المحاضرة السابعة : أ.م. د وعد هادي عبد الحساني

مراحل تحضير وتشريع وتنفيذ الموازنة

تعد وثيقة الموازنة من الوثائق المهمة في أي دولة من دول العالم ولذلك يجري التخطيط لها بعناية فائقة لكي تعبر عن خطة الدولة وبرنامجها خلال السنة التي ستنفذ فيها بشكل صحيح ، ويمكن أجمال المراحل التي تمر بها الموازنة كالآتي :

1. **التوجيهات العامة :** يقوم رئيس الوزراء بتأليف لجنة عليا لغرض وضع توجيهات مركزية حول الأنفاق العام ومصادر الإيراد المتوقع تحصيلها من مصادر التمويل المختلفة وتقوم هذه اللجنة برفع توصياتها إلى وزارة المالية .
2. **تعليمات إعداد الموازنة :** إذ تقوم بدورها وزارة المالية بإصدار منشور عام إلى كافة الوزارات والدوائر الحكومية يتضمن المبادئ والأسس التي يتوجب عليها تطبيقها عند وضع تقديرات النفقات والإيرادات الخاصة بها مع إرسال نموذج من الموازنة .
3. **تحضير الموازنة في الوزارات والدوائر التابعة لها :** بعد استلام الوزارات والدوائر الحكومية المرتبطة بها منشور وزارة المالية ، تقوم بإعداد تخمينات نفقاتها وإيراداتها للسنة القادمة في ضوء المبادئ والأسس المقررة من قبل وزارة المالية وفي ضوء الاحتياجات الحقيقية لتلك الدوائر .
4. **تكوين مشروع قانون الموازنة :** إذ تبدأ هذه المرحلة بوصول تقديرات الوزارات المختلفة لإيراداتها ونفقاتها إلى وزارة المالية وتقوم وزارة المالية بفحص وتدقيق التقديرات الموضوعة من قبل الوزارات والدوائر الحكومية التابعة لها وملاحظة مراعاتها للتوجيهات والمبادئ والأسس التي أقرتها وزارة المالية وبعد ذلك تقوم بمناقشتها مع الوزارات والمديريات العامة التابعة لها وعند الانتهاء من المناقشة تُوحِد وزارة المالية تلك التقديرات في حساب يختص أحدهما بنفقات الدولة ويختص الآخر بإيرادات الدولة وترفع (مع مشروع قانون الموازنة) مذكرة إيضاحية إلى مجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول 10/31 من كل سنة .
5. **مناقشة مجلس الوزراء :** يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع قانون الموازنة حسب الأبواب المختلفة وله الحق في الطلب إلى وزارة المالية بأجراء بعض التعديلات عليه .
6. **تشريع قانون الموازنة :** يُشرع قانون الموازنة من قبل مجلس النواب بعد مناقشة الموازنة العامة للدولة مع لجنة من مجلس الوزراء وقد تكون برئاسة نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية .
7. **مصادقة مجلس الرئاسة :** يرفع هذا القانون (الموازنة) إلى مجلس الرئاسة للمصادقة عليه وله الحق بنقض هذا القانون .

8. **تنفيذ قانون الموازنة** : تعاد الموازنة بعد صدورها بقانون إلى وزارة المالية التي تتولى طبعها وتوزيعها على الدوائر الحكومية الرئيسية " الوزارات " كلٌ فيما يخصه ، وتتولى الوزارات إبلاغ مديرياتها، وبالتالي إبلاغ فروعها المختلفة بالتخصيصات العائدة لها حسب جدول خاص يسمى جدول لتوزيع الاعتمادات .

مراحل إعداد الموازنة

إذ تمر الموازنة العامة للدولة من لحظة البدء بخطواتها الأولى ، وحتى الانتهاء من تنفيذها وأقفال حساباتها الختامية ، بعدد من المراحل والخطوات التي يبدأ أولها قبل بداية السنة المالية المتعلقة بهذه الموازنة وتنتهي آخر مراحلها بمرور عام كامل على اعتمادها ، كما تتصف دورة الموازنة بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنياً وتتكرر عام بعد عام ، ولكل منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها ولذلك أمكن تقسيم دورة الموازنة العامة ، إلى أربع مراحل هي التحضير والإعداد ، الإقرار ، التنفيذ ، والرقابة وبالتاي يمكن إيضاحها بشكل مفصل وكالاتي :

