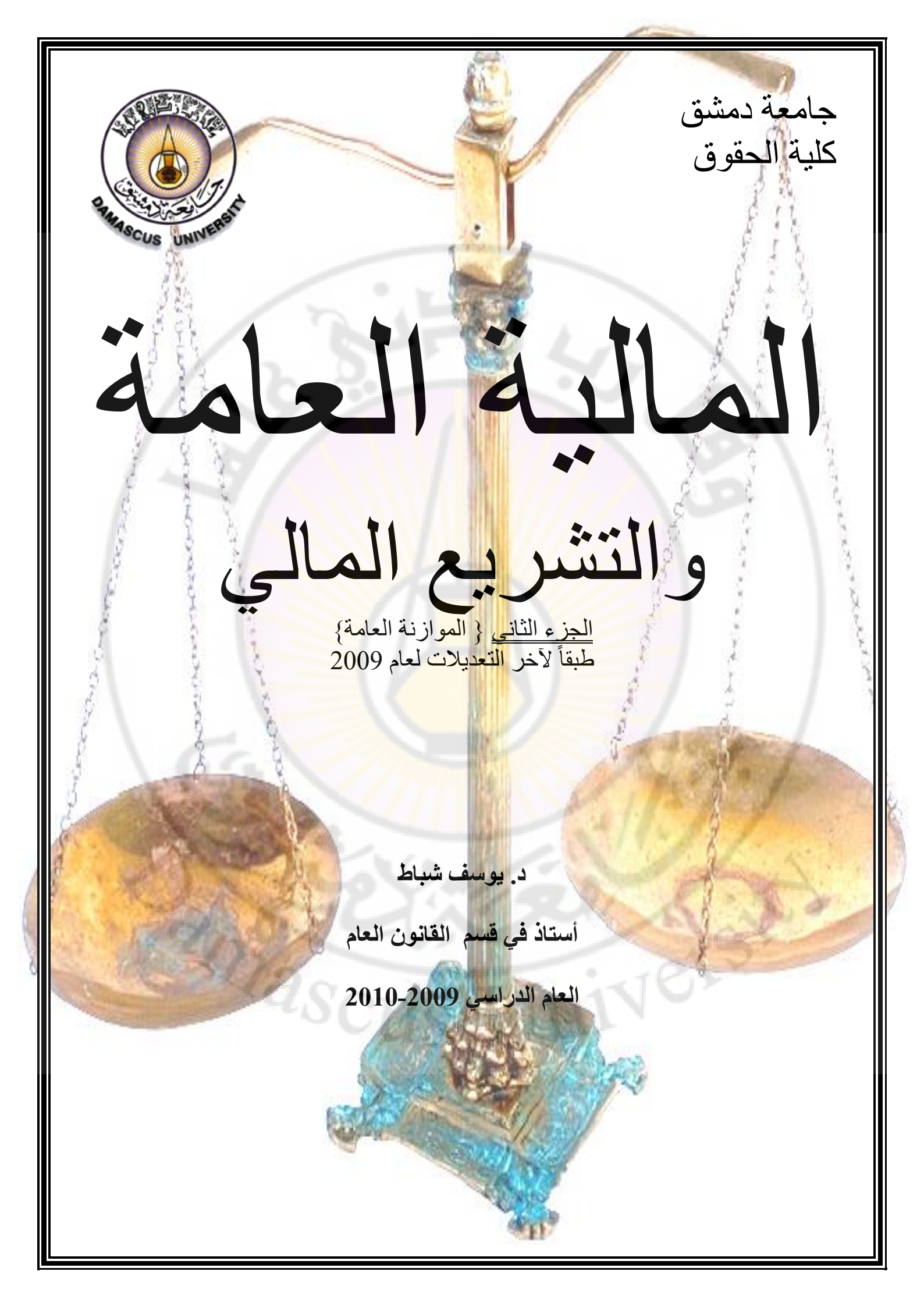
جامعة دمشق
كلية الحقوق



المالية العامة

والتشريع المالي

الجزء الثاني { الموازنة العامة}
طبقاً لآخر التعديلات لعام 2009

د. يوسف شباط

أستاذ في قسم القانون العام

العام الدراسي 2009-2010

جامعة دمشق
كلية الحقوق

المالية العامة

والتشريع المالي

الجزء الثاني { الموازنة العامة}
طبقاً لآخر التعديلات لعام 2009

لطلاب السنة الثالثة

أ.د. يوسف شباط

أستاذ في قسم القانون العام

العام الدراسي 2009-2010

الفهرس

العنوان	الصفحة
الفهرس	5
المقدمة	17
الفصل التمهيدي:استراتجية الموازنة في سورية	29
الفصل الأول طبيعة الموازنة العامة للدولة	87
أولاً. تطور الموازنة العامة للدولة إنفاقاً وإيراداً:	14
أ. في مجال الإنفاق العام:	14
ب. في مجال الإيرادات العامة:	18
ثانياً. سياسات وتوجهات الموازنة العامة للدولة خلال السنوات الأخيرة	30
ثالثاً. ارتباط القطاع العام الاقتصادي بالموازنة العامة للدولة	34
رابعاً. وحدة وشمول الموازنة:	41
الباب الأول التعريف بالموازنة العامة للدولة والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها	65
الفصل الأول طبيعة الموازنة العامة للدولة	66
المبحث الأول مفهوم الموازنة العامة للدولة	67
المطلب الأول : نشوء فكرة الموازنة و تطبيقها في سورية	93
أولاً. نشوء فكرة الموازنة في العالم وتطورها التاريخي:	93
ثانياء تطبيق فكرة الموازنة في القطر العربي السوري:	102
المطلب الثاني : تعريف الموازنة العامة وخصائصها الرئيسة	105
أولاً. تعريف الموازنة العامة للدولة:	105
ثانياً. خصائص الموازنة	107

المبحث الثاني : الملامح الأساسية للموازنة العامة للدولة ومدى انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة	**121**
المطلب الأول : سمات الموازنة العامة (الملامح الأساسية للموازنة العامة للدولة)	**123**
أولاً:السمة السياسية للموازنة:	**123**
ثانياَ : السمة الاقتصادية للموازنة:	**126**
ثالثاَ: السمة الاجتماعية للموازنة:	**127**
رابعاَ: السمة المالية للموازنة:	**129**
خامساَ: السمة القانونية للموازنة:	**130**
المطلب الثاني: مدى انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة أولاًَ: مبدأ سنوية الموازنة ومدى انسجامه مع سياسة الدولة العامة:	**137**
ثانياً: الموازنة كخطة ومدى انسجامها مع السياسة العامة للدولة:	**139**
ثالثاً: كيفية صدور الموازنة العامة ومدى انسجامها مع السياسة العامة للدولة:	**139**
المبحث الثالث دور الموازنة في تحقيق عملية التنمية الشاملة	**143**
المطلب الأول:التخطيط والموازنة:	**145**
أولاً- التخطيط:	**146**
ثانياً- الموازنة:	**152**
ثالثاً- الموازنة أداة لتحقيق أهداف الخطة:	**155**
المطلب الثاني موازنة التنمية:	**158**
أولاً- الخصائص الرئيسية لموازنة التنمية:	**158**
ثانياً- العامل المالي للتنمية:	**161**
ثالثاً- اتجاهات موازنة التنمية وعجزها:	**164**
المبحث الأول مبدأ سنوية الموازنة	**169**
المطلب الأول: مفهوم مبدأ سنوية الموازنة وتطوره:	**170**
الفرع الأول: تعريف مبدأ سنوية الموازنة:	**170**

الفرع الثاني مبررات قاعدة سنوية الموازنة	**171**
أولاً: من الناحية السياسية	**171**
ثانياً: من الناحية الإدارية:	**171**
ثالثاً: من الناحية المالية والاقتصادية:	**172**
الفرع الثالث: تطور قاعدة سنوية الموازنة بين الرفض والإيجاب	**173**
الفرع الرابع: بداية السنة المالية ومدة تحضيرها	**175**
الفرع الخامس: ختام السنة المالية:	**177**
أولاً: أسلوب حساب القطع:	**177**
ثانياً: أسلوب حساب الإتمام:	**178**
المطلب الثاني: استثناءات مبدأ سنوية الموازنة:	**181**
الفرع الأول: الموازنات الاثنتا عشرية (الاعتمادات الشهرية المؤقتة):	**181**
أولاً: من الناحية السياسية:	**181**
ثانياً: من الناحية الإدارية:	**182**
ثالثاً: من الناحية المالية:	**182**
رابعاً: من الناحية الاقتصادية:	**182**
الفرع الثاني: الاعتمادات الإضافية:	**183**
الفرع الثالث: الموازنة الدورية:	**184**
الفرع الرابع الاعتمادات الدائمة (الثابتة):	**185**
الفرع الخامس اعتمادات التعهد:	**186**

الفرع السادس الاعتمادات المدورة:	187
المبحث الثاني مبدأ وحدة الموازنة	189
المطلب الأول: مفهوم مبدأ وحدة الموازنة وتطوره:	190
الفرع الأول: تعريف مبدأ وحدة الموازنة:	190
الفرع الثاني: يرتكز مبدأ مصالح الدولة على مسوغات متعددة أهمها:	190
الفرع الثالث: تطور مبدأ وحدة الموازنة:	190
المطلب الثاني:استثناءات مبدأ وحدة الموازنة:	192
الفرع الأول: الموازنات المنفصلة عن موازنة الدولة:	192
أولاً:الموازنات الاستثنائية:	192
ثانياً: الموازنات الملحقة:	193
ثالثاً: الموازنات المستقلة:	193
الفرع الثاني: حسابات خارج الموازنة:	194
أولاً:السلف:	194
ثانياً:الأمانات:	194
ثالثاً:حركة النقود:	194
الفرع الثالث: شبه الضريبة:	195
المبحث الثالث مبدأ شمول الموازنة	197
المطلب الأول:مفهوم مبدأ شمول الموازنة وتطبيقاته:	198
الفرع الأول: تعريف مبدأ شمول الموازنة:	198

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ شمول الموازنة:	**199**
المطلب الثاني:استثناءات مبدأ شمول الموازنة:	**200**
الفرع الأول: موازنات الدولة الاتحادية:	**200**
الفرع الثاني: الموازنات المستقلة:	**200**
الفرع الثالث: صوافي بعض أنواع الإيرادات:	**201**
المبحث الرابع مبدأ عدم تخصيص الإيرادات	**203**
المطلب الأول:مفهوم مبدأ شيوع الموازنة واستثناءاته:	**204**
الفرع الأول: تعريف مبدأ شيوع الموازنة:	**204**
الفرع الثاني: استثناءات مبدأ شيوع الموازنة:	**205**
المطلب الثاني:العلاقة بين شمول الموازنة وشيوعها:	**206**
المبحث الخامس مبدأ تخصيص اعتمادات النفقة	**207**
المطلب الأول:مفهوم مبدأ تخصيص اعتمادات النفقة:	**208**
المطلب الثاني:نتائج مبدأ تخصيص الاعتمادات:	**209**
المبحث السادس مبدأ الموازنة الوظيفية	**211**
المطلب الأول:مفهوم مبدأ الموازنة الوظيفية وتطوره:	**212**
الفرع الأول: تعريف مبدأ الموازنة الوظيفية:	**212**
الفرع الثاني: الفرق بين الموازنة الوظيفية والموازنة التقليدية:	**213**
المبحث السابع مبدأ توازن الموازنة	**215**
المطلب الأول:مفهوم توازن الموازنة:	**216**
الفرع الأول: تعريف التوازن:	**216**
الفرع الثاني عناصر التوازن:	**217**

الفرع الثالث : مرتكز التوازن: الفرع الرابع: مخاطر عدم التوازن:	**219** **220**
المطلب الثاني:نقد نظرية التوازن:	**222**
الفرع الأول: الأسباب المالية:	**222**
الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية:	**224**
الباب الثاني مراحل الموازنة (دورة الموازنة)	**227**
الفصل الأول إعداد الموازنة العامة	**229**
المبحث الأول المفاهيم الأساسية لعملية إعداد الموازنة	**233**
المطلب الأول : ماهية إعداد الموازنة :	**234**
أولا _ تعريف عملية إعداد الموازنة :	**236**
ثانيا – مهمة تحضير الموازنة العامة في الدولة :	**195**
المطلب الثاني:الاعتبارات التي يجب مراعاتها في إعداد الموازنة	**238**
أولا – الاعتبارات الفنية :	**238**
ثانيا – الاعتبارات السلوكية :	**239**
المبحث الثاني طرق ومشكلات إعداد الموازنة	**243**
المطلب الأول :أساليب إعداد الموازنة العامة في الدولة	**244**
أولا - الأسلوب التقليدي :	**244**
ثانيا – الأسلوب الحديث :	**247**
المطلب الثاني :المشكلات التي تتعلق بإعداد الموازنة :	**250**
أولا – مشكلات الأجهزة والموارد المالية :	**250**
ثانيا – مشكلات ازدياد أعباء الدولة والتغيرات :	**252**
الفصل الثاني	**257**

إقرار الموازنة:	
المبحث الأول: ماهية حق إقرار الموازنة وتطوره:	**261**
المطلب الأول:مفهوم إقرار الموازنة:	**262**
المطلب الثاني:نشوء حق الإقرار وتطوره:	**263**
المطلب الثالث:التكييف القانوني لتصديق الموازنة:	**265**
المبحث الثاني: السلطة التي تتولى إقرار الموازنة:	**267**
المطلب الأول:حق مجلس الشعب في إقرار الموازنة:	**268**
المطلب الثاني:مدة تقييد صلاحيات السلطة التشريعية في سورية:	**271**
المطلب الثالث:رفض الموازنة ونتائجه:	**272**
المبحث الثالث: الإجازة البرلمانية ونتائجها:	**275**
أولاً: مبدأ تخصيص الاعتمادات:	**275**
ثانياً: القيمة الحقوقية للإجازة البرلمانية:	**277**
ثالثاً: نتائج تأخر الإجازة البرلمانية:	**278**
الفصل الثالث تنفيذ الموازنة العامة	**281**
المبحث الأول مفهوم تنفيذ الموازنة العامة	**285**
المبحث الثاني تنفيذ النفقات والإيرادات العامة	**289**
المبحث الثالث مشكلات تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة والحلول اللازمة لتجاوز هذه المشكلات	**297**
أولاً: مشكلات تنفيذ الموازنة:	**297**
ثانياً: بعض الحلول لتجاوز هذه المشكلات:	**299**

