

الفصل الرابع الموازنة العامة للدولة

أهداف الفصل:

في نهاية هذا الفصل سيكون الطالب قادراً على فهم الأهداف التالية:

- ١- مفهوم الموازنة العامة للدولة.
- ٢- مبادئ الموازنة العامة للدولة.
- ٣- دورة الموازنة العامة للدولة.

تمهيد

تعتبر فكرة الموازنة العامة للدولة فكرة حديثة نسبياً، فلم تكن الموازنة العامة في الماضي كما هي عليه الآن، فقد مرت بمراحل تطور متعددة، كانت المرحلة الأولى، عندما طالب أفراد الشعب السلطة الحاكمة، بعدم فرض الضرائب إلا بعد موافقة الشعب أو ممثليهم، ولما سلمت السلطة الحاكمة بهذا المبدأ، طلب ممثلو الشعب أن يراقبوا إنفاق حصيلة الضرائب، ويناقشوا الأسباب التي تدعو إلى فرض الضرائب، ثم انتقل الشعب وممثلوه إلى تأكيد حقهم في مناقشة الإيرادات والنفقات كافة وأوجه استخدامها، ومن ثم جاهدوا في سبيل أن يكون تقرير الجباية والإنفاق بشكل دوري، فكانت الموازنة العامة.

وتمثل الموازنة العامة للدولة، في الوقت الحاضر، الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة، لأية دولة من الدول، واحتلت هذه الدراسة جانباً هاماً من الدراسات المالية، وذلك نظراً لتطور حجم الموازنة العامة، وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والمالي. فالموازنة العامة للدولة تتضمن تقديراً للإيرادات العامة والنفقات العامة، عن مدة قادمة، فهي خطة مالية للدولة، تهدف إلى إشباع الحاجات العامة في ضوء الظروف والأهداف السياسية والاقتصادية والمالية القائمة في المجتمع، فهي المرآة التي تعكس نشاط الدولة وتعبّر عن دورها، إذ أن الدولة لا تستطيع مباشرة نشاطها دون إنفاق، ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الإيرادات الضرورية لهذه الغاية.

لذلك فإن دراسة الموازنة العامة، توضح أن الإجراءات المتبعة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، تعكس النظام السياسي والاجتماعي والإداري للدولة، كما توضح أن البحث في بنود الموازنة العامة يظهر نشاط الدولة الاقتصادي وأهدافه، كما تبين الدراسة التأثير المتبادل بين هذه العوامل والاعتبارات المالية للدولة، وتؤكد أهمية الدور الذي تقوم به المالية العامة في العصر الحاضر.

فمن الناحية السياسية، وكما هو معروف، هناك علاقة متبادلة بين النظام السياسي والمالية العامة، فالسلطة الحاكمة في مجتمع معين، تحدد إلى درجة كبيرة السياسة المالية للدولة، وتوزيع النفقات العامة والإيرادات العامة، بين فئات وطبقات المجتمع المختلفة، كما تتأثر المالية العامة بالأحداث السياسية والاضطرابات، ومن الناحية الأخرى، تؤثر المالية العامة في النظام السياسي من خلال تدعيم أو تقليص نشاطات السلطة التشريعية، كما كانت المالية العامة والضغط المالية المتولدة عنها الأسباب لأهميات الثورات في العالم، وتساهم دراسة الموازنة العامة للدولة الإيرادات والنفقات في التعرف على التنظيم الإداري للدولة، وفيما إذا كان على شكل فيدرالي أو موحد، وهل تتبع الدولة المركزية الشديدة أو اللامركزية في طريقة الحكم، وينعكس ذلك كله على طرائق الرقابة التي تتبعها الدولة في مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، كما تؤثر المالية العامة في استقرار التنظيم الإداري للدولة، والمحافظة على اختصاصات الوحدات الإدارية، التي يتكون منها التنظيم الإداري وتؤثر الموازنة العامة في الاقتصاد القومي، وبخاصة بعد أن تطور دور الدولة من الحياد إلى التدخل المتزايد في الشؤون الاقتصادية، الذي أدى إلى اتساع نشاط الدولة، وبالتالي تزايد دور الموازنة العامة، التي تضم الإيرادات العامة للدولة ونفقاتها العامة، التي ترتبط بالهيكل الاقتصادي للدولة، وتتأثر بالتغيرات الاقتصادية التي تطرأ على الاقتصاد، من فترات انتعاش وفترات ركود وكساد، التي تختلف بدورها من دول إلى أخرى حسب درجة سيطرة الدولة على الاقتصاد الوطني، وبناءً على ذلك، فقد تطورت الموازنة العامة للدول والمبادئ التي تحكمها بطريقة تعكس تطور دور الدولة والأهداف التي تصبو إلى تحقيقها.

وسوف نتعرض في هذا الفصل إلى الموازنة العامة للدولة، على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثاني: مبادئ الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثالث: دورة الموازنة العامة للدولة.

المبحث الأول

مفهوم الموازنة العامة للدولة

تعد الموازنة العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، ومن المعلوم أنه ليس هناك دولة تملك قدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الموازنة العامة للدولة تتركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، ومعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد، كما تمثل عملية إعداد الموازنة الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط على الواقع الفعلي، ولهذا فإن هذه العملية تمثل عنصراً مهماً في عملية التخطيط التنموي، واستمراراً للتنمية الاقتصادية ذاتها، هذا بالإضافة إلى أنها عنصرٌ أساسيٌ في نظام الإدارة المالية، الذي يتميز بخصائص مهمة في نطاق الأداء المحاسبي والرقابة المالية، كما أن إعداد الموازنة يؤثر في عملية تنفيذ البرامج والمشروعات؛ لأنه يتولى تخطيطها وتوزيعها، وبناءً على ما تقدم أصبح إعداد الموازنة يحظى بهذا الاهتمام الكبير، وقد تطور مفهوم الموازنة العامة مع تطور مفهوم الدولة وتطور دورها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية.

وتعتبر انكلترا من أوائل الدول التي وضعت الموازنة العامة بمفهومها الحديث، ثم تلتها فرنسا، ورسخت مبادئ الدول التي وضعت الموازنة العامة على أسس علمية واضحة، وانتقلت هذه المبادئ من إنكلترا وفرنسا إلى الدول الأخرى.

وبالتالي فإن توسع مفهوم ودور الدولة في المجتمع، وانتقاله من دور الوسيط إلى المحرض للفعاليات الاقتصادية والاجتماعية كافة، أدى إلى تغير مفهوم الموازنة العامة للدولة، فأصبح يأخذ أبعاداً جديدة بشكل رئيسي عن طبيعة الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المالية والنقدية، سواء أكان ذلك في اقتصاديات الدولة المخططة مركزياً، أم في الاقتصاديات الرأسمالية والمشاركة.

ومع انتشار التخطيط الاقتصادي وتطور مناهجه وأساليبه اكتسبت الموازنة العامة للدولة أهمية خاصة، حيث أصبحت تمثل الخطة المالية الرئيسة لتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أولاً-تعريف الموازنة العامة للدولة:

عرف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها "القانون المالي السنوي الذي يقدر ويحيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها".

