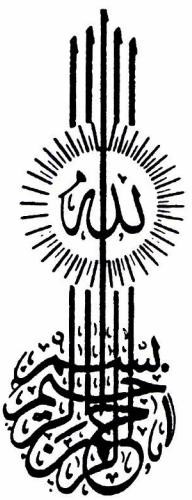
بسم الله الرحمن الرحيم

أصـــول وقـواعـــد
المـوازنـــة العـامـــة

مع الإشارة إلى تطبيقات من المملكة ودول أخرى

تأليف

محمد عبدالعزيز المعارك
باحث ومستشار مالي

د. علـــي شفيـــــق
أستاذ جامعي ومستشار مالي

النشر العلمي والمطابع - جامعة الملك سعود
ص.ب ٦٨٩٥٣ - الرياض ١١٥٣٧ - المملكة العربية السعودية

ح جامعة الملك سعود، ١٤٢٤هـ (٢٠٠٣م)

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

شفيق، علي

أصول وقواعد الموازنة العامة/ علي شفيق؛ محمد عبدالعزيز المعارك

الرياض ١٤٢٤هـ.

٢٧٥ ص، ١٧×٢٤ سم

ردمك: ٧-٥٣٠-٣٧-٩٩٦٠

١- الميزانية أ- المعارك، محمد عبدالعزيز (مؤلف مشترك)

ب - العنوان.

ديوي ٣٣٦ ١٤٢٤/٣٦٨

رقم الإيداع: ١٤٢٤/٣٦٨

ردمك: ٧-٥٣٠-٣٧-٩٩٦٠

حكمت هذا الكتاب لجنة متخصصة، شكلها المجلس العلمي بالجامعة، وقد وافق المجلس العلمي على نشره، بعد اطلاعه على تقارير المحكمين - في اجتماعه الحادي والعشرين للعام الدراسي ١٤٢٢/١٤٢٣هـ المعقود بتاريخ ١٤٢٣/٤/٧هـ الموافق ٢٠٠٢/٦/١٨م.

مطابع جامعة الملك سعود ١٤٢٤هـ

مقدمة

إن توسع دور الدول في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتطور مستوى التنمية في العصر الراهن، قد أديا إلى حصول تغييرات مهمة في مفهوم ومحتوى الموازنة؛ فهذه لم تعد، كالسابق، مجرد وسيلة لحصر احتياجات الحكومة والإدارات العامة للأموال لإنجاز مهامها المحدودة، بل أصبحت لها وظائف أخرى تكاد تكون أساسية، وبالأخص استخدامها كوسيلة مفضلة لضبط السياسة المالية للدولة وتحقيق أهدافها وتنفيذ سياستها الاقتصادية. فالموازنة قد أصبحت ذات صلة وثيقة باقتصاد الدول المعاصرة، وهذا هو أهم الملامح التي تميز الموازنة العامة الحديثة عن الموازنة العامة التقليدية.

وتشغل الموازنة العامة، حالياً مكاناً بارزاً في النشاط الاقتصادي للدول، ففي المملكة العربية السعودية مثلاً تمثل نفقات الموازنة العامة وحدها (التي قدرت بمبلغ ١٨٥ مليار ريال) أكثر من ٣٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي (الذي قدر بمبلغ ٥٢١ مليار ريال) بنهاية عام ١٤١٩/١٤٢٠هـ[١]. وفي الإمارات العربية المتحدة بلغت النفقات العامة ٧٦ مليار درهم في عام ١٩٩٨م، أي بنسبة ٤٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي الذي بلغ نحو ١٧٣مليار درهم[٢].

---

(١) راجع: كلمة خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز آل سعود في مستهل الجلسة التي عقدها مجلس الوزراء بتاريخ ١٢/٩/١٤٢٠هـ لاعتماد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٤٢٠/١٤٢١هـ جريدة *الجزيرة*، *الرياض*، تاريخ ١٤/٩/١٤٢٠هـ.

(٢) راجع: وزارة التخطيط في دولة الإمارات العربية المتحدة، *التقرير الاقتصادي السنوي* ٢٠٠٠م، ١٠، ١٧.

وهكذا، فإن ضرورة إعداد تقديرات النفقات والواردات لم تعد تقتصر على الاستجابة لمتطلبات الرقابة على الأموال العمومية، وإنما تشمل أيضاً الاستجابة لحاجات الإدارات العامة إلى هذه التقديرات في إنجاز مهامها بصورة فعالة.

