**المحاضرة 28**

**- تنفيذ الايرادات العامة :-**

التزام السلطة التنفيذية بتحصيل جميع الايرادات :- ان كانت الاجازة التشريعية للنفقات العامة تعني الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود حجم الاعتمادات فان اجازتها للايرادات العامة تنشئ التزام على عاتق الحكومة (المرافق والهيئات العامة) بتحصيل جميع الايرادات الى الدرجة التي لا تملك معه عدم تحصيل جزء منها والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه امام ممثلي الشعب ان الاساس القانوني لتحصيل الحكومة للأيرادات كالضرائب والرسوم منشئها القوانين الوضعية السارية في الدولة وقد سبق ان بحثناها مفصلاً وكذلك استيفاء اثمان البضائع والسلع المنتجة بمصانع الحكومة او تسجل بقيودها الخاصة (موازناتها المستقلة) ان كانت ممولة ذاتياً ومع ذلك تستقطع بعض ارباحها في نهاية السنة وتودع بالخزينة على شكل ضريبة دخل حسب التشريعات النافذة .

**معالجة الفرق بين الايرادات والنفقات**

ان كانت عمليات التقدير والتنبؤ وهما عماد مرحلة التحضير والاعتماد من دورة الموازنة لفترة قادمة فان مرحلة التنفيذ تواجه النتائج المترتبة على مقارنة هذه التقديرات مع الواقع الفعلي غير اسلوب المواجهة يختلف تبعاً لنوع هذه الاختلافات التي تنشأها اما بين التقدير والواقع الفعلي في النفقات العامة واما في الايرادات العامة .

ويتوقف اسلوب مواجهة الفرق في النفقات العامة على مدى التخصص في اعتمادات النفقات فاذا اعتمدت السلطة التشريعية نفقات على اساس انها مبلغ اجمالي واعطت لرئيس السلطة التنفيذية او نائبه (وزير المالية) صلاحية التوزيع بين الوزارات والوحدات الادارية الانفاقية فعندها تعوض اخطاء التقدير سواء بالزيادة او النقص بعضها بعض باجراء عمليات المناقلة دون ان يتأثر البرنامج الكلي الحكومي ودون حاجة للرجوع للبرلمان اما ان اعطيت النفقات لكل وزارة على حدة او نوع من النفقات فعندها ستكون قد خصصت كل نفقة لنوع معين من انواع الانفاق ولايمكن المناقلة الا بموافقة البرلمان وقد تعتمد النفقات المخصصة ومع ذلك تمنح الحكومة ممثلي الوزراء حق المناقلة فلا تظهر المشكلة اعلاه .

اما الايرادات فالفرق بين انواعها ان حدث يمكن ان تعوض بعضها بعضاً فالزيادة باحداها تسد النقص الاخرى ولايترتب على ذلك اعاقة التمويل اما ان فاقت الايرادات الفعلية ماهو مقدر فيمكن الرجوع للبرلمان لاقرار ملاحق للموازنة او موازنة تكميلية لانفاق الزيادة اما ان حصل عجز اي فاق الانفاق ماهو متحقق من ايرادات سنجد الحكومة غالباً ما تلجأ الى ضريبة جديدة او زيادة اسعار الضرائب السائدة او تسحب من احتياطي الائتمان او تلجأ الى القروض كل ذلك في ضوء القواعد القانونية النافذة

**الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة**

بالرغم من تعريفنا للموازنة بانها خطة عمل حكومية وتتعاون السلطتان التشريعية والتنفيذية بمناقشتها واقرارها واجازتها ثم تقوم الحكومة بتنفيذها فالاخيرة قد تخرج عن حدود مهمتها بالتنفيذ المرسومة في قانون الموازنة لذا تبرز اهمية الرقابة على تنفيذ الايرادات والنفقات للتأكد من حسن ادارة الاموال العامة ومدى مطابقة المتحقق منها مع المخطط في الموازنة والتزام الحكومة بالتنفيذ الرشيد بعيداً عن الاسراف والتبذير وهنالك عدة اساليب للرقابة من اهمها:-

**اولاً// الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الزمن :-** وتأخذ اشكال متعددة باختلاف توقيتها .

**1- الرقابة السابقة على التنفيذ :-** وتسمى بالوقائية وتتمثل في تنفيذ عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف حيث لا يجوز وفقاً لهذا الاسلوب الارتباط بالالتزام بدفع اي مبلغ قبل الحصول على موافقة من الجهة التي تتولى الرقابة على الانفاق في الدولة وتجري عمليات المراجعة والرقابة على النفقات فقط ولا يتصور شمول الايرادات .