أولاً. مرحلة الإعداد والتحضير : إذ تعد هذه المرحلة من اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة ممثلة في جميع الوزارات والهيئات الحكومية . إذ يتعين ضرورة التحضير عند وصول البلاغ الرسمي إذ يتضمن هذا البلاغ التعليمات التي تتعلق بإعداد مشروع قانون الموازنة والتي يجب أن تتقيد به الوحدات الإدارية الحكومية ، ومن ثم يتعين على هذه الوحدات إعداد تقديراتها الخاصة بالنفقات والإيرادات في شكل تقديرات مالية محسوبة لها ، وعليه فإن الحكومة هي الأقدر من غيرها في تحمل المسؤولية للقيام بهذا لأنها هي المسؤولة عن إدارة القطاع العام ومن ثم توافر لديها البيانات المختلفة في ضوء القدرة المالية العالية ، وأهداف السياستين الاقتصادية والاجتماعية ، وبيان القنوات المختلفة التي تنساب إليها هذه الإيرادات لتحقيق المعدل الأمثل لنمو الاقتصاد القومي ، ولا ريب أن قيام الحكومة وحدها بهذه التقديرات يمكنها من تحقيق التناسب والتكامل بين أدوات السياسة المالية . وفي العراق فإن هذه المرحلة هي من اختصاص مجلس الوزراء حسب المادة (30) الفقرة الرابعة من الدستور ، وغالباً ما تتولى وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة ولكن هذا لا يمنع من إعدادها من قبل لجنة يشكلها مجلس الوزراء . عادة ما يقوم بإعداد الموازنة المقترحة السلطة التنفيذية لأنها أدرى باحتياجاتها وظروف العمل وإمكانياته . إذ تبدأ مرحلة التحضير والإعداد بتعليمات تصدر من قمة الهرم التنظيمي المالي " وزارة المالية أو من مديرية الموازنة العامة " التي ترسل عادة إلى الوزارات و الدوائر الحكومية التابعة لها و الأجهزة الحكومية الأخرى الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة ما يأتي :

1. **التوجهات العامة لإعداد الموازنة :** إذ تتضمن التوجهات العامة لإعداد الموازنة توضيح السياسة المالية العامة للدولة وتوجيهات الحكومة للسنة المالية المقبلة وتصدر عادة من رئاسة مجلس الوزراء ومن أمثلتها :
   أ. تنمية موارد الدولة الذاتية وتقليل الاعتماد على القروض الخارجية .
   ب. ضبط وترشيد الإنفاق العام بالارتقاء بمستوى الأداء وتقليل الهدر والقضاء على الإسراف .
   ت. العمل على تقليل أو سد العجز المالي للدولة .
   ث. إمكانية زيادة أو تقليص الضرائب .
   ج. نوع الخدمات و السلع التي يجري التركيز على تقديمها خلال الفترة اللاحقة .
2. **الجدول الزمني لإعداد الموازنة :** يبدأ تقدير الموازنة العامة للدولة لكل سنة في منتصف السنة السابقة ، وعليه تحدد التشريعات موعد بدء الموازنة وموعد تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة للسلطة التشريعية لإقرارها . وقد حدد الدستور العراقي موعد تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة إلى مجلس النواب قبل بدء السنة المالية المختصة بشهر واحد على الأقل للنظر فيه . ولما كانت السنة المالية في العراق تبدأ في 1/1 من كل عام فان مشروع الموازنة العامة للدولة يجب إن يعرض على مجلس النواب في 10 من شهر تشرين الثاني أو بداية شهر كانون أول في السنة السابقة للسنة المالية ، والجدول الزمني لإعداد الموازنة العامة للدولة هو جدول لتحديد الفترة التي يجب إن تستغرقها كل مرحلة من مراحل إعدادها منذ بدء إعدادها لغاية مرحلة تقديمها إلى السلطة التشريعية .
3. **تعليمات إعداد الموازنة لغرض نشر سياسة أعداد الموازنة العامة للدولة :** يجب إعداد تعليمات لإعداد الموازنة ذلك لغرض توحيد الأسس المتبعة للأعداد ، تعد دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية تلك التعليمات وترسلها إلى الإدارات المسؤولة عن إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة وترفق بالاستمارات اللازمة لإعداد الموازنة مثل استمارات خاصة لإعداد تقديرات نفقات العاملين واستمارة النفقات التشغيلية وغيرها. وترسل هذه التعليمات في نفس الوقت الذي ترسل فيه التوجهات العامة لإعداد الموازنة العامة للدولة أو بعدها بقليل وعادة ما يكون تاريخ إرسالها في بداية النصف الثاني من السنة المالية التي تسبق سنة الموازنة . ويجب إن تتضمن تعليمات الموازنة ما يأتي :
   أ. قائمة توقعات الحكومة للوضع النقدي للدولة في السنة القادمة .
   ب. دليل للأسس والسياسات العامة والخاصة الواجب إتباعها عند تقدير الموازنة .
   ت. الجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة .
   ث. دليل لنسب التضخم الواجب استخدامها عند إعدادها للتكاليف المستقبلية .

