## الفصل الثاني

## الموازنة الحكومية

### مقدمة

**في القطاع العام تعتمد الجهات الحكومية في إنفاقها وتحقيق أهدافها على ما يخصص في الموازنة العامة للدولة ، وهي موازنة سنوية يتم فيها تقدير الإيرادات والمصروفات. تعدها وزارة المالية بمشاركة كل الجهات الحكومية وتعتمد من مجلس الوزراء لتنفيذها .**

### ما هو الفرق بين الموازنة و الميزانية ؟

**الموازنة : تحتوي على البيانات تقديرية ( موازنة الدولة ) لسنه مالية مقبلة .**

**الميزانية : هي البيانات الفعليه ( ميزانيات) عن سنة ماليه ماضية .**

### الموازنة العامة للدولة :

**هي خطة ماليه سنويه تعدها وزارة المالية ومشاركة الجهات الحكوميه وتصدر من السلطة التشريعيه( مجلس الوزاراء) تشمل تقديرات البرامج التنموية والتشغيليه والمشروعات والمصروفات والإيرادات وهي تعكس أهداف الدولة التنموية والإقتصادية والصحية والتعليمية والإجتماعية والعسكرية والأمنية المراد تحقيقها خلال سنه مالية قادمه .**

### خصائص الموازنة العامة:

١. **خطة ماليه سنويه وهي الفتره الزمنية ويمكن تقدير الموازنة بموضوعيه وواقعية فالفترات الأكثر من سنه قد تتاثر بالمتغيرات الاقتصاديه وتقل دقة التقدير اما الفترات الأقل من سنه فقد لا تكون منطقيه ؛ لان بعض النفقات وبعض الإيرادات قد تحدث في مواسم محدده وليس طوال السنه .**

٢. **تتضمن أرقاما تقدرية لسنة المالية قادمة معدة وفق معايير وتعليمات.**

٣. **الاولوية فيها للنفقات ومن ثم الإيرادات فتحدد النفقات (برامج، مشاريع، مصروفات) أولاً ثم يبحث عن مصادر الأموال اللازمة لها ( إيرادات،ضرائب،رسوم وقروض)**

٤. **تعكس أهداف الدولة التنموية الاقتصاديه والصحيه والتعليمية والاجتماعية و العسكرية و الأمنية المراد تحقيقها خلال سنة مالية قادمة.**

## أهداف الموازنة العامة :

١. التخطيط ، ويتم تحديد المستهدفات منها برامج وأنشطة ومشاريع باعتبارها خطة .

٢. الرقابة المالية ، فالموازنة تعد اداة رقابية مهمة على نفقات وإيرادات الدولة عن طريق التأكد من تحقيق الأهداف دون إسراف أو تبذير وكشف الانحرافات عن تنفيذ الموازنة

٣. أداة اتصال بين المستويات الادارة المختلفة.

٤. أداة التفويض فمن خلالها يتم تفويض بعض الصلاحات لوزير المالية او الوزير المختص أو رئيس الجهة الحكومية .

٥. تقييم الأداء، المستهدفات الموضوعة في الموازنة تمكن من تقيم اداء الجهات الحكومية وهي مصدر مهم للمعلومات للمركز الوطني لقياس أداء القطاع العام ،وللإدارات الداخلية بالجهة المسؤلة عن تقييم الأداء.

## أهمية الموازنة العامة:

تعبر الموازنة العامه للدولة عن برنامج العمل الذي ترغب الدولة في تنفيذه خلال السنة المالية القادمة ، وفيه تتضح التوجيهات الاقتصاديه والاجتماعيه .

## أنواع الموازنات :

أولا – الموازنة النوعية ( البنود والحسابات ) : هنا يتم تبويب المصروفات والايرادات حسب أنواعها .هذا النوع من الموازنات يركز على الجوانب الرقابية على الإيرادات والمصروفات بحيث يتيح للجهات الرقابية إجراء المقارنات بين المخطط والفعلي من خلال تقارير دورية تعدها الجهات الحكومية وترسلها لوزارة المالية.

مميزاتها: تتميز بسهولتها وبساطتها وليس بها تعقيدات .

عيوبها: لاتهتم بجوانب الكفاءة والفاعلية لعدم وضوح الأهداف المرصود لها اعتمادات.