وقد تكون هذه الرقابة داخلية تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها او تتولاها جهة خارجية كما هو الحال في بعض الدول كالمملكة المتحدة وايطاليا وبلجيكا ولهذه الرقابة صور متعددة اذ قد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بوضع المبالغ التي تمت الموافقة على صرفها تحت تصرف الامرين بالصرف لدى وحدات الاقتصاد العام ليتم انفاقها وقد تتضمن ضرورة اقرار من الجهة المسؤولية عن سلامة كل عملية على حدة من وجهة النظر القانونية وقد تمتد الى ابعد من ذلك بحيث تشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتأكد من صحتها كوجود اعتماد لها وان عملية الارتباط قد جرت وفقاً للقانون والانظمة وتعليمات الخزانة واخيراً مطابقة مستندات الصرف للنظم المالية السارية المفعول .

فان كان تنفيذ هذه الرقابة صحيحاً فانها تحول دون وقوع المخالفات المالية ولذلك اطلق عليها بالوقائية كما الاخذ بها يخفف من مسؤولية وحدات الصرف اي الدوائر التي تقع على عاتقها انفاق الاموال الا ان هذا الاسلوب لا يخلو من العيوب :

أ- حيث يصعب مراجعة العمليات المالية باكملها وبخاصة الارتباط بالمشاريع الكبيرة .

ب- يجب ان تتم بوقت قصير والا فقدت قيمتها وادت الى بطء الاجراءات وعطلت سير العمل في الوحدات الاقتصادية العامة ما يسبب ضرراً اجتماعياً .

**2- الرقابة اللاحقة :-** تبدأ عند انتهاء السنة المالية وتحضير الحساب الختامي للدولة ولا تقتصر على رقابة النفقات وانما تشمل الايرادات للتثبت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الايرادات العامة وانها جميعاً قيدت بقيد الخزانة العامة وللرقابة اللاحقة صور متعددة اهمها:

أ- فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات المالية .

ب- وقد تمتد لتبحث مدى كفاءة الوحدة الادارية في استخدام الاموال العامة ومن اجل ذلك ينبغي ان تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية وان تمنح ضمانات كافية لحمايتها من تعسف الحكومة كما ان اسلوب الرقابة اللاحقة من شأنه ان ييسر المراجعة لجميع اجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة ويساعد على كشف الانحرافات والاخطاء الفعلية يضاف الى ذلك انها لا تؤدي الى تدخل الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية وانما هي تشكل دافع للسلطة التنفيذية لتوخي الدقة في تنفيذ الموازنة والحرص على تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية مايقلص المخالفات .

يأخذ البعض عليها انها لا تمكن من الكشف عن المخالفات المالية الا بعد ان يتم انفاق الاموال العامة فعلاً اي انها تقلل المخالفات لا تمنعها وان اكتشافها بعد وقت طويل من وقوعها وربما يكون الموظف المسؤول قد تغير ما يقلل من اهميتها ويمكن تجنب هذا النقد ان منحت هذه الرقابة بعض السلطات القضائية كتلك المتمتعة بها محكمة المحاسبة في فرنسا او بتشكيل هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة الرقابية كالنيابة الادارية في مصر حيث يبقى الموظف مسؤول عن المخالفة اينما وجد وكذلك هيئة النزاهة في العراق .

**3- الرقابة اثناء التنفيذ :-** تتمثل في عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات والايرادات العامة الواردة في الموازنة وتمارس البرلمانات عادة هذه الرقابة للتأكيد من احترام الحكومة لقانون الموازنة .

**ثانياً// الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوعها :-** وهي تقع على انواع منها

**1- الرقابة الذاتية :-** وتتمثل في رقابة الرؤساء على مرؤوسيهم ورقابة موظفي وزارة المالية من خلال مدير الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يأمر بها الوزراء او من ينوب عنهم وهي على نوعين موضوعية وعلى اساس المستندات .

**أ- الرقابة الموضوعية :-** انتقال الرئيس الى مواقع عمل مرؤوسيه ويدقق اعمالهم وينتقل رئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة الى مكاتب الموظفين (رقابة الطبيعة او الواقع).

