

المبحث الثاني: دورة الميزانية العامة للدولة

تتشابه دول العالم في المراحل التي تمر بها ميزانياتها، إذ تمر الميزانيات العامة في معظم الدول بأربع مراحل هي: التحضير والاعتماد والتنفيذ ومراقبة التنفيذ، ويطلق على هذه المراحل مسمى "دورة الميزانية العامة"، نظرا لكون هذه المراحل تتسم بالتكرار والاستمرار والتداخل.

ومن خلال هذا المطلب سوف نحاول شرح هذه المراحل، مع الأخذ بعين الاعتبار أن طبيعة الواقع العملي تجعل هذه المراحل متداخلة ومتتابعة دون توقف أو انقطاع، كما أن هذه الأخيرة متبعة في جميع الأنظمة المالية للدول، إلا أن الاختلاف يظهر في توزيع السلطات والمسؤوليات لكل واحدة من هذه المراحل.

المطلب الأول: مرحلة الإعداد والتحضير

إن عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون الميزانية العامة تعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الميزانية، ومن أدقها أيضاً، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته، تؤثر في جميع مراحل الميزانية اللاحقة، وبالتالي لها أثرها على الاقتصاد الوطني، وتعتبر مرحلة إعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الميزانية لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد.

وأكثر ما يلاحظ على إعداد الميزانيات العامة في معظم دول العالم وخاصة الدول النامية؛ تبقى تتركز على أسس غير سليمة، وقد يعزو السبب إلى عدم اهتمام الحكومات في هذا الجانب وقصور الباحثين وعزوفهم على الاهتمام بذلك مقارنة بالاهتمامات البحثية في المجالات الأخرى.

الفرع الأول: السلطة المخولة بإعداد وتحضير الميزانية العامة

وتختلف طرق إعداد الميزانية العامة من دولة إلى أخرى، كما تختلف الجهات التي تقوم بإعدادها تبعاً للنظام السياسي والاقتصادي المتبع، ولكن في معظم دول العالم تقريباً، تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل بضوء التوجيهات المركزية، ولا شك أن قيام الحكومة بإعداد الميزانية العامة أمر طبيعي؛ للأسباب التالية:

1. كون الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، بالإضافة إلى جبايتها للإيرادات العامة والقائمة على الإنفاق على المرافق العامة، مما يجعلها أقدر من غيرها معرفة احتياجات هذه المرافق من نفقات وما ينتظر أن تدره من إيرادات.

2. كون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ الميزانية ولذلك فمن الطبيعي أن تتولى أيضا إعدادها لأنها ستحاول قطعاً أن تكون واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب.
 3. السلطة التنفيذية أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية التي تشرف عليها والمتغلغلة في البلاد بأكملها والتي توفر البيانات والتقديرات الضرورية.
 4. كون الميزانية العامة تعتبر بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة إعداد الميزانية خلال السنة القادمة لذا فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد الميزانية حتى تكون معبرة عن برنامج هذه الحكومة.
 5. تحتاج الميزانية العامة إلى تنسيق كبير بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها لما تملكه من أجهزة إدارية متشعبة ومنتشرة في كامل إقليم الدولة، لكن لو أسندت هذه المهمة إلى السلطة التشريعية فلن يتحقق التنسيق.
- ومما سبق، يتضح أنه من المنطقي أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتحضير الميزانية على نحو ملائم للظروف الاقتصادية التي تمر بها كل دولة، ويكون من المؤكد أنها ستقوم بهذه المهمة بكل دقة وعناية.