وعرفها القانون البلجيكي بأنها "بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية".

وعرفها القانون الأمريكي بأنها "صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها.

وقد عرفت الموازنة في القانون المالي الأساسي للدولة في سورية بأنها: "الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنائها العام والتفصيلي".

وهكذا أصبحت الموازنة العامة بهذه التطورات جزءاً من برنامج أوسع، يعكس فيه مجمل النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، واستخدمت الموازنة كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والمالي والاجتماعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

ثانياً- خصائص الموازنة العامة للدولة

للموازنة مجموعة من الخصائص منها ما يلي:

1- الموازنة العامة تحديد لإيراداتها ونفقاتها الدولة عن فترة قادمة:

تتضمن الموازنة العامة للدولة توقعاً لأرقام مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة لمدة لاحقة غالباً ما تكون سنة، يتطلب هذا الطابع التقديري للموازنة العامة أقصى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقيع والتقدير، ونجاحها في تقليل هامش الخطأ،

وتقليص الفجوة بين التقدير والواقع، ولا يمكن لمثل هذا التقدير للموازنة العامة أن يتم بمنأى عن تغيرات النشاط الاقتصادي الكلي.

فتقوم أجهزة الدولة المختلفة، بتقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة، اللازمة من أجل تنفيذ السياسة المالية، بحيث تأتي هذه التوقعات بصورة مفصلة وموزعة بين الإدارات العامة المختلفة، ومقسمة حسب أنواعها المتعددة، وبما يتفق مع أبعاد السياسة المالية للدولة.

٢- الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة؛ بل لا بد من أن يقترن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة، ودون هذه الموافقة، تبقى الموازنة مشروعاً مقترحاً غير قابل للتنفيذ.

ويلاحظ أن موافقة السلطة التشريعية تنصرف بصفة أساسية إلى النفقات العامة، ذلك أن موافقة ممثلي الشعب على النفقات العامة، تعطي الحق للسلطة التنفيذية (الحكومة)، القيام بعملية الإنفاق حسبما هو محدد في الموازنة العامة، أما اعتماد السلطة التشريعية للإيرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الاختيار، بتحصيل أو عدم تحصيل الإيرادات العامة، حيث أن الإيرادات العامة واجبة التحصيل، استناداً إلى القوانين التي تفرضها، والوقائع التي توجهها (الضرائب) ومباشرة الدولة نشاطها الصناعي والتجاري.

ولكن ليس معنى إجازة السلطة التشريعية أن تفرد هذه السلطة بمختلف خطوات الموازنة العامة، بل تقسم الاختصاصات بينها وبين السلطة التنفيذية، فاختصاص السلطة التنفيذية الإعداد والتنفيذ، واختصاص السلطة التشريعية الموافقة والرقابة.

وتختلف الإجراءات التفصيلية لاعتماد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى وفقاً لكثير من العوامل السياسية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، كما تختلف المدة اللازمة لإتمام إجراءات الاعتماد، ومن ثم يختلف الموعد الذي يجب أن يقدم فيه مشروع الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية.

٣- الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة:

تعتبر الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعد في ضوء تفضيل اقتصادي، يعبر عن الاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويضمن تخصيص موارد معينة في استخدامات محددة، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة، خلال فترة زمنية قادمة هي السنة، وهي بذلك لا تختلف عن أية خطة اقتصادية تقوم على تقديرات لكل من

الإيرادات العامة والنفقات العامة، الأمر الذي يضيف عليها كذلك خصائص قانونية وإدارية وسياسية تنعكس بشكل واضح فيما تتطلبه من إجراءات، وما تقوم عليه تقديراتها من قواعد وأسس. فالموازنة العامة تعبير عن برنامج عمل للمستقبل يتضمن تقديراً لما تنوي الحكومة إنفاقه، وما تتوقع الحكومة تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة، وهذه هي الفترة التي اتخذتها جميع المشروعات العامة والخاصة، وتحديد أرباحها (المشروعات العامة والخاصة) ومقدار الفائض أو العجز (الدولة)، وهذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية للدولة في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية ونهاية عامها المالي، بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية، وإمكاناتها الإدارية والعملية.

٤- الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:

تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرامج المناسبة لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الموازنة العامة لتحديد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملاً في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع. فالموازنة العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومة لأهدافها البعيدة، وأداة الحكومة إلى تحقيق تلك الأهداف.

٥- الموازنة العامة عمل إداري ومالي:

تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية، تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها من تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية، فالموازنة من الناحية العامة هي من الناحية الإدارية والتنظيمية خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ، وتحت إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة، المقررة في الموازنة العامة.

المبحث الثاني

مبادئ الموازنة العامة للدولة

حددت النظرية التقليدية في المالية العامة للموازنة العامة عدداً من المبادئ (القواعد) تهدف من ورائها وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية، سواء أكان ذلك عند اعتمادها للإيرادات العامة والنفقات العامة أم الرقابة عند تنفيذ الموازنة العامة.

ونتيجة تطور مفهوم المالية العامة بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية - لاسيما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية التي تلت الحرب العالمية الثانية- فقد كثر الجدل بين فقهاء المالية العامة حول استمرار قيمة هذه المبادئ وإمكان تجاوزها أو إلغائها، إلا أن دور مبادئ الموازنة من النواحي السياسية والفنية جعل هذه المبادئ تصمد سواء على صعيد الدولة أم على صعيد المؤسسات الدولية، وحافظت على أهميتها وضرورتها للإدارة المالية السليمة، رغم تطور هذه المبادئ التقليدية من حيث عددها وأهميتها النسبية تبعاً للمستجدات والمتغيرات.

إن مبادئ الموازنة العامة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها ومنهم من بالغ بقيمتها وزاد عددها ومنهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية وأخرى ثانوية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق التشريع الوضعي لكل دولة.

وقد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للموازنة العامة الذي كان سائداً في القرن التاسع عشر والقرن العشرين، إلا أنه مع تطور مفهوم المالية العامة، فقد تطورت مبادئ الموازنة العامة وأصبح لها العديد من الاستثناءات.

ونبين فيما يلي المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:

أولاً: مبدأ وحدة الموازنة.

ثانياً: مبدأ شمول الموازنة.

ثالثاً: مبدأ سنوية الموازنة.

رابعاً: مبدأ تعادل الموازنة (مبدأ التوازن).

خامساً: مبدأ شيوع الموازنة (مبدأ عدم تخصيص الإيرادات).

وقد حققت هذه المفاهيم تغييراً جذرياً لارتباط الموازنة العامة بالاقتصاد بشكل أساسي، ولم يعد تعريف الموازنة التقليدي يفي بالغرض المطلوب، حيث أصبح تعريف الموازنة العامة في قوانين معظم الدول يركز على الدور الاقتصادي للموازنة وعلى أهدافها الاجتماعية.