ثانيا – الموازنة الإدارية ( وزارات – هيئات – مؤسسات عامة ) : يتم تبويب المصروفات وفقا للوحدات الادارية بحيث يكون لكل جهة حكومية مستقلة موازنة فيها تفصيل لمصروفاتها وايراداتها المقدرة للسنه القادمه . مثلاً هناك موازنة لكل جامعة وموازنة لوزارة التعليم وأخرى للصحة ... الخ.

ثالثا – الموازنة الوظيفية ( تعليم ، صحة ، دفاع ، أمن ) : يتم وفق الوظائف العامة التي تقدمها الدولة، فيتم التقسيم إلى قطاعات : القطاع الصحي ، قطاع التعليم ، قطاع الأمن ،قطاع الشؤون الإجتماعية.. الخ.

**ويتميز التبويب الوظيفي بتوفير البيانات المالية عن النفقات المقدرة لكل وظيفة ومقارنتها بالفعلية وهو مايساعد على تحليل تكلفة أنشطة الدولة واتجاهات الإنفاق العام، وربط الإعتمادات بوظيفة معينة مما يسهم في متابعة النفقات والتأكد من صرفها على الأنشطة المحددة.**

**رابعا - موازنة البرامج ( الأداء) : تعتمد على تحديد الأهداف أولا وتناقش لتحديد المهم فالأهم، وتوضع البرامج اللازمة لتحقيقها (برنامج مكافحة حمى الضنك، برنامج تطوير الكفاءات في المحاسبة الحكومية) وبعدها تخصص المبالغ النقدية لتحقيقها ويكون لها مستهدفات محددة ومقاييس مناسبة (عدد من تم تطعيمهم عن حمى الضنك ، عدد من التحق ببرنامج إعدادي في المحاسبة الحكومية).**

**من الأدوات المهمة في موازنة البرامج: التقارير الدورية عن مدى التقدم في تنفيذ البرامج وذلك لقياس الأداء.**

**مميزاتها:**

**تساعد في تحقيق الكفاءة في استخدام الموارد.**

**عيوبها:**

1. **تحتاج إلى كفاءات بشرية قادرة على تطبيقها في المجالات المحاسبية.**
2. **تحتاج لنظم معلومات دقيقة تساعد في التحديد الدقيق للتكاليف.**

**خامسا – موازنة التخطيط والبرمجة ( البرامج والمشاريع ) :**

**هي عبارة عن موازنة استراتيجية تتضمن برامج متوقع تحقيقها خلال عدة سنوات وليست سنة واحدة وتقسم هذه البرامج لمشاريع. تختلف عن موازنة الأداء في أن البرامج والمشاريع هنا تشمل النفقات المتكررة ، في حين أنه في موازنة الأداء تكون البرامج بمعزل عن النفقات المتكررة .**

**آليتها: يتم وضع خطة ببرامج لعشر سنوات وأكثر تشمل أهدافاً إستراتيجية ،تقسم لخطط خمسية تتضمن برامج أكثر تفصيلاً وكل برنامج يتضمن المشاريع اللازمة لتحقيقه، تفصل النفقات في موازنة سنوية حسب نوعية النفقة.**

**مميزاتها: تتتميز بالربط بين حجم الإنفاق (التكلفة) والعائد منه، وهذه من أدوات ترشيد الإنفاق.**

**عيوبها: يتطلب تطبيق هذه الموازنات إعادة هيكلة الجهات الحكومية وفق البرامج الموضوعة ، وحدث ذلك في المملكة العربية السعودية بتطبيق رؤية المملكة ٢٠٣٠.**

**سادسا – الموازنة الصفرية : ويطلق عليها الموازنة ذات الأساس الصفري واسمها مرتبط بالرقم صفر يعني إعادة تقسيم جميع البرامج من البداية ( الصفر ) في كل مرة تعد فيها الموازنة بهدف المقارنة بين التكاليف والعوائد من هذه الأنشطة، وأن كل ما يتم تنفيذه وفق هذه المقارنة جديد وليس مكملاً لأنشطة سابقة .**