الفرع الثاني: الإجراءات الفنية لإعداد الميزانية

- إن معظم العمليات في مختلف الدول تتشابه فيما يخص خطوات إعداد وتحضير الميزانية، وتكون العمليات سلسلة من الخطوات لإعداد الميزانية العامة للدولة، وهي كالتالي:
1. أن تقوم السلطة العليا المسؤولة عن تحديد الإجراءات الخاصة بتنظيم المالية في الدولة، وهي في الغالب وزارة المالية، بإصدار تعميم خاص إلى جميع الجهات الحكومية لتخبرها فيه بقرب انتهاء السنة المالية، وبيداء الفترة الزمنية التي يجب أن تعد مشروعات الميزانية خلالها.
 2. تقوم الوزارات والجهات الأخرى بالتعميم على إداراتها ووحداتها المختلفة وتزويدها بالنماذج المقدمة من وزارة المالية ثم مطالبها بتقديم توقعاتها عن نشاطاتها وأعمالها للسنة المالية القادمة، وتقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الموازنة الخاصة بها، ثم بعد المشاورات ووضع المشروع النهائي للميزانية، وتقديمها إلى وزارة المالية.
 3. تتسلم وزارة المالية أو اللجنة العليا للميزانية مقترحات الجهات الحكومية المختلفة ثم تبدأ بالتحاور والتشاور والمناقشة مع الجهات صاحبة العلاقة وذلك بهدف تعديل هذه المشاريع والوصول حولها إلى مواقف نهائية، ثم بعد دراسة المشروع ترفع من قبل وزير المالية بعد ذلك إلى مجلس الوزراء.
 4. يستلم مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية مشروع الميزانية ثم يبدأ بدراسته ومناقشته بعناية مع وزير المالية، وإجراء أية تعديلات يراها مناسبة، ومن ثم يتم وضع الميزانية في صورتها شبه النهائية، حيث يتم رفع المشروع العام للميزانية إلى السلطة السياسية العليا (السلطة التشريعية) للمناقشة النهائية والمصادقة.

ويتضح مما سبق أن عملية إعداد الميزانية يتم على نحو روتيني؛ مثل كافة الأعمال الحكومية الأخرى، حيث تقوم كل إدارة من إدارات الدولة قبل نهاية كل سنة بتحديد احتياجاتها من النفقات والإيرادات عن السنة القادمة، ومن أجل أن تكون الميزانية العامة شاملة قدر الإمكان، يتطلب منها أن تتضمن جميع العمليات المالية التي تقوم بها الدولة بما فيها الإعانات من الأجهزة الحكومية والهيئات العامة المختلفة، وتلك المخصصة إليها من الميزانية، بحيث تدرج هذه العمليات بصورة إجمالية، ويعكس من خلالها حجمها الحقيقي الكامل، ولتؤمن وضوح الصورة في إعداد الميزانية وتحضيرها أيضاً.

الفرع الثالث: تقدير الإيرادات والنفقات

ولما كانت الميزانية بطبيعتها تقديراً للمبالغ التي ينتظر إنفاقها والتي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة، فإن طرق التقدير وأساليبه يعد من أهم خصائص مرحلة التحضير والإعداد وأدق متطلباتها، ويمكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية طبقاً لعدة طرق.

1. تقدير النفقات: تقدير النفقات في المعتاد لا يثير صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب إلا أن يكون صادقاً، إذ أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضافاً إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة، وتقدر النفقات بطريقة التقدير المباشر، من قبل الموظفين المختصين في الهيئات المختلفة تبعاً للحاجات المنتظرة مع مراعاة الدقة بمعنى أن يكون هذا التقدير واقعياً وبعيداً عن المغالاة حتى يمكن تطبيقه في أرض الواقع، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات اعتمادات ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتجاوزها أثناء التنفيذ الفعلي، وإن دعت الضرورة لتجاوز هذه الاعتمادات عليها الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية.

ويمكن بطبيعة الحال الاسترشاد بأرقام النفقات العامة الواردة في الميزانيات السابقة مع مراعاة ألا تكون منطوية على إسراف أو متضمنة لبعض النفقات العارضة أو الاستثنائية، كما ينبغي على معدي الميزانية أن يأخذوا في اعتبارهم نتائج الدراسات والأبحاث المتعلقة بالأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة، والتغيرات المتوقعة حدوثها خلال السنة المالية القادمة، لذلك فإن تقديرات النفقات التي تتولى الوزارات والهيئات العامة إعدادها تتم مراجعتها في وزارة المالية، التي تراعي وجود معدلات للإنفاق وتستشهد بالإنفاق الفعلي في السنتين الأخيرتين، كما أن هناك مراجعة أخرى لتقديرات النفقات تتم في اللجنة الفنية المختصة في السلطة التشريعية.