ولكننا يجب أن لا ننسى بأن هناك علاقة تقليدية متينة بين الموازنة والتنظيمات الهيكلية والإدارية للدولة ، بل إن بعضها كان قد ظهر في أوربا بدوافع ترتبط مباشرة بالموازنة . كما أن ظهور جميع المبادئ التقليدية المتعلقة بهيكل الموازنة ومراحل إعدادها وإقرارها وتنفيذها ومراقبتها ترتبط أساساً بهذه الحقيقة. غير أننا يجب أن لا ننسى من جانب آخر، بأن التطور الحاصل في حجم ومحتويات الموازنة قد أدى إلى تغييرات عميقة في هذه المبادئ كمحاولة لملاءمتها مع الواقع الجديد. ومع ذلك، فإن الموازنة بقيت تحتفظ بدورها القديم كوسيلة لإدارة الأموال العامة ومراقبتها. فنلاحظ بأن السلطة التنظيمية (التشريعية) في جميع الدول مازالت تتمتع بصلاحيات الموافقة على النفقات والإيرادات العامة والرقابة عليها.

لقد حققت المملكة العربية السعودية خلال السنوات الماضية معدلات عالية في التنمية البشرية، وبالأخص في مجال الخدمات الصحية والتعليمية والرعاية الاجتماعية. كما شهدت المملكة جهوداً تنموية حديثة وضعتها في مستويات اقتصادية هامة بين دول العالم.

ولابد أن هذا التطور قد تحقق من خلال تنفيذ خطط وبرامج وموازنات متميزة، وتطبيق ضوابط وأساليب مالية تستحق الدراسة والبحث.

وسوف نركز على التطورات الحديثة في المبادئ الأساسية للموازنة العامة في المملكة، كما نتناول الجوانب الإدارية والفنية والطرق المختلفة لتحضير التقديرات وإعداد مشروع الموازنة وكيفية إقراره وتنفيذه ومراقبته، ودور

السلطات المختلفة في كل مرحلة من هذه المراحل. كما نتطرق إلى تفسير النصوص النظامية وطبيعة الظروف المختلفة التي تؤثر على التنظيم العام للموازنة.

ومن الضروري في العصر الراهن مراعاة الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد الموازنة التي أصبحت أداة مهمة في التنمية وتوجيه الاقتصاد الوطني. لذلك فإننا سوف نبحث هذا الجانب بشيء من التفصيل من خلال دراسة علاقة الموازنة بالتخطيط الاقتصادي والتعرف على العلاقة بين إعداد الموازنة وهذه الأبعاد الجديدة.

وسنتناول بالتفصيل أيضاً الإجراءات والأساليب المطبقة على الموازنة العامة وخطط التنمية في المملكة، ومعرفة الجهات الحكومية المسئولة عن ذلك، ومقارنة هذه النواحي بما هو مطبق في عدد من البلدان الأخرى، مع إعطاء نوع من الأهمية لخصوصيات تنظيم الموازنة العامة وخطط التنمية في بعض الدول العربية، وبالأخص دول مجلس التعاون الخليجي.

ولا تخفى على أحد الصعوبات التي تواجه الباحثين في المجال المالي والتخطيطي، بسبب تنوع جوانب المادة، وتبعثر النصوص القانونية، وصعوبة الحصول على الوثائق الحديثة اللازمة، والتي تجعل الكثير منهم يتردد في إصدار مطبوع من هذا النوع. وسنحاول بخبراتنا المتواضعة على الصعيدين الأكاديمي والعملي، وبالعون المشكور الذي قدم لنا من قبل الجهات الحكومية والأصدقاء والمعارف، تذليل الصعوبات. ونأمل أن يجد المتخصصون والذين تستهويهم المواضيع المالية والاقتصادية والقانونية في هذا الكتاب الفائدة المرجوة. سائلين المولى القدير التوفيق.