**سابعا – الموازنة التعاقدية : هي من أحدث أنواع الموازنات ولم تنتشر كثيرا لأنها قد تكون ممارسة في الكثير من الدول ، في اجزاء محددة من موازنتها وتعد الموازنة وفق العقود المبرمة لتقديم بعض الأنشطة التي تقدمها الحكومة .**

**مثال :**

**معهد الإدارة العامة يريد أن يشغل مركز اللغة الإنجليزية عن طريق التعاقد ، فيتم طرح المنافسة بعد دراسة التكلفة، وعند الترسية سيحدد المبلغ اللازم لتشغيل مركز اللغة ويعتمد في الموازنة.**

**مميزاتها:**

1. **القضاء على الروتين الحكومي في تنفيذ الأعمال.**
2. **الإستفادة من إمكانيات القطاع الخاص في تنفيذ بعض الأعمال الحكومية.**
3. **تحقيق الكفاءة في الإنفاق .**

- **هناك بعض التغيرات حدثت على إجراء إعداد الموازنة العامة للدولة بداية من موازنة السنة المالية ١٤٣٨/١٤٣٩هـ (٢٠١٧م) إذ مثلت مرحلة مهمة من مراحل التنمية الإقتصادية في المملكة إذ أقر مجلس الوزراء في جلسته التي عقدها يوم الأثنين الموافق ١٤٣٧/٧/١٨هـ رؤية المملكة ٢٠٣٠، وكلف مجلس الشؤون الإقتصادية والتنمية بوضع الآليات والترتيبات اللازمة لتنفيذ هذه الرؤية .**
-

**وانسجاماً مع رؤية المملكة ٢٠٣٠ أعيدت هيكلة بعض الوزارات والأجهزة والمؤسسات والهيئات العامة بما يتوافق مع متطلبات هذه المرحلة.**

**واحتوت الرؤية على عدد من الأهداف الاستراتيجية ومؤشرات لقياس النتائج والالتزامات الخاصة بعدد من المحاور والتي يشترك في تحقيقها كل من القطاع العام والخاص وغير الربحي.**

**في هذا الصدد قام المجلس بتأسيس عدد من الأجهزة الممكنة والداعمة لإطلاق هذه البرامج ومتابعتها ومنها:**

- **مكتب الإدارة الاستراتيجية**
- **المركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة**
- **مركز الإنجاز والتدخل السريع وحدة تنمية الإيرادات غير النفطية**
- **مركز تحقيق كفاءة الإنفاق**
- **مكتب إدارة المشروعات في مجلس الشؤون الإقتصادية والتنمية.**

**هدف الرؤية:**

**تهدف رؤية المملكة ٢٠٣٠ إلى:**

١. ضبط الإنفاق الحكومي ورفع كفاءته.
٢. تنمية إيرادات غير النفطية جديدة لتحقيق الإستقرار المالي .
٣. تنويع مصادر الدخل .
٤. تبني سياسات حازمة مع التركيز على المشاريع النوعية ذات العائد المجدي وترتيبها بحسب الأولويات الاستراتيجية.
٥. وضع آليات فاعلة للمتابعة ومراقبة الأداء.

## إصلاحيات هيكلية إدارية مستحدثة على الموازنة الدولية:

**عملت وزارة المالية بالتعاون مع الجهات الحكومية والوزارات الأخرى في عملية التحول على تطوير أعمالها والتي من أهمها:**

١. برنامج تحقيق التوازن المالي وهو أحد البرامج الأساسيه في تحقيق رؤية المملكة (٢٠٣٠) ويهدف هذا البرنامج إلى إعادة هيكلة الوضع المالي وتقويته واستهداف تحقيق التوازن المالي من خلال الإستمرار في المراجعة الشاملة للإيرادات والنفقات والمشاريع المختلفة، ومن أبرز مكونات هذا البرنامج :
- رفع كفاءة الإنفاق الرأسمالي والتشغيلي.
- تنمية الإيرادات غير النفطية.
- رفع كفاءة الدعم الحكومي بما في ذلك توجيه الدعم إلى الفئات المستحقة له.
- دعم النمو الإقتصادي وتحفيز القطاع الخاص.
- دعم القطاع الصناعي.