2. **تقدير الإيرادات:** يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبة فنية، إذ أنه يرتبط أساساً بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد القومي، من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة، وخاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة، وإن تقدير الإيرادات بدقة يقتضي الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة في حجم الدخل الوطني، ومن ثم حصيلة الضرائب المحصلة لحساب الدولة، وكما أن للنفقات طرقاً عدة لتقديرها فإن للإيرادات كذلك طرقاً لتقديرها:

أ. طريقة التقدير المباشر: ترمي هذه الطريقة بصفة أساسية إلى التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، وتقدير حصيلته على هذه الدراسة المباشرة، وفي هذه الطريقة تترك الحرية لمحضري الميزانية في تقدير الإيرادات المنتظر تحصيلها على أساس إجراء تحليل مباشر لواقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال العام المقبل.

ب. طريقة السنة قبل الأخيرة: بمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة للميزانية الجديدة على أساس إيرادات السنة قبل الأخيرة، فمثلاً إذا أردنا تقدير إيرادات ميزانية السنة، ستعتمد على إيرادات السنة الأخيرة التي عرفت نتائجها، دون إجراء أي تغيير إلا في الحالات الاستثنائية (فرض ضريبة جديدة مثلاً)

ج. طريقة الزيادة أو النقص النسبي: تقضي هذه الطريقة بأن يدون في مشروع الميزانية الجديدة أرقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية منقضية، بعد زيادتها بمعدل محدد إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي أو بعد تخفيضها بمعدل محدد، إذا كان هبوط النشاط الاقتصادي هو الأمر الأكثر توقعاً.

د. طريقة المتوسطات: حسب هذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة فعلاً خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة).

المطلب الثاني: مرحلة الاعتماد والتنفيذ

تختلف مرحلة الاعتماد أو التصديق على الميزانية عن مرحلة التحضير والإعداد، بالنظر لترحها أمام السلطة التي تملك حق التصديق على الميزانية، وفي الوقت الذي كانت تحيطها السرية خلال فترة إعدادها من قبل السلطة التنفيذية فإن طرحها لمرحلة التصديق يجعلها عرضة أكثر للمناقشة وتأثير كل من له مصلحة في تعديلها.

الفرع الأول: مرحلة الاعتماد

1. السلطة المختصة بالاعتماد: إذا كانت مرحلة الإعداد والتحضير قد أسندت إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك، أما مرحلة الاعتماد فتتفرد به السلطة التشريعية باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى

مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب بوصفه مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية.

2. إجراءات اعتماد الميزانية: بعد أن تقوم السلطة التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة تقوم بعرضه على السلطة التشريعية حيث يقوم وزير المالية بإلقائه على البرلمان، لأنه يمثل الشعب الذي يتحمل الأعباء المالية اللازمة لتغطية الإنفاق العام، ويخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية تستهدف الانتهاء من بحثها في حينها حيث يتعين عرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية نظرا لزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، أصبحت الميزانية وثيقة معقدة يصعب فهمها لدى العامة.

وغالبا ما يكون هناك لجان مختصة لمناقشة مشروع الميزانية، ومعظم ما يدور حوله النقاش هو جانب النفقات وعلى الأخص على التغييرات المقترحة في مشروع الميزانية بعد التعديلات التي تجريها اللجان المختصة.

الفرع الثاني: مرحلة التنفيذ

يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ، وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقا لما هو محول لها قانونا.

