المحاضرة 21

**الموازنة العامة**

**تعريف الموازنة العامة**

يعرفها البعض بانها تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وايراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة يتم اعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من السلطة التشريعية .

او هي خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالباً سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية ولذا الموازنة ليست مجرد وثيقة او اداة محاسبية توضح الايرادات والنفقات فقط انما هي وسيلة تتوصل بها السلطة السياسية لتحقيق اهدفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولذا تقوم الموازنة على عنصرين اساسيين هما :-

**الاول // الموازنة العامة توقع :-** فالموازنة تمثل بيانات لتوقعات مستقبلية لما ستنفقه الدولة وما ستحصل عليه السلطة التنفيذية من ايرادات خلال فترة قادمة تقدر بسنة حيث تتولى السلطة التنفيذية ومن خلال وزارة المالية تحديد هذا التوقع قبل عرضه على السلطة التشريعية وعندئذن فان بنود النفقات والايرادات وحجمها ماهي الابرامج عمل خلال الفترة المحددة بمشروع قانون الموازنة حيث تعكس الموازنة سياسية الدولة على جميع الاصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا تعمل وزارة المالية هذه التوقعات بعيداً عن توقعات النشاط الاقتصادي في المجتمع بما فيه اخذ النشاط العام او الخاص بعين الاعتبار .

**الثاني // الموازنة العامة اجازة :-** حيث يقوم البرلمان (السلطة التشريعية) في الدول ذات الانظمة الديمقراطية باعتماد الموازنة بالموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وايراداتها حيث تنص المادة (62/ من دستور العراق لعام 2005 على / اولاً /يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاقرارهما .

ثانياً/ لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات ).

فعلى الرغم من ان السلطة التنفيذية هي من يتولى اعداد الموازنة الا ان السلطة التشريعية تقوم باجازتها قبل تنفيذها وليس للسلطة التنفيذية تجاوز هذه الاجازة بحدودها التي صادق عليها البرلمان والواقع ان حق المجالس النيابية باجازة الموازنة مر بتطور تأريخي بدأ بنجاح المجالس النيابية في المصادقة على فرض الملك للضرائب ثم تطور دور البرلمان برقابة صرف حصيلة الضرائب واكتمل هذا الحق في نطاق المالية العامة بضرورة عرض تقديرات النفقات والايرادات في وثيقة واحدة هي الموازنة وبصورة سنوية ويعد هذا من اهم حقوق البرلمان وامضى اسلحته في مواجهة السلطة التنفيذية واداة لرقابة اداء السلطة التنفيذية .

الواقع ان تقديرات النفقات العامة هي التي تحتاج الى اجازة من السلطة التشريعية حيث لا تملك الحكومة صرف اي مبلغ مالم يعتمد بقانون الموازنة العامة والا قامت مسؤوليتها السياسية في مواجهة البرلمان وهو ما يتفق مع المفهوم الفني للأجازة اما اجازة الايرادات فلا تمنح السلطة التنفيذية اي خيار في تحصيلها من عدمه فانها واجبة التحصيل استناداً لنصوص القوانين المنظمة لها كقانون الضريبة على الدخل وقانون الرسوم او قانون القرض العام .

وقد تضمن الحكومة مشروع قانون الموازنة ايرادات جديدة كفرض ضريبة جديدة واجازة البلمان لمشروع قانون الموازنة يمثل الموافقة على فرض هذه الضريبة التي يطلق عليها في هذه الحالة (ملحقات الموازنة العامة) وعلى الرغم من ايجابية الملحقات للسلطة التنفيذية الا انها حالة سلبية للبرلمان لانه لا يملك الوقت الكافي ولا تتاح له الفرصة لمناقشة مبدأ فرض الضريبة او دراسة اسبابها او نتائجها ولخطورة الضرائب العامة يفضل تشريعها بقوانين مستقلة يسهل الرجوع اليها مستقبلاً.

