5. أسس تقدير بنود الموازنة العامة وطرقه

يبيّن هذا الجزء أولاً الأسس التي يعتمد عليها لتقدير الإيرادات واعتماد التخصيصات في الموازنة العامة، ويشرح طرق تقدير إيرادات الموازنة العامة وتخصيصاتها.

1.5 أسس تقدير الإيرادات واعتماد التخصيصات

يعتمد تقدير بنود الموازنة العامة، عزيزي الدارس، على عوامل متعددة أهمها:

أ- نتائج أنشطة السنوات السابقة

ب- التغير في أنشطة الحكومة خلال سنة الموازنة العامة المقررة

ج- الظروف المستقبلية المحتملة

د- توجيهات كتاب رئاسة الوزراء

ويتم تقدير الإيرادات واعتماد التخصيصات ضمن الموازنة العامة استناداً إلى كل طرق التقدير المتاحة للوصول إلى تقديرات واقعية؛ حيث تقترح الحكومة الأنشطة والمشاريع المنوي القيام بها لكل سنة مالية وتُقدر نفقاتها. ويعتمد تقدير إيرادات كل سنة مالية على عوامل متعددة. فعلى سبيل المثال، يعتمد تقدير الرسوم الجمركية على حجم الاستيراد، وتقدير ضريبة المبيعات على القوة الشرائية وحجم الطلب، وتقدير ضريبة الدخل على حجم الأرباح والدخول. لذا تُقدَّر النفقات بواقعية أكبر من تقدير الإيرادات.

وتختلف أساليب تقدير الإيرادات حسب طبيعة كل إيراد، فعلى سبيل المثال، يحتاج تقدير إيرادات ضريبة الممتلكات إلى الكشف الحسي والتخمين دورياً، بينما يعتمد تقدير ضريبة المبيعات على النشاط الاقتصادي ومستوى الدخل ....

وتُقدَّر إيرادات المصادر الثابتة، مثل ضريبة الممتلكات، بدقة أكبر من إيرادات المصادر غير الثابتة، مثل ضريبة المبيعات. وكذلك تختلف طرق تقدير النفقات حسب طبيعة كل نفقة، فعلى سبيل المثال، تقدَّر النفقات التحديدية، مثل الرواتب والأجور، بدقة أكبر من النفقات التقديرية مثل الشؤون الاجتماعية، والأمن ....

ويُربك التقدير الخاطئ للإيرادات والنفقات تنفيذ الموازنة العامة؛ إذ إن المغالاة في طلب تخصيصات لنشاط معين يمنع تنفيذ نشاطات أخرى، أو يزيد عبء المكلفين الضريبي. ويخل التحفظ في تقدير النفقات بتعادل الموازنة العامة.

كما يقلل التحفظ في تقدير الإيرادات من التوسع في تنفيذ الخدمات العامة، وتحقق

المغالاة في تقدير الإيرادات عجزا في نهاية السنة المالية، أو يزيد عبء المكلفين الضريبي خلال الفترة المالية، أو يوقف تنفيذ بعض أنشطة الموازنة العامة.

2.5 طرق تقدير بنود الموازنة العامة

تشمل طرق تقدير الإيرادات واعتماد التخصيصات في الموازنة العامة الطريقة التاريخية، وطريقة المتوسطات، وطريقة الدورات الاقتصادية، وطريقة التقدير المباشر. ويبيّن الشكل (3) أدناه أهم طرق تقدير بنود الموازنة العامة.

الشكل (3): طرق تقدير بنود الموازنة العامة

وفيما يلي، عزيزي الدارس، موجز لكل طريقة من طرق تقدير بنود الموازنة العامة:

1- الطريقة التاريخية

تُعَد الموازنة العامة، حسب هذه الطريقة، طبقاً لنتائج آخر سنة منفذة، أو تتم زيادة نسبة محددة عند تقدير إيرادات السنة الحالية على إيرادات السنة السابقة.