أولاً-مبدأ وحدة الموازنة:

تعريفه:

يعني مبدأ وحدة الموازنة أن ترد نفقات الدولة وإيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة تتضمن مختلف أوجه

النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يقتضيها تنظيم الدولة الإداري.

وينتج عن هذا المبدأ أن تعرض الموازنة على السلطة التشريعية بصك واحد ينظم مختلف أوجه أنشطة وفعاليات الدولة المالية، ولا فرق بين أن يتم عرض هذا الصك دفعة واحدة أو على مراحل متتالية.

فمبدأ وحدة الموازنة بمفهومه الحديث يسمح بتسجيل مختلف أنواع النفقات والإيرادات دون سهو أو غموض.

خصائص مبدأ وحدة الموازنة:

- يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد أن يقف على حقيقة المركز المالي للدولة حيث أن للدولة حساباً واحداً.
- يؤدي إلى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة إلى مجموع الدخل القومي بوجود أرقامها في صك واحد للموازنة العامة.
- يساعد السلطة التشريعية على أن تفرض رقابتها على تخصيص النفقات العامة حسب وجوه الإنفاق الأكثر ضرورة.
- يحول مبدأ وحدة الموازنة دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق والاعتماد.
- يكشف عن إساءة استعمال النفقات العامة وعن التبذير في إنفاقها.
- يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة.
- يدعم أسلوب التخطيط؛ لأن الموازنة العامة ما هي إلا الوجه المالي للخطة الاقتصادية.

وهناك بعض الاستثناءات من مبدأ وحدة الموازنة وأهمها:

- الموازنة الملحققة.
- الموازونات الاستثنائية.
- حسابات الخزينة خارج الموازنة

1- الموازنة الملحققة:

هي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، وتتضمن إيرادات ونفقات بعض الإدارات أو الهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، كما تسري على هذه الموازنة القواعد العامة التي تحكم الموازنة العامة للدولة.

2- الموازنة الاستثنائية:

الموازنة الاستثنائية هي موازنة منفصلة عن موازنة الدولة، تعد لأغراض مؤقتة أو غير عادية وموارد استثنائية وتنظم هذه الموازنة إلى جانب الموازنة العادية؛ لكونها تتضمن (نفقات استثنائية،

مشاريع كبرى، سدوداً، خطوطاً حديدية، مشاريع عمرانية، كوارث طبيعية، إيرادات استثنائية، قروضاً، تعويضات)، إذ لو أدرجت هذه النفقات والإيرادات الاستثنائية ضمن الموازنة العامة لأدى الأمر لعدم صحة المقارنة التي يمكن أن تجري بين الموازنات للأعوام المختلفة.

٣- حسابات الخزينة خارج الموازنة:

هي حسابات ليس لها علاقة مباشرة بإيرادات ونفقات الموازنة، وتشرف عليها الخزينة العامة للدولة، فقد تتلقى الحكومة بعض المبالغ لا تلبث أن تعيدها بعد مدة لأصحابها كتأمين المناقصات التي ترد لأصحابها بعد انقضاء سببها، وبذلك لا يمكن عدّها إيرادات للموازنة العامة، فهذه الأموال التي تدخل الخزينة وتخرج منها لا تذكر عادة في موازنة الدولة، بل ترد في حسابات خارج الموازنة، ولذلك اعتبرت استثناءات من مبدأ وحدة الموازنة .

وتقسم حسابات خارج الموازنة عادة إلى ثلاث أنواع هي:

أ- حسابات الأمانات:

حيث تقبل الجهات المشمولة بأحكام النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري الأمانات والودائع المختلفة، ولا ترد هذه الأمانات والودائع إلا بعد تحقيق الغاية التي وضعت من أجلها وبناء على موافقة المراجع المختصة.

ب- حسابات السلف:

وهي حسابات تسجل فيها السلف الدائمة أو المؤقتة الممنوحة من أموال الخزينة الجاهزة ويتم منحها بقرار من وزير المالية لغايات معينة بشروط خاصة:

- أن تكون السلفة معدة لتأدية نفقات لا تسمح طبيعتها بتأديتها مباشرة.

- أن تكون هناك اعتمادات بالموازنة العامة تسمح بتسديدها.

ج- حسابات حركة النقود:

هي سائر العمليات المتعلقة بالمبالغ المرسلة أو المأخوذة من الإدارة المركزية إلى المحافظات أو من محافظة إلى أخرى أو من منطقة إلى مركز المحافظة التي تتبع لها.

ثانياً- مبدأ شمول الموازنة:

تعريفه:

يقصد بمبدأ شمول الموازنة أو الموازنة الإجمالية أن تشمل موازنة الدولة جميع نفقاتها، جميع إيراداتها دون إخفاء أو سهو، ودون إجراء أي خصم أو تقاص بين أي إيراد من إيرادات الدولة وأية نفقة من نفقاتها ومعنى ذلك أنه لا يجوز:

- تخصيص أي نوع من أنواع الإيرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها أو بإدارة من الإدارات العامة.
 - عدم تنزيل نفقات أي إدارة أو مؤسسة من إيراداتها.
- ويساعد هذا المبدأ السلطة التشريعية على إعمال الرقابة على الإيرادات والنفقات كافة، بحيث لا يسمح لأي إدارة باستعمال إيراداتها لتغطية نفقاتها بعيداً عن رقابة السلطة التشريعية، ويقابل هذا المبدأ مبدأ معاكس هو مبدأ الصوافي.

مبدأ الصوافي: يجري بموجبه تقاص بين نفقات كل إدارة وإيراداتها، بحيث لا يظهر في الموازنة العامة إلا فائض الإيرادات عن النفقات أو العكس.

ولقد كان مبدأ الصوافي مطبقاً في أغلب موازنات القرن التاسع عشر، إلا أنه تم التخلي عنه في الموازنات المعاصرة بسبب المساوئ التي نجمت عنه، وسارت أغلب الدول منذ مطلع القرن العشرين على تطبيق مبدأ الشمول.

ثالثاً- مبدأ سنوية الموازنة:

تعريفه:

يقصد بمبدأ سنوية الموازنة أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة ويكون لكل سنة موازنة مستقلة بنفقاتها وإيراداتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة.

1- أسباب ومبررات سنوية الموازنة:

- إن للدورة الزمنية غير السنوية الكثير من المساوئ، فإذا كانت هذه الدورة أقل من سنة مالية فإن مؤدى ذلك عرض الموازنات العامة على السلطة التشريعية عدة مرات خلال السنة المالية وإطالة فترة المناقشات البرلمانية، وإذا كانت هذه الدورة أكثر من سنة مالية فإن من شأن ذلك إضعاف رقابة السلطة التشريعية بسبب إطالة مدة الدورة وتقلب الظروف الاقتصادية خلالها، فالسنة إذن هي المدة الطبيعية التي نستطيع خلالها تصوير الوضع المالي للدولة.
- السنة هي المدة الضرورية والكافية لإعداد الموازنة العامة والمصادقة عليها لأن الحكومة لا تستطيع أن تعد أكثر من موازنة واحدة خلال العام، وبالمقابل لا تستطيع السلطة التشريعية التخلي عن مهمتها أكثر من سنة.