الفصل الرابع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة	305
المطلب الأول الرقابة الداخلية الفرع الأول: مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي	309
- مفهوم الرقابة الداخلية	311
أولاً : الرقابة الداخلية مفهومها الواسع:	311
ثانياً : أهمية الرقابة الداخلية	311
ثالثاً: ميزات الرقابة الفعالة :	313
- آلية الرقابة:	313
- التطور التاريخي للرقابة الداخلية:	314
أولاً : في الشريعة الإسلامية والعصرين الأموي والعباسي:	314
ثانياً : في التشريع السوري:	316
الرقابة الداخلية وتطبيقاتها في عصر الإسلام.	318
المطلب الثالث :الرقابة الداخلية في فرنسا	321
-المراقب المالي:	322
-المفتش المالي العام:	331
أولاً : تنظيم التفتيش المالي:	331
ثانياً : ميدان رقابة التفتيش المالي وآليته :	332
المبحث الثالث الرقابة الخارجية	335
المطلب الأول رقابة الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش :	340
أولاً- تعريف و تكوين الهيئة:	340
ثانياً- أهداف و اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش :	342
ثالثاً- الجهات التي تمارس الهيئة اختصاصاتها لديها:	345
المطلب الثاني :الجهاز المركزي للرقابة المالية	352

أولاً: تعريفه:	352
ثانياً : تشكيله:	353
ثالثاً : اختصاصاته:	303
رابعاً : المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز :	356
خامساً : ربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب :	356
سادساً: الأسباب الموجبة لربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب :	357
المطلب الثالث :الرقابة التشريعية	366
- إقرار الموازنة:	368
- الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة :	383
- الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة في القطر العربي السوري :	383
ا- الرقابة التشريعية المرافقة على تنفيذ الموازنة :	383
ب - الرقابة التشريعية اللاحقة :	387
المطلب الرابع: الرقابة بواسطة هيئة مستقلة	398
§ -1- محكمة المحاسبات الفرنسية:	398
2- آلية عمل المحكمة المستقبلي:	405
§-2- ديوان المحاسبة الأردني:	426
المطلب الأول : التطور التاريخي للرقابة المالية في الأردن	427
أولاً: التطور التاريخي للرقابة المالية في الأردن	427
ثانياً : الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة :	431
المطلب الثاني:الرقابة المالية و اختصاصات الديوان و علاقته بالسلطتين التشريعية و التنفيذية وتطبيقاته	433
§-3-رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية:	443
*أولاً: نشأة الرقابة المالية العليا وتطورها في مصر:	445
* ثانياً : التعريف بالجهاز وتكوينه والجهات الخاضعة لرقابته :	446

- الخاتمة :	**460**
§-4-رقابة ديوان المحاسبة اللبناني:	**462**
المبحث الأول تنظيم ديوان المحاسبة والجهات الخاضعة لسلطانه	**463**
{1} - تبعية ديوان المحاسبة ومدى استقلاله:	**465**
{2}- تكوين ديوان المحاسبة اللبناني:	**466**
{3}-حصانات أعضاء ديوان المحاسبة وامتيازاتهم:	**468**
{4}- الهيئات التي تخضع لرقابة الديوان:	**469**
المبحث الثاني اختصاصات ديوان المحاسبة اللبناني	**471**
{1}- الرقابة الإدارية المسبقة:	**473**
{2}- الرقابة الإدارية المؤخرة:	**474**
{3}- رقابة الديوان القضائية على الحسابات:	**475**
-{4} رقابة الديوان القضائية على الموظفين:	**477**
المبحث الثالث أصول المحاكمة أمام ديوان المحاسبة اللبناني	**481**
{1}- خصائص إجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة :	**481**
{2}- الطعن بقرارات ديوان المحاسبة بطريقة إعادة النظر	**482**
{3}- الطعن بقرارات ديوان المحاسبة بطريق النقض:	**483**
الخاتمة	**484**
بعض النماذج التقويمية للمسائل:	**485**
المسائل الخاصة بأسلوب القطع والإتمام	**485**
المسائل الخاصة بعقد نفقة	**487**
مسائل تطبيقية على محكمة ديوان المحاسبات:	**492**
الملاحق	**499**

ملحق رقم {1} دراسة مقارنة بين القانون المالي الأساسي لعام 1967 والقانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006	**501**
أولاً - القانون المالي الأساسي وتعديلاته الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967	**502**
ثانياً- القانون المالي الأساسي وتعديلاته الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006	**512**
ملحق رقم {2} قانون الموازنة العامة للدولة لعام 2008	**525** **526**
المصطلحات العربية	**533**
المصطلحات الأجنبية	**545**
المراجع العربية	**551**
المراجع الأجنبية	**553**

مقدمة:

إن من أهم التحديات التي تواجه مسألة التنمية في عصر العولمة، وخاصة في ظل الأزمة المالية الحالية؛ إيجاد الموارد العامة وتوجيهها في قنوات الإنفاق حسب أولويات الخطة من ناحية وتأمين متطلبات دور الحكومة التدخلي من ناحية ثانية؛ بما في ذلك ضخ الأموال العامة في مفاصل القطاعات المالية ,والمصرفية،لا سيما وأن الحكومات أصبحت في ظل الأزمة الحالية مصدراً مهماً لرأس المال واللاعب الرئيس لوقف انهيار النظام المالي العالمي.

وإن من أهم أسباب تطور الإدارة العلمية الحديثة في الدولة المعاصرة؛هو تحديد نشاطاتها بصورة مسبقة،ضمن إطار برنامج مالي،يسير مصالحها،ويحقق أهدافها، وذلك عن طريق الاستخدام الأمثل للطاقات المادية والبشرية.

وتعدّ الموازنة الوسيلة الأساسية التي تستطيع من خلالها الدولة تحقيق أهدافها عن طريق ما تنفقه من أموال، وتجبيه من إيرادات .

من هنا نجد أن للموازنة العامة أهمية كبيرة في حياة الدولة من الناحية السياسية،والاقتصادية،والاجتماعية .

حيث تكمن أهمية الموازنة من الناحية السياسية من حيث إنها تترجم بالأرقام برنامج عمل الحكومة خلال فترة زمنية محددة،وتعبر عن إمكانات الدولة واتجاهاتها العامة، كما أنها الورقة الديمقراطية التي يستطيع من خلالها الشعب تحقيق رقابة شاملة ودائمة على نظام الحكومة بهدف الحفاظ على الأموال العامة؛عن طريق ممثلي في مجلس الشعب؛الذي منح سلطة إقرار الموازنة،وإجراء التعديلات عليها عن طريق لجنة الموازنة والحسابات في المجلس.

أما أهمية الموازنة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية،فتبدو من خلال العمل على توزيع الدخل القومي بين طبقات المجتمع المختلفة، وتأثيره على ثروة الأفراد عن طريق اقتطاع جزء من أموالهم يكون إيراداً عاماً يعاد توزيعه على شكل نفقات عامة تخدم الجميع،وتساهم في تحسين المستوى المعاشي للمواطن.

لقد تطور مفهوم الموازنة العامة تبعاً لتطور مفهوم الدولة،واتساع نشاطاتها، وتعقدها،وباتت الأداة القانونية التي تجيز ممارسة الدولة لصلاحياتها ضمن حدود الشرعية التي يرسمها ممثلي الشعب،ويصدق من خلالها على عمل السلطة التنفيذية.

وقد خطا الاقتصاد الوطني خلال الفترة الواقعة بين عامي **1970-2009** خطوات متقدمة ومتطورة، على طريق تحقيق أهدافه في توطيد الاستقرار السياسي والاقتصادي،والارتقاء بمستوى الخدمات الاجتماعية والجماعية والشخصية،ورفع المستوى المعاشي،وإصدار التشريعات المالية التي تهدف إلى تشجيع الاستثمار، وترسيخ مبدأ التعددية الاقتصادية،وتحقيق العدالة الاجتماعية.

تميزت المالية العامة في سورية على مدى عدة عقود بضغط كبير لزيادة الإنفاق العام،سواء كان لتلبية متطلبات الدفاع عن الوطن في وجه عدوان صهيوني مستمر،

أو لتلبية متطلبات التنمية الاقتصادية بشقيها: شق الإنفاق على إقامة البينة التحتية من مرافق وخدمات مختلفة،وشق تنمية الاستثمار الحكومي المباشر في القطاع الاقتصادي لدفع عملية التنمية،أو لتلبية متطلبات التنمية الاجتماعية، أو بفعل عوامل إضافية مثل تضخم الأجهزة الحكومية المختلفة،والإنفاق غير الرشيد في الكثير من الجوانب، أما الآن فيتجه الاقتصاد السوري بخطى ثابتة نحو الانخراط في خضم الاقتصاد العالمي، وذلك من خلال الانفتاح على الاستثمار الخارجي المباشر، وتحسين البيئة الجاذبة للاستثمار،وزيادة دور القطاع الخاص في الاقتصاد التحرير المتدرج للتجارة الخارجية، التوجه نحو تشجيع التصدير، اتخاذ إجراءات باتجاه التحرير في السياسة السعرية، الانفتاح المصرفي مع الخارج تدريجياً، توحيد أسعار الصرف تدريجياً ضمن خطة مبرمجة والمحاولات الجارية لإصلاح القطاع العام ، إن هذا الانفتاح تقف في وجهه تحديات يقتضي عدم الاستهانة بها، وتتطلب وضع مجموعة واسعة من السياسات الاقتصادية الكلية،يأتي في مقدمتها رسم سياسة ضريبية تتناسب مع التوجهات الجديدة ، بحيث لا تتعارض مضامينها، أو نتائجها مع أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية، وعلى هذا يمكن القول أن الهدف النهائي للنظام الضريبي الذي نتوخاه ليس فقط تأمين الموارد المالية للدولة، وإنما أيضاً تفعيل عملية التنمية، وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد السوري في ظل تحديات تدق بابه، تتمثل أولاً بالمنافسة القادمة من خلال موجبات الشراكة العربية والشراكة مع أوروبة، ثم من خلال العولمة وفتح الأسواق التي تشكل التحدي النهائي الذي لابد من مواجهته.

ويشكل علم المالية اليوم المحور الأساس لنشاط الدولة الاقتصادي المالي؛ الذي يعمل على الكشف عن العوامل المؤثرة في مختلف الوسائل المالية ويتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بالنفقات العامة أو سعيها لحصول على الإيرادات العامة بالقدر الذي يكفي لتغطية هذه النفقات، ووضع برنامج محدد ضمن وثيقة تعبر عن خطة مالية شاملة وتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة زمنية معينة هي السنة عادة.

فالمالية العامة تشكل دراسة متكاملة لكافة الظواهر المالية، وتجري وفق أسلوب علمي وعقلاني لاستخلاص القواعد العامة؛ التي يهتدى بها عند دراسة هذه الظواهر.

وقد دفعني إلى تأليف هذا الكتاب المقرر لطلاب السنة الثالثة في كلية الحقوق عدة عوامل،منها:

1- واجبي كأستاذ جامعي، عليه أن يهيئ ما يلزم من الكتب والمراجع العامة لطلابه، وأن يضعهم باستمرار في صورة أحدث المؤلفات والأبحاث والتشريعات التي تنتشر في العالم في هذا المجال.

2- تطوير القوانين والتشريعات المالية وتحديثها، ومنها قانون ضريبة الدخل رقم /85/ لعام 1949 وقانون الموازنة وغيرها في ظل مسيرة التصحيح، وتوجيهات السيد الرئيس بشار الأسد لضرورة تحديث القوانين وتطويرها من خلال وضع أسس علمية ثابتة للسياسة المالية، في وقت اتسم بالاستقرار السياسي الذي كان أساساً لانطلاق عملية تنموية شاملة، جعلت من سورية الحديثة دولة تتطلع بثقة تامة إلى مستقبلها، وتخطو خطوات سريعة نحو التقدم والبناء، وذلك من خلال الاعتماد على الذات، وتشجيع الاستثمار العقلاني والشامل للثروات وترشيد الإنفاق والاستهلاك والتعددية الاقتصادية، التي أفسحت المجال كاملاً أمام جميع المواطنين للمساهمة في عملية البناء والتنمية لأن الوطن كما قال سيادته بحاجة لنا جميعاً عقولنا وجهودنا، وعلينا أن نستمر في بناء هذا البيت الذي نعيش فيه، ونقوي أركانه، كل منا في مجاله .

وذلك من خلال:

- إعداد سليم للموازنة، وتأمين الكوادر الفنية ذات الكفاءة العالية من المختصين بالعلوم المالية والإدارية.
- تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة للدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسؤولياته.

3- تدعيم عمل الأجهزة والمؤسسات المالية، وتقويمها.

4- تطوير وتحديث النظام المالي في القطر العربي السوري.

5- صدور التشريعات الضريبية الحديثة، وخاصة القانون رقم /24/ لعام 2003 المتعلق بضريبة الدخل وتعديلاتته بموجب القانون رقم 33 لعام 2009 والمرسوم رقم /51/ لعام 2006.

6- الشعور العميق بندرة المؤلفات في هذا المضمار، والفراغ الكبير الذي تعاني منه المكتبة الحقوقية بشكل خاص، والسورية بشكل عام.

في هذا الصدد، والإيمان الراسخ بأن الوقت قد حان لإرساء قواعد فقه مالي عربي يساير التطورات التي حدثت في القطر العربي السوري في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتي تعد عملاً جباراً تم في وقت نسبياً، والتي أرست قواعدها الحركة التصحيحية المباركة.

ويتميز الكتاب الجديد بالأمور التالية:

1- نظرة شمولية تعتمد على الاختصاص المفيد لأهم النظريات والمفاهيم الأساسية المعروفة في نطاق المالية العامة.

2- عرض المعلومات بشكل مبسط، بعيداً عن التعقيدات الفنية، بحيث تكون في متناول القراء بمختلف مستوياتهم التخصصية.

3- يتناول الكتاب أحدث التشريعات المالية التي صدرت بعد الحركة التصحيحية.

4- اعتماد أسلوب النظم المقارنة.

أما بالنسبة للتنظيم الفني لهذا الكتاب، فهو يقسم إلى فصل تمهيدي وبابين رئيسين.

-تضمن الفصل التمهيدي الحديث عن استراتجية الموازنة العامة.

-ويتناول الباب الأول الحديث عن الموازنة العامة للدولة، حيث يتركز البحث على المالية العامة، من حيث نشوء فكرة الموازنة- وتعريفها وخصائصها- والمبادئ الأساسية للموازنة، ومدى انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة.

