المحاضرة السابعة
م.د ضحى علي سلمان

الموازنة العامة

تُعد الموازنة العامة المحور الأساسي الذي تدور في إطاره نفقات الدولة وإيراداتها، وتمثل أداةً محورية لا يمكن لأي دولة الاستغناء عنها، نظرًا لما لها من أهمية مالية واقتصادية وسياسية بالغة.
فهي تُجسد العلاقات القائمة بين مؤسسات الدولة المختلفة، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، كما تُبرز طبيعة العلاقة بين الحكومة والقطاعات العامة من جهة، وبين الأنشطة والقطاعات الخاصة من جهة أخرى.
ونظرًا لأهمية هذا الموضوع ودوره الحيوي في تحقيق التوازن المالي والاقتصادي للدولة، سنتناوله بشيءٍ من التفصيل في الفقرات القادمة.
تعددت التعريفات الخاصة بالموازنة العامة تبعًا لاختلاف وجهات نظر الكتّاب والتشريعات الوضعية، فضلًا عن تباين نظرة الدول إلى مفهوم الموازنة ودورها في النظام المالي.
وبشكل عام، يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها:
خطة مالية أو بيان تقديري يتضمن تقديرًا احتماليًا لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مالية مقبلة، غالبًا ما تكون سنة واحدة، تُعدها السلطة التنفيذية وتحظى بموافقة السلطة التشريعية قبل تنفيذها.
ومن خلال هذا التعريف، يتضح أن للموازنة العامة مجموعة من الخصائص الأساسية، من أبرزها:

1. أن الموازنة العامة تقوم على التقدير:
أي أنها تعتمد على تقديرات احتمالية لكل من النفقات والإيرادات العامة، إذ لا يمكن معرفة هذه الأرقام بدقة مسبقًا، بل يتم تقديرها استنادًا إلى البيانات والمؤشرات المتاحة.

2. وجوب أن تكون التقديرات موضوعية وتفصيلية قدر الإمكان:
أي أن هذه التقديرات يجب أن تكون مستندة إلى الواقع المالي والاقتصادي للدولة، لأن التقدير الدقيق والتفصيلي يساعد في تحديد أهداف الموازنة ويُسهّل على السلطة التشريعية اتخاذ القرار بشأن اعتمادها أو تعديلها.

3. تكون التقديرات مستقبلية تعد من الخصائص الأساسية للموازنة العامة، إذ تُوضع هذه التقديرات لفترة زمنية قادمة، عادةً ما تكون سنة مالية واحدة.

ويُعد هذا الجانب هو ما يميز الموازنة العامة عن الحساب الختامي، فالموازنة تتضمن تقديرات لنفقات الدولة وإيراداتها المتوقعة للسنة المقبلة، بينما يشمل الحساب الختامي بيان النفقات والإيرادات الفعلية التي تحققت خلال السنة المالية المنصرمة، أي بعد انتهاء مدتها.

وبذلك تُعَد الموازنة العامة أداة تخطيطية مستقبلية، في حين يُمثل الحساب الختامي أداة رقابية وتقييمية لقياس مدى التزام الحكومة بتنفيذ ما ورد في الموازنة السابقة

4-تُبنى الموازنة العامة على أساس الإجازة البرلمانية:
إذ يختص البرلمان في الدول الديمقراطية باعتماد الموازنة العامة والموافقة على تقديرات الحكومة المتعلقة بالنفقات والإيرادات للسنة المالية المقبلة.

ففي حين أن الحكومة (السلطة التنفيذية) هي الجهة التي تقوم بإعداد مشروع الموازنة، فإن البرلمان (السلطة التشريعية) هو الذي يُقرّ هذه الموازنة ويجيز تنفيذها، وتُعرف هذه العملية باسم "إجازة البرلمان للموازنة العامة."

ويُعد حق البرلمان في إجازة الموازنة من أهم مظاهر الرقابة المالية والتوازن بين السلطات، إذ يتيح له مراجعة خطط الحكومة المالية وضمان توافقها مع المصلحة العامة، بما يُجسد مبدأ الرقابة الشعبية على المال العام ،ان النفقات العامة هي التي تحتاج إلى إجازة من البرلمان دون أن يشمل ذلك تقديرات الإيرادات فإجازة البرلمان للنفقات العامة تُعد تفويضًا للحكومة بالإنفاق، إذ تمنحها الحق في تنفيذ هذه النفقات أو الامتناع عنها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة.

