المدني، 1982م .
- 56 محمد لطفي حسونة وأحمد عمر بامؤوس، الحسابات الحكومية والقومية في الجمهورية العربية ايمية (دراسة نظرية وتطبيقية)، القاهرة، مطابع الاهرام التجارية، 1982م .
- 57 محمد مفراج بيت المال، اتجاهات جديدة في ميزانية العامة، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة، صادر عن كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة فاروقس، بنغازي ليبيا، العدد السابع عشر، العدد الثاني، 1981م .
- 58 محمد ودع بدوي، دراسات في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، 1960م .
- 59 محمد ياني، مبادئ الادارة العامة، الرياض، د . ن، 1983م .
- 60 محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف بمصر، 1962م .
- 61 مصطفى القوي، المالية العامة والمصائب، القاهرة، مطبعة الانجلو المصرية، 1954م .
- 62 منيس عبد الخلك، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، 1965م .

٦٤. ميسر عبد الملك، ميزانية الدولة والمالية العامة، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٦٤.
٦٥. مولوى حبي، ترجمة إبراهيم العمودي، الادارة العمومية، القاهرة، المطبعة النموذجية، ١٩٦٥م.
٦٦. نعيم دهمش، الموازنة الضمنية، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨١م.
٦٧. وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، الميزانية العامة والخطط ومشروع ميزانية العامة، الرياض، ادارة الميزانية العامة، ١٩٦٤.
٦٨. وزارة مالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، التعليمات العامة للميزانية والخصومات، مكة المكرمة، مطبعة الحكومة، ١٣٨٥هـ.
٦٩. وزارة مالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، تقرير حبه عماد ميرزا، المراجع، الرياض، ١٣٩١هـ (١٩٧٢).
٧٠. وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، ميزانية الدولة بنسبوات المالية ١٣٩٥/١٣٩٦هـ - ١٤٠٥ - ١٤٠٦هـ.
٧١. يوسف ابراهيم اسلم، الميزانية ابرامج بين النظرية والتطبيق حانة برنامج سلاح نصيفة، الادارة العامة، العدد ١٠٠، محرم ١٤٠٠هـ.
٧٢. يوسف ابراهيم اسلم، انظم ميزانية قاعدة الصفر، الادارة العامة، لعدد الرابع، ١٣٩٨هـ.

ثانياً - المراجع الاجنبية

Bibliography

1. Austin, Allen and Check, Logan, Zero Base Budgeting, A Decision Package Manual, New York: AMACOM, 1979.
2. Bernard, Stanley, « Five Years of PPBS » - An Appraisal, Public Administration Review, July - August, 1970.
3. Barkhead, Jesse, Government Budgeting, New York: Wiley and Sons, Inc., 1967.
4. Check, Logan, Zero Base Budgeting Comes of Age, New York, AMACOM, 1977.
5. Cozang, Loung, « Program Budgeting » - Administration Autumn, 1971 VOL. 19 No. 3.
6. Davis, James, Politics, Programs and Budgets, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
7. Draper, Frank and Fitzgerald, Bernard, « ZBB - Looking Back after Ten Years » - Public Administration Review, January - February, 1981.
8. Gupta, B. N. Government Budgeting - With Special Reference to India, London: Asia Publishing House, 1974.

9. Hammond, Thomas, and Knox, Jack, *Azere - Budgets and Zero Budgeting*, New Brunswick: Transaction Books, 1984.
10. Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1989.
11. Linnings, Harley and Taylor, George, *Planning, Program Budgeting and Benefits - Cost Analysis*, Pacific Publishers, 1968.
12. Foxey, Harold, *The Planning - Programming - Budgeting Approach to Government Decision Making*, New York: Praeger, 1970.
13. Lee, Robert and Johnson, Ronald, *Public Budgeting Systems*, Baltimore: University Park Press, 1980.
14. Mitchell, Stephen, *Public Investment Criteria* - London: Allen and Unwin, 1987.
15. Merzwinz, Leonard and Sosnick, Stephen, *The Budgets*, New Orleans: Chicago: Markham P.O. Strong Co., 1977.
16. Moore, Perry, *Zero - Base Budgeting in American Cities* - *Public Administration Review*, May - June, 1981.
17. Moran, *Government Budget Administration*, Chicago - A.D. 1967.
18. Moran, Frederick, *Legislation and Procedures of 1973 in States* - *Public Administration Review*, March - April, 1969.
19. Murphy, Thomas, *Contemporary Public Administration*, Laszlo, J. (ed): Prentice-Hall Publishers, 1981.
20. O'Mahoney, Sean, *Program Budgeting in the Department of Education* - *Administration*, 1971.
21. Orr, David, and others, *Annual Federal Budget Policy*, Washington: D.C.: Brookings Institution, 1967.
22. Pynn, David, *Zero - Base Approach to Government Budgeting*, *Public Administration Review*, January - February.
23. Knecht, Robert, and Sawyer, Alan, *Handbook of Budgeting*, New York: Wiley & Sons, 1967.
24. Royal Institute of Public Administration, *Budgeting in Public Authorities*, London: Allen and Unwin, 1982.
25. Schulz, Allen, *The Death of the Budgetary Process - The Demise of General PPS*, *Public Administration Review*, March - April 1972.
26. Taylor, Philip, *The Economics of Public Finance*, New York: Macmillan Co., 1967.
27. U.S. Office of Management and Budget, Bulletin No. 149, April 9, 1977.
28. U.S. Office of Management and Budget, Preparation and Submission of Budget Estimates, Circular A-11, June 1971.
29. Wilensky, Aaron, *Keying policy Analysis from PPRS* - *Public Administration Review*, March - April, 1969.
30. Wilensky, Aaron, *The Practice of Budgetary Process*, 3rd Edition, Boston: Little, Brown, 1979.
31. Weisberg, Jane and Ludwig, Zero - Base Budgeting in State and Local Government, New York: Praeger Publishers, 1979.

General Budget

أصول الموازنة العامة



دار

المسيرة

للنشر والتوزيع والطباعة

www.massira.jo

9789957064457