أ- أرقام آخر سنة منفذة

تُقدَّر إيرادات الموازنة العامة المقبلة ونفقاتها حسب الإيرادات والنفقات الفعلية لآخر سنة مالية منفذة (دون تغيير، إلا ما تمليه أسباب واضحة كزيادة نسبة ضريبة معينة). ولا تتأثر هذه الطريقة بتغيُّر الظروف الاقتصادية، وتتجاهل هذه الطريقة التطوُّر الاقتصادي المستمر.

ب- زيادة الإيرادات بنسبة معينة

زيادة نسبة معينة على إيرادات موازنة آخر سنة مالية منفذة (زيادة مضطردة في الإيرادات)، مع اعتماد نفقاتها دون تغيير كخطة للموازنة العامة المقبلة، إلا ما تمليه أسباب واضحة. وقد تُحقق هذه الطريقة وفراً لخزينة الدولة.

2- طريقة المتوسطات

تُقدَّر إيرادات الموازنة العامة ونفقاتها للسنة المالية المقبلة بإضافة متوسط التغير الفعلي لكل إيراد أو نفقة خلال سلسلة زمنية سابقة مباشرةً لسنة الموازنة العامة، إلى إيرادات موازنة السنة الحالية العامة ونفقاتها.

لا تساير هذه الطريقة التطور الطبيعي ومراحل الدورة الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، قد تمثّل نسبة التغيُّر المحسوبة مرحلة اقتصادية مختلفة عن تلك التي تتزامن معها الموازنة العامة. وتختلف غالباً تغيُّرات إيرادات الموازنة العامة ونفقاتها عن نسبة التغيُّر المحسوبة، لظهور مؤثرات جديدة.

وتعتمد الطريقتان السابقتان، عزيزي الدارس، على البيانات المحاسبية التاريخية، وتستبعد إمكانية التقدير الشخصي، وتلغي عوامل المبادرة والإبداع.

3- طريقة الدورات الاقتصادية

يتأثر تقدير إيرادات الموازنة العامة ونفقاتها بمراحل الدورة الاقتصادية بدلاً من تضمين الموازنة العامة سياسات حكومية تحد من الآثار السلبية لمرحلة الدورة الاقتصادية التي تتزامن معها. وتعد الدورات الاقتصادية قوانين طبيعية مسلماً بها.

إضافةً إلى اعتماد هذه الطريقة على البيانات السابقة، وإلغاء عوامل الإبداع والمبادرة، فإنها تُبنى على تغيُّر مفاجئ للحالة الاقتصادية، وعملياً، يتم تغيُّر تدريجي من حالة اقتصادية إلى أخرى.

4- طريقة التقدير المباشر

يعتمد تقدير إيرادات الموازنة العامة واعتماد تخصيصاتها، حسب هذه الطريقة، عزيزي الدارس، على عدة عوامل أهمها:

أ- بيانات الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة السابقة.

ب- بيانات الإيرادات والنفقات الفعلية مقارنة بالإيرادات المقدَّرة والتخصيصات المعتمدة للسنة الحالية حتى تاريخه.

ج- أرصدة الإيرادات المقدَّرة والتخصيصات المعتمدة للسنة الحالية المعاد تقديرها من تاريخه وحتى نهاية السنة المالية الحالية.

د- التوقعات المحتملة وأثرها على كل بند من بنود الموازنة العامة.

فعلى سبيل المثال، يَعتمد تقدير أرقام الموازنة العامة لعام 2006، والتي تتم خلال النصف الثاني من عام 2005، على الأرقام الفعلية لعام 2004، وعلى مقارنة الأرقام الفعلية