المؤلفان

المحتويات

مقدمة ..... هـ

الفصل الأول : الأصول العلمية للموازنة وتكيفها مع الواقع ١

المبحث الأول: المفاهيم المختلفة للموازنة وتطور الفكر المالي..... ٢

المطلب الأول : التحول في المفاهيم والفكر المالي..... ٢

المطلب الثاني : تعريف الموازنة..... ٦

الفرع الأول : التعريف النظري..... ٦

الفرع الثاني : التعريف القانوني ٩

المبحث الثاني : المبادئ العامة للموازنة وتطوراتها الحديثة ١٦

المطلب الأول : مبدأ وحدة الموازنة..... ١٦

الفرع الأول : مفهوم ومبررات التوحيد ١٦

الفرع الثاني : محاولات الخروج عن المبدأ ١٧

الفرع الثالث : الموازنات الملحقة والموازنات المستقلة في المملكة العربية السعودية ٢٤

المطلب الثاني : مبدأ سنوية الموازنة ٢٨

الفرع الأول : مفهوم مبدأ السنوية ٢٨

الفرع الثاني : موعد بدء السنة المالية ٢٩

الفرع الثالث : تاريخ ختام السنة المالية ٣١
الفرع الرابع : الاستثناءات على مبدأ السنوية ٣٦
المطلب الثالث : مبدأ الشمول ٤٤
المطلب الرابع : مبدأ عدم تخصيص الإيرادات (مبدأ الشيوع) ٤٦
الفصل الثاني : إعداد الموازنة ٥١
المبحث الأول : الجهة المختصة في إعداد مشروع الموازنة ٥٢
المطلب الأول : مبررات انتقال حق المبادرة إلى السلطة التنفيذية ... ٥٢
المطلب الثاني : الاختلاف حول الجهة المختصة داخل السلطة التنفيذية ٥٤
المطلب الثالث : الأسلوب المطبق في المملكة العربية السعودية ودول عربية أخرى ٥٧
المبحث الثاني : تنظيم وزارة المالية والاقتصاد الوطني في المملكة العربية السعودية ٦١
المطلب الأول : تطور الوزارة والهيكل العام لتنظيمها ٦١
المطلب الثاني : الإدارات المتعلقة بإعداد الموازنة وتنفيذها ٦٤
الفرع الأول : إدارة الميزانية العامة ٦٥
الفرع الثاني : إدارة الحسابات العامة ٧١
المبحث الثالث : الجوانب الإدارية والفنية في إعداد الموازنة..... ٧٣
المطلب الأول : المباشرة في وضع التقديرات ٧٣
المطلب الثاني : تقسيم النفقات العامة ٧٦
المطلب الثالث : طرق تقدير النفقات ومحاولات استخدام أساليب الأداء والتخطيط والبرمجة ٧٩
المطلب الرابع : طرق تقدير الإيرادات ٨٧

المطلب الخامس : إعداد المشروع النهائي..... ٩٠
الفصل الثالث :اعتماد الموازنة ٩٣
المبحث الأول : صلاحيات السلطة التشريعية في المبادرة والتعديل ٩٦
المبحث الثاني : وسائل الإسراع في المناقشة والتصويت ١٠٣
المطلب الأول : تحديد فترة المناقشة..... ١٠٣
المطلب الثاني : مدى حرية السلطة التنظيمية في التصويت..... ١٠٧
المطلب الثالث : مواجهة حالة التأخر في اعتماد الموازنة..... ١١٣
المطلب الرابع : التقليل من حالات رفض الموازنة ١١٧
المبحث الثالث : الطبيعة القانونية لاعتماد الموازنة..... ١٢٠
المطلب الأول : مضمون ومحتوى اعتماد الموازنة..... ١٢٠
المطلب الثاني : تعديل الموازنة ١٢٣
الفرع الأول : الاعتمادات الإضافية..... ١٢٤
الفرع الثاني : نقل الاعتمادات ١٣٠
الفصل الرابع : تنفيذ الموازنة ١٣٥
المبحث الأول : تنفيذ النفقات العامة ١٣٦
المطلب الأول : عمليات التنفيذ الإدارية..... ١٣٩
الفرع الأول : الارتباط بالصرف أو عقد النفقة ١٣٩
الفرع الثاني : تصفية النفقة أو التحقق ١٤٢
الفرع الثالث : الأمر بالدفع ١٤٣
المطلب الثاني : عمليات التنفيذ الحسابية (الدفع)..... ١٤٥
المبحث الثاني : تنفيذ الإيرادات العامة ١٤٨
المطلب الأول: الأنواع الرئيسية لإيرادات الموازنة العامة في المملكة
العربية السعودية ١٤٨