1. الناحية القانونية لتنفيذ الميزانية العامة: لا بد أن تتم عمليات التنفيذ طبقا للإطار القانوني الذي يرسم لها سواء من حيث مواعيد أو أقساط أو إجراءات صرف النفقات المخصصة لكل باب أو فصل منها، أو حيث العلاقة بين هذه الأبواب أو الفصول (حيث كثيرا ما نجد نصا يمنع النقل من باب لآخر أو من فصل لآخر... الخ) أو من حيث مواعيد تقديم الدورية والنهائية عن سير عمليات التنفيذ ومحتويات كل منها... الخ.

2. الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة: تتولى وزارة المالية أو المكتب المركزي للميزانية عملية الإشراف على تنفيذ الميزانية العامة بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، وتقوم بتوزيع النفقات العامة على الميزانيات المعنية إما بدفعه واحدة، أو على فترات زمنية، محاولة بذلك توزيع عملية الإنفاق على السنة حسب طبيعة النظام الذي تسير عليه الدولة، وهذا يعني ان النفقات المعتمدة لوزارة معينة لا يعني أن لهذه الوزارة أو تلك تنفيذ عملية صرف هذه النفقات وفقا لم يراه مناسبا، كما أن هذه الرقابة التي تمارسها وزارة المالية مستمرة خلال عملية التنفيذ.

3. تعليمات تنفيذ الميزانية العامة: تقوم وزارة المالية عادة بتعليمات تنفيذ الميزانية التي يطلق عليها أحيانا بقواعد تنفيذ الميزانية، وتشتمل هذه التعليمات على مجموعتين من القواعد، وهي كالتالي:

أ. **مجموعة قواعد تنفيذ الميزانية من الواجهة الإدارية:** وتركز هذه المجموعة على أساليب تنفيذ الاعتمادات المرصودة بالميزانية، وطرق التنفيذ وتشير بعض هذه القواعد إلى الإحكام التشريعية ذات العلاقة بتنفيذ هذه الاعتمادات، كما تحدد هذه القواعد الصلاحيات وتوضح السلطات المسئولة عن تنفيذ الاعتمادات والإيرادات.

ب. **مجموعة قواعد التنفيذ المحاسبي للميزانية:** وتركز هذه المجموعة على بيانات سلطات وصلاحيات الصرف والقبض، والإجراءات المالية المتعلقة بالمعاملات المالية الخاصة بهذا الصرف أو القبض من إجراءات نقدية وأسلوب السحب على الخزينة أو البنوك.

وتبدأ مرحلة تنفيذ الميزانية العامة بأن يقوم جهاز الميزانية العامة بوزارة المالية في أي دولة بتبليغ كل جهة من الجهات المدرجة بالميزانية العامة، بمذكرة خاصة بميزانيتها كما اعتمدها السلطة التشريعية، ويوضح بها الزيادة أو الخفض الذي تناول اعتمادات ميزانيتها للسنة المالية السابقة، وتبلغ كذلك بقرارات الربط، وكذلك يقوم جهاز الميزانية العامة بموافاة هذه الجهات بالجدول التفصيلية لموازنتها (استخدامات وإيرادات).

4. **عمليات تنفيذ الميزانية العامة:** ويمكن توضيح عملية التنفيذ باختصار من خلال المراحل التالية:

- أ. **عمليات الصرف:** تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف في جميع الأجهزة والمصالح الحكومية التابعة لها عن طريق من ينوب عنها، وتمر عملية الصرف بأربعة مراحل متتالية يمكن تلخيصها فيما يلي:
- الارتباط بالنفقة: ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرارا ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداه (التوقيع على شراء سلعة.. الخ.
 - تحديد النفقة: وهو قرار تصدره الجهة المختصة (السلطة التنفيذية) بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتمادات المقررة في الميزانية.
 - الإذن بالصرف: وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق في الدوائر المعنية بدفع مبلغ من المال لشخص ما (الدائن) علما أن هذا الأمر يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك.
 - صرف النفقة: أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف (الدفع) نقدا أو شيكا مهما كان نوعه.

