

المحاضرة الثانية

إعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة

أولاً: إعداد وتحضير الموازنة

كيف يتم إعداد وتحضير الموازنة ومن هي السلطة المختصة بذلك؟

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة من المراحل المهمة التي تمر بها الموازنة العامة وذلك لما تتضمنه من محتويات (إيرادات ونفقات) ومن مصالح تتعلق بوظائف الدولة والمجتمع بكافة قطاعاته، وان عملية إعدادها تخضع لاعتبارات ومبادئ فنية وإدارية تقع مسؤولية احترامها وتحقيقها على السلطة التنفيذية متمثلة (بوزارة المالية) التي تحضر مشروع الموازنة فهي من أهم أعمالها وذلك للأسباب التالية:

- فهي المسؤولة عن العجلة الإدارية للدولة والمسؤولة عن تنفيذ برامج الدولة وسياساتها المالية والاقتصادية.
- السلطة التنفيذية (وزارة المالية) تملك من الأجهزة الفنية والإدارية ما يمكنها من أداء مهمة الإعداد إضافة إلى أنها ستكون مسؤولة مستقبلاً عن تنفيذ الموازنة فهي تملك أجهزة ومعلومات وقدرة إدارية وفنية في إعداد الموازنة لا تملكها السلطة التشريعية.
- تمثل الموازنة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة فمن باب أولى ان تقوم الحكومة بإعداد الموازنة وتحضيرها.
- تمنع قيام السلطة التشريعية بكسب ود الأحزاب السياسية وبقية الطبقات الذي قد يتبالغ فيه لو قامت بنفسها بتحضير وإعداد الموازنة.

طريقة تحضير وإعداد الموازنة

تقوم السلطة التنفيذية بإبلاغ الوزارات الأخرى عن القواعد والأسس الواجب اتباعها لتقديرات الموازنة للعام القادم فتُرسل تعليمات خاصة إلى باقي الوزارات على ضوء هذه التعليمات تقوم كل وزارة بتقدير نفقاتها وما تتوقع ان تحصل عليه من إيرادات وتقوم كل وزارة بإرسال هذه التقديرات إلى وزارة المالية لتقوم الأخيرة بدراسة ومراجعة هذه التقديرات فنياً وحسابياً ومناقشتها من خلال المسؤولين في تلك الوزارات والهيئات مع مدير عام الموازنة العامة في وزارة المالية وبعد إجراء التحضير والاتفاق على تفاصيل محتويات ميزانياتهم، تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة بشكلها النهائي لكي تعرض على مجلس الوزراء الذي يقوم بمناقشة مشروع الموازنة ويعرضها على السلطة التشريعية من خلال القنوات الدستورية في الدولة.

وهنا يثار السؤال السياسي التقني وهو كيف تحدد الأرقام المدرجة في مشروع الموازنة؟ وعلى أي أساس توضع التوقعات؟

لوزير المالية دورا اساسيا في هذا المجال لأنه يملك من خلال الكادر الوظيفي في وزارة المالية القدرة التقنية والادارية التي تسهل طريقة التنسيق مع بقية الوزارات كما ان لديه الطرق الفنية التي يتبع فيها الدقة والحذر والاقتراب من الواقع قدر الامكان.

مع ذلك دور وزير المالية في تحديد الإيرادات (الضرائب..) أضعف من دوره في تحديد النفقات العامة؟

وذلك لأن الإيرادات يتم مناقشتها بشكل جماعي من قبل اعضاء الحكومة بينما النفقات يستطيع وزير المالية اجراء بعض التعديلات انطلاقا من صلاحياته القانونية والمالية في رفض بعض النفقات وتحديد شكل يلائم وظروف البلد وفي حالة معارضة او اعتراض الوزير المختص الذي عدلت نفقات وزارته يصار الى رفعها الى رئيس الوزراء.

تقوم (دائرة الموازنة) بتقديم جدول يحتوي على نفقات وايرادات موزعة على عدة فصول في كل باب من ابواب الموازنة، فمثلا تقدر النفقات العامة في باب مستقل وفقا للحاجة المستقبلية لكل الوزارات والهيئات العامة ونفس الشيء في الإيرادات العامة التي تقدر في باب مستقل وفق ما يتوقع من إيرادات وفي كلتا الحالتين ان عملية تقدير الإيرادات او النفقات تتطلب جهود كبيرة ودقة وحذر عند اعدادها في مشروع الموازنة؟

تحضير الموازنة -وزارة المالية -ارسال الاسس والتعليمات تعليمات الى باقي الوزارات -اعداد الموازنة -ارسالها الى السلطة التشريعية للمصادقة = قانون الموازنة العامة

ثانيا: إقرار (اعتماد) الموازنة العامة:

القاعدة العامة بعد اقرار وتحضير قانون الموازنة العامة وعرضها على مجلس الوزراء لدراسته والموافقة عليه، يودع مشروع الموازنة لدى السلطة التشريعية (البرلمان) اما من قبل رئيس الوزراء او من قبل رئيس الجمهورية او حسب النظام الدستوري والسياسي في البلد.