الفرع الأول : الإيرادات النفطية وغير النفطية ١٤٨
الفرع الثاني : هيكل النظام الضريبي ١٥٣
المطلب الثاني : تحصيل الضرائب المباشرة ١٦١
الفرع الأول : تحديد وعاء الضريبة ١٦١
الفرع الثاني : ربط الضريبة ١٦٣
الفرع الثالث : إصدار إشعار التكليف ١٦٥
الفرع الرابع : تحصيل مبلغ الضريبة (استيفاء الدين) ١٦٨
المطلب الثالث : تحصيل الضرائب غير المباشرة ١٧١
الفصل الخامس: الرقابة على تنفيذ الموازنة ١٧٥
المبحث الأول : أنواع الرقابة ١٧٦
المبحث الثاني : الرقابة المالية الداخلية ١٧٩
المطلب الأول : رقابة الارتباط بالصرف ١٨٠
الفرع الأول : مبدأ الرقابة قبل الصرف بواسطة ممثلين ماليين
تابعين لوزارة المالية في المملكة العربية السعودية.. ١٨٠
الفرع الثاني : مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف
الحسابية في بعض الدول العربية ١٨٤
المطلب الثاني : رقابة التفتيش المالي ١٩٢
الفرع الأول : سعة مهام وأهداف التفتيش المالي ١٩٢
الفرع الثاني : أهمية ومهام التفتيش المالي في المملكة العربية
السعودية ١٩٤
الفرع الثالث : تقويم رقابة التفتيش المالي ١٩٥
المبحث الثالث : الرقابة المالية الخارجية ١٩٧
المطلب الأول : الرقابة المالية العليا بواسطة هيئة مستقلة ١٩٧

الفرع الأول: ديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية .. ١٩٩
الفرع الثاني: أجهزة الرقابة العليا في بعض الدول العربية ٢٠٠
المطلب الثاني : رقابة السلطة التنظيمية..... ٢٠٤
الفصل السادس : العلاقة بين الموازنة العامة والتخطيط الاقتصادي ٢١١
المبحث الأول : أهمية التخطيط الاقتصادي وطبيعته القانونية ٢١٢
المطلب الأول : أهمية التخطيط وتطور أجهزته..... ٢١٤
الفرع الأول : نشأة التخطيط وأجهزته ٢١٤
الفرع الثاني : الهيكل التنظيمي لوزارة التخطيط ٢١٩
الفرع الثالث : خطط التنمية الخمسية..... ٢٢٣
المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للتخطيط الاقتصادي ٢٢٩
الفرع الأول : منهج التخطيط التأشيري ٢٢٩
الفرع الثاني :استخدام الحوافز المالية في تحقيق أهداف الخطة ٢٣٣
الفرع الثالث :القيمة القانونية للخطة..... ٢٣٧
المبحث الثاني : التنسيق والروابط الفنية بين الموازنة وخطط التنمية ٢٤٠
المطلب الأول : الروابط بين جهاز التخطيط ووزارة المالية..... ٢٤١
المطلب الثاني : التنسيق بين أهداف ومحتويات الخطة وتحضير
الموازنة ٢٤٦
الفرع الأول :التنسيق على مستوى الإعداد ٢٤٦
الفرع الثاني :التنسيق على مستوى التنفيذ..... ٢٥١
المطلب الثالث : استخدام الموازنة العامة للتدخل الاقتصادي
والاجتماعي..... ٢٥٣
الفرع الأول : إعادة التوازن الاقتصادي..... ٢٥٤
الفرع الثاني : إعادة توزيع الدخل والثروة ٢٥٦

الفرع الثالث : التنمية الاقتصادية..... ٢٥٦
المطلب الرابع : عجز الموازنة والبحث عن التوازن الاقتصادي العام ٢٥٨
الفرع الأول : الموازنة الدورية ٢٥٨
الفرع الثاني : فكرة العجز المتعمد في الموازنة ٢٦٠
المطلب الخامس: أهمية الموازنة الاقتصادية في رسم السياسة المالية .. ٢٦٣
المراجع ٢٦٥
أولاً: المراجع باللغة العربية..... ٢٦٥
ثانياً: المراجع باللغتين الإنجليزية والفرنسية..... ٢٧١
كشاف الموضوعات ٢٧٣