- إن تنظيم الموازنة العامة، لفترة أقل من سنة، عملية محفوفة بالمخاطر والأخطاء وسوء التقدير والتفاوت بين حجم وأزمة تدفقات الإيرادات والنفقات.

٢- بحاية السنة المالية:

إن الأخذ بمبدأ سنوية الموازنة لا يعني أن تتوافق السنة الميلادية مع السنة المالية، وإنما يتضمن أن تكون مدة الموازنة إثني عشر شهرا"، لذلك يجب التمييز بين السنة المالية والسنة الميلادية، كما أن التطابق بينهما جائز بحيث تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية ويجوز أيضا" الاختلاف بينهما.

٣- ختام السنة المالية:

يشير ختام السنة المالية مشكلات دقيقة من الناحية الفنية أكثر تعقيدا" من موضوع تحديد بداية السنة المالية، فالموازنة توضع لمدة مستقبلية من الزمن هي السنة، ولا بد في نهاية السنة من إغلاق حساباتها لمعرفة المبالغ التي أنفقت فعلا" والإيرادات التي تم تحصيلها فعلا"، وهي بالطبع تختلف عن تقديرات الموازنة في بداية السنة المالية.

وقد أخذ التشريع السوري لتحديد السنة المالية بالسنة الميلادية، وتعزى أسباب ذلك إلى ما

يلي:

- اعتبارات اقتصادية وذلك نظرا" لتنوع الاقتصاد السوري، وارتباط تقديرات الموازنة العامة للدولة في جانبي النفقات والإيرادات مع المواسم الزراعية من جهة، واحتياجات ودخول القطاعات الاقتصادية الأخرى من جهة ثانية.
- اعتبارات إدارية ففي فصل الصيف يصعب العمل في دوائر الحكومة لكونه حارا" نسبيا" لذلك يفضل إعداد الموازنة في فصلي الخريف والشتاء.

٤- استثناءات مبدأ سنوية الموازنة:

إن لمبدأ سنوية الموازنة العديد من الاستثناءات، وتتضمن هذه الاستثناءات الموافقة على نفقات وإيرادات لمدة تقل عن السنة، وبعضها الآخر يتضمن مدة الموازنة كلها أو بعضها لأكثر من سنة ومثال ذلك الموازنات الاستثنائية لأمر طارئ (طوفان- حرب- موازنات إنمائية). ومن أكثر الاستثناءات شيوعا" ما يلي:

أ- نظام الموازنة الاثني عشرية:

وهي موازنة توضع لشهر أو أكثر حيث تستمر بموجبه الحكومة بالإنفاق في حدود ١٢/١ من الاعتمادات المفتوحة لها خلال السنة السابقة مع الاستمرار بحماية الإيرادات العامة خلال المدة نفسها،

ويؤخذ بها عادة عندما يتأخر إقرار الموازنة إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة، وهذا ما يأخذ به التشريع السوري، حيث نصت المادة ٧/ من القانون المالي الأساسي على ما يلي:

“إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية التي وضعت لها، تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزءاً” من اعتمادات السنة المالية السابقة وتحصل الإيرادات وفقاً للأنظمة النافذة”.

ب- الاعتمادات الإضافية:

ويتم اللجوء إليها عندما تكون الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة لنفقة من النفقات غير كافية ويحتاج إلى اعتمادات جديدة، فتتقدم الحكومة إلى السلطة التشريعية بطلب فتح اعتمادات جديدة إضافية تصرف خلال السنة المالية.

رابعاً- مبدأ تعادل الموازنة (مبدأ التوازن):

تعريفه:

يقصد بهذا المبدأ تعادل النفقات العامة مع الإيرادات العامة في الموازنة العامة للدولة أي:

- ألا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة وألا تقل عنها.
 - يجب الاعتماد في تمويل النفقات العامة على الإيرادات العامة فقط.
- وقد أخذ القانون المالي الأساسي في سورية بهذا المبدأ، إلا أنه في حال حدوث خلل في التوازن، فإن وزارة المالية تلجأ إلى إحدى الوسائل التالية:
- تخفيض النفقات.
 - تغطية الفرق بالأخذ من الاحتياطات إذا كان ذلك ممكناً.
 - إيجاد موارد أخرى.

خامساً- مبدأ شيوع الموازنة (مبدأ عدم تخصيص الإيرادات):

تعريفه:

يقصد بهذا المبدأ أن تغطي جميع نفقات الدولة بجميع إيراداتها ودون تخصيص إيرادات معينة

لنفقة معينة.

مثال ذلك: لا يجوز تخصيص رسم السيارات لإنشاء الطرق، ويقابل هذا المبدأ التخصيص.

فائدته:

- يحقق فكرة المساواة بين إدارات الحكومة.
- يسهل عمل السلطة التشريعية.

الاستثناءات:

- مؤسسات ذات موازنات خاصة (مستقلة).
- الهبات والتبرعات.
- تخصيص إيراد معين لسد أقساط القروض وفوائدها.
- إيراد مخصص لصندوق الدين العام لتغطية العجز.
- تخصيص بعض القروض الخارجية لمشاريع معينة.

المبحث الثالث

دورة الموازنة العامة

إن تطور مفهوم الموازنة العامة جعل من الموازنة العامة المرآة التي تعكس مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية للدولة، وتمثل تلك السياسات السبيل التي تسلكها الدولة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وتقع على عاتق السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة لأفراد المجتمع، مسؤولية التحقق من صحة وسلامة هذه السياسات ومراقبة تنفيذها، ومن هنا كانت للموازنة العامة أهميتها ووظيفتها كحلقة أساسية من حلقات الوصل بين مسؤوليات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ويطلق الاقتصاديون الماليون لفظ دورة الموازنة العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها الموازنة العامة، تحقيقاً للمسؤوليات المشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. وتمر عمليات الموازنة في دورة مستمرة تتضمن مراحل يتداخل فيها كل من الماضي والمستقبل والحاضر، خلال السنة المالية. وتتعاقد وتتكرر عاماً بعد عام، لكل مرحلة منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها، وبذلك فإنه من الممكن تقسيم دورة الموازنة العامة لأغراض الدراسة والبحث، إلى أربع مراحل متميزة تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد، ثم الاعتماد (الإقرار) من السلطة التشريعية، ثم مرحلة تنفيذ الموازنة العامة، ومن ثم مرحلة رابعة، ترافق التنفيذ في مرحلة الرقابة والمراجعة وسوف نورد لكل منها مبحثاً مستقلاً".

وإذا ما توافرت هذه المراحل بمسمياتها وتعاقبها الزمني، في جميع أنظمة الموازنات العامة، في مختلف الدول، فإن توزيع المسؤوليات والسلطات المتعلقة بكل مرحلة من المراحل تختلف من دولة إلى أخرى، ويتوقف هذا التوزيع للمسؤوليات ونظام الموازنة العامة في كل دولة على النظام السياسي السائد، ونوع الدستور القائم، وطريقة الحكم، محلي أو مركزي أو اتحادي المعمول بها، فقد ترك الإعداد والتنفيذ للسلطة التنفيذية، بينما انفردت السلطة التشريعية، ممثلة بالمجلس النيابي، بحقها في الإجازة والاعتماد، وشاركت في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، تحت ضغط الأوضاع المالية والاقتصادية، وانعكاساتها الفنية على الموازنة العامة.