**ب- رقابة المستندات :-** وتتم على اساس فحص الرئيس اعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرفعها اليه هؤلاء من امثلتها تولي وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة وبخاصة النفقات وهي سابقة على الصرف وتأخذ فرنسا بهذا النوع من الرقابة من خلال مكاتب الارتباط التي تعد اساس الرقابة الادارية السابقة فيها والواقع ان الرقابة الادارية لا تعدو ان تكون رقابة ذاتية داخلية تسير وفقاً لقواعد تضعها السلطة التنفيذية لهذا فهي غير كافية لان الواقع يقول ان رقابة الادارة لنفسها تشوبها انحرافات كثيرة .

**2- الرقابة المستقلة او القضائية :-** حيث يعهد الى جهة قضائية مستقلة وتمارس الرقابة وفقاً للقوانين السارية المفعول في الدولة وتأخذ شكل المراجعة ومحاسبة المسؤولين عن الانحرافات المالية واصدار العقوبات المناسبة او تقف عند اكتشاف المخالفات واحالة المسؤولين الى المحاكم الجزائية المختصة وقد تقوم برفع تقارير الى البرلمان او رئيس الدولة لتبيان المخالفات المكتشفة والاقتراحات للتقليل منها مستقبلاً ومن امثلتها محكمة المحاسبات الفرنسية .

**ثالثاً // الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة :-** وهي تمارس من قبل البرلمان وهي ذات اثر فعال بالنظر لتمتع البرلمان بسلطة واسعة في الرقابة والواقع ان هذه الرقابة هي الاصل ومن صلب اختصاص البرلمان يؤيد ذلك حجتان الاولى / البرلمان هو الرقيب الحقيقي على ما تقوم به السلطة التنفيذية من اعمال والثانية/ التعرف على مدى احترام السلطة التنفيذية لقانون الموازنة العامة .

وتقع المحاسبة البرلمانية على اساس الارقام الفعلية لكل من الايرادات والنفقات ومدى تطابقها مع قانون الموازنة لذا هي رقابة شاملة لانها تتناول نتائج التنفيذ كما يمكن ان يمارس البرلمان دوره اثناء التنفيذ .

**1- الرقابة التشريعية خلال فترة التنفيذ :-** تستطيع السلطة التشريعية ان تمارس تنفيذ الموازنة سلطة الرقابة وبأكثر من وسيلة منها ان للمجلس النيابي سلطة الاشراف على اعمال الحكومة ولها ان تطلب معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والايرادات وهذا ما اشار اليه الدستور العراقي لعام 2005 بالمادة 61/سابعاً/ أ- لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء وللسائل وحده حق التعقيب .

ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لأستيضاحسياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعد للحضور امام مجلس النواب للمناقشة .

ج- لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمة .

ثامناً/ أ- لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تأريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبة او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام من تقديمة .

ب- لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولمجلس النواب بناءً على طلب من خمس(1/5)من اعضاءه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب يوجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب بقرار المجلس سحب الثقة بالاغلبية المطلقة وتعد الوزارة مستقيلة وتتحول الى تصريف الاعمال اليومية .

كما ان الحكومة احياناً تعود للبرلمان لتأخذ موافقته على موازنة استثنائية او تكميلية عند حصول وفرة في الايرادات مما يتيح الفرصة امام البرلمان ليقوم بعملية الرقابة .

**2- الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة :-** هنالك اسلوبان للرقابة اما قانون قطع الحساب او حساب الدورة المالية فبعض النظم القانونية اخذت باسلوب حساب الدورة المالية وتكون الرقابة في ظله غير فعاله لصدوره بعد فترة طويلة من تنفيذ الموازنة قد تمتد لعدة سنوات والسبب صعوبة قفل حساب السنة المالية قبل انتهاء مدة متممة تستكمل فيها جميع الاجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات تعقبها فترة اخرى لتتمكن السلطة التنفيذية من اعداد مشروع القانون واخرى للسلطة التشريعية للتصديق عليه .

الا ان معظم الدول بالوقت الراهن تأخذ بقاعدة قطع الحساب او حساب الادارة فيقفل الحساب المالي في نهاية السنة المالية واعداد مشروع قانون القطع واحالته للبرلمان خلال فترة من انتهاء السنة المالية مما اكسب قانون قطع الحساب اهمية كبيرة سواء فيما يتعلق بمقارنة التقديرات بالارقام الفعلية او الاستفادة من النتائج عند التقدير في الاعتمادات الجديدة وينبغي ان يراعى في تقديم مشروع قانون قطع الحساب ان يأخذ الصورة التي يقوم بها قانون الموازتة بوجه عام متضمناً بعض البيانات المتعاقة بموازنة الدولة .