ج. تعليمات عن كيفية تعبئة استمارات إعداد تقديرات الموازنة .

ح. تعليمات عن الجهات التي يمكن طلب المساعدة منها عند عدم فهم بعض التعليمات أو عند ظهور حالات خاصة لم تتطرق لها تعليمات إعداد الموازنة للاستفسار عن كيفية معالجة تلك الحالات .

4. **مراحل إعداد الموازنة العامة للدولة :** يجري إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة من أسفل إلى أعلى في الوقت الذي تأتي توجيهات وتعليمات إعداد الموازنة العامة للدولة من أعلى إلى أسفل ، ويجري إعداد تقديرات الموازنة على مستويين المستوى الأول هو مستوى الإدارات الثانوية والمديريات العامة وما في مستواها التنظيمي الحكومي إما المستوى الأعلى منها فهو مستوى الإدارات الرئيسية وتشمل الوزارات وما في حكمها " الأجهزة المركزية للدولة " . وفيما يأتي الخطوات و الإجراءات التي تتبع عند تحضير الموازنة العامة للدولة :

أ. تشكل لجنة فرعية في كل إدارة "(ثانوية أو رئيسية) حكومية مسؤولة عن إعداد تقديرات للموازنة .

ب. تقوم لجان الإدارات الثانوية بإعداد تقديرات دوائرها حسب التوجهات العامة وتعليمات الموازنة وفي التوقيتات المحددة لها وترسلها في الموعد المقرر إلى الوزارة أو الجهة المركزية المرتبطة لها .

ت. يتم تجميع تقديرات الدوائر الثانوية العائدة لكل وزارة ثم تقوم الوزارات بإعداد موازناتها لها وترسل في الموعد المقرر إلى دائرة الموازنة في وزارة المالية .

ث. تقوم دائرة الموازنة حسب الجدول الزمني بإعداد الموازنة بعد دراسة تقديرات الوزارات والأجهزة المركزية ومناقشة كل منها على انفراد وتقدم أحيانا بعض الاستفسارات والملاحظات عليها وعلى الوزارات تقديم التبريرات المقنعة التي تدعم وجه نظرهم عند حدوث اختلاف بين وجهات نظر دائرة الموازنة . وفيما يأتي أهم المهام التي تقوم بها دائرة الموازنة العامة وهي كالأتي :

- ✓ إعداد المشروع المتكامل للموازنة العامة للدولة وإعداد بيان أو تقرير عنه .
- ✓ مناقشة الوزارات حول موازناتهم .
- ✓ عرض المشروع على مجلس الوزراء لمناقشته وإقراره لإحالته للسلطة التشريعية في الموعد المقرر.
- ✓ الدراسة الفنية لتقديرات الوزارات والأجهزة المركزية للتأكد من الالتزام بتوجهات وتعليمات إعداد الموازنة .
- ✓ إجراء التعديلات المطلوبة في ضوء الدراسات و المناقشات و المشاورات التي تمت .

ثانياً. مرحلة اعتماد الموازنة العامة : تنفرد السلطة التشريعية (البرلمان) بمهمة التصديق واعتماد مشروع الموازنة العامة ، إذ هي الجهة ذات الاختصاص الوحيد التي تتولى مراجعة أعمال الحكومة ، فالحكومة لا تستطيع الحكومة البدء بتنفيذ الموازنة إلا بعد تصديقها من قبل البرلمان وتعد مصادقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة المقدم إليها من السلطة التنفيذية ، إقراراً نهائياً لإضفاء الصيغة القانونية على الموازنة وتخويلاً منها للسلطة التنفيذية لتنفيذ الموازنة للعام المقبل . وفي العراق تنص المادة (62) الفقرة أولاً من دستور جمهورية العراق بان " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره " .

ثالثاً. مرحلة تنفيذ الموازنة العامة : إذ يقصد بتنفيذ الموازنة العامة قيام الحكومة بتحصيل الإيرادات وتوجيهها إلى القنوات المختلفة داخل الإطار الدستوري والقانوني القائم ، وعليه يتم اعتماد الموازنة وإرسالها إلى الوحدات التنفيذية للعمل على أساسها ووفقاً للقواعد والإجراءات والتعليمات المالية التي توضح كيفية تنفيذها . علماً أن فترة تنفيذ الموازنة تبدأ منذ أن تبلغ جهات التنفيذ بموازنتها والتصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الأخير من السنة المالية ، وإعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية ، لذا فإن هذه المرحلة تتأثر بالمرحلة التي تم بها إعداد الموازنة وبمرحلة المصادقة عليها ، فإذا أتسم الإعداد والاعتماد بالواقعية ووضوح الرؤيا في إطار نظرة مستقبلية صائبة لظروف السنة القادمة للموازنة والتي سيتم فيها تنفيذ الموازنة فانه سيكون ذا أثراً إيجابيا في تقليص المشاكل التي قد تعترضها أثناء التنفيذ .