٢. الاستمرار في تحسين إجراءات إعداد الموازنة والتخطيط المالي.
٣. تطوير رؤية شفافة لنهج إدارة التدفقات النقدية على المدى القصير والمتوسط بالتنسيق مع الجهات الحكومية والجهات الأخرى ذات العلاقة مثل : مؤسسة العامة للتقاعد ، المؤسسة العامة للتأمينات الإجتماعية ، صندوق الإستثمارات العامة.
٤. ربط النفقات بالمخرجات لتعزيز الكفاءة والترشيد، و وضع آلية لإعداد ومراجعة التقارير الدورية .
٥. إعداد إطار النفقات متوسط المدى (٣- ٥ سنوات) بالتنسيق مع الجهات الحكوميه وتحديد الأدوار المنوطة بها .
٦. وضع استراتيجية شاملة البيانات لدى وزارة المالية تهدف إلى بناء رؤية شاملة وبنية متكاملة و التنسيق مع الوزارات والاجهزه الحكوميه الاخرى لتكامل بياناتها مع بيانات الوزارة
٧. إصدار التقارير ربع السنويه الاداة الموازنه العامة للدوله من قبل وزارة المالية ، تشمل بيانات تفصيلية لحركة الإيرادات والمصروفات الربعية، إضافة إلى الفائض أو العجز ومعلومات عن الدين العام لإعطاء مزيد من الشفافية والإفصاح المالي.
٨. إصدار البيان التمهيدي للموازنة العامة للدولة بداية من العام ٢٠١٩م كأحد عناصر سياسة الحكومة في تطوير منهجية إعداد الموازنة العامة ووضعها في إطار مالي واقتصادي شامل على المدى المتوسط.

## الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية:

**المتتبع للموازنة العامة في المملكة العربية السعودية يجد أنها ولفترة طويلة تطبق التقسيم النوعي والإداري،لكن في السنوات الأخيرة هناك سعي للإنتقال لموازنات أكثر كفاءة وتطبق عدة أنواع من الموازنات هي :**

١- **الموازنة الإدارية ( وزارات ، هيئات ، مؤسسات عامة ) :** تبوب الموازنة السعودية وفق التبويب الإداري ، بحيث يخصص لكل جهاز حكومي مستقل موازنة فتقسم الجهات الحكومية الى فصول ، والفصول الى فروع مثلاً هناك موازنة لكل جامعة ، وموازنة لوزارة الداخلية، وأخرى للزراعة ... الخ.

٢- **الموازنة النوعية ( التبويب الاقتصادي ) :** يتم تبويب المصروفات فيها حسب أنواعها للأبواب ، والأبواب تقسم الى عدة بنود والايرادات لمجموعات ، وكل مجموعة تجزأ لأقسام ، والأقسام لحسابات فرعية .

٣- **الموازنة الوظيفية ( تعليم ، صحة ، دفاع ، أمن ) :** يتم تبويبها وفق الوظائف العامة التي تقدمها الدولة ، فتقسم الى قطاعات : القطاع الصحي ، التعليم ، الأمن ..الخ.

٤- **موازنة التخطيط والبرمجة ( البرامج والمشاريع ) :** استخدمت السعودية هذا النوع من التبويب مع ظهور رؤية المملكة ٢٠٣٠ م ' حيث تم وضع خطة ببرنامج لخمس عشرة سنة تشمل أهدافا إستراتيجية ، وقسمت لخطط خمسية تتضمن برامج أكثر تفصيلا ، وكل برنامج تضمن المشاريع اللازمة لتحقيقه ، تفصل النفقات في موازنة سنوية حسب نوعيها .

٥- **الموازنة التعاقدية :** المتتبع للتعاملات الحكومية يجد أن بعض الجهات الحكومية تتجه لتقديم خدماتها إما عن طريق طرح شركات تملكها أو عن طريق التقاعد مع القطاع الخاص لتقديم هذه الخدمة .