أما بالنسبة إلى الإيرادات العامة، فإن موافقة البرلمان عليها لا تعطي للحكومة حرية في تحصيلها أو عدم تحصيلها، لأن الإيرادات تُعد واجبة التحصيل بموجب القوانين المالية النافذة، ولا سيما قوانين الضرائب والرسوم وغيرها من التشريعات التي تُلزم الحكومة بجمع تلك الإيرادات لصالح الخزينة العامة للدولة.

وبذلك يمكن القول إن البرلمان يُجيز النفقات ويقرّ الإيرادات، لكن الإجازة الفعلية تُنصرف إلى النفقات فقط، لأنها تتضمن عنصر الاختيار والتنفيذ من قبل الحكومة.

الطبيعة القانونية للموازنة العامة

تضاربت الآراء في تحديد الطبيعة القانونية للموازنة العامة بين ثلاثة اتجاهات رئيسية، اختلفت باختلاف الأسس التي استند إليها كل منها:

الاتجاه الأول: الموازنة هي عمل قانوني

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الموازنة العامة تُعد عملاً قانونيًا بحت، لأسباب الاتية :

1. ان مجرد عرض الموازنة على السلطة التشريعية يكفي لنقلها من مجرد وثيقة تقديرية لنفقات الدولة وايراداتها الى حالة قانونية جديدة لتصبح قانونا عند التصديق عليها من مجلس النواب .

2. ان الموازنة تمر بنفس الإجراءات التي تمر بها التشريعات الأخرى وهي بذلك تخضع وتمر بنفس مراحل القانون العادي عند التصديق عليها .

3. الموازنة العامة تتضمن النفقات العامة والإذن بصرفها وتتضمن الإيرادات العامة اللازمة لتغطيتها والإذن بتحصيلها وفق القوانين الخاصة لكل نوع من أنواعها وحتى تبقى هذه القوانين سارية ونافذة لابد أن تؤيد الموازنة العامة في كل سنة وتسمح باستمرار في تطبيقها لدرجة أن عدم صدور قانون الموازنة يعني عدم تطبيق هذه القوانين .

4. مجرد التصديق على الموازنة من قبل السلطة التشريعية يعطي القدرة القانونية للموظف العمومي بأن يمارس اختصاصاته في جباية الإيرادات والقيام بالإنفاق، وهذا ما يحصل كل سنة عند أول صدور الموازنة في كل دولة.

الاتجاه الثاني: الموازنة العامة عمل مختلط (قانوني اداري)

وقال به العميد ديكي الذي فرق بين موازنة الإيرادات العامة وموازنة النفقات العامة فيعتبر الأولى الضرائب والرسوم عمل قانوني أما الثانية الديون وغيرها فهي عمل اداري .

الاتجاه الثالث :الموازنة العامة عمل قانوني شكلا واداري موضوعا

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الموازنة العامة تُعد عملاً قانونيًا من حيث الشكل، وإداريًا من حيث الموضوع. فمن الناحية الشكلية، تُعتبر الموازنة قانونًا كونها تصدر عن السلطة التشريعية وتُتخذ صورة قانون رسمي يُعرف باسم قانون الموازنة العامة، ويمنح الحكومة الإذن بجباية الإيرادات وصرف النفقات خلال سنة مالية محددة.

أما من الناحية الموضوعية، فهي عمل إداري بحت، لأنها لا تتضمن قواعد عامة ومجردة تُنظم علاقات الأفراد، بل هي بيانات تقديرية وتخمينات مالية تتعلق بإيرادات ونفقات الدولة المتوقعة للسنة المقبلة.
ختاما للآراء الثلاثة، نرى أن الموازنة العامة هي عمل قانوني بحت والسبب هو أنها تحتوي على قواعد عامة ونصوص وأحكام تفصيلية، تبين ما ينبغي على المؤسسات الحكومية أن تقوم به من أعمال أو ضوابط، بغية صرف النفقات المقرر لها.