أولاً- مرحلة التحضير والإعداد

تثير مرحلة التحضير والإعداد عدداً من المشاكل، ذات الجوانب السياسية والاقتصادية والمالية، ويرتبط بعضها بتحديد السلطة المختصة بالتحضير والإعداد، ويدور الآخر منها حول الأساليب الفنية المتبعة في تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة.

1- الملطة المختصة وإعداد الموازنة:

تعتبر مرحلة التحضير والإعداد المرحلة الأولى في دورة الموازنة العامة، ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية، في جميع الدول على اختلاف أنظمتها وهيكلها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية، ومن حق الحكومة أن تضع من السياسات والبرامج ما تراه في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية السائدة كفيلاً بتحقيق هذه الأهداف، وأن تطالب الحكومة بكل ما تراه ضرورياً لتنفيذ برامجها وسياساتها، والقيام بوظائفها، ولما كانت الموازنة العامة الترجمة المالية والفنية لتلك البرامج والسياسات، فإن من حق السلطة التنفيذية أن تقوم بالإعداد والتحضير للموازنة العامة، ويرجع ذلك إلى عدد من المبررات والحجج، أهمها:

- تحتاج الموازنة العامة إلى معلومات وبيانات مختلفة ومتعددة، والسلطة التنفيذية هي السلطة التي تتجمع لديها البيانات والإحصاءات عن النشاطات والقطاعات والأوضاع الاقتصادية والمالية المختلفة، كما تتوفر لديها الأجهزة والإدارات والخبرة، للقيام برسم برنامج عمل للمستقبل.
- يضاف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن عملية تنفيذ الموازنة العامة، مما يجعل من المنطقي أن توكل إليها عملية التحضير والإعداد فتسبغ عليها إلمامها بجوانب الحياة المختلفة، وبما تتضمن من مواطن قوة أو ضعف أو اقتصاد أو إسراف، ولا شك أن مصلحة الحكومة تتطلب أن تقوم بهذه المهمة بدقة وعناية فائقة.
- تحتاج الموازنة العامة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وتقسيماتها وأجزائها المختلفة، وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعداد وتحضير الموازنة، ذلك أن إعطاء هذه المهمة للسلطة التشريعية لن يحقق التنسيق بين بنودها وأقسامها المختلفة، نظراً لتعدد أعضائها، واختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية، ومن ثم تباين مطالبهم المالية إرضاء لناخبيهم، أو تجاوباً مع برامج أحزابهم دون النظر إلى الاعتبارات الفنية والاقتصادية والمالية.
- إن من خصائص الموازنة العامة للدولة، اعتبارها بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي للحكومة، خلال السنة المقبلة، لذلك فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد وتحضير الموازنة العامة حتى تأتي معبرة عن هذا البرنامج، وحتى يمكن في نهاية المطاف، محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما التزمت به، في برنامجها أمام السلطة التشريعية والشعب.

- بما أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذلك فإنها تعتبر أقدر السلطات على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، بدرجة كبيرة من الدقة والموضوعية، لأنها أقرب من غيرها إلى معرفة احتياجات تلك المرافق العامة من النفقات، وما يتوقع أن تدره من إيرادات. وهكذا فإن من الحكمة بمكان أن تتولى الحكومة تحضير وإعداد الموازنة العامة وتبدأ هذه المرحلة عادة بقيام أصغر الوحدات الحكومية التابعة للوزارات والمؤسسات والهيئات والمصالح العامة، كل واحدة منها بإعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات، وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية، المطلوب إعداد موازنتها، ويختلف الفاصل الزمني بين هذه المرحلة من الإعداد والتحضير، وبين بداية السنة المالية التي يجري لها هذا التقدير من دولة إلى أخرى، ويتم هذا كله بعد استلام التعميم (المنشور) الذي ترسله وزارة المالية عن طريق رئاسة الحكومة إلى جميع الوحدات الحكومية المعنية، يدعوها فيه إلى تقديم تقديراتها خلال مدة محددة.

وإذا كان هناك اتفاق حول ضرورة قيام السلطة التنفيذية بتحضير وإعداد الموازنة العامة، فإن هناك اختلافاً حول تسمية الجهة ودورها في تحضير وإعداد الموازنة العامة، ففي انكلترا يتمتع وزير المالية (الخزانة) بمركز خاص، ودور واسع في هذا المجال، كما يجمع تقديرات الإيرادات للوزارات المختلفة، وقد يطلب إجراء بعض التعديلات أو يقبل أو يرفض التقديرات التي يضعها الوزراء الآخرون، وقد يتجاوب معه الوزراء المختصون، أو قد يرفضون التعديلات، وفي حالة الرفض تتجلى سلطته في إجراء التعديلات التي يراها ضرورية، وينصرف هذا الإجراء إلى النفقات كافة، عدا تلك التي تتعلق بالنفقات العسكرية فإن الخلاف حولها يبت فيه مجلس الوزراء.

إن الموازنة العامة في المفهوم الحديث هي عمل سياسي رئيسي يعبر عن نشاط الدولة وتوجيهاتها في المجالات كافة، وبذلك فإن رئيس الوزراء أو رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) هو المعبر عن السياسة التي تتبناها، ومن ثم فإنهم يعطون هذا الحق إلى رئيس مجلس الوزراء، أو في النظم الرئاسية كالولايات المتحدة الأمريكية، فإن رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فإنه يطلب تحضير وإعداد الموازنة إلى مكتب يتبع مباشرة رئاسة الجمهورية يسمى مكتب الموازنة هو الذي يتولى عملية التحضير والإعداد بدلاً من وزارة المالية.

ونجد في الجمهورية العربية السورية أن خطوات تحضير وإعداد الموازنة العامة هي التالية:

- تتولى وزارة المالية إصدار تعميم وترسله إلى جميع الوزارات والهيئات العامة، لتقوم هذه بدورها إلى توزيعه إلى المستويات الإدارية التابعة لها كافة، يتضمن هذا التعميم الخطوط العامة لإعداد مشروع الموازنة العامة مع بيانات عن عناصر السياسة المالية للعام القادم. إلى جانب تفضيل أسس تقدير النفقات العامة، كما يتضمن التعميم الموعد المحدد الذي يجب موافاة وزارة المالية بالتقديرات التي تضعها الوزارات المختلفة.