6. تصنيف الموازنة العامة

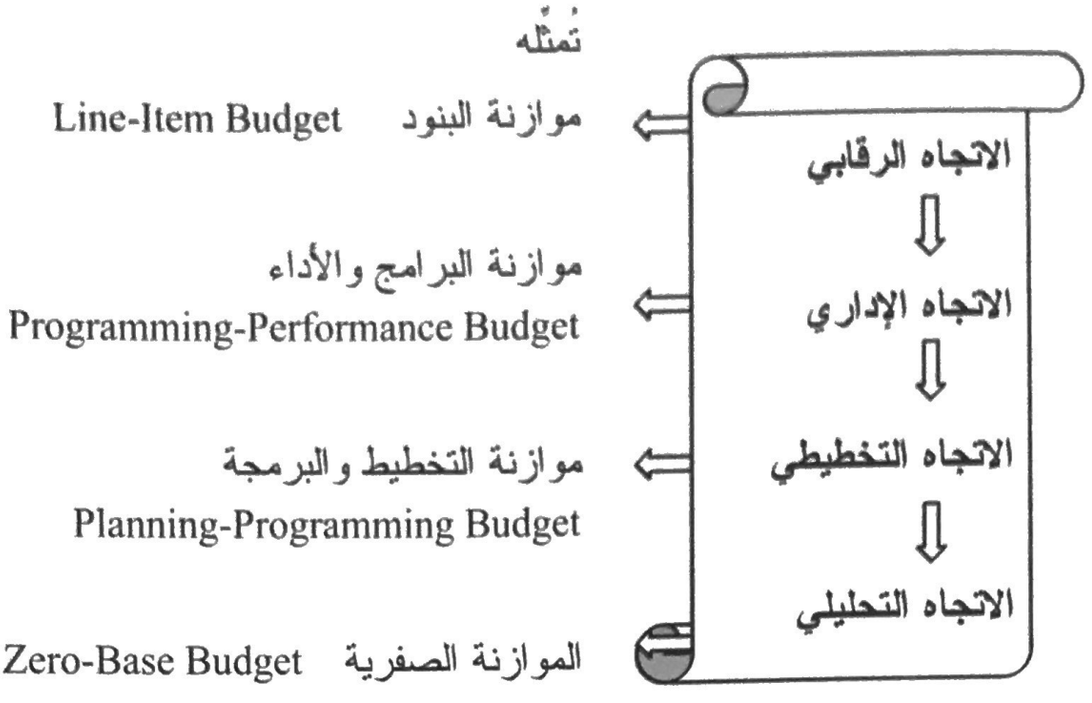
تُصنَّف الموازنة العامة، عزيزي الدارس، بعدة طرق لتُبيِّن كيفية توزيع إيراداتها المقدَّرة وتخصيصاتها المعتمدة. ويعتمد تصنيف الموازنة العامة على الهيكل التنظيمي للدولة (تصنيف إداري)، ووظائف الدولة العامة (تصنيف وظيفي)، وأنواع الخدمات العامة (تصنيف نوعي). ويُبيِّن تصنيف الموازنة العامة أيضاً الموارد المالية المخصصة لمشاريع إنمائية والعبء الضريبي على المكلَّف (تصنيف اقتصادي)، ومدى استفادة كل من المناطق الجغرافية المختلفة من موارد الخزينة العامة (تصنيف جغرافي). وتُكمِّل المعلومات الناتجة عن تصنيفات الموازنة العامة المختلفة بعضها بعضاً، لتُبيِّن مدى تحقق أهداف الموازنة العامة وكيفيته. ويُبيِّن الجدول (2) أدناه أهم طرق تصنيف الموازنة العامة وأهمية كل تصنيف.

جدول رقم (2)

الرقم	نوع التصنيف	أهميته
.1	إداري	أ. توزيع موارد الخزينة على الوحدات الإدارية. ب. تحديد مسؤوليات كل وحدة إدارية حكومية. ج. الرقابة على مهام تحصيل كل وحدة إدارية وإنفاقها.
.2	اقتصادي	أ. بيان مدى تغطية الإيرادات الجارية للنفقات الجارية. ب. حجم إيرادات الخزينة العامة المُوجَّه لمشاريع إنمائية.
.3	نوعي	أ. الرقابة على الإنفاق ضمن الأغراض المحددة لها. ب. بيان حجم كل مصدر من مصادر الإيرادات. ج. تحديد العبء الضريبي على المكلفين.
.4	وظيفي	أ. بيان توجهات الدولة خلال السنة المالية. ب. حجم الإنفاق على كل وظيفة من وظائف الدولة.
.5	جغرافي	أ. توزيع مكاسب التنمية بصورة عادلة بين المناطق. ب. توزيع العبء الضريبي على المكلفين في المناطق.