-أما الباب الثاني فقد خصص للحديث عن مراحل الموازنة {دورة الموازنة} من حيث الإعداد والتصديق والتنفيذ والرقابة على تنفيذ الموازنة.

ويحتوي الكتاب في النهاية على قائمة بأهم المصطلحات المالية العربية والأجنبية.

والله أسأل أن أكون قد وُفقت في تحقيق الفائدة المرجوّة في وقت اتسم بالتغيرات المفاجئة في المنطقة، وشهد استقراراً سياسياً في قطرنا.

الفصل التمهيدي

استراتيجية الموازنة في سورية

الباب الأول

التعريف بالموازنة العامة للدولة والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها

الفصل الأول

طبيعة الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول
مفهوم الموازنة العامة للدولة

المطلب الأول : نشوء فكرة الموازنة و تطبيقها في سورية

أولاً ـ نشوء فكرة الموازنة في العالم وتطورها التاريخي:

ثانياً ـ تطبيق فكرة الموازنة في القطر العربي السوري:

المطلب الثاني ـ تعريف الموازنة العامة , وخصائصها الرئيسة

أولاً ـ تعريف الموازنة العامة للدولة.

ثانياً ـ خصائص الموازنة.

1. الموازنة خطة.
2. الموازنة خطة مالية.
3. الموازنة سنوية .
4. الموازنة تصدر بصك تشريعي.
5. الموازنة تقدير وتخمين لمضمونها .
6. الموازنة إجازة مسبقة .
7. الموازنة تحقق أهداف الدولة

الفصل التمهيدي
استراتيجية الموازنة في سورية

-ومن خلال دراسة تطور حجم الموازنة العامة يلاحظ أن التحول الأساس في زيادته بدأ مع بداية الخطط الخمسية للتنمية منذ الخطة الخمسية الأولى (1961 - 1965)، والذي شهد اعتمادات طموحة للتنمية منذ الخطة الخمسية الثالثة (1971 - 1975)، وما تلا ذلك من خطط تنموية حققت وتحقق وتائر عالية للتنمية،وزيادة في الإنتاج والناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى تلبية متطلبات الإنفاق العام الجاري لاسيما تغطية متطلبات الدفاع الوطني، والتوسع في السياسات التعليمية والصحية، وخدمات الشعب،ومتطلبات الوظيفة الاجتماعية؛ التي تتميز بها السياسة المالية والاقتصادية في سورية لصالح المواطن، وما يلقي ذلك من أعباء متزايدة على الموازنة العامة للدولة.

ومما لا شك فيه فإن تطور المتغيرات الإجمالية للاقتصاد الوطني خلال الفترة (1970 - 2009) بالمقارنة مع تطور حجم الموازنة العامة للدولة إنفاقاً وإيراداً؛ اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون المالي الأساسي للدولة؛الذي يعكس الوقائع والتوجهات والسياسات لتطور الموازنة العامة للدولة في سورية.

فقد ازداد الإنتاج الإجمالي بالأسعار الجارية من:

- (10.4) مليار ل.س عام 1970 إلى (1411) مليار ل.س عام 1998، أي بمقدار (136) ضعفاً. ثم بلغت (331324) عام 2009.
- كما أن الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ازداد من (6.8) مليار ل.س عام 1970 إلى (796) مليار عام 1998 أي: مقدار (117) ضعفاً.
- في حين تطور حجم الاعتمادات النهائية للموازنة العامة للدولة من مبلغ (2.787) مليار ل.س عام 1970 إلى (237.300) مليار ل.س عام 1998 أي بمقدار (85) ضعفاً،إلى {600} مليار عام 2008 , إلى {685} مليار عام 2009 وهي موزعة بين أرقام الإنفاق العام الجاري الذي يمثل **59,9%**

،وأرقام الإنفاق الاستثماري الذي يبلغ **40,1**% ويلاحظ أن هناك ثمة زيادة في الرواتب والأجور في القطاع الإداري بنسبة 27,2% في موازنة عام 2009 علماً أن كتلة الرواتب والأجور تشكل نسبة 35,4% من اعتمادات الإنفاق الجاري . أما النفقات التحويلية فتشكل 14,2% من إجمالي اعتمادات الإنفاق الجاري لعام 2009. كما تشكل اعتمادات الديون 19.15% من اعتمادات الإنفاق الجاري لتسديد خدمات الدين العام،وبعض قطاعات الضمان الاجتماعي . وهناك جدول يوضح توزيع اعتمادات موازنة عام 2009:

فيما يلي جدول يبين توزيع اعتمادات موازنة عام 2009 للإنفاق الجاري والاستثماري حسب التبويب الوظيفي للموازنة العامة للدولة:

{الأرقام بمليارات الليرات السورية}

البيان	اعتمادات الإنفاق الجاري	النسبة المئوية	اعتمادات المشاريع الاستثمارية	النسبة المئوية	مجموع الاعتمادات الجارية والاستثمارية	النسبة المئوية
الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية	265,7	64,7%	75.3	27.35%	340427	49.7%
الخدمات الاقتصادية	119,8	29,2%	143,0%	52%	262,9	38,7%
اعتمادات غير موزعة	25	6.1%	56,7	20.65%	81,7	11,92%
مساهمة الدولة في تثبيت الأسعار	25	-	-	-	25	-
رؤوس الأموال لجهات القطاع العام الاقتصادي	-	-	1	-	1	-
المجموع	**410**	**100%**	**275**	**100%**	**685**	**100%**

- وتطورت الموارد المحلية الذاتية خلال تلك الفترة من (1.6) مليار. ل.س عام 1970 إلى(205) مليار ل.س عام 1998 أي بمقدار (128) ضعفاً. إلى {600} مليار عام 2008 و{685} مليار عام 2009 وبذلك نلاحظ:

- ارتفاع نسبة مجموع الموارد المحلية إلى الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق من {17,8%} عام 2008 إلى {19%} عام 2009.
- أما العجز المقدر في موازنة عام 2009 يقارب 226 مليار ل,س أي بنسبة 32% من إجمالي الموازنة العامة مقابل {192} مليار ل.س عام 2008 أي بنسبة 32% من حجم الموازنة.
- كما أن مؤشر زيادة إجمالي الموازنة العامة للدولة خلال السنوات الثلاث الأخيرة {8% لعام 2006},{19% لعام 2007},{2% لعام 2008},{14,5% لعام 2009}.

وتشير النتائج تحليل تطور هذه البيانات إلى التطور الكبير في الإنتاج والناتج خلال تلك الفترة، ومواكبة تطور حجم اعتمادات الموازنة العامة للدولة إيراداً وإنفاقاً لتطور الإنتاج والناتج المحلي الإجمالي.

-وبهدف دراسة وتحليل تطورات الإنفاق العام والإيرادات في الموازنة العامة للدولة في سورية و منعكساتها في السياسات المالية والنقدية، نبين فيما يلي تحليلاً للبيانات المالية لتطور الموازنة العامة للدولة في سورية إنفاقاً وإيراداً خلال الفترة من عام (1980 - 2009):

أولاً ـ تطور الموازنة العامة للدولة إنفاقاً وإيراداً:

أ ـ في مجال الإنفاق العام:

تطور حجم اعتمادات الموازنة العامة للدولة من مبلغ (29.732) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (685) مليار ل.س عام 2009، حيث بلغت نسبة الزيادة في اعتمادات الموازنة العامة للدولة خلال هذه الفترة (698%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (12.24%).

ومن تحليل الاعتمادات الإجمالية إلى مكوناتها، يتبين أن اعتمادات العمليات الجارية تطورت من مبلغ (147.878) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (117.700) مليار ل.س عام 1998 أي بنسبة زيادة مقدارها (691%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (12.18%).

كما تطورت اعتمادات المشاريع الاستثمارية من مبلغ (14.854) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (119.600) مليار ل.س عام 1998، أي بنسبة زيادة مقدارها (705%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (12.28%).

أما الإنفاق العام الفعلي بشقيه (الجاري والاستثماري) فقد تطور من مبلغ (24.191) مليار ل.س في عام 1980 إلى مبلغ (210.087) مليار ل.س عام 1998 بنسبة زيادة مقدارها (768%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (12.76%)، كما ازدادت نسبة الإنفاق العام الفعلي إلى إجمالي اعتمادات الموازنة من (81.36%) عام 1980 إلى (97.66%) عام 1994 وإلى (88.53%) عام 1998.

وقد واكب تطور الإنفاق العام تطوراً في الإيرادات المحلية المحصلة (الإيرادات المحلية المحصلة (إيرادات جارية + إيرادات استثمارية) إذ بلغت هذه الإيرادات عام 1980 (13.265) مليار ل.س،وارتفعت إلى مبلغ (204.550) مليار ل.س عام ،1998 وذلك بنسبة زيادة مقدارها (1442%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (16.41%).

ويعكس هذا التطور مجمل التطورات الاقتصادية والاجتماعية لاسيما زيادة حجم الإنتاج في سورية،والتوسع في الأنشطة الاقتصادية، ومنعكسات تعديل وتوحيد سعر صرف العملات الأجنبية تدريجياً ضمن خطة مبرمجة، والسياسات المالية والنقدية لتشجيع زيادة الإنتاج والاستثمار والاستمرار بخطوات تحرير التجارة الخارجية تدريجياً نتيجة القرارات الاقتصادية، والإجراءات المتخذة تباعاً خلال الفترة المشار إليها،مما أدى إلى زيادة الإيرادات المحلية الجارية.

ويتبين من تحليل البيانات المالية والإحصائية عن الفترة المذكورة منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي ما يلي:

تطورت نسبة الإنفاق العام الفعلي إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتباين هذا التطور في السنوات المتعاقبة من خلال التموجات تبعاً لحالات الركود،أو الرخاء الاقتصادي للفترة (1980 - 1998) وذلك بسبب التطورات المالية والاقتصادية المحلية والعربية والدولية،والتي انعكست على الاقتصاد السوري من جهة، إضافة إلى الظروف المناخية،وأوضاع المواسم الزراعية من جهة أخرى.

-وتشير البيانات إلى أن نسبة الإنفاق العام في الموازنة العامة للدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفعت من (24.42%) عام 1988 إلى (26.40%) عام 1998.

ومن المناسب هنا الوقوف على نتائج مكونات الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري؛ للتعرف على اتجاهات سياسات الموازنة خلا تلك الفترة:

تطور الإنفاق الجاري الفعلي من مبلغ (15.161) مليار ل.س عام 1980 إلى (115.791) مليار ل.س عام 1998 أي: بزيادة (7.7) ضعفاً خلال هذه الفترة، وبنسبة زيادة قدرها (664%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (11.95%)، علماً أن جزءاً كبيراً من الإنفاق الجاري يأخذ الصفة الإلزامي، حيث مستلزمات الدفاع والتعيين الإلزامي والتوسع في السياسات التعليمية المجانية والخدمات الصحية والمجانية، وسياسة الدعم والإعانات لأسباب اجتماعية واقتصادية.

-ويشير تحليل البيانات الإحصائية إلى زيادة نسبة الإنفاق على التعليم بكافة مراحله من (8.99%) عام 1980 إلى (18.82%) عام 1998، وإلى (22.18%) عام 2000 من الإنفاق الجاري يضاف إلى ذلك الإنفاق على المشاريع الاستثمارية لهذا القطاع؛ بنسبة زيادة الإنفاق نسبة (4.92%) من إجمالي الإنفاق الاستثمارية عام 2000.

وكذلك زيادة نسبة الإنفاق على الخدمات الصحية من (1.39%) عام 1980 إلى (5.93%) عام 1998، وإلى (7.43%) عام 2000، من الإنفاق الجاري يضاف إلى ذلك الإنفاق على المشاريع الاستثمارية لهذا القطاع بنسبة (2.15%) من إجمالية الإنفاق الاستثماري عام 2000 وعلى الرغم من أهمية الإنفاق في قطاعات التربية والتعليم والصحة في تنمية الإنسان؛إلا أن الاستمرار بتقديم هذه الخدمات المجانية مع تزايد عدد المستفيدين منها،وارتفاع تكاليفها لاسيما في قطاع الصحة بسبب دخول تقنيات حديثة غالية في الممارسة الطبية، يستوجب مشاركة القادرين في المجتمع على تحمل تكاليف هذه الخدمات تدريجياًً كسبيل لتحسين وترشيد هذه الخدمات، وحصر مجانيتها على الفئات الفقيرة وأصحاب الدخل المحدود.

-كما تطور الإنفاق الفعلي على اعتمادات المشاريع الاستثمارية من مبلغ (9.030) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (94.296) مليار ل.س في عام 1998 وبحوالي (10) أضعاف وبنسبة زيادة (944%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (13.92%).

ويشير هذا التطور الكبير إلى كفاءة تخصيص الموارد من خلال توجيهها نحو المشاريع التنموية لبناء قاعدة اقتصادية متينة. وذلك فضلاً عن الاستثمارات في

القطاعات الأخرى الخاص والمشترك والتعاوني. وكذلك الاستثمارات في القطاع النفطي من قبل شركات عقود الخدمة بحدود (400 - 600) مليون دولار سنوياً في السنوات الخمس الأخيرة.

-ويشير تحليل البيانات الإحصائية المتعلقة بالتركيب الهيكلي للإنفاق الاستثماري،حسب القطاعات الاقتصادية؛خلال الفترة المذكورة إلى زيادة نسبة الإنفاق على المشاريع الاستثمارية المخصصة للقطاعات السلعية إلى إجمالي الإنفاق الاستثماري حيث ازدادت من (48.65%) في عام 1980 إلى (55.40%) عام 1998، علماً بأن الإنفاق الاستثماري على القطاعات السلعية ازداد بنسب أكبر في بعض السنوات بسبب زيادة الإنفاق على بعض القطاعات،وخاصة قطاعات الري والكهرباء والصناعة.

أما بالنسبة للإنفاق على القطاعات المرتبطة بالقطاعات السلعية، فيلاحظ تغير نسبة هذا الإنفاق إلى إجمالي الإنفاق الاستثماري من (23.35%) في عام 1980 إلى (19.04%) عام 1998،علماً بأنه تم انخفاض نسبة الإنفاق الفعلي على القطاعات المرتبطة بالقطاعات السلعية في بعض السنوات بسبب الاستثمارات الكبيرة التي وظفها القطاع الخاص في هذه القطاعات؛ لاسيما قطاع النقل، وقطاع التجارة.

وأما بالنسبة للإنفاق على القطاعات الخدمية فقد ارتفعت نسبتها إلى إجمالي الإنفاق الاستثماري من (28%) عام 1980 إلى (30.62%) عام 1990، ثم انخفضت إلى (24.92%) عام 1998؛وذلك لتأمين متطلبات الخدمات الأساسية،لاسيما في مجالات مياه الشرب والصرف الصحي، وغيرها...