- تقوم كل وزارة أو هيئة عامة بتشكيل لجنة تتولى مناقشة التقديرات التي وصلت إليها، وتقوم هذه اللجنة بإعداد مشروع موازنة للوزارة أو للهيئة المعنية، في ضوء التوجيهات والمعلومات التي يتضمنها تعميم الموازنة العامة الذي أصدرته وزارة المالية.
- ترسل كل وزارة أو هيئة تقديراتها إلى وزارة المالية وتقوم الإدارات المختلفة في وزارة المالية بدراسة ومراجعة هذه التقديرات من الناحيتين الحسابية والفنية، ثم يناقش هذه التقديرات مع المسؤولين في الوزارات والهيئات العامة في تفاصيلها، وتطلب وزارة المالية من كل وزارة أو هيئة أن توافيها بما تحتاجه من بيانات ووثائق ومستندات.
- يتولى وزير المالية (وزارة المالية) إعداد مشروع الموازنة العامة الذي يتضمن اتجاهات السياسة المالية، وإمكانيات الخزانة العامة، في ضوء مصادر التمويل المتاحة داخليا وخارجيا، ومتطلبات الإنفاق العام، وربط هذا المشروع بإمكانيات موازنة النقد الأجنبي، وكذلك ربط مشروع الموازنة العامة بالخطة العامة الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية مع الأخذ بعين الاعتبار الفلسفة الاقتصادية والسياسية التي تتبناها الدولة، والأهداف التي تصبو إلى تحقيقها.
- بعد أن تنتهي وزارة المالية من مناقشة تقديرات الوزارات والهيئات العامة تقوم بوضع مشروع موازنة عامة للعرض على مجلس الوزراء، الذي يقوم بمناقشة المشروع، ووضعه بصورته النهائية التي سوف تعرض على السلطة التشريعية.

٢- طرق تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة:

أصبح من المعلوم، أن الموازنة العامة تتكون من جانبين، النفقات العامة والإيرادات العامة، ويعني تحضير وإعداد الموازنة العامة، تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة للسنة القادمة. وتثير عملية التقدير مشكلة كيفية تحديد الأرقام الواردة في مشروع الموازنة العامة، والتعرف على الأسس التي تستند إليها عملية التقدير، والتي تختلف بالنسبة للنفقات العامة، عنها بالنسبة للإيرادات العامة، والتي يجب أن تراعى الدقة والمرونة، بحيث تأتي هذه التقديرات مطابقة إلى حد كبير للواقع العملي.

أ- طريقة تقدير النفقات العامة:

لا تثير تقدير النفقات العامة مشاكل كبيرة، ولا يوجد طرق متعددة لتقدير النفقات العامة، بل يتم التقدير عادة ببسر وسهولة، ويتم الاعتماد في تقدير النفقات العامة على طريقة واحدة هي طريقة التقدير المباشر، ويتم التقدير بموجب هذه الطريقة وفقا للحاجة المستقبلية المعروفة من قبل العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة، ولا تسبب هذه الطريقة صعوبات فنية، ولا تتطلب سوى أن يكون القائمين على تقدير اعتمادات النفقات العامة على خبرة بتلك الحاجات والمتطلبات .

ومن المتعارف عليه أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوز الاعتمادات الواردة في الموازنة العامة، وإذا ما كان هناك ضرورة لهذا التجاوز، فيجب على السلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

ب-طريقة تقدير الإيرادات العامة:

يشير تقدير الإيرادات العامة كثيراً من الصعوبات الفنية، ويمكننا التمييز بين عدد من طرق التقدير التي ترمي كل طريقة منها إلى الدقة، والاقتراب من الواقع قدر الإمكان، وتقليل الاختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المتحققة فعلاً، وحتى لا يكون هناك أي اختلال أو ارتباك في المركز المالي للدولة، ومن ثم فإننا يمكن أن نميز ثلاث طرق لتقدير الإيرادات العامة، وهي:

● **الطريقة الأولى:** وهي الطريقة التي تعتمد في تقدير الإيرادات العامة، على حسابات السنة قبل الأخيرة، وبموجب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة، بالاعتماد على الإيرادات التي تحققت فعلاً في السنة قبل الأخيرة، التي عرفت نتائجها من خلال مناقشة حسابها الختامي، ومثال ذلك أن يتم الاعتماد على بيانات ونتائج عام ٢٠٠٣ عند التحضير والإعداد لموازنة عام ٢٠٠٥ مثلاً، مع إدخال بعض التعديلات التي تدعو إليها التغيرات المتوقعة في الظروف المالية.

تتميز هذه الطريقة بالبساطة ولا تتطلب جهوداً كبيرة، وتسمى بالطريقة الآلية، وقد كان ينظر إلى هذه الطريقة قديماً على أنها طريقة تتسم بالحذر والتعقل من جانب وتضع قيوداً على حرية وزير المالية في التقدير، وتقلل من الضغوط والأخطار التي قد يقع فيها من جانب آخر. ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تغفل العلاقة الوثيقة بين الإيرادات العامة والأوضاع الاقتصادية المتغيرة والمتقبلة، مثل حالات التضخم والكساد، وهو ما يؤدي إلى عدم دقة تقدير الإيرادات العامة. فالأوضاع الاقتصادية تتغير وبسرعة وما لم تتوافق السياسة المالية للدولة معها للتأثير عليها، يكون لذلك الأثر السيئ، ليس في الإيرادات العامة فقط، بل يتعدى ذلك ليشمل الوضع الاقتصادي بأكمله.

● الطريقة الثانية- طريقة الزيادة السنوية:

حاول بعض المالىين الحد من النقد الموجه إلى الطريقة الآلية السابقة، بالتخفيف من آلية التقدير المتبعة، وربطه بطريقة أكثر واقعية مع الاحتفاظ بفكرة الآلية، فاستخدموا طريقة الزيادة النسبية السنوية، ومفاد هذه الطريقة أن يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة القادمة، وزيادتها بنسبة مئوية تقدر بمتوسط نسبة الزيادة، التي حصلت في الإيرادات العامة، خلال سنوات سابقة (٣ أو ٥) سنوات مثلاً، تراعي في ذلك توقع ارتفاع الدخل القومي، وازدياد النشاط الاقتصادي.

ويعاب على هذه الطريقة أنه لا يمكن إتباعها إلا في سنوات الازدهار حيث تزداد

الإيرادات العامة خلال الفترة بمعدل متزايد وبصورة مؤكدة.

● الطريقة الثالثة- طريقة التقدير المباشر:

دفعت العقبات التي تثيرها الطريقتان الآليتان السابقتان، المالىين إلى استخدام الطرق الحديثة في التقدير، أي الطريقة المباشرة، ويستعين المسؤولون عن إعداد الموازنة العامة بمقتضى هذه الطريقة، بجميع البيانات والمعلومات التي يستطيعون الحصول عليها، لتحديد الإيرادات العامة المتوقعة للعام القادم، ويستخدمون أدوات التحليل الحديثة المختلفة، في الرياضيات والإحصاء لإعطاء فكرة واضحة عن الفترة السابقة، والمرحلة التي يمر بها الاقتصاد والتنبؤ بطريقة أكثر دقة وموضوعية، بالمتغيرات المالية والاقتصادية المختلفة، وبحرية كبيرة، مما يسمح بالوصول إلى تقديرات أقرب إلى الواقع، وأكثر دقة من الطريقتين السابقتين.

