المحاضرة الأولى

الموازنة العامة للدولة

تمثل الموازنة العامة للدولة الوثيقة الاساسية لمالية الدولة وتعكس الوجه السياسي والاقتصادي والمالي للدولة فهي تتضمن خطة الدولة ونشاطاتها لسنة مالية قادمة.

مفهوم الموازنة العامة

تحتوي الموازنة العامة للدولة على نفقات وايرادات عامة لابد من تنظيمها وتخطيطها وفق خطة تسمى بالموازنة العامة للدولة

وتعرف الموازنة العامة بأنها " برنامج مالي لسنة مالية قادمة تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.. "

فالموازنة باعتبارها عمل اداري تشريعي، تحتوي على تقديرات لنفقات وايرادات لسنة مالية مقبلة بقصد تحقيق أهداف معينة ومحدودة وبناء على ما تقدم يتضح لنا ان للموازنة خصائص معينة هي:

- الموازنة عمل تقوم به السلطة التنفيذية (وزارة المالية) يحتوي على تقديرات لإيرادات ونفقات الدولة

- الموازنة العامة تقر من قبل السلطة التشريعية.

- تعتبر وثيقة مالية لإيرادات ونفقات الدولة عن سنة مالية قادمة.

- الموازنة العامة اداة لتحقيق اهداف الدولة والمجتمع.

لابد من دراسة مفهوم الموازنة المالي والسياسي والقانوني والاقتصادي

اولا: المفهوم المالي للموازنة العامة

المفهوم المالي للموازنة العامة لا يقتصر على توقع ايرادات ونفقات الدولة لسنة مالية قادمة، وانما أصبح لها دورا مهما من خلاله يمكننا معرفة

- الوضع المالي للدولة فالموازنة هي بوصلة الوضع المالي للدولة والمرآة العاكسة لنشاطات الدولة واتجاهاتها في مجال الادارة والاقتصاد والمجتمع.

- معرفة كيفية ادارة حركة المال الذي ينتظر تحقيقه من قبل السلطة التنفيذية.

ولهذا لابد من اتخاذ الحيطة والحذر والدقة عند تقدير وتخمين ايرادات ونفقات الدولة وان تكون وثيقة الموازنة فيها من التقدير ما يكون اقرب للواقع لتجنب الدولة الاشكالات التي

ممكن ان تحصل في حال كون تخميناتها بعيدة جدا عن التوقعات مما يولد صعوبات ادارية ومالية وحتى سياسية امام السلطة التشريعية فعدم دقة واضعي الميزانية وقلة خبرتهم تعكس مسؤولية السلطة التنفيذية وضعف الحكومة لهذه الاعتبارات السياسية والادارية والفنية والاقتصادية لابد من توخي الدقة والحذر في اعداد الموازنة لأهميتها كبرنامج مالي يتعلق بكل دوائر الدولة وقطاعاتها المركزية واللامركزية .

ثانيا: المعنى السياسي للموازنة العامة

للموازنة اثار اقتصادية يمكن حصرها بما يلي:

1- **تعتبر الموازنة وسيلة برلمانية تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختيار عمل السلطة التنفيذية (الحكومة)**، الأصل ان السلطة التنفيذية تقوم بأعداد وثيقة الموازنة والتي تحتوي على ايرادات ونفقات الحكومة لسنة مالية قادمة ،ولكي تنفذ لابد من اقرارها والمصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية ليصدر قانون يرفق مع الوثيقة المالية يسمى بقانون الموازنة فقبل اقرارها يناقش البرلمان (السلطة التشريعية) هذا البرنامج المالي وينظر فيما اذا كان البرنامج متماشيا مع متطلبات المجتمع ام لا فاذا كان فيه مبالغة في التخمينات قياسا الى الاعتمادات والتخصيصات فيمكن للسلطة التشريعية ان تعدل او تلغي ما تراه ملائما لأهداف المجتمع بحضور اعضاء السلطة التنفيذية لمناقشة البرنامج المالي ويترتب على هذه المناقشة اما تعديل او الغاء في محتويات الموازنة فتعتبر المناقشة:

- نوع من الاختبار والنقد من جهة
- ونوع من الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وما ستقوم به خلال السنة القادمة من جهة اخرى.