وعلى الرغم من أهمية الاستثمارات في هذه القطاعات؛ فإن ارتفاع نسبتها إلى إجمالي الإنفاق الاستثماري يشكل عبئاً على الموازنة العامة للدولة، سواء كانت هذه الاستثمارات ممولة بقروض خارجية، أو بتمويل محلي؛ نظراً لأنه يقع على عاتق الموازنة العامة للدولة حالياً تسديد خدمة الدين العام الخارجي (قروض + فوائد).

ب - في مجال الإيرادات العامة:

تتكون موارد الموازنة العامة للدولة من مصادر رئيسية، أهمها:

- الإيرادات النفطية، والتي تشكل وسطياً حوالي (41.63%) من الإيرادات المحلية عام 1998 (بعد انخفاض أسعار النفط في الأسواق الدولية).

ـ الرسوم الجمركية، والتي تشكل وسطياً حوالي (8.28%) من الإيرادات المحلية و(13.02%) من إيرادات الضرائب والرسوم،وذلك استناداً لبيانات عام 1998.

ـ الضرائب على الدخل،والتي تشكل وسطياً حوالي (32.3%) من الإيرادات المحلية رغم الإعفاءات الواسعة في التشريع الضريبي النافذ التي تبلغ بحدود (60%) من الناتج المحلي الإجمالي ومن ضمنها ضرائب الدخل على الشركات النفطية.

ـ الإيرادات الاستثمارية،ولاسيما الفوائض الاقتصادية لجهات القطاع العام الاقتصادي،والتي تشكل وسطياً (29.9%) من الإيرادات المحلية ومن ضمنها فوائض الشركات النفطية.

مع الإشارة إلى أن الإيرادات النفطية التي تشمل (ضرائب دخل أرباح على الشركات النفطية ـ فوائض اقتصادية للشركات النفطية ـ أتاوة الحكومة «حق الدولة» ـ فروقات أسعار المحروقات) تدخل ضمن الإيرادات الضريبية وغير الضريبية،وتتراوح نسبتها خلال السنوات (1980 ـ 1998) بين (32 ـ 47%) من إجمالي الإيرادات المحلية.

1ـ الإيرادات الضريبية:

من تحليل الإيرادات الضريبية الفعلية خلال الفترة (1980 ـ 1998) يتبين ما يلي:

ـ ازدادت تحصيلات الإيرادات الضريبية الفعلية من مبلغ (5.707) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (130.043) مليار ل.س في عام 1998 بنسبة زيادة مقدارها (2179%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (18.96%).

ـ ارتفعت نسبة تحصيلات الإيرادات الضريبية الفعلية إلى إجمالي الإيرادات المحلية الفعلية من (43.02%) عام 1980 إلى (63.58%) في عام 1998.

أما نسبة هذه الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد ارتفعت من (11.13%) عام 1980 إلى (16.34%).

وتشير البيانات الإحصائية أن نسبة تمويل الإيرادات الضريبية الفعلية إلى الإنفاق العام الفعلي ارتفعت من نسبة (23.59%) عام 1980 إلى (61.90%) في عام 1998 ويدل ذلك على الزيادة المطردة في الجهد الضريبي لتمويل متطلبات الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري خلال الفترة المذكورة رغم عدم كفاية

الموارد المحلية المتاحة لتغطية متطلبات الإنفاق العام ، وضرورة تقليص فجوة العجز.

2- الإيرادات الاستثمارية:

ازدادت الإيرادات الاستثمارية الفعلية من مبلغ (7.558) مليار ليرة سورية عام 1980 إلى مبلغ (55.113) مليار ليرة سورية في عام 1998 بنسبة زيادة مقدارها (629%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (11.67%).

وتتكون الإيرادات الاستثمارية من:

- إيرادات الفوائض الاقتصادية للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة،وقد ازدادت من (7.280) مليار ليرة سورية عام 1980 إلى مبلغ (52.508) مليار ليرة سورية عام 1998 بنسبة زيادة مقدارها (621%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (11.60%).

- إيرادات الفنادق والتي بدأت عام 1985 بمبلغ قدره (45) مليون ليرة سورية وازدادت إلى مبلغ (455) مليون ليرة سورية في قطع حسابات الموازنة عام 1998 بنسبة زيادة مقدارها (911%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (19.48%).

- إيرادات التمويل الذاتي للوحدات الإدارية المحلية،وقد ازدادت من مبلغ (278) مليون ليرة سورية عام 1980 إلى مبلغ (2.150) مليار ليرة سورية عام 1998 بنسبة زيادة مقدارها (673%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (12%).

أما نسبة الإيرادات الاستثمارية الفعلية إلى الناتج المحلي الإجمالي،فقد انخفضت من (14.74%) عام 1980 إلى (6.93%) في عام 1998، ويعزى انخفاض هذه النسبة إلى عدة عوامل:

1- إن إيرادات الشركة السورية للنفط خلال الفترة (1980 - 1985) كانت تورد بكاملها كفوائد إلى صندوق الدين العام، وأصبحت بعد ذلك تورد بشكل ضرائب وفوائض، الأمر الذي أدى إلى زيادة حصيلة الضرائب والرسوم، وتخفيض حصيلة الفوائض الاقتصادية بالمقابل.

2- تحقق خسائر متراكمة لدى بعض مؤسسات وشركات القطاع العام،حيث بلغت الخسائر الفعلية المتراكمة لدى بعض مؤسسات وشركات القطاع العام حوالي

(71.627) مليار ليرة سورية؛ وفقاً لنتائج الميزانيات الختامية المنجزة لغاية عام 1998 وذلك بعد استبعاد الخسائر التي تم تسديدها من الموازنة العامة للدولة خلال السنوات (1988 ـ 1998) والبالغة نحو (38.845) مليار ليرة سورية.

مع الإشارة إلى أنه إلى جانب الخسائر الفعلية المشار إليها أعلاه،يجب إضافة دعم منتجات بعض المؤسسات والشركات، ولاسيما المشتقات النفطية، ويؤكد ذلك نتائج دراسة الموازنات التقديرية للشركات النفطية عن عام 1999 حيث بلغ دعم المشتقات النفطية المباعة لغير شركة محروقات بحدود (15.462) مليار ليرة، سورية كما أظهرت مشاريع الموازنات التقديرية لجهات القطاع العام الاقتصادي لعام 2000 خسائر تجارية مقدرة بنحو (45.608) مليار ليرة سورية، لحظ في مشروع الموازنة العامة للدولة مبلغ (36.578) مليار ليرة سورية لتسديد جزء من هذه الخسائر المقدرة.

3- تدني ريعية رأس المال المستثمر لدى بعض المؤسسات والشركات والمنشآت العامة،حيث بلغ إجمالي رؤوس الأموال المستثمرة لدى بعض الجهات القطاع العام الاقتصادي من واقع الميزانيات الختامية المنجزة لغاية عام 1998 نحو (400) مليار ليرة سورية،وبلغ فائض الموازنة المقدر لدى هذه المؤسسات والشركات لعام 2000 نحو مبلغ (43.373) مليار ليرة سورية،وإذا ما تم استبعاد رؤوس الأموال المستثمرة وفائض الموازنة المقدر لبعض المؤسسات والشركات التي تتمتع بحق امتياز الإنتاج، أو تقديم الخدمات، مثل:

- الشركة السورية للنفط.
- الشركة السورية لنقل النفط.
- المؤسسة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية.
- مؤسسة الطيران العربية السورية.
- المصارف المتخصصة.
- مؤسسات التأمينات الاجتماعية.

يتضح انخفاض ريعية الأموال المستثمرة لدى معظم جهات القطاع العام الاقتصادي،حيث بلغ إجمالي رؤوس الأموال المستثمرة للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة بعد استبعاد المؤسسات والشركات المشار إليها أعلاه نحو (243) مليار ليرة سورية، أي أن وسطي عائد رأس المال المستثمر لدى المؤسسات الرابحة هو بحدود (1.8%) مع الإشارة إلى أن العائد يتأثر حكماً بالخسائر المتحققة لدى

بعض جهات القطاع العام الأخرى، وبالتالي ينخفض صافي عائد الاستثمار عن النسبة المشار إليها.

ـ العجز ومصادر تغطيته:

بداية، تجدر الإشارة إلى أنه نظراً لضخامة العجوز التموينية، نتيجة دعم بعض السلع التموينية الحياتية الأساسية؛التي تعود بدايتها إلى عام 1961 والتي بدأت بالتزايد من عام 1974 استناداً إلى قرار القيادة القطرية رقم /24/ تاريخ 1974/11/24 الذي حدد العمل بالبطاقة التموينية بعض المواد الحياتية الأساسية، وتثبيت أسعار بيعها، فقد كان من المتعذر على الموازنة العامة للدولة تحمله، وكان يقتصر سنوياً على رصد جزء يسير من مبالغ العجوز التموينية في اعتمادات الموازنة العامة للدولة، وتغطية جزء آخر من إيرادات الصندوق المعدل للأسعار المحدث بالمرسوم التشريعي رقم /10/ لعام 1980.

وكان في كل عام يظهر نتيجة قطع الحسابات عجز موازنة يضاف إليه عجز تمويني بشكل دائم،ويصدر قانونان لتسديد هذه العجوز (قانون لتسديد عجز الموازنة وقانون لتسديد العجز التمويني) إما سنوي،أو تراكمي لعدد من السنوات وذلك حتى عام 1987، وبدءاً من عام 1988 لم تظهر نتائج قطع الحسابات حتى الآن عجز موازنة؛إلا انه استمر فقط ظهور العجز التمويني الذي ازداد نتيجة عدة عوامل؛ منها:

ـ ارتفاع أسعار المواد التموينية المدعومة المستوردة.

ـ التعديل التدريجي لسعر الصرف للقطع الأجنبي،حيث ارتفع سعر صرف الدولار بالتدريج من (3.95) ل.س إلى (11.25) ثم إلى (23) و(35) ل.س، ووصل إلى (45.50) ل.س في موازنة عام 1998.

ـ الزيادات في أسعار المنتجات الزراعية نتيجة التسعير الإداري والمتعلقة بمستلزمات المواد التموينية المدعومة (القمع والشوندر السكري...).

ـ تزايد عدد السكان المستفيدين من العدم التمويني، القادر منهم وغير القادر، إضافة إلى قنوات التهريب؛ نتيجة رخص الأسعار بالمقارنة مع أسعار الدول المجاورة.

ولأغراض التحليل المالي لابد من إضافة رصي العجز التمويني إلى عجز الموازنة العامة للدولة؛لذلك فإن صافي العجز ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي

قد تطور خلال السنوات (1980 - 1998) من واقع قطع نتائج حسابات الموازنة العامة للدورة وفق ما هو مبين في الجدول التالي:

السنة	نسبة صافي العجز إلى النتائج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية
1980	**18.52%**
1985	**14.64%**
1990	**2.72%**

وفيما يلي جدولاً توضيحي يبين تطور الإيرادات الضريبية في سورية خلال الأعوام 1995 -2006

(بمليارات الليرات السورية)

البيان	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الضرائب والرسوم	إجمالي الإيرادات العامة	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة	العبء الضريبي نسبة (2) إلى (1)	نسبة (2) إلى (3)	نسبة (4) إلى (2)	نسبة (5) إلى (2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1995	571	49.8	162	31.6	18.2	8.7	30.7	63.5	36.5
1996	691	57.4	188.1	36.1	21.3	8.3	30.5	62.9	37.1
1997	745.6	69.3	211.1	48.1	21.2	9.3	32.8	62.9	37.1
1998	790.4	75.5	237.3	52.6	22.9	9.6	31.8	69.7	30.3
1999	819.1	82.7	255.3	59.3	23.4	10.1	32.4	71.7	28.3
2000	903.9	85.9	275.4	64.9	21	9.5	31.2	75.6	24.4
2001	974	115.9	322	91.4	24.5	11.9	36	78.9	21.1
2002	999.5	135.8	356.4	112.7	23.1	13.6	38.1	83	17
2003	1067.3	151.6	420	123.3	28.3	14.2	36.1	81.3	18.7
2004	1203.5	161	449.5	127	34	13.4	35.8	78.9	21.1
2005	1238	176.9	460			14.3	38.5		
2006	1334	191.3	495	159.5	31.8	14.3	38.6	83.4	16.6
ملاحظات	تقديري	تقديري	تقديري	تقديري	تقديري	%	%	%	%

- نلاحظ من خلال الجدول السابق مايلي :
- إن نسبة إجمالي الضرائب و الرسوم في الإيرادات العامة هي نسبة متدنية جداً، فيما إذا قورنت مع دول أخرى، وإذا ما قورنت مع فترة زمنية أخرى .
فقد بلغت نسبة الضرائب من مجمل الإيرادات العامة في سورية في الخمسينات من القرن المنصرم حوالي /90-95%/ وبلغت /96%/ عام /1965/ [1]
وبالتالي يجب العمل على زيادة الموارد الضريبية في سورية ، خاصة أن المشكلة المالية الأساسية في سورية الآن هي مشكلة نقص الإيرادات العامة عموماً و الواردات الضريبية خصوصاً .
* ازدياد في حجم الضرائب والرسوم المباشرة بالنسبة لإجمالي الإيرادات الضريبية، وانخفاض في حجم الضرائب والرسوم غير المباشرة .
فقد بلغت نسبة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الضرائب في عام 1995 حوالي /63.5%/ أما في عام 2006 فتقدر بحوالي /83.4%/ ، والتي تتكون بشكل رئيسي من الضريبة على الشركة السورية للنفط، و قد ساهمت زيادة أسعار النفط في السنوات الأخيرة في ارتفاع حصيلة الضرائب المباشرة ،أما نسبة الضرائب غير المباشرة إلى إجمالي الضرائب في عام 1995 فقد بلغت حوالي /36.5%/ عام، وتقدر بحوالي /16.6%/ في الموازنة التقديرية لعام 2006 .

-نلاحظ أن العبء الضريبي العام في سورية تراوح بين (8.3%-14.3%) من الناتج المحلي الإجمالي ويعدّ من المعدلات المنخفضة بالمقارنة مع بقية الدول، كما نلاحظ من الجدول التالي :

الوحدة: دولار أمريكي

الدولة	نصيب الفرد من الناتج	العبء الضريبي	الدولة	نصيب الفرد من الناتج	العبء الضريبي

[1] - الياس نجمة ، السياسة المالية في سورية ، جمعية العلوم الاقتصادية ،2003 ،ص4.