وهكذا يتم تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويكتمل مشروع الموازنة العامة للدولة،

الذي يتعين دراسته ومناقشته وإقراره واعتماده من السلطة التشريعية.

ثانياً- اعتماد الموازنة العامة:

تقوم وزارة المالية بتحضير وإعداد مشروع الموازنة العامة، وتعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء لدراسته وإقراره، ويودع هذا المشروع إلى السلطة التشريعية، إما من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو من قبل رئيس الجمهورية، حسب نظام الحكم، لدراسته ومناقشته، واعتماده (إقراره) وسوف نفصل إجراءات السلطة التشريعية على النحو التالي:

1- السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة:

تختص السلطة التنفيذية (الحكومة) بتحضير وإعداد الموازنة العامة، باعتبار أنها تعبر عن الخطة، التي ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للسنة المقبلة، وتفرد السلطة التشريعية بحق اعتماد (إقرار) الموازنة، باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، سواء تكونت السلطة التشريعية من مجلس واحد أم أكثر، حسب النظام السياسي والإداري المتبع.

ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة، من الحقوق الرئيسية التي تختص بها السلطة التشريعية، والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي، بدأ بضرورة موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب، ثم تبع ذلك ضرورة مراقبتها لإنفاق حصيلة الضرائب، ثم تطورت الموافقة لتصبح ضرورة الموافقة على الموازنة العامة، إلى جانب الإيرادات والنفقات.

ويلاحظ أن السلطة التنفيذية (الحكومة) لا يمكنها البدء بتنفيذ الموازنة العامة إلا بعد مناقشة

السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة، وإقراره، وهو ما يعني تطبيقاً للقاعدة المالية التي تقول

“أسبقية الاعتماد على التنفيذ”، وهذا ما يقوي موقف السلطة التشريعية في الرقابة على الحكومة، وحتى لا توضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع.

وقد يحدث في الواقع العملي، أن تبدأ السنة المالية الجديدة، ولما تنتهي السلطة التشريعية من اعتماد الموازنة العامة، لذلك وضماناً لسير أعمال الدولة، التي لا تتوقف مع انتهاء السنة المالية السابقة، فإن السلطة التشريعية تعطي الموافقة للسلطة التنفيذية، مع عدم الإخلال بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، على الاستمرار بالعمل، حسب اعتمادات الموازنة السابقة، وتطبيق الاستثناء من سنوية الموازنة، باتباع نظام الموازنات الإثني عشرية السابق الإشارة إليه، إلى حين اعتماد الموازنة العامة الجديدة.

٢- إجراءات اعتماد الموازنة العامة:

يودع رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية، حسب النظام السياسي مشروع الموازنة العامة، لدى السلطة التشريعية (مجلس النواب، مجلس الشعب) لدراسته ومناقشته ومن ثم اعتماده. يجيل المجلس هذا المشروع إلى لجنة فنية مختصة (اللجنة المالية، لجنة الموازنة العامة، لجنة الموازنة والخطة) حسب تسميتها تابعة للمجلس، تتكون من عدد محدود من الأعضاء المتخصصين. تتحدد مهمة هذه اللجنة بدراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة، وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة به، ويكون من حق اللجنة أن تطلب من الجهات العامة المختلفة، جميع ما تراه ضرورياً من بيانات ومعلومات ووثائق، للاستفادة منه عند دراسة مشروع الموازنة، كما يحق لها أن تستدعي المسؤولين الذين ساهموا في تحضير وإعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم.

وبعد أن تنتهي اللجنة المالية المختصة من دراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة، تقوم بوضع تقريرها، يتضمن ملاحظات اللجنة، والتعديلات التي ترى إدخالها على هذا المشروع، وترفع تقريرها إلى المجلس للقيام بفحص ودراسة ومناقشة مشروع الموازنة العامة في ضوء تقرير اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها الواردة فيه. وبعد أن ينتهي المجلس بجميع أعضائه من مناقشة مشروع الموازنة العامة جملة وتفصيلاً، يقترح المجلس بكامل أعضائه، على مشروع الموازنة العامة ويعتمده باباً باباً.

٣- حق السلطة التشريعية في تعديل وتعديرات الموازنة العامة:

يعتبر الحق المقرر للسلطة التشريعية في إجراء تعديل على مشروع الموازنة العامة أمراً طبيعياً، وإن لم يكن كذلك، كان اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة غير ذي معنى. فلا شك أنه يحق للسلطة التشريعية إبداء الملاحظات على جميع أبواب وبنود مشروع الموازنة العامة، كما يحق لها تعديل الاعتمادات المقدرة بالزيادة أو بالنقص في مشروع الموازنة العامة. وتلجأ بعض الدول إلى توسيع صلاحيات السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة السلطة، في التحقق من سياسة الحكومة والسماح لها بتحصيل إيرادات محددة والقيام بنفقات معينة، ولكن

يقتضي حسب سير الأوضاع من ناحية أخرى، وضع القيود على هذه السلطة حتى لا تؤدي المناورات السياسية إلى الإخلال بالبرامج الحكومية، سواء بالخضوع للضغوط التي تدفع إلى التوسع في النفقات العامة، أم تلك التي تؤدي إلى الحد من الإيرادات العامة، فالموازنة العامة تمثل إدارة لتحقيق برنامج اجتماعي اقتصادي سياسي متكامل ترتبط بالخطة الاقتصادية الشاملة.

لذلك فإن إطلاق حرية السلطة التشريعية في إجراء التعديلات على التقديرات الواردة في مشروع الموازنة العامة، قد يكون من شأنه المساس بالمصلحة العامة، لذلك فإن الأمر يقتضي تقييد صلاحيات السلطة التشريعية في التعديلات وضرورة الحصول على موافقة الحكومة، على المقترحات التي تطلبها السلطة التشريعية.

وتجدر الإشارة إلى أنه أصرت السلطة التشريعية على إجراء التعديلات، ولم توافق الحكومة عليها فتستطيع السلطة التشريعية ألا توافق (ترفض) على مشروع الموازنة العامة، الأمر الذي يؤدي إلى استقالة (أو حل) الحكومة (الوزارة) أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً "بجل مجلس الشعب، ويدعو إلى إجراء انتخابات تشريعية جديدة.

ع- قانون الموازنة العامة:

بعد أن ينتهي مجلس الشعب من مناقشة ودراسة مشروع الموازنة العامة، ويقترح بالموافقة على هذا المشروع كاملاً، يصدر قانون يسمى قانون الموازنة العامة، يحدد هذا القانون الرقم الإجمالي، لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن أحدهما تفصيل الإيرادات العامة، ويشتمل الآخر على تفصيل النفقات العامة.

ويعتبر قانون الموازنة العامة قانوناً من الناحية الشكلية، ولا يعتبر قانوناً من الناحية الموضوعية؛ لأنه لا يتضمن قواعد عامة مجردة، مثل التي يتضمنها كل قانون بشكل عام، بل يقتصر على تحديد إيرادات ونفقات الدولة خلال عام مالي قادم، أي أن قانون الموازنة العامة يعتبر من الناحية الموضوعية، عملاً "تنفيذياً" إدارياً ومالياً.