7. تطوُّر الموازنة العامة

تطورت الموازنة العامة باتجاهات عدة مرتبة، كما يُبيّنه الشكل رقم (5) أدناه:



الشكل (5): تطوُّر الموازنة العامة

وفيما يلي، عزيزي الدارس، موجز لكل مرحلة من مراحل تطور الموازنة العامة:

1.7 موازنة البنود

تتجه موازنة البنود للرقابة على المال العام، من خلال تحصيل الإيرادات المقدَّرة، وإنفاق التخصيصات ضمن الهدف والمدة المحددتين، للقيام بالحاجات العامة للمواطنين حسب أولويتها.

يُستخدم الأساس النقدي لقياس عمليات الحكومة وإثباتها ضمن هذا الاتجاه، لأن موازنة البنود تهتم بالتدفقات النقدية الداخلة (الإيرادات والمقبوضات المحصَّلة)، والتدفقات النقدية الخارجة (الإنفاق من التخصيصات المعتمدة).

وتراقب موازنة البنود حركة النقدية، دون الاهتمام بنوعية الأداء وهدفه. وتتضمن موازنة البنود، بشكل عام، أنشطة متكررة. وتعتمد تخصيصات الموازنات العامة المقبلة، حسب هذا الاتجاه، على التغيُّر في النشاط. وتعتمد الكفاية على مدى التقيُّد بالمخصصات المعتمدة، وتحصيل الإيرادات المقدَّرة.

2.7 موازنة البرامج والأداء

تُركّز موازنة البرامج والأداء على المخرجات ومراقبة الأنشطة وتحسين الأداء وفقا للمعايير الفعلية والمستهدفة المحددة للارتقاء بنوعية الخدمة. ويُعَدُّ كل برنامج وحدة محاسبية مستقلة. ويُؤخذ على موازنة البرامج والأداء صعوبة قياس تكلفة المدخلات والمخرجات لبعض الأنشطة والخدمات العامة وقيمتها، وصعوبة بيان مدى مساهمة بعض الأنشطة في تحقيق أهداف الدولة العامة.

يُستخدم أساس الاستحقاق المعدّل لتطبيق موازنة البرامج والأداء، لأن تطبيقها يتطلب حساب التكاليف الفعلية، وتقييم المخرجات بصورة واقعية.

3.7 موازنة التخطيط والبرمجة

تربط موازنة التخطيط والبرمجة سياسات الحكومة المالية والاقتصادية ... بخطط التنمية طويلة الأجل، لتحقيق الأهداف العامة للدولة. ويُواجَه هذا الاتجاه بعدم قبوله من بعض الإدارات الحكومية المختلفة نتيجةً لزيادة المسؤوليات المترتبة عليها كلما طالت مدة الموازنة العامة. كما يُؤخذ على هذا الاتجاه صعوبة تحديد أولويات أهداف الدولة العامة، وقياس مدى تحقق بعض هذه الأهداف.

يُستخدم أساس الاستحقاق المعدَّل لتطبيق موازنة التخطيط والبرمجة، لأن تطبيقها يتطلب بيان الكلفة والمنفعة لضمان دقة الخطة.

4.7 الموازنة الصفرية

يُملي الاتجاه التحليلي الممثل في الموازنة الصفرية تحليل أهداف الأنشطة المنوي القيام بها وتقييمها، خلال سنة الموازنة، وبيان أولويات تنفيذها. وتزيد مشاركة الإدارات الحكومية المختلفة في تحليل أنشطتها ووصفها، ومن تحديد أولوياتها، وتحمُّل مسؤولياتها، وحُسن أدائها. وتعتمد الموازنة الصفرية المبادرة والإبداع، في رسم سياسات تقدير الإيرادات وتحصيلها وتحديد نوعها، وتحليل تكلفة كل نشاط واختيار البديل الأمثل، وأساليب تنفيذ أنشطة كل فترة مالية وتحديدها. كما تهدف الموازنة الصفرية إلى التحلل من الروتين وإلى حدٍ ما عدم تكرار الأنشطة السابقة.

يُستخدم أساس الاستحقاق المعدَّل في تطبيق الموازنة الصفرية للوصول إلى البيانات الأقرب إلى الدقة، ولضمان صحة التحليل.