ألمانيا	**27337**	**45%**	مصر	**1499**	**21%**
إيطاليا	**21393**	**45%**	سورية	**1000**	**16%**
بريطانيا	**22947**	**42%**	الأردن	**1800**	**24%**
الولايات المتحدة	**23946**	**32%**	تركيا	**-**	**23%**
كندا	**22394**	**39%**	فرنسا	**24956**	**44%**
اليابان	**30720**	**30%**	ماليزيا	**6600**	**20%**

الجدول السابق يوضح العلاقة بين نصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي ومعدل العبء الضريبي[2].

جدول يوضح تطور ضريبة أرباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية خلال الأعوام (1995-2006)

(بمليارات الليرات السورية)

البيان	ضريبة الدخل على الارباح	الضرائب على الدخل	إجمالي الضرائب والرسوم	إجمالي الإيرادات	نسبة (1) إلى (2)	نسبة (1) إلى (3)	نسبة (1) إلى (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1995	2.3	7.2	49.8	162	31.9	4.6	1.4
1996	25.9	31.3	57.4	188.1	82.7	45.1	13.8
1997	37.2	43	69.3	211.1	86.5	53.7	17.6
1998	40.9	47.4	75.5	237.3	86.3	54.2	17.2
1999	47.2	53.9	82.7	255.3	87.6	57.1	18.5

[2] المصدر: مجلة الإيكونوميست: ملحق خاص عن العالم سنة 2000 نقلاً عن مجلة الأهرام الاقتصادية المصرية العدد 1617 تاريخ (2000/01/13) نقلا عن: الجليلاتي ، محمد : النظام الضريبي السوري واتجاهات إصلاحه ، دمشق ، جمعية العلوم الاقتصادية السورية ، عام 2000 ، ص 23.

19.1	61.1	88.4	275.4	85.9	59.4	52.5	2000
23.8	66	90.7	322	115.9	84.3	76.5	2001
26.6	69.8	91.4	356.4	135.8	103.7	94.8	2002
25	69.3	91.5	420	151.6	114.7	105	2003
25	69.8	96	449.5	161	117	112.3	2004
24.8	64.4	94.1	460	176.9	121.1	114	2005
25.5	65.9	94	495	191.3	134.1	126	2006
%	%	%	تقديري	تقديري	تقديري	تقديري	ملاحظات

وقد تمت تغطية العجز على الموارد المحلية من المصادر التالية:

1- الإيرادات الخارجية:

تطورت الإيرادات الخارجية الفعلية في الموازنة العامة للدولة من مبلغ (7.240) مليار ل.س عام 1980 إلى مبلغ (13.113) مليار ل.س في قطع حسابات موازنة عام 1998 أي بنسبة زيادة قدرها (81%) وبمعدل نمو وسطي سنوي قدره (3.35%).

ومن الجدير ذكره بهذا الصدد؛ فإن الزيادة في نسبة الإيرادات الخارجية ومعدل النمو المشار إليه تأثرا بشكل كبير بالتعديل التدريجي لسعر الصرف، الذي كان (3.95) ل.س للدولار الأميركي في عام 1980،وأصبح (45.50) ليرة سورية في عام 1998 لذلك إذا ما أخذ بالحسبان حجم الإيرادات الخارجية بالقطع الأجنبي بدلاً من الليرة السورية ـ لاستبعاد أثر تعديل سعر الصرف ـ فيلاحظ انخفاض هذه الإيرادات من مبلغ (1.833) مليار دولار عام 1980 إلى نحو (288) مليون دولار أميركي عام 1998.

ويؤكد انخفاض الإيرادات الخارجية بالقيمة الحقيقية انخفاض نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي من (14.12%) عام 1980 إلى (1.64%) عام 1998،كما أن نسبة صافي العجز بما في ذلك العجز التمويني الفعلي للناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية قد تناقصت من (18.52%) عام 1980 إلى (2.44%) في قطع حسابات موازنة عام 1998.

وبهذا الصدد نشير إلى أن سورية لا تعاني من مديونية خارجية ثقيلة رغم المتأخرات في تسديد بعض الاستحقاقات لحساب بعض المؤسسات والصناديق العربية والدولية الناجمة عن بعض الصعوبات في القطع الأجنبي في عقد الثمانينيات والتي بوشر بوضع الحلول المناسبة تدريجياً، وضمن الإمكانيات المتاحة في السنوات الأخيرة حيث تمت معالجة ديون سورية تجاه الحكومة الفرنسية والبنك الدولي وبعض الدول الأوروبية، والصناديق العربية،ولا زالت مسألة ديون ألمانيا وروسيا وبعض دول أوروبة الشرقية قيد الدراسة والمعالجة...

وبهدف تأمين موارد حقيقية لمواجهة أعباء خدمة الدين الخارجي؛لا بد من توجيه القروض الخارجية باتجاه المشاريع الإنتاجية،لاسيما المشاريع التي من شأنها زيادة القدرات التصديرية في الاقتصاد الوطني،حيث إنه لا زال معظم خدمة الدين الخارجي لجهات القطاع العام الاقتصادي ـ إضافة إلى كامل أعباء خدمة الدين للقطاع الإداري ـ يسدد من اعتمادات الموازنة العامة للدولة وذلك إما بسبب قصور دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع الممولة بقروض خارجية،أو أن بعض هذه القروض هي لتمويل مشاريع خدمية، وهذا بالطبع يلقي حتى الآن أعباء ضخمة على عاتق الموازنة العامة للدولة لا يمكن استمرارها من جهة، كما أنه يخرج عن المبادئ الاقتصادية التي توجب تطبيق مبدأ الغنم بالغرم،وبالتالي أن تقوم المشاريع الاقتصادية في جهات القطاع العام الاقتصادي بسداد خدمة الدين من إيرادات مشاريعها،وليس بالاعتماد على الموازنة العامة للدولة وفق ما هو جار في معظم الحالات حالياً، مما نرى معه ضرورة إعادة النظر جذرياً بهذا الوضع...

2ـ القروض الداخلية:

ويقصد بذلك تسديد عجز الموازنة،أو العجز التمويني من مصرف سورية المركزي استناداً إلى أحكام قانون النقد الأساسي ـ بسندات على الخزينة ـ وكما سبق بيانه كان يصدر قانونين لتسديد هذه العجوز (قانون لتسديد عجز الموازنة وقانون لتسديد العجز التمويني) إما سنوي،أو تراكمي لعدد من السنوات،وذلك حتى عام 1987 وبدءاً من عام 1988 لم تظهر نتيجة قطع الحسابات عجز الموازنة إلا أنه استمر فقط ظهور العجز التمويني،فقد رغم ازدياد هذا العجز إلى مبالغ كبيرة تتجاوز قدرة الموازنة العامة للدولة،أو الاقتصاد الوطني على استمرار تحملها.

وتجدر الإشارة إلى أن الدخل الأنسب هو إعادة النظر بهيكلية الموازنة؛بحيث يحدد حجم الموازنة العامة بحدود الموارد المتاحة،والتي يمكن إتاحتها،وبنسبة عجز لا تتجاوز الحدود الاقتصادية (نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي كحد أقصى) تحاشياً للمنعكسات التضخمية، وبالتالي فإن الموازنة العامة تظهر في جانبيها إيراداً وإنفاقاً السياسات المتبعة، ولا بد لإعادة التوازن من إعادة النظر بهذه السياسات؛بحيث يحدد الإنفاق العام بشكل يغطي الإنفاق الجاري،والاستثماري، والدعم التمويني معاً ضمن حدود الموارد المتاحة فقط،وهذا يتطلب حتماً ترشيد وتخفيض الإنفاق العام من جهة، وتنمية الموارد المحلية الذاتية من جهة أخرى،وضمن حدود تلك الموارد المتاحة فقط،وذلك بهدف تخفيض عجز الموازنة ضمن الحدود الاقتصادية المقبولة؛وصولاً لتحقيق مبدأ وحدة وشمول الموازنة العامة للدولة من جهة، والتوازن الاقتصادي المستهدف من جهة أخرى.

ثانياً ـ سياسات وتوجهات الموازنة العامة للدولة خلال السنوات الأخيرة :

ركزت الموازنة العامة للدولة في سورية خلال السنوات العشر الأخيرة على التوجهات، والسياسات، والمبادئ الرئيسة التالية:

في جانب الإيرادات والنفقات:

1- توحيد سعر صرف الليرة السورية بالنسبة للعملات الأجنبية التي كانت بحدود /16/ سعر صرف، وذلك ضمن خطة مبرمجة، وبصورة تدريجية،حيث أمكن التوصل إلى سعر صرف موحد (السعر المجاور) لليرة السورية في كل من الموازنة العامة للدولة والموازنات التقديرية لجهات القطاع العام الاقتصادي؛اعتباراً من موازنة عام 1998 بواقع (45.5) ل.س ومن ثم بواقع (46.50) ل.س للدولار الأميركي في موازنة عام 1999 وموازنة عام 2000، كما استمر العمل على توحيد سعر صرف الدولار الجمركي، إلا أنه بقي (3) أسعار صرف بمعدل (11.25) ل.س للدولار لمستوردات المواد الأولية والتجهيزات والأدوية والمواد الغذائية و(23) ل.س للدولار لمستوردات المواد نصف المصنعة، (46.50) ل.س للدولار عن مستوردات تم تحريرها والسماح باستيرادها تدريجياً بصورة نظامية، ويستمر العمل على توحيد سعر صرف الدولار الجمركي؛ على أن يتم تخفيض معدلات

التعريفة الجمركية تبعاً لذلك؛للمحافظة على نفس العبء الجمركي دونما زيادة تشجيعاً للإنتاج والتصدير.

2- الاتجاه للتدرج في زيادة حجم اعتمادات الموازنة العامة للدولة وذلك في حدود معدلات زيادة الناتج المحلي الإجمالي ما أمكن، ومع الأخذ بالحسبان في نفس الوقت إمكانات الموارد المالية المتاحة وذلك تحاشياً للمنعكسات التضخمية، رغم السلبيات التي تنجم عن رأي البعض في أن حجم الموازنة العامة للدولة لا يلبي الطموحات، وأن نسبة الإنفاق في الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي بالتالي لا زالت دون تلك الطموحات.

3- التركيز على تركيب اعتمادات الموازنة العامة للدولة على زيادة حصة المشاريع الاستثمارية؛ ضمن الاعتمادات الإجمالية للموازنة العامة للدولة، وذلك من خلال سياسة الموازنة في ترشيد الاستهلاك العام (اعتمادات الإنفاق الجاري) مقابل تركيز الاهتمام على مشاريع التنمية؛بهدف زيادة التكوين الرأسمالي المجمل ومنعكساته في رفع وتائر النمو في الإنتاج والناتج المحلي الإجمالي، ويؤكد تحليل البيانات الإحصائية ذلك،حيث بلغت نسبة اعتمادات المشاريع الاستثمارية إلى إجمالي اعتمادات الموازنة (47.55%) عام 1997 و(50.40%) عام 1998.

وفي الوقت بالذات التركيز على زيادة اعتمادات التعليم،والخدمات الصحية، ودعم السلع والخدمات وذلك للمحافظة على الوظيفة الاجتماعية للموازنة في سورية وفق ما بيناه آنفاً.

-يضاف إلى ذلك زيادة الاعتمادات تدريجياً،ووفق إمكانيات الإيرادات المتاحة في الموازنة سنوياً لاستيعاب أكبر قدر من الإعانات،والعجوز الناجمة عن سياسات الدعم في الموازنة للمؤسسات والشركات العامة المعنية بالدعم (كهرباء، مياه، نقل، كتب مدرسية، دعم سلع أساسية تموينية..).

4- الاتجاه إلى ترشيد الإنفاق العام من جهة،لاسيما إنفاق الإدارة الاستهلاكية (نفقات النقل الانتقال، الدعاية والضيافة، نفقات تأثيث المكاتب... إلخ) وكذلك تنمية الموارد المحلية الذاتية من جهة أخرى،اعتماداً على الموارد المحلية الذاتية في الموازنة.

5- الإقلال من الاعتماد على القروض الخارجية ما أمكن ذلك؛ من خلال سياسة الاعتماد على الذات رغم الحاجة المتزايدة إلى القطع الأجنبي لتمويل السلع والخدمات المستوردة لمشاريع التنمية التي زادت نسبة مساهمتها إلى إجمالي

اعتمادات الموازنة، وبذلك حافظت مؤشرات الدين العام الخارجي على نسب في الحدود الاقتصادية المقبولة. وتشير البيانات الإحصائية إلى أن نسبة إيرادات القروض الخارجية،والتسهيلات الانتمائية إلى إجمالي إيرادات الموازنة انخفضت في السنوات الأخيرة من (16.48%) عام 1994 إلى (6.02%) عام 1998.

6- الاتجاه إلى الاعتماد على الضرائب المباشرة في التركيب الهيكلي للإيرادات الضريبية وذلك بما يحقق العدالة في التكليف الضريبي،ويشير تحليل البيانات الإحصائية إلى أن نسبة حصيلة الضرائب والرسوم المباشرة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية ارتفعت من (37.27%) عام 1980 إلى (6.90%) عام 1998 في حين انخفضت نسبة حصيلة الضرائب والرسوم غير المباشرة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية من (45.85%) عام 1980 إلى (22.74%) عام 1998.

7- توفير الحوافز الضريبية والتسهيلات،وتوفير الإطار القانوني،وإصدار التشريعات اللازمة لتشجيع الإنتاج والتصدير والاستثمار،وفي مقدمتها القانون رقم (10) لعام 1991 وتعديلاته، وغيره العديد من القوانين المتضمنة حوافز ضريبية لعدد من القطاعات والأنشطة الاقتصادية في سورية،وذلك بما يساعد على توفير مناخ استثماري مؤات، إذا ما أخذنا بالحسبان أهمية الأمن والاستقرار السياسي في سورية، وتوفر بنى تحتية جيدة، وثروات طبيعية، وموارد بشرية قادرة على إدارة عملية التنمية؛ لاسيما في حال توفير الوسائل والسبل والتدريب، ونقل التكنولوجيا الحديثة لأغراض التطوير والارتقاء في عملية التنمية.