**طبيعة الموازنة العامة**

الموازنة العامة عمل من اعمال الحكومة ويحضى بمصادقة البرلمان لذا له محتوى مالي واخر قانوني

أ- الطبيعة المالية للموازنة :- قلنا في تعريف الموازنة انها تتضمن تقديرات للنفقات العامة والايرادات لفترة قادمة ونقطة بداية عمل دوائر وزارة المالية المتخصصة باعداد الموازنة هي تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة (سنة ميلادية) ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لتغذية هذه الخدمات ودراسة الايرادات المحتمل الحصول عليها ومدى كفايتها لتغطية هذه النفقات اذن هو عمل تحليلي للانفاق العام والايرادات العامة واختيار الاكثر ملائمة للسياسة الانفاقية للحكومة المتمشية مع الموارد المتاحة .

وغالباً ما يجري هذا التحديد التفصيلي للايرادات والنفقات خلال السنة المالية القادمة بشئ من الموضوعية وعدم الانجرار وراء التقديرات المبالغ بها سلباً او ايجاباً انما ينبغي ان تبنى التقديرات على مؤشرات حقيقية وقواعد موضوعية .

ب- الطبيعة القانونية للموازنة العامة :- ينبغي ان نفرق بين الموازنة العامة التي هي مشروع قانون تستقل الحكومة بوضعه وبين قانون الموازنة العامة العامة بعد مصادقة البرلمان على المشروع الحكومي وعلى الرغم من اشتراط جل الدساتير ومنها الدستور العراقي بالمادة (62) مصادقة مجلس النواب على الموازنة الا ان الموازنة تبقى محتفظة بوصفها عملاً ادارياً من الناحية الموضوعية اما من الناحية الشكلية فهي عمل تشريعي لمصادقة البرلمان عليها ثم تستعيد الحكومة المبادرة بتنفيذ القانون الخاص بالموازنة من خلال القرارات الادارية حيث يختص وزير المالية او مجلس الوزراء باصدار انظمة او تعليمات او قرارات فردية لتنفيذ الموازنة اذن نحن امام ثلاثة اجزاء هي :

1- الموازنة العامة وهي برنامج او خطة عمل حكومية

2- قانون الموازنة وهو عمل تشريعي من الناحية الشكلية الا انه يحتفظ بطابعة الاداري من الناحية الموضوعية فلا يعدو عمل البرلمان سوى اعطاء اجازة للحكومة لتنفذ خططها تحت رقابة البرلمان .

3- ملحقات الموازنة العامة : كاقتراح الحكومة بفرض ضريبة جديدة وتضمن ذلك في قانون الموازنة والملحق هذا يعد عملاً تشريعياً من الناحيتين الموضوعية والشكلية والملحقات منتقدة للاسباب الاتية :

أ- قانون تصديق الموازنة هو ذو صفة مؤقتة لا تتجاوز مدته سنة مالية وقانون فرض ضريبة معينة الاصل فيه انه قانون دائم وليس مؤقت بمدة معينة كسنة مالية واحدة.

ب- تبعثر قوانين الضرائب وتشتتها في القوانين الخاصة بالمصادقة على الموازنات المتعددة ويكون الرجوع اليها من الصعوبة بمكان .

ج- الخطورة الكامنة وراء هذا الاجراء لكون المجلس النيابي ينظر في الموازنة على وجه السرعة خشية بدء السنة المالية الجديدة قبل اقرار الموازنة ما يجعل الحكومة بحلة حرج .

يضاف الى ذلك ان المشرع الدستوري العراقي بالمادة (57) منع مجلس النواب من اخذ عطلة برلمانية قبل اقرار قانون الموازنة في الفصل التشريعي الذي تعرض فيه (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما ولا ينتهي الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها).

**تناولت المحاضرة اعلاه عرضا لمفهوم الموازنة العامة مع الاشارة الى اهم سمتين تتسم بهما الموازنة وهما سمة التوقع والاجازة كما تناولنا بها الاهمية السياسية والاقتصادية للموازنة العامة والتي تعد الاداة التي تنفذ من خلاله السلطة السياسية اهدافها كافة .**