رابعاً. مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة : يقصد بالرقابة على تنفيذ الموازنة بمجموعة الإجراءات التي تتخذها الأجهزة والهيئات المنوط بها هذه العملية ، وذلك لغرض متابعة الخطة والتحقق من عمليات الصرف والتحصيل للنفقات والإيرادات العامة تتم طبقاً لما هو مقدر في الموازنة من ناحية وفي حدود التعليمات والقواعد والأحكام الموضوعة من ناحية أخرى وكذلك التحقق من قيام هذه الوحدة الإدارية بتنفيذ أهدافها بأقصى كفاءة ممكنة . إذ تتولى مجموعة من أجهزة الحكومة أعمال الرقابة الداخلية والخارجية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، فالرقابة الداخلية تنفذها الوحدات الإدارية للحكومة وفقاً للوائح وإجراءات منظمة لأعمال الصرف والتحصيل ، أما الرقابة الخارجية على تنفيذ الموازنة تتولاها وزارة المالية والبرلمان . وأن أهم ما يميز رقابة تنفيذ الموازنة إنها تعتمد على كل من أسلوب " الرقابة المانعة " وهي رقابة داخلية تهدف إلى التحقيق من أن النفقات المالية تجري وفقاً للقواعد والإجراءات المنظمة لها ، وكذلك تعتمد على أسلوب " الرقابة اللاحقة " أي الرقابة بعد التنفيذ وتؤديها

الأجهزة المختصة بهدف التحقق من سلامة تنفيذ العمليات ، فضلاً عن تقيم أداء تنفيذ الموازنة العامة .
وتمارس عدة جهات الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق ومنها :

1. **رقابة وزارة المالية** : تستند رقابة وزارة المالية إلى جملة نصوص وردت في قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 المعدل ، لعل أبرزها ما جاء في المادة 33 التي نصت على إن " وزير المالية مسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري في جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء كانت عائدة إلى الميزانية العامة أو إلى الميزانيات الملحقة بها ، وله أن يراقبها ويدقق معاملاتها المالية والحسابية وأن يوفر الموظفين لهذا الغرض وفقا للقانون والأنظمة والتعليمات المرعية " كما تصدر مع قانون الموازنة العامة للدولة تعليمات تنفيذ الموازنة تحدد بموجبها صلاحيات الصرف على فصول الموازنة والإيرادات الواجب تحصيلها وتحديد الكشوفات والبيانات والتقارير المالية الواجب إعدادها وفق أسس وأجراء النظام المحاسبي الحكومي العراقي وتقديمها إلى وزارة المالية ، ليتسنى لوزارة المالية الوقوف على الحقائق المؤثرة في التخطيط المالي وللتعرف على نسب تنفيذ الموازنة . إذ تقوم وزارة المالية بإصدار تعليمات سنوية حول تنفيذ الموازنة الاتحادية ألعامه خاصة بتلك ألسنه . استناداً إلى الصلاحية الممنوحة لها بموجب قانون الموازنة الاتحادية ألعامه وأن هذه التعليمات لا تنتقل من سنه ماليه معينه إلى سنه ماليه لاحقه ، وفي أدناه قائمه ملخصه بالتطبيقات التي تغطيها تعليمات تنفيذ الموازنة :
   أ. الإيرادات ، النفقات ، تخصيصات الموازنة، المناقلة بين أبواب الصرف، صلاحية الشراء .
   ب.نفقات المشاريع الرأسمالية ، صلاحيات الوزراء ، صلاحيات وزارة المالية ، صلاحيات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي .
   ت.رواتب ومكافآت الموظفين ، شطب الموجودات ، والديون أملاك ألدوله الخدمات ألعامه .
   ث.لأعانه الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) ، الموجودات غير المالية ، المؤسسات ألعامه .
2. **رقابة السلطة التشريعية** : إذ تمارس السلطة التشريعية رقابتها على الموازنة من خلال مناقشة الموازنة وإقرارها ، وكذلك عند تشريع قانون إضافة اعتمادات جديدة إلى الموازنة ، كما تمارس السلطة رقابتها أيضا بعد تنفيذ الموازنة من خلال إقرار الحسابات الختامية .
3. **رقابة ديوان الرقابة المالية** : تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية كل دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي تتصرف بالأموال العامة جباية أو أتفاق أو تخطيطا أو صيرفة أو تجارة أو أنتاج أو أنتاج خدمات ، للرقابة المالية وذلك من خلال المادة (4) من قانون رقم (6) لسنة 1990 .