2- **تعتبر الموازنة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لحمل الحكومة باتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولا لتحقيق بعض الأهداف.. تمتلك** السلطة التشريعي الحق بتعديل بعض الاعتمادات، او التخصيصات بالزيادة، او النقصان، او رفض الموازنة وهذا الحق يرتب اثار سياسية وقانونية للحكومة امام الشعب فمن **اثارها السياسية**

- تطلب السلطة التشريعية بعض التعديلات في حال رفض الحكومة اجراء التعديل قد يؤدي ذلك الى تعطيل وشل عملها الاداري والمالي حيث لا يمكن لها ان تقوم بالصرف مادام انها تحتاج الى نفقات لتسير عجلتها الإدارية.
- رفض الموازنة من قبل السلطة التشريعية يولد اثار سياسية تصل احيانا الى عزل او استقالة الوزارة واستبدالها بوزارة اخرى او يؤدي الى اثارة المتاعب والمشاكل والاضطرابات السياسية مما يسبب عرقلة كاملة لنشاط الدولة بكافة مرافقها.

اما الاثار القانونية تختلف بحسب التكييف القانوني للموازنة لكل دولة حيث تبرز الاثار القانونية في حال تأخير اقرار الميزانية او رفضها فيما اذا كانت الدولة تأخذ بسنوية الضريبة والنفقة ، ففي حالة الاخذ بسنوية الضريبة يصبح من الضروري ان تحصل السلطة التنفيذية على اقرار الموازنة والا أدى عدم الإقرار الى تعطيل جباية الايرادات والنفقات **بسبب ان تحصيل دين الضريبة من ذمة المكلف لا يعتمد فقط على القانون الضريبي النافذ بل لابد من اصدار قانون الموازنة ليعطي الاذن والسماح للسلطة التنفيذية (الحكومة) بجباية حصيلة ايراداتها** ، وذات الشيء بالنسبة للنفقة وان كان الاثر القانوني اقل من الاثر القانوني للضريبة **فلا يستطيع الموظف الحكومي القيام بالصرف مالم يؤذن**

لـه أو يسـمح بـذلك عـن طريـق الموازنـة وان كانـت هنـاك قواعـد قانونيـة تـنظم عمليـة الصـرف والانفاق .

3- تعتبر الموازنة وسيلة يستفاد منها لاعتماد واقرار تشريعات أخرى

تحـاول السـلطة التشـريعية اسـتغلال فرصـة اقـرار الميزانيـة والاسـتفادة منهـا بتمريـر بعـض القـوانين **حيـث ان المصـادقة علـى مثـل هـذه القـوانين يحتـاج لإجـراءات تشـريعية طويلـة وحضـور مسـتمر مـن الـوزراء** ولـذلك تبغـي السـلطة التشـريعية احـراج السـلطة التنفيذيـة علـى قبـول التشـريعات التـي يخشـى عـدم الموافقـة عليهـا فيمـا لـو نظـر اليهـا علـى حـده فتقـوم باسـتغلال هذه الفرصة كوسيلة للضغط على الحكومة.

ثالثا: الوجه الاقتصادي للموازنة العامة

تعكـس الموازنـة العامـة فـي دول كثيـرة الحيـاة الاقتصـادية والاجتماعيـة فـي مجتمعـات هـذه الـدول فهـي اداة تسـاعد فـي ادارة وتوجيـه الاقتصـاد القـومي لمـا لهـا مـن اثـار فـي حجـم الانتـاج القـومي ومسـتوى النشـاط الاقتصـادي فالموازنـة تـؤثر وتتـأثر بهـذه القطاعـات الاقتصـادية فستسـتخدم الدولـة محتويـات الموازنـة العامـة **(ايراداتهـا ونفقاتهـا)** لإشـباع الحاجـات العامـة التـي يهـدف الاقتصـاد الـى تحقيقهـا فالعلاقـة وثيقـة بـين النشـاط المـالي للدولـة **(الموازنـة)** والاوضـاع الاقتصـادية بكـل ظواهرهـا مـن تضـخم وانكمـاش وانتعـاش لهـذا يصـبح مـن المتعـذر فصـل الموازنـة العامـة عـن الخطـة الاقتصـادية بعـد ان اصـبحت الموازنـة اداة مهمـة مـن ادوات تحقيـق اهـداف الخطـة الاقتصـادية الشـامل للبلـد حيـث لـم تعـد ارقامـا وكميـات كمـا كانـت فـي المفهوم التقليدي .

رابعا: الوجه القانوني للموازنة العامة

طرح الفقه المالي ثلاثة اراء بخصوص تحديد الوجه القانوني للموازنة العامة

أ- الموازنة قانون شكلاً وموضوعاً:

أكـد اصـحاب هـذا الـرأي علـى أن الموازنـة قـانون مـن الناحيـة الشـكلية والموضـوعية مستندين على حجج اهمها:

- مجـرد عـرض الميزانيـة علـى السـلطة التشـريعية كـاف لأن ينقلهـا مـن مجـرد وثيقـة تخمينيـة لنفقـات وايـرادات الدولـة الـى حالـة قانونيـة جديـدة لتصـبح قـانون عنـد التصـديق عليهـا مـن قبـل مجلس النواب.
- الموازنـة تمـر بـنفس اجـراءات التـي تمـر بهـا التشـريعات الاخـرى، تخضـع للقيـود الـواردة بالدسـتور وهـي بـذلك تخضـع وتمـر بـنفس مراحـل القـانون العـادي ويـدعمون حجـتهم بـان مـرور الموازنـة بمراحـل القـانون العـادي وارتباطهـا بالسـلطة التشـريعية يجعلهـا محصـنة حيـث لا يجوز اجراء تعديل او الغاء او مناقلة الا بعد موافقة السلطة التشريعية.
- الموازنـة بمجـرد التصـديق عليهـا تمـنح وتعطـي القـدرة القانونيـة للموظـف العمـومي بـأن يمـارس اختصاصـاته فـي جبايـة الايـراد والقيـام بالإنفـاق حيـث لا يمكـن القيـام بجبايـة الايـراد الا عند صدور الموازنة العامة.

ب- الموازنة عمل قانوني واداري:

بموجب هذا الرأي يفرق العميد (ديكي) بين:

- موازنـة الايـرادات العامـة **(الضـرائب والرسـوم)** يعتبرهـا عمـل قـانوني حجـتهم فـي ذلـك ان الإيـرادات الضـريبية **(السـيادية)** لا يمكـن جبايتهـا مـالم تصـدر موافقـة السـلطة التشـريعية بالجباية والتـي تتجسـد فـي قـانون الموازنـة السـنوي فالضـرائب تحتـاج فـي جبايتهـا الـى موافقـة سـنوية مـن البرلمـان لكونهـا ايـرادات سـنوية تسـتند الـى قاعـدة **"سـنوية الضـريبة "**، امـا

الايـــرادات غيـــر الســـيادية **(إيـــرادات ممتلكـــات الدولـــة العامـــة والخاصـــة)** فهـــي عمـــل تخمينـــي لحسابات ستحص عليها الدولة لاحقا، أي أنها عمل اداري.

- امـــا مـــا تبقـــى مـــن ايـــرادات كـــإيرادات الـــدين العـــام والخـــاص وغيرهـــا فيـــدخلها تحـــت بـــاب العمل الإداري
- موازنـــة النفقـــات العامـــة **(الـــديون)** يعتبرهـــا عمـــل اداري بحســـب رأيهـــم هـــي تقـــديرات لـــديون نشـــأت فـــي ذمـــة الدولـــة وستنشـــأ مســـتقبلاً ولابـــد مـــن الوفـــاء بهـــا وهـــذه الرخصـــة مـــن البرلمـــان تعطـــى للموظـــف المـــالي الســـماح للقيـــام بتنفيـــذها وبشـــرط ان لا يتجـــاوز الانفـــاق مـــا هـــو مخصـــص صرفه وفي حالة العكس لابد من صدور قانون مالي آخر يسمح بذلك.

ت- الموازنة عمل اداري من الوجهة الموضوعية

أكـــد جينـــز علـــى أن الموازنـــة ليســـت قـــانون مـــن الوجهـــة الموضـــوعية، بـــل انهـــا عمـــل اداري بحـــت حددهم في ذلك:

- ان مفـــردات الموازنـــة **(نفقـــات وايـــرادات)** عبـــارة عـــن تخمينـــات وتقـــديرات لســـنة قادمـــة ولأهميـــة وخصوصـــية هـــذه المفـــردات لابـــد مـــن عرضـــها علـــى البرلمـــان وان موافقـــة البرلمـــان لـــيس إلا عمـــل اداريـــاً شـــرطياً لكـــي يســـتطيع الموظـــف الضـــريبي مـــن ممارســـة اختصاصـــه فـــي جبايـــة الضـــرائب لابـــد مـــن هـــذا الشـــرط ليســـتطيع الموظـــف القيـــام بتحصـــيل الايـــرادات، ونفـــس الشيء يقال بالنسبة للإيرادات غير الضريبة والنفقات العامة.
- مفـــردات الموازنـــة لا تحتـــوي علـــى قواعـــد عامـــة مجـــردة كمـــا هـــو الحـــال لمفـــردات القـــوانين العادية وانما تعرض الموازنة لأهميتها ولكونها تتعلق بمالية الدولة وسياستها.
- الايـــرادات والنفقـــات تســـتمد ســـندها القـــانوني لـــيس مـــن موافقـــة الســـلطة التشـــريعية الســـنوية، بـــل مـــن قوانينهـــا الخاصـــة **(كقـــانون الضـــريبة وقـــانون الجمـــارك، وقـــانون الرســـوم ...)** وان امـــر عرضها على البرلمان متأتى من أهمية محتوياتها.

م. رؤى رزاق / كلية القانون جامعة واسط