ثالثاً ـ ارتباط القطاع العام الاقتصادي بالموازنة العامة للدولة:

يعتمد أسلوب الإدارة المالية للدولة حالياً على مبدأ مركزية مالية الدولة حفاظاً على موارد الدولة المحدودة، من جهة، وتوجيهها لتلبية متطلبات الإنفاق العام ضمن أولويات الاقتصاد الوطني، من جهة أخرى.... وهذا الأسلوب كرسه القانون المالي الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /92/ لعام 1967 وتعديلاته، وفي إطار هذا القانون صدر المرسوم التشريعي رقم /18/ لعام 1974 والذي حل محله

المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1994 وكذلك قانون شركات الإنشاءات العامة رقم /1/ لعام 1976كما صدرت الأنظمة المالية لجهات القطاع العام الاقتصادي بالمرسوم /26/ لعام 1974 والمرسوم /2686/ لعام 1977.

ونبين فيما يلي الأحكام القانونية النظامية لارتباط القطاع العام الاقتصادي بالموازنة العامة للدولة:

1- في أحكام القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /92/ لعام 1967 وتعديلاته:

أ ـ نصت المادة /3/ من القانون المالي الأساسي على ما يلي:

تتضمن موازنة الدولة العامة تقديرات نفقات وإيرادات:

1- الوزارات والإدارات العامة.

2- الهيئات العامة ذات الطابع الإداري.

3- المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي.

4- الوحدات الإدارية المحلية.

وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا القانون،أما الشركات والمنشآت التابعة لمؤسسات ذات طابع اقتصادي،فتظهر إيراداتها ونفقاتها في موازنات تلك المؤسسات، وذلك وفقاً للقواعد التي يضعها النظام المالي للمؤسسات.

ب ـ كما نصت المادة /5/ من القانون المذكور على ما يلي:

مادة 5:

أ ـ تكون للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي،ولمديريات الأوقاف،وللوحدات الإدارية المحلية موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة،وترتبط هذه الموازنات بالموازنة العامة وفقاً للأسس التالية:

1- يظهر في الموازنة العامة فائض موازنة كل من الجهات المشار إليها في هذه المادة ويمثل هذا الفائض الفرق ما بين نفقاتها وإيراداتها،فإذا كان هذا الفائض موجباً يظهر في جانب النفقات في موازنة الجهة،ويؤول إلى موازنة الدولة كإيراد.

أما إذا كان سالباً فيظهر في جانب إيرادات الجهة تحت بند العجز، وتسدده الدولة بتخصيص إعانة من موازنة الدولة للجهة في جانب النفقات.

2- تخصص في الموازنة العامة اعتمادات للنفقات الاستثمارية للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي،وذلك ضمن الحدود الواردة في الخطة (معدلة بموجب المرسوم التشريعي 159 لسنة 1969).

ب - تحدد المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي المشمولة بأحكام هذه المادة، وأسلوب تحديد فرائضها... بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.

ج - نصت المادة /20/ من القانون المذكور على ما يلي «تقر موازنات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي وفقاً للقواعد التي يضعها النظام المالي لهذه المؤسسات».

وتنفيذاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (5) آنفة الذكر صدر المرسوم رقم /1758/ تاريخ 1969/8/21 متضمناً في مادته الأولى أسماء المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي القائمة حتى صدوره،وقضى في مادته الثانية بأن «يحدد بقرار من وزير المالية أسلوب تحديد الفائض لدى كل من الجهات المذكورة في الفقرة (ب) من المادة (5) من المرسوم التشريعي رقم 92 تاريخ 1967/7/19.»

واستناداً لذلك صدر قرار وزير المالية رقم 1061 وتاريخ 1969/9/11 المعدل بالقرار رقم 1017 وتاريخ 1970/7/27 متضمناً تحديد مفهوم فوائض المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي،وأسلوب تقديرها في مشروع الموازنة العامة للدولة... ثم صدر البلاغ العام عن وزارة المالية رقم 29 ب . ع /2/8 تاريخ 1978/6/24 متضمناً التعليمات الواجب أتباعها في إعداد موازنات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي، وتوريد الفائض،وتمويل العمليات الاستثمارية، وقضت أحكام القسم الأول منه بأن «تصدر موازنات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي وفقاً لأنظمتها المالية والخاصة بعد الموافقة عليها من قبل وزارة المالية حسب الأصول».

كما قضت أحكام القسم الثاني منه بأنه يتوجب «على جميع المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي أن ترسل إلى كل من مديرية المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي، وإلى مديرية الدين العام برنامجاً لتوريد الفائض المتاح الذي يحدد سنوياً بقرار من وزارة المالية وفق النموذج المرافق لهذا الغرض،والمتضمن الخطة الزمنية الشهرية

للمبالغ المترتب عليها توريدها إلى صندوق الدين العام؛خلال المدة التي تحدد بقانون الموازنة العامة».

2- في أحكام المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1994، وأحكام النظام المالي للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة الصادر بالمرسوم رقم /26/ لعام 1974م:

أ ـ قضت أحكام المادة /10/ من المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1994 بأن مجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة؛التي تسير عليها المؤسسة العامة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله.. ويتولى:

«5 ـ إقرار الخطة السنوية للشركات العامة، والمنشآت العامة التابعة لها، وتتضمن هذه الخطة ما يلي:

أ ـ الخطة الاستثمارية.

و ـ الموازنة التقديرية.

كما قضت المادة /11/ منه بأن يختص مجلس إدارة المؤسسة العامة المنعقد برئاسة الوزير بما يلي:

«1- إقرار الخطة السنوية للمؤسسة العامة، وإقرار الخطة السنوية الموحدة للمؤسسة العامة،وشركاتها العامة،ومنشآتها العامة، ضمن إطار الخطة الخمسية للدولة».

وقضت المادة /17/ من المرسوم التشريعي /20/ لعام 1994 بما يلي:

«تستخدم المؤسسة العامة مواردها وفق ما يلي:

1- تمويل خططها، وتغطية نفقاتها وما تستلزمه طبيعة المهام الموكلة إليها.

2- توريد الفائض من مواردها إلى صندوق الدين العام.

ب ـ نصت المادة /5/ من النظام المالي للمؤسسات والشركات والمنشآت العامة الصادر بالمرسوم /26/ لعام 1974 على ما يلي:

«يعد كل وزير خطة استثمارية مجمعة للمؤسسات العامة المرتبطة به وشركاتها العامة، ومنشآتها، ويرسلها إلى هيئة تخطيط الدولة ووزارة المالية اللتين تشتركان بمناقشتها معه،وفي حال إجراء أي تعديل عليها بموجب قانون الموازنة العامة للدولة تعتبر تلك الخطة ومشتملاتها معدلة حكماً بما يتفق وذلك التعديل».

ونصت المادة /10/ من المرسوم المذكور على ما يلي «تضع كل من المؤسسة العامة،والشركة العامة،والمنشآت موازنة تقديرية للسنة المقبلة تتضمن أوجه

الاستخدامات،والموارد الناجمة عن ممارسة فعاليتها وتشمل هذه الموازنة على جدولين يبين تفاضلهما فائض،أو عجز هذه العمليات.

الجدول الأول: يتضمن تقديراً للاستخدامات الجارية...

الجدول الثاني: يتضمن تقديراً للإيرادات الجارية...

3ـ تضمن قانون الموازنة لعام 1974 النص التالي:

ـ «تصدر موازنات المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي،وشركات الإنشاءات العامة،والوحدات الإدارية المحلية،والدوائر الوقفية،والعمل الشعبي وفق الأحكام القانونية النافذة،وبعد موافقة وزارة المالية بالنسبة لموازنات المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وشركات الإنشاءات العامة.

ـ على جميع المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وشركات الإنشاءات العامة توريد كامل الفوائض المحققة من التقديرات الواردة في الموازنة العامة؛دون الاحتفاظ بمبالغ لتمويل مشاريعها الاستثمارية ذاتياً ما لم تكن هناك ظروف طارئة يعود تقديرها لوزير المالية.

ـ تحدد التوريدات المنوه عنها بالفقرة السابقة في خطة زمنية موزعة على أشهر السنة تضعها الجهات المذكورة أعلاه،وترسلها إلى وزارة المالية خلال شهر من تاريخ الصدور هذا القانون.

وقد تكرست هذه النصوص في جميع الموازنات العامة للدولة حتى تاريخه.

4ـ في التطبيق:

تنفيذاً للأحكام القانونية آنفة الذكر تجري في وزارة المالية سنوياً،وخلال مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة مناشئة ودراسة الأسس الحسابية والمالية لمكونات الموازنات التقديرية؛التي تعد من قبل المؤسسات والشركات والمنشآت في ضوء أهداف الخطط السنوية (الخطة الإنتاجية ـ التسويقية ـ التسليفية ـ اليد العاملة) وبما يتفق مع نتائج دراسة تلك الخطط المعتمدة من قبل هيئة تخطيط الدولة، واستناداً إلى نتائج المناقشات والدراسات لكل من مشاريع الموازنات التقديرية لجهات القطاع العام الاقتصادي يتم التوصل إلى الفائض المتاح للتنمية لدى كل مؤسسة أو شركة أو منشأة عامة يتم تجميعها في وزارة المالية بجداول على مستوى القطاعات الاقتصادية وفق التبويب المعتمد للموازنة العامة للدولة،وترفع هذه الجداول مع باقي مرفقات مشروع الموازنة العامة للدولة إلى المجلس الأعلى للتخطيط؛ الذي يتولى

مناقشة الخطط السنوية المشار إليها إضافة إلى نتائج دراسات وزارة المالية بالنسبة للجانب المالي المتمثل في مشاريع الموازنات التقديرية.

واستناداً للقرارات التي تصدر عن المجلس الأعلى للتخطيط تقوم كل من الجهة المعنية (المؤسسة أو الشركة أو المنشأة) وهيئة تخطيط الدولة ووزارة المالية بإعادة النظر بالخطط السنوية،ومشاريع الموازنات التقديرية،وبالتالي تحديد فائض المتاح للتنمية باعتباره من إيرادات الموازنة العامة للدولة ـ إيرادات استثمارية ـ (الباب التاسع).

وبعد صدور قانون الموازنة العامة للدولة متضمناً الأحكام القانونية المشار إليها بالفقرة /3/ أعلاه تتولى وزارة المالية بآن واحد تحصيل الفوائض الاقتصادية المحققة من التقديرات الواردة في الموازنة العامة،وتمويل المشاريع الاستثمارية لجهات القطاع العام الإداري والاقتصادي ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لكل منها.

وتسهيلاً لعمليات تمويل المشاريع الاستثمارية لجهات القطاع العام الاقتصادي يتم منح المؤسسات والشركات والمنشآت تفويض من وزارة المالية بتمويل مشاريعها الاستثمارية بحدود الفائض المتاح لديها، ويعطى هذا التفويض ودونما استثناء لجميع الجهات التي تتقدم بطلب بهذا الخصوص إلى وزارة المالية. وفي حال أن الفائض المقدر لدى الجهة المعنية أقل من الاعتمادات المخصصة لمشاريعها الاستثمارية يتولى صندوق الدين العام تمويلها بالفرق، أما في حال أن الفائض المقدر أكبر من الاعتمادات المخصصة لمشاريعها الاستثمارية فتلتزم، الجهة المعنية بتوريد الفرق إلى صندوق الدين العام.

يتضح مما تقدم:

1ـ إن الموازنات التقديرية لجهات القطاع العام الاقتصادي تشكل جزءاً من الموازنة العامة للدولة، وأن ارتباط هذه الموازنات العامة يتم استناداً لقاعدة الصوافي.

2ـ أن أسلوب تحديد الفوائض لجهات القطاع العام الاقتصادي وتوريدها إلى صندوق الدين العام يصدر عن وزير المالية.

3ـ أن الموازنات التقديرية لجهات القطاع العام الاقتصادي تصدر وفقاً لأحكام النظام المالي؛ الذي تخضع له بعد الموافقة عليها من قبل وزارة المالية.

4ـ التزام المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي وشركات الإنشاءات العامة بتوريد كامل فرائضها إلى صندوق الدين العام مكرس في قوانين الموازنة العامة منذ عام 1974 وبالاستناد لبرنامج زمني شهري.

رابعاً ـ وحدة وشمول الموازنة:

مما لا شك فيه أن مبدأ وحدة وشمول الموازنة العامة للدولة من أهم المبادئ التي يجب أن تحكم إيجاد الموازنة العامة للدولة،حيث يجب أن تعد الموازنة متضمنة كافة تقديرات الإيرادات والنفقات العامة المقدرة للسنة المالية المقبلة، إلا أن تزايد أعباء الموازنة العامة للدولة وعدم كفاية الموارد مطلقاً منذ عام 1959 وحتى الآن يؤكد تزايد العجز لاسيما نتيجة تزايد حجم الإنفاق العام،وزيادة خدمات الدولة، وأعباء العجز التمويني،وزيادة الاعتمادات المخصصة كإعانات لبعض المؤسسات والشركات الخاسرة نتيجة انخفاض تعريفة منتجاتها وخدماتها عن الكلفة لأسباب اجتماعية (مثل مؤسسات المياه وشركات النقل الداخلي والمؤسسة العامة للمطبوعات والكتب المدرسية) وتزايد اعتمادات المشاريع الاستثمارية لمواجهة متطلبات التنمية، وقصور إيرادات الموازنة العامة للدولة بسبب زيادة الإعفاءات الضريبية،حيث إن حوالي (60%) من الناتج المحلي الإجمالي معفى من الضريبة، وكذلك نقص الوعي الضريبي وظاهرة التهرب الضريبي رغم جميع الجهود المبذولة ضمن الإمكانيات الحالية لوزارة المالية ومديرياتها في المحافظات،يضاف إلى ذلك أن خسائر بعض المؤسسات والشركات العامة لأسباب ذاتية يؤدي فعلاً إلى حرمان الموازنة العامة للدولة من عائد رأس المال المستثمر في هذه المؤسسات والشركات، وإلى نشوء سلسلة من التشابكات المالية بين جهات القطاع العام الاقتصادي، وانعكست من حيث النتيجة بحرمان الموازنة العامة للدولة من إيرادات المؤسسات والشركات الدائنة لتلك الجهات بمقدار خسارة المؤسسات والشركات المدينة الخاسرة.

لذلك كانت سياسة الموازنة تتركز باتجاه امتصاص قدرة أكبر من العجوز تدريجياً، وليس كل العجوز وصولاً إلى هدف وحدة وشمول الموازنة العامة للدولة؛ وذلك نظراً لعدم توفر الموارد المالية الحقيقية لتغطية كامل هذه العجوز الضخمة والمتزايدة من جهة، وتزايد أوجه الإنفاق العام والتوسع في الإعفاءات الضريبية، وبالتالي نقص الموارد من جهة أخرى، علماً أن هذه العجوز سواء ظهرت بكاملها

في الموازنة العامة للدولة، أو بجزء منها فقط؛ فإن انعكاساتها موجودة في الاقتصاد الوطني، ونبين فيما يلي جدولاً بمبالغ الاعتمادات المخصصة لتغطية إجمالي هذه العجوز في الموازنة العامة للدولة؛ بالإضافة إلى ما تم سداده من الصندوق المعدل للأسعار خلال السنوات الأخيرة.