**تصنيف المصروفات:**

**ويرمز للمصروفات رقم ٢ :**

**الباب الأول – تعويضات العاملين : رواتب الموظفين ، العمال ، المتقاعدين .**

**الباب الثاني – استخدام السلع والخدمات : الكهرباء ، المياه ، الصرف الصحي ، الانترنت ، الشحن ، الغاز .**

**الباب الثالث – استهلاك رأس المال الثابت: غير مستخدم في الميزانية حاليا .**

**الباب الرابع – نفقات التمويل : الى غير المقيمين ، تسديد اقساط وعوائد ، نفقات التمويل الى وحدات الحكومة العامة.**

**الباب الخامس – الإعانات : الشركات العامة ، شركات الكهرباء ، المدارس ، اعانات زراعية .**

**الباب السادس – المنح : للطلبة الغير سعوديين ، اللاجئين ، رابطة العالم الإسلامي .**

**الباب السابع – المنافع الاجتماعية : الضمان الاجتماعي ،الاعاشة ، العلاج .**

**الباب الثامن – مصروفات أخرى : استئجار الاراضي ، الإنشاءات .**

**(انظري الجداول في الكتاب من صفحة ٦٥ إلى ١٠٤)**

**تصنيف الإيرادات:**

**عرفت الإيرادات بأنها جميع المبادلات والتحويلات التي تؤدي إلى الزيادة في القيمة المضافة ، وعلى هذا الأساس فإن كل التدفقات الداخلة التي لا تؤدي إلى زيادة صافي القيمة مثل بيع الأصول لا تعتبر إيرادات.**

**ويرمز للإيرادات بالرمز (١) وتقسم الإيرادات إلى أربع مجموعات رئيسية:**

١. **الضرائب (١١) مثل : الضرائب على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية/ مستحقة الدفع من الأفراد/ ضريبة الإستقطاع لغير المقيمين من الأفراد/ الضرائب الإنتقائية/الضرائب على السلع والخدمات / ضريبة المهن الحرة/.....الخ**
٢. **المساهمات الإجتماعية "غير مستخدم"(١٢)**
٣. **المنح "غير مستخدم"(١٣)**
٤. **إيرادات أخرى(١٤) مثل: الفائدة المتحققة من مؤسسة النقد/ رسوم موانئ/رسوم البريد/ رخص القيادة /الجوازات/ تجديد الإقامة/ مخالفات المرور/ الجزاءات والغرامات...الخ**

**(انظري الكتاب من صفحة ١٠٥ إلى ١١٥)**

**خطوات إعداد الموازنة العامة:**

١- **إعداد إطار مشروع الموازنة العامة:** تتولى وزارتي المالية والإقتصاد والتخطيط إعداد هذا الإطار لإعداد الموازنة العامة للدولة ، بحيث يتضمن السياسة المالية والنقدية في ضوء مصادر التمويل المتاحة داخلياً وخارجياً ومتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بموازنة النقد الأجنبي من جهة وبالخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية من جهة أخرى .

٢- **إصدار منشور الموازنة العام :** تصدر وزارة المالية المنشور الدوري لإعداد الموازنات وتقوم بإرساله إلى جميع الجهات الحكومية.

٣- **إعداد مشروعات موازنات الجهات الحكومية** : تشكيل لجنة في كل جهة حكومية تتولى إعداد مشروع الموازنة الخاصة بها، وذلك في ضوء التوجيهات والبيانات التي يتضمنها منشور الموازنة العامة.

٤- **مراجعة مشروعات الجهات الحكومية ومناقشتها** : ويتم ذلك في وزارة المالية بعد أن توافيها الجهات بمشروعات موازناتها ، فتتولى الإدارات المعنية بوزارة المالية بحث هذه المشروعات ومراجعتها من الناحية الفنية والحسابية ، ومناقشة ممثلي الجهات الحكومية في تفاصيلها وطلب مايحتاجون إليه من بيانات ومستندات.

٥- **إعداد الإطار النهائي للموازنة وعرضه على مجلس الاقتصاد والتنمية :** بعد أن تنتهي وزارة المالية من بحث ومناقشة مشروعات الموازنات تتولى إعداد الإطار النهائي للموازنة الذي يتم عرضه على مجلس الإقتصاد والتنمية لأتخاذ القرار ثم يحال إلى السلطة التشريعية.

٦- **إعداد الإطار النهائي للموازنة وعرضه على مجلس الوزراء:** بعد أن ينتهي مجلس الإقتصاد والتنمية من مناقشة مشروع الموازنة يتم إعداد الإطار النهائي للموازنة الذي يتم عرضه على مجلس الوزراء لإعتماد الموازنة العامة للدولة.