ب. **تحصيل الإيرادات العامة:** تقوم الجهات الحكومية المختلفة وذات صاحبة الاختصاص بتحصيل ما ورد في الموازنة (الإيرادات العامة) وهذا طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، ولا يجوز لأي جهة كانت أن تتجاوز صلاحياتها المخولة لها قانونيا والقاعدة هي (عدم تخصيص الإيرادات العامة)، وهي تعني أن تختلط جميع الإيرادات التي تحصلها الخزنة لحساب الدولة في مجموعة واحدة بحيث تمول كافة النفقات العامة للدولة دون

تميز بين إيراد وآخر حسب مصدره، وكثيرا ما يحدث في الحياة العملية اختلاف بين الإيرادات المتوقعة والإيرادات المحصلة فعلا، فإذا كانت الإيرادات المحصلة فعلا أكبر مما هو متوقع، أي أن هناك فائض في الخزانة العامة؛ في هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) إلى المال الاحتياطي، أما إذا كانت الإيرادات المتوقعة أكثر من الإيرادات المحصلة فعلا أي تصبح النفقات أكبر من الإيرادات المحصلة فعلا، وبالتالي ظهور عجز في الميزانية العامة، وعلى الدولة أن تغطي هذا العجز.

أما إذا تبين خلال عملية تنفيذ الميزانية أن الاعتماد المخصص لغرض ما غير كافي سواء كان ذلك نتيجة خطأ في التقدير أو نتيجة ظروف طارئة، فعندئذ تلجأ الحكومة إلى السلطة التشريعية للموافقة على فتح اعتمادات إضافية والتي تشمل: الاعتمادات التكميلية والاعتمادات غير العادية وهي الاعتمادات التي تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة أصلا في الموازنة غير أنها تكون ضرورية ومهمة بسبب حدوث ظروف كانت غير متوقعة أثناء إعداد الموازنة، والواقع لعامل المرونة الذي ينبغي أن تتسم به الموازنة العامة أثره على التنفيذ وهي ضرورية لضمان نجاح مرحلة التنفيذ.

المطلب الثالث: مرحلة المراجعة والمراقبة

لا ينحصر عمل البرلمان بإقرار الميزانية والنظر في خلاصات التدقيق فحسب، وإنما على العكس يفعل البرلمان بواسطة الرقابة المستمرة، ويفترض بالبرلمانات ملاحقة العملية بأسرها تباعاً وتكتسب الخبرة والدراسة عندما يتعمق المشرعون في شؤون الموازنة.

وتهدف الرقابة المالية إلى التأكد من صحة الحسابات وبأن أوجه الإنفاق ومصادر الإيرادات جميعها صدرت بناء على إجراءات وتعليمات سليمة، وأنه لم يحدث هناك أي تسبب أو تلاعب مالي أدى إلى ضياع المال العام، وهناك نوعين من الرقابة هما: الرقابة السابقة وهي رقابة وقائية أو مانعة، وتختص بالنفقات فلا رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات، أما الرقابة اللاحقة فتبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي، وعلى خلاف الرقابة السابقة فهي تهتم بالنفقات والإيرادات معا.

وتضفي الرقابة المستمرة فعالية على مراقبة البرلمان للميزانية، وتستطيع اللجان البرلمانية في عدد من الدول، الطلب إلى الحكومة اطلاعها على مدى تقدم صياغة الميزانية التي سترفع إلى البرلمان، ويمكن ان يطلب البرلمانيون بعض الوثائق الأساسية في صياغة الميزانية، ولدى تنفيذ الميزانية، يجب أن يتمكن البرلمان من الاطلاع المستمر على بيانات

الإيرادات والنفقات الفعلية، فيستطيع بالتالي ملاحقة تقدم تطبيق الميزانية الموافق عليها، فيتسنى له أن يكشف المشاكل قبل ان تحدث بوناً شاسعاً بين الميزانية المعتمدة والإيرادات والنفقات الفعلية.