المبلغ (مليار ل.س)

السنة	المبلغ
1992	**3.143**
1993	**2.403**
1994	**4.784**
1995	**6.443**
1996	**7.817**
1997	**11.315**
1998	**19.999**
1999	**31.856**
2000	**36.571**

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنه من ضمن الأسباب التي كانت ولا زالت تدعو إلى عدم لحظة كامل الاعتمادات للدعم التمويني بتمثل بصعوبة تقدير العجز التمويني؛بسبب تأثره بأوضاع المواسم الزراعية،وبالتالي فإن الانحرافات هذه التقديرات كبيرة جداً في بعض الحالات وبعيدة عن الواقع الفعلي الأمير الذي يصعب معه تبرر هذه الانحرافات أمام السلطة التشريعية، إضافة إلى عدم توفر الموارد المالية الحقيقية لتغطيتها وبالتالي تغطيتها، عن طريق التمويل بالعجز في جميع الحالات.

أما بالنسبة للخسائر المتحققة لدى بعض مؤسسات وشركات القطع لعام الاقتصادي، فتعزى إلى تدني نسب الانتفاع من الطاقات الإنتاجية المتاحة في بعض الحالات، وتضخم العمالة في حالات أخرى مما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف المنتجات، وصعوبة تصريفها، أو على ارتفاع تكاليف الخدمات والأشغال التي تقدمها.

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل التدريجي لسعر الصرف وصولاً إلى السعر في البلدان المجاورة اعتباراً من موازنة عام 1998 بواقع (45.5) ل.س و(46.50) ل.س عامي 1999 و2000 للدولار الأميركي أدى إلى ظهور عجز المشتقات

النفطية التي كانت مدعومة من خلال اعتماد أسعار صرف أقل بكثير من الأسعار الحقيقية.

وقد بلغت الخسائر في مشاريع الموازنات التقديرية للشركات النفطية لعام 2000 حوالي /30.692/ مليار ليرة سورية. وقد انعكست جميع هذه العجوز للمشتقات النفطية على إيرادات الموازنة العامة للدولة،حيث أدت إلى تخفيض إيرادات الموازنة العامة من «فروقات أسعار المشتقات النفطية» والتي أحدثت أصلاً لمواجهة الزيادات المتعاقبة في الرواتب والأجور للعاملين في الدولة.

وإذا كانت الجهود المبذولة خلال السنوات العشر الماضية أدت إلى زيادة تحصيلات الموارد نتيجة:

- إنجاز معظم التراكم المحاسبي لميزانيات جهات القطاع العام الاقتصادي.
- إنجاز معظم التراكم الضريبي.
- أعمال المسح الميداني للمكلفين (عقارات ومحلات تجارية) وكشف المطابع المكتونة، وتكليفها وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- تحسين أسلوب التحصيل والجباية والوصول إلى كبار المكلفين.
- تحرير التجارة تدريجياً للعديد من السلع وصدور القرارات اللازمة خلال العام بعد صدور الموازنة العامة للدولة سنوياً،والتي أدت إلى زيادات في الرسوم الجمركية، حيث تم السماح بالاستناد النظامي بدلاً من التهريب.
- الارتفاع الاستثنائي بأسعار النفط الخام السوري بالصفقات الفعلية خلال بعض السنوات الأخيرة عن الأسعار الوسطية المقدرة،والتي تتخذ أساساً لتحديد إيرادات النفط في الموازنة العامة للدولة، علماً بأن هذه الأسعار الوسطية يتم تحديدها سنوياً بكتب خطية من قبل مكتب تسويق النفط لدى رئاسة مجلس الوزراء.

فإن هذه العوامل مجتمعة التي أدت إلى زيادة إيرادات،الموازنة خلال السنوات السابقة تعدّ استثنائية، كما أن المستجدات في الاقتصاد الوطني ليس من شأنها المحافظة على ذات المستوى من الإيرادات،وإنما على العكس من ذلك تؤثر سلباً على إيرادات الموازنة بسبب المنافسة الكبيرة،ونظراً لإنجاز معظم التراكم الضريبي والحاسبي، والانخفاض التدريجي في الرسوم الجمركية وصولاً إلى الإعفاء الكامل نتيجة المستجدات كاتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، واتفاق التجارة الحرة مع لبنان الشقيق، ومفاوضات الشراكة السورية - الأوروبية. وبالتالي فقدان الرسوم الجمركية بكاملها تقريباً خلال السنوات العشر المقبلة، إضافة على فوات

أرباح دخل وضرائب ورسوم من المشاريع القائمة حالياً نتيجة الفجوة التكنولوجية لاسيما مع أوروبة ، واحتمالات عدم صمودها أمام المنافسة للمنتجات الأوروبية، إضافة إلى متطلبات الإنفاق العام لاستمرار تطويراً لبنى التحتية، وتأهيل الاقتصاد الوطني.

أمام واقع هذه الصعوبات كانت وزارة المالية، ولا زالت منذ موازنة عام 1988، وحتى الآن تعرض سنوياً بديلين لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

ـ بديل أول على أساس تضمين مشروع الموازنة العامة للدولة جميع النفقات والعجوز، بما في ذلك كامل العجز التمويني؛ وكامل الالتزامات.. وما يعكس ذلك من ظهور عجز كبير في الموازنة العامة للدولة ينعكس سلباً على سعر صرف الليرة السورية.

ـ بديل ثانٍ على أساس إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وفق الإمكانات المتاحة يلحظ جزء من العجز التمويني؛ وفقاً لما هو متبع منذ نشوءل العجز التمويني عام 1961 وحتى الآن تحاشياً لإظهار عجز كير في الموازنة العامة للدولة، بما في ذلك «العامل النفسي» لأي محلل اقتصادي لأرقام الموازنة العامة للدولة وما ينعكس ذلك من تأثير على سعر صرف العملة الوطنية، ولاسيما وأنه لا يتوفر حتى الآن موارد مالية حقيقية لتغطية هذا العجز، ولا بد من حيث النتيجة أن يمول عجزياً، ويضاف إلى المديونية الداخلية للدولة في كلا الحالتين ما لم يتم تامين موارد حقيقية جديدة فعلية لتغطيته، وهذا عبر حاصل حتى تاريخه.

وقد كان دائماً يؤخذ تبعاً للظروف والواقع بالبلد الثاني؛ نظراً لخطورة إظهار كامل العجوز في الموازنة العامة للدولة، وبهدف الاستمرار في إيجاد الحلول الجذرية للعجوز.

إن استيعاب الموازنة العامة للدولة لجميع العجوز والنفقات والالتزامات بما في ذلك كامل العجز التمويني، وتقليص العجز في الموازنة العامة للدولة ضمن الحدود الاقتصادية المقبولة لتحاشي انعكاساته على سعر صرف الليرة السورية يقتضي برأينا ما يلي:

ـ إما تحديد حجم الموازنة العامة للدولة بحجم الموارد المالية المتاحة، والتي لا تكفي حالياً لتأمين الحد الأدنى لقيام الدولة بوظائفها الأساسية، ومشاريع التنمية الأساسية.

ـ أو إيجاد الموارد الكافية لتلبية متطلبات الإنفاق العام؛بحيث يصل العبء الضريبي في سورية إلى المعدلات المماثلة في الدول المجاورة والتي لا تقل عن (25%) من الناتج المحلي الإجمالي، وإعادة النظر جذرياً بالتشريع الضريبي النافذ؛بما يخدم أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية لتأمين الموارد اللازمة والكافية لتلبية متطلبات الإنفاق العام المتزايدة، مع ضرورة إعادة النظر بسياسات الإنفاق العام وترشيدها؛ وصولاً للتوازن الاقتصادي المستهدف.

وهذا يتطلب:

ـ إعادة النظر تدريجياً في الخدمات المجانية، وذلك لترشيد هذه الخدمات لإمكانية استمرار تقديم هذه الخدمات للمحتاجين إليها؛لاسيما من الطبقات الفقيرة.

ـ آفاق تطوير الموازنة العامة للدولة:

يتبين مما سبق أن الموازنة العامة للدولة هي برنامج الحكومة المادي والمالي وأن محدودية الموارد تتطلب من الحكومة ترتيب الأولويات، وأن كانت جميع الطموحات في جميع المجالات مشروعة،إلا أنه لا يمكن لأي دولة مهما بلغ ثراؤها أن تلبي جميع الطموحات، كما أن تلبية الاحتياجات في مرحلة ما يولد احتياجات جديدة يتطلب تلبيتها تأمين مواد إضافية، كذلك فإن الموازنة العالمة للدولة هي منعكس للسياسات الاقتصادية، والاجتماعية ،والصحية ،والتعليمية ،والثقافية... الخ التي تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال مختلف أجهزتها في جانب النفقات، كما أنها منعكس لسياسة الحكومة في جانب الإيرادات ضمن سياساتها في نسبة الاقتطاع الضريبي من الناتج المحلي الإجمالي،والحوافز الضريبية،والإعفاءات الممنوحة ... إلخ فضلاً عن أن المستجدات الاقتصادية ،وعدم إمكانية الاعتماد على موارد النفط باعتبار أن هذا المورد لا يمكن أن يكون مستمراً أبداً الدهر وفق طبيعته كثروة وطنية قابلة للنضوب. وكذلك فإن الاتجاه إلى تحرير التجارة الخارجية،والدخول في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، ومنطقة التجارة الحرة مع لبنان الشقيق، ومفاوضات الشراكة السورية ـ الأوروبية،والمنعكسات المالية سيؤدي ذلك إلى تخفيض إيرادات الموازنة نتيجة فقدان الرسوم الجمركية، والتي تشكل حوالي (18%) من إيرادات الموازنة؛ وبعض الضرائب والرسوم الأخرى... وزيادة أعباء الإنفاق لتأهيل الاقتصاد، وضرورة إعادة النظر في علاقة مالية القطاع العام

بالموازنة العامة للدولة، وضرورة منح مؤسساته الاستقلالية في التخطيط والتنفيذ والقرار، ومحاسبتها على أساس النتائج.

كل ذلك يستوجب إعادة النظر في بعض السياسات التي تنعكس على الموازنة إيراداً وإنفاقاً بهدف خفض العجز.

لذلك فإن آفاق تطوير الموازنة العامة للدولة في سورية تتطلب إعادة النظر بمهمة التخطيط من جهة، وبسياسات الموازنة في جانبي الإنفاق والإيرادات من جهة أخرى، وارتباط القطاع العام بالموازنة، وكذلك إعادة النظر ببعض الأساليب الفنية للموازنة من حيث تبويبها، وأسلوب إعدادها... إلخ.

أ ـ متطلبات إعادة النظر بمنهجية التخطيط:

إن المطلوب في المرحلة الراهنة لتطوير الاقتصاد الوطني زيادة الإنتاج بالتوسع العمودي من جهة، والتوسع الأفقي من جهة ثانية، أي برفع وتائر الإنتاجية من ناحية، وتوسيع الطاقات مع تزايد الإمكانات، وبالوتائر القصوى الممكن إتاحتها من ناحية ثانية.

وهذا يكون ممكناً من خلال استراتيجية توفر الشروط اللازمة لتأمين تطوير المضمون الكمي والتقني والنوعي للإنتاج، وفعاليته ،وتنميته، وهذا يتطلب أتباع أسلوب تخطيط يعتمد أساساً على الضوابط غير المباشرة كالحوافز والسياسات المالية والنقدية والسعرية في توجيه الاقتصاد ،ويعتمد على الأسس التالية:

ـ توسيع آفاق التخطيط إلى أبعد من النشاطات الخاضعة لسيطرة الدولة المباشرة، بحيث يشمل الاقتصاد ككل، وتقرير المناخ الاقتصادي الذي يعمل ضمنه المنتجون والمستهلكون والعمال، وذلك في إطار التعددية الاقتصادية.

ـ تخطيط الطلب وإداراته، وليس العرض فقط.

ـ اعتماد اللامركزية في تقرير الإنتاج ما عدا إنتاج السلع الاستراتيجية.

ـ الاحتفاظ بالمركزية في القرارات الاستثمارية الأساسية، كاستثمارات الطاقة والصحة والتعليم والدفاع ومشاريع المرافق والخدمات العامة، وقرارات الاستثمار في القطاع العام الاقتصادي في البداية، والتدرج لنقل قرارات الاستثمار في القطاع العام الاقتصادي إلى الوحدات الإنتاجية نفسها.

وفي هذا المجال يمكن القول:

إنه من المناسب أن يعهد إلى هيئة تخطيط الدولة بوضع البرامج الطويلة الأمد، والخطط ذات الأجل المتوسط، خمس سنوات، أما الخطط السنوية فتترك للمؤسسات والوحدات الاقتصادية وفقاً لمنطلقات نورد بعضاً منها فيما يلي:

ـ تهتم هيئة تخطيط الدولة بإعداد البرامج التي تتمثل بالتنبؤات والتقديرات عن التطور السابق والواقع الراهن، واستنباط الاتجاهات التي تؤثر على سير الإنتاج، التبدلات التقنية، الموارد من المواد الأولية والطاقة، معدلات نمو السكان... إلخ

ـ ووفقاً للبرامج المبنية على التنبؤات والتقديرات تعد هيئة تخطيط الدولة الخطط ذات الأجل المتوسط، خمس سنوات، وتحدد هيئة تخطيط الدولة في كل من هذه الخطط تقديراتها الأولية عن النمو الممكن للدخل القومي وتوزيعه، حجوم الاستثمارات ،وتوزيعها ،وتمويلها، وعن مورد هذه الاستثمارات وآثارها، تطور إنتاجية العمل، تطور الأسعار ومعدلات نمو كل من القطاعات إلخ... وبحيث تمكن الخطية الخمسية أو بعض أهدافها، أو من خلال التأثير على التطور الفعلي للاقتصاد الوطني لتغيير بعض الاتجاهات في مجال نشاطات المنشآت، أو إدخال بعض التغييرات على بعض مظاهر التطور.

وإذا ما أنيط بالمؤسسات والوحدات وضع خططها السنوية فمن المناسب:

ـ منح المؤسسات والوحدات إمكانية وسلطة التقرير واتخاذ القرارات.