ولكن استثناء يجوز في بعض الدول ذات الانظمة غير البرلمانية يمكن ان تقوم السلطة التنفيذية بإقرار الموازنة. وفي كلتا الحالتين فإن مشروع الموازنة يتحول الى موازنة واجبة التنفيذ وينقلها من مجرد تقديرات وتخمينات الى مرحلة جديدة هي مرحلة التنفيذ، فلا يمكن للسلطة التنفيذية تنفيذ الموازنة الا بعد اقرارها واعتمادها من السلطة التشريعية وفي بعض الدول يعلق امر التنفيذ وان اقرتها السلطة التشريعية الى التصديق عليها من رئيس الجمهورية او من الملك حسب طبيعة النظام للبلد.

فإقرار الموازنة وتصديقها هو اذن للسماح للحكومة بمباشرة الانفاق وجباية الإيرادات وذلك لا بد من صدور قانون لكل موازنة في كل سنة جديدة بهدف اعطاء رقابة فعال للبرلمان على احترام الموازنة وتحديد سقف معين للانفاق من قبل السلطة التنفيذية الا بعد موافقة السلطة التشريعية مجددا ولهذا لا يجوز بعد المصادقة عليها اجراء أي تعديل او الغاء او اضافة لمحتويات الموازنة الا بموافقة البرلمان ومن حق السلطة التشريعية فقط ان تطلب تفصيل كامل ودقيق عن كل باب من ابواب الموازن وتحاول بعض الانظمة

السياسية الحد من حرية البرلمان في اجراء التعديلات؟ حتى لا يؤدي الى مناورات سياسية يمكن ان تؤثر ويخل ببرنامج الحكومة ويؤدي احيانا الى احداث فوضى إذا ما رفضت السلطة التنفيذية اجراء التعديل واصرت السلطة التشريعية على اجراء التعديل الذي قد يؤدي الى استقالة الحكومة واحداث ارباك في السياسة العامة للبلاد.

ثالثا: تنفيذ الموازنة

بعد صدور قانون الموازنة ننتقل الى مرحلة التنفيذ المتمثلة بصرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات وفق ما تحتويه الموازنة وما تقرره الاعتمادات التي تمثل الحد الأقصى المسموح به للإنفاق وتقوم الوزارات والهيئات بتحصيل الإيرادات استنادا الى القوانين المالية ذات الاختصاص والتي تستمد منها السلطة التنفيذية سندها القانوني لتحصيل الإيرادات (كقانون ضريبة الدخل وقانون الجمارك ...)

ان صرف أي مبلغ لع يجب ان يكون واضحا ومحددا بشكل دقيق يبين نوع النفقة وحجمها والجهة المصدرة والمستفيدة من النفقة؟ يخضع تنفيذ الموازنة لقواعد اساسية تميز بين الاذن بالصرف من جهة ومجموعة القواعد الخاصة بالحسابات العامة واجراء اللازم من جهة اخرى فلا بد من تحديد الصرف الذي يخضع لعمليات ادارية وحسابية دقيقة ومنظمة لان وقوع أي خطأ يولد مسؤولية تترتب عليها عقوبات تأديبيه ادارية ومدنية.

وبناء عليه فان عملية النفقات العامة تمر بعدة مراحل:

- 1- الواقعة المنشئة للالتزام بدفع النفقة والتي ترتبط بإقرار الاداري للصرف.
- 2- الاعتماد المخصص للنفقة في الموازنة العامة.
- 3- الامر بصرف النفقة والذي يصدره الرئيس الاداري.
- 4- تدقيق النفقة قبل الصرف وفيما إذا كانت ضمن الاعتماد المخصص.
- 5- صرف النفقة ودفعها للمستفيد.

وإذا ما تبين ان الاعتماد المخصص لغرض معين لا يكفي نتيجة لخطأ في التقدير، او التخمين، او لورود ظرف، او حالة طارئة تتطلبها ضرورة العمل الاداري او الوزاري فنلجأ الى طلب اعتماد اضافي يتطلب استحصال موافقة السلطة التشريعية ويخضع الصرف في الاعتماد الاضافي الى رقابة دقيقة وفعالة من قبل السلطة التشريعية وامام مثل هذه الحالات بدأت سلطات البرلمان تتقلص؟ نتيجة صدور قوانين مالية استثنائية او تعديله تحمل مبررات ضرورية ولازمة تخص مفردات الانفاق.

كذلك الحال بالنسبة لفصل الإيرادات التي تعتمد على اذن خاص فتكون السلطة التنفيذية مجبرة على التحصيل وان كانت الجباية لا تحمل صفة تحديدية لكمية ما ستحصل عليه من إيرادات فالجهة المسؤولة عن الجباية غير مجبرة وملزمة بتحقيق ما هو مخمن لها، بل يمكن ان تتجاوز المقادير التخمينية او العكس وعليه فان تحصيل الإيرادات تتمتع بحرية اوسع من عملية القيام بصرف النفقات؟

م. رؤى رزاق / كلية القانون جامعة واسط