ثالثاً- تنفيذ الموازنة العامة

إن موافقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة، وصدور قانون الموازنة العامة، يعني بداية مرحلة التنفيذ، أي الانتقال من التنبؤ لمدة مقبلة إلى واقع ملموس في وقت حاضر، ويقصد بتنفيذ الموازنة العامة، العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة، وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة، وكلما كان تحضير وإعداد الموازنة العامة محكماً ودقيقاً وموضوعياً، كلما كان تنفيذ الموازنة العامة متطابقاً مع الواقع العملي وقريباً جداً من الأرقام الواردة في الموازنة العامة.

ولا تقتصر مرحلة تنفيذ الموازنة العامة على تحصيل الإيرادات العامة، وإنفاق النفقات العامة، بل تتناول كذلك المتابعة والرقابة، لآثار العمليات والمالية في الاقتصاد القومي، واتجاهات تطبيق الموازنة نحو الأهداف الاقتصادية والمالية المنشودة، حتى تستطيع الدولة من خلال المتابعة والرقابة، تعديل سياسة الإيراد وسياسة الإنفاق في الوقت المناسب إذا تطلب الأمر ذلك. وسوف نعرض عمليات تنفيذ الموازنة العامة حسب التفصيل التالي:

1- تحصيل الإيرادات العامة:

تتولى الوزارات والهيئات العامة والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الإيرادات العامة، ولا تستمد تلك الوزارات والأجهزة حقها من قانون الموازنة العامة فحسب، وإنما تستند السلطة التنفيذية وتستمد الالتزام بتحصيل الإيرادات العامة إلى ومن التشريعات المالية الصادرة والقوانين الخاصة بفرض الضرائب والرسوم، إضافة إلى قانون الموازنة العامة نفسه.

وتختلف الجهة التي تقوم بتحصيل وجباية الإيرادات العامة، باختلاف نوع الإيراد العام نفسه، فهناك بعض أنواع الإيرادات العامة، تتولى تحصيلها وزارة المالية، أو مصالح وأجهزة تابعة لها، بينما هناك أنواع أخرى من الإيرادات العامة، تتولى تحصيلها وجبايتها مصالح وأجهزة لا تتبع وزارة المالية ولكن تستطيع وزارة المالية أن تراقب تحصيل الإيرادات بواسطة موظفين تابعين لها (محاسبي الإدارة). فوزارة الصحة تتولى جباية وتحصيل الرسوم الصحية، ورسم الحجز الصحي، ووزارة العدل تتولى جباية وتحصيل الرسوم القضائية. ووزارة المالية تتولى جباية الرسوم القضائية. ووزارة المالية تتولى جباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وتتولى مديرية الجمارك في كل محافظة جباية الضرائب الجمركية، وكذلك البلديات... الخ. وتعتمد الأجهزة الحكومية المختلفة على القاعدة المالية المعروفة والمتبعة وهي عدم تخصيص الإيرادات العامة، أي عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة.

ومن المسلم به أن أرقام مبالغ الإيرادات العامة الواردة في الموازنة العامة، هي أرقام تقريبية (تقديرية) لذلك فإن تنفيذ الموازنة العامة، قد يظهر اختلافاً في الأرقام المحصلة فعلياً عن تلك الأرقام المحصلة الفعلية عن تلك الأرقام الواردة في الموازنة العامة.

فإذا ما كان هناك اختلاف (زيادة) في الإيرادات الفعلية، عن الإيرادات الواردة في الموازنة العامة، ففي هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) في الإيرادات إلى الأموال الاحتياطية. وإذا ما كان مجموع الإيرادات الفعلية أقل من مجموع الإيرادات المقدره الواردة في الموازنة العامة فقد تلجأ الحكومة إلى تغطية هذا العجز عن طريق فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدل ضرائب قديمة قائمة، أو قد تلجأ إلى القروض العامة، أو إلى الإصدار الجديد.

وقد يحدث أن تكون هناك زيادة في بعض أنواع الإيرادات العامة، ونقص في بعضها الآخر، عن التقديرات الواردة في الموازنة العامة، فتعوض هذا الاختلاف بعضها البعض، ومن ثم لن يكون هناك تأثير على الموازنة العامة، تطبيقاً للقاعدة المتبعة وهي عدم تخصيص الإيرادات العامة.

٢- عمليات صرف النفقات العامة:

وينصرف المقصود بتنفيذ الموازنة العامة إلى جانب آخر، وهو العمليات التي يترتب عليها صرف النفقات العامة، وتحدد عملية صرف النفقات العامة بمقدار الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة، والتي تمت موافقة السلطة التشريعية عليها، وتمثل هذه الاعتمادات الحد الأقصى المسموح به للإنفاق، في الأغراض المحددة لكل اعتماد منها، وتعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على القاعدة المالية المتبعة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات أي أن تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما من الغرض المخصص له في الموازنة العامة إلى إنفاق يهدف غرضاً آخر غير المخصص له.

ويختلف وضع الاختلال، بالزيادة أو بالنقص في النفقات العامة عما هو عليه الحال بالنسبة للإيرادات العامة، فإن أخطاء التقدير في النفقات العامة لا تعوض بعضها بعضاً، بمعنى أن الاعتمادات الواردة في باب معين لا يجوز تحويلها إلى باب آخر، إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية، وذلك تنفيذاً لقاعدة تخصيص الاعتمادات.

فإذا ما حدث فائض (وفر) في الاعتماد المخصص لغرض معين، فإنه لا يجوز استخدام هذا الوفر، في تغطية غرض آخر، ويلغى في نهاية السنة المالية، ولا يدرج في الموازنة الجديدة، إذا لم تكن هناك حاجة إلى هذا الاعتماد في السنة القادمة.

وإذا ما تبين خلال تنفيذ الموازنة، أن الاعتماد المخصص لغرض معين لا يكفي لتحقيقه سواء كان ذلك لخطأ في التقدير، أم نتيجة ظروف طارئة فلا مناص من العودة واللجوء إلى السلطة التشريعية، إما لطلب اعتماد إضافي تكميلي، لاستكمال ما تبقى من العام المالي، أو لطلب اعتمادات غير عادية لمواجهة النفقات الجديدة، التي لم توضع في الموازنة العامة نتيجة للظروف الطارئة.

لذلك فمن المستحسن أن تلجأ بعض الدول إلى إدراج اعتماد إجمالي أو ترك الحرية للسلطة التنفيذية في تمويل بعض الاعتمادات، لا تكون مخصصاً لغرض معين، وإنما ينفق منه على النفقات غير العادية، وفي جميع الأحوال لا يتم الصرف من هذا الاعتماد إلى رقابة دقيقة وحازمة من السلطة التشريعية، طالما يتم ذلك في ضوء قاعدة تخصيص الاعتمادات ولا يخل بالتخصص الوارد.