ـ ربط مصالح جهازها ونظمها بالحوافز باتجاهاته الكمية والنوعية؛ بهدف تطوير الإنتاج وفق النسق المرغوب.

ـ الأخذ بالعلاقات التجارية والنقدية،وتطبيقها بما يحقق مصلحة المؤسسات والوحدات لبلوغ الحد الأمثل في إنتاجها، وهذه الأمور تشكل أساساً لا بد من توفره في ظل مستوى معين من مراحل النمو لتنظيم الإنتاج بشكل فعال، وإعطاء الدور المناسب للصلة وللتفاعل بين مصالح كل من المنتجين والمستهلكين.

وباختصار؛إن الجهاز الذي يدير المؤسسة أو الوحدة من مهندسين وفنيين وباحثين وعمال هو وحده القادر على تأمين تطوير المضمون التقني والنوعي للإنتاج، وفعاليته وتنميته.

لذلك يقتضي في نطاق عمل المؤسسات والوحدات الاتجاه لتأمين حاجاتها للاستمرار في الإنتاج وزيادته من مواردها الذاتية، والمقصود هنا إحلال هذا الأسلوب تدريجياً بدل الأسلوب المتبع حالاً القائم على تأمين الموارد للأجور ورأس

المال العامل، والاستثمارات في الموازنة التقديرية المرتبطة بالموازنة العامة بوساطة الصوافي، ويصبح على المؤسسة والوحدة أن تؤمن حاجاتها من مواردها الذاتية فقط (نسبة من الربح الصافي تحدد بصك تشريعي + الامتلاكات السنوية المقتطعة).

وفي هذا المجال فإنه يترتب على المؤسسات والوحدات التي يناط بها وحدها وضع خطتها السنوية وموازنتها التقديرية ضمن أسس وقواعد عامة،تضعها وزارة المالية وهيئة تخطيط الدولة للوصول إلى الربح الصافي بعد تنزيل مختلف الاقتطاعات (ضرائب، عائد استثمار للدولة، ضريبة على رقم الأعمال، نسبة من الربح الصافي للدولة تحدد بصك تشريعي) وأن يستخدم رصيد الربح الصافي والاهتلاكات السنوية في تمويل العمليات الاستثمارية،وإحداث حساب للاحتياطي، وحساب لتأمين الحاجات الثقافية والاجتماعية، ويكون للأجهزة المركزية التدخل غير المباشر في سياسة الأدوار والعمليات الاستثمارية؛ التي تقوم بها المؤسسات والوحدات لضمان انسجامها مع الخطط متوسطة الأجل وبقية مؤسسات الاقتصاد الوطني ووحداته وقطاعاته، هذا مع الإشارة إلى إمكانية تأمين مصدر لتسليف المؤسسات والمنشآت وفق أسس المبادئ النقدية والتجارية.

ومع الاستغناء عن أسلوب التحديد المركزي السنوي للإنتاج تصبح الموازنة العامة محور الخطة الاقتصادية السنوية،ويلازم إعدادها عملية تقويم الأداء الاقتصادي الكلي خلال العام من قبل الجهات الاقتصادية العليا، والإعلان عن السياسات والإجراءات الاقتصادية الجديدة للعام المقبل، وربط هذه السياسات كلها ببرنامج الموازنة الجديدة.

ب ـ آفاق تطوير سياسات الموازنة العامة للدولة إنفاقاً وإيراداً:

1ـ في سياسات الإنفاق العام:

ـ في الإنفاق العام الجاري:

إن معظم الإنفاق الجاري هو إنفاق إلزامي وشبه إلزامي في ضوء السياسات والتوجهات الحالية (الرواتب والأجور ـ متطلبات الأمن القومي والوطني ـ الدعم بكافة أشكاله تمويني ـ تعريفات اجتماعية...) وفيما يلي مقترحات ترشيد الإنفاق الجاري:

ـ الاستمرار بإعادة النظر بنفقات الدعم المختلفة تدريجياً،مع الأخذ بالحسبان الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فبالنسبة للدعم التمويني فإن الواقع الحالي للدعم

التمويني يتمثل بدعم الإنتاج والاستهلاك والتصدير بأن واحد،ويتعذر الاستمرار في هذا الواقع نظراً لعدم قدرة الموازنة العامة للدولة والاقتصاد الوطني على تحمله، ولا بد من أن يقتصر الدعم على التصدير دون سواه، واتخاذ إجراءات المعالجة لهذا الواقع تدريجياً ضمن خطة الزمنية محددة؛ لذلك من المناسب الاستمرار بإعادة النظر بهذه السياسة من خلال:

أ ـ بالنسبة للدعم التمويني لمادة الرز:

إلغاء الدعم التمويني لهذه المادة فور أول زيادة للرواتب والأجور،ورفع تعويض الفائدة وتعديل الأسعار بما يعادل الدعم الحالي محسوباً على أساس الفرق بين السعر في السوق الحر وبين السعر التمويني، وعلى أساس وسطي عدد أفراد الأسرة.

ب ـ بالنسبة للدعم التمويني للمادة السكر:

إلغاء الدعم التمويني لهذه المادة وفق خطة زمنية من (5-3) سنوات على أن تبدأ الخطوة الأولى عند أول زيادة للرواتب والأجور؛ بحيث يتم تخفيض الكمية المخصصة للفرد الواجد من (1.50كغ) شهرياً إلى (1 كغ) شهرياً، ورفع السعر التمويني من (7) ل.س إلى (10) ل.س، وتعويض أصحاب الدخل المحدود ـ من خلال رفع تعويض التدفئة وتعديل الأسعار ـ بما يعادل الدعم الحالي محسوباً على أساس الفرق بين السعر في السوق الحر وبين السعر التمويني، وعلى أساس وسطي عدد أفراد الأسرة.

وعلى أن يتم متابعة خطوات إلغاء الدعم لهذه المادة من خلال الرفع التدريجي للسعر، ودائماً مع تعويض أصحاب الدخل المحدود.

ج ـ بالنسبة للدعم التمويني لمادة الدقيق التمويني:

إلغاء الدعم التمويني لمادة الدقيق وفق خطة زمنية حدها الأقصى (10 سنوات).

ـ الخطوة الأولى، ويتم تنفيذها على عدو مراحل؛ بحيث يتم في كل مرحلة تعديل السعر تدريجياً لاسيما عند زيادات الرواتب والأجور للعاملين في الدولة؛ وصولاً إلى سعر التكلفة،وبحيث يترافق كل تعديل بمنح تعويض مناسب لأصحاب الدخل المحدود،كما تترافق هذه الخطوة بالتوسع بتنويع قاعدة الخبز السياحي، وبالتالي تخفيض كميات الدقيق التمويني المدعومة.

ـ النظر بتوزيع مادة الخبز التمويني بالبطاقات التموينية على أصحاب الدخل المحدود،مما يساعد على التخلص من ظاهرة التهريب (سواء للدقيق التمويني،أو للخبز المدعوم) ويخفض العجز التمويني بمقدار استهلاك فئات المجتمع من غير

الطبقات الفقيرة، وأصحاب الدخل المحدود. على أن تترافق هذه الخطوة بمنح إعانات للفئات الفقيرة ـ من غير العاملين في الدولة ـ من خلال إحداث صناديق تكافل اجتماعي.

أخيراً وضمن إطار الإجراءات الهادفة إلى تخفيض العجز التمويني تجدر الإشارة إلى أن آلية عمل الصندوق المعدل للأسعار المحدث بالمرسوم التشريعي رقم /10/ لعام 1980 لم تحقق الغرض الذي أحدث من أجله الصندوق،لتحقيق التوازن في الأسعار على مستوى السوق، إضافة إلى المساهمة بدعم السلع التموينية الأساسية الحياتية،لذلك من الضرورة تعديل المرسوم التشريعي المشار إليه بحيث يرتبط الصندوق بوزارة المالية تحقيقاً لوحدة المرجعية،ووحدة مالية الدولة وبذات الوقت يتطلب إعادة تسعير بعض السلع الانتقائية غير الأساسية لدعم موارد الصندوق.

د ـ بالنسبة للدعم للمشتقات النفطية (المازوت والغاز):

رفع الدعم عن هذه المواد وفقاً لخطة زمنية خلال (3-5) سنوات للحد من ظاهرة تهريب مادة المازوت للدول المجاورة، وبحيث يترافق كل تعديل بمنح تعويض مناسب لأصحاب الدخل المحدود.

أما بالنسبة لمادة «الكاز» فمن المناسب رفع سعره ليصبح مساوياً لسعر مادة البنزين منعاً لسوء الاستخدام.

هـ بالنسبة لدعم التعريفات الاجتماعية لبعض المنتجات والخدمات (الكهرباء ـ المياه ـ النقل الداخلي):

بالنسبة للدعم الممنوح لقاء القدرة الكهربائية والمياه لا بد من وضع خطة زمنية لإلغاء هذا الدعم خلال فترة من (5-7) سنوات، وعلى أن يترافق كل تعديل بالتعريفة بمنح تعويض مناسب لأصحاب الدخل المحدود.

أما بالنسبة للدعم الممنوح لتعريفة النقل الداخلي فمن المناسب إعادة النظر بأسس تشغيل شركات النقل الداخلي وعدم السماح بتحقيق عجوز لدى هذه الشركات.

و ـ بالنسبة للدعم الممنوح من خلال سياسة التسعير الإداري لبعض المحاصيل الزراعية:

<u>لا بد من وضع الخطوة متدرجة خلال خمس سنوات تشمل:</u>

ـ دراسة زيادة المردود في وحدة المساحة ،وخفض تكاليف الإنتاج وصولاً إلى أعلى مردود بأقل تكلفة.

ـ تخفيض هامش الدعم تدريجياً للوصول إلى تحديد هذا الهامش بما لا يتجاوز (10-15%) من السعر العالمي آخذاً بالحسبان أن الاتجاه نحو تحرير التجارة سواء مع الدول العربية الشقيقة،أو مع الدول الأوروبية يتناقض مع سياسة التسعير الإداري.

ـ التوسع بالقيمة المضافة،ورفع مستوى العملية الإنتاجية،ولاسيما في مجال الصناعة التي تعتمد على القطن وبذور القطن.

ـ حصر التسعير الإداري بمادة «القمح» دون سواها.

2ـ إعادة النظر تدريجياً بأسلوب التعيين الإلزامي في جميع الجهات العامة للدولة وفق خطة مبرمجة لهذه الغاية؛ تراعي احتياجات الدولة الفعلية من الاختصاصات المحلية، وإمكانياتها.

3ـ إعادة النظر تدريجياً في الخدمات المجانية وذلك لترشيد هذه الخدمات لإمكانية استمرار تقديم هذه الخدمات للمحتاجين إليها، لاسيما من الطبقات الفقيرة.

4ـ مكافحة الهدر بكافة أنواعه، والحد ما أمكن من إنفاق الإدارة الاستهلاكية.

ـ في مجال الإنفاق الاستثماري:

ـ ضرورة مراعاة الموارد الاستثمارية والتزامات الدين العام الخارجي المستحقة عند دراسة الاعتمادات الاستثمارية،من أجل تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

ـ التركيز على دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع الاقتصادية، وعدم جواز البدء بأي مشروع ما لم تنجز دراسة إضبارته الفنية،ودراسة الجدوى الاقتصادية له.

ـ الإسراع بوضع المشاريع الجديدة في التشغيل ضمن برامج زمنية محددة لها.

ـ تلافي المعوقات التي تحد من سرعة استعمال القروض التي حصلت عليها الدولة،وذلك للاستفادة من هذه القروض في تمويل مشاريع التنمية من جهة وتجنباً لتحمل أعباء وعمولات الارتباط عن أرصدة القروض غير المستعملة من جهة أخرى.

ـ السعي لتحقيق التوازن للمشاريع الإنتاجية الآجلة المردود والعاجلة المردود مع التركيز على توجيه الاستثمارات نحو المشروعات الإنتاجية ذات المردود،السريع والمباشر.

2ـ سياسات الإيرادات العامة:

نظراً لقصور الإيرادات عن متطلبات الإنفاق العام، وضرورة تقليص فجوة العجز بوساطة ترشيد الإنفاق العام من جهة،وتنمية الموارد المحلية الذاتية من جهة أخرى، يقتضي تطوير التشريع الضريبي النافذ بهدف تحقيق العدالة في التكليف، والوفرة في الحصيلة، لاسيما وأن نظام الضرائب النوعية الحالي أًصبح قاصراً عن تلبية متطلبات التنمية، رغم التعديلات الجزئية التي طرأت عليه، كما أن العبء الضريبي في سورية،والبالغ بحدود (12% - 13%) من الناتج المحلي الإجمالي لا يزال منخفضاً، ويعادل نصف العبء الضريبي في الدول الأخرى ذات الاقتصاديات المماثلة، ومنها الدول المجاورة، فضلاً عن اتساع الإعفاءات الضريبية التي تبلغ بحدود (50% - 60%) من الناتج المحلي الإجمالي أصبحت تنعكس سلباً على موارد الموازنة العامة للدولة، ومع التأكيد بأن تطوير التشريع الضريبي هو عملية مستمرة لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية فإن الأوضاع الاقتصادية الراهنة والمتطورة تتطلب وفق ما تضمنته دراسة استراتيجية إصلاح النظام الضريبي السوري المرفوعة إلى رئاسة مجلس الوزراء ما يلي:

ـ الاستمرار بتطوير وتحديث أنظمة الضرائب النوعية وفق خطة مبرمجة، لاسيما لسد الثغرات القانونية من خلال نتائج التطبيق العملي تحاشياً لإساءة الاستعمال ولتحقيق العدالة في التكليف الضريبي.

ـ إحداث ضريبتين رئيستين هما الضريبة على مجمل الدخل،والضريبة على المبيعات وفق ما هو متبع في معظم دول العالم،وانسجاماً مع الاتجاهات الحديثة في الفكر الضريبي بتخفيف العبء الضريبي على مصادر توليد الدخل لتشجيع الإنتاج والاستثمار،وتعويض النقص الحاصل في موارد الخزينة العامة عن طريق إحداث الضريبة العامة على المبيعات، واختيار التوقيت المناسب لهذه الغاية.

ـ ضرورة إعادة النظر بالإعفاءات الواسعة «الدائمة والمؤقتة» في التشريع الضريبي النافذ،وتصنيفها بما يتناسب والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية، مع المحافظة على الإعفاءات المنصوص عليها في قانون تشجيع الاستثمار رقم (10)

لعام 1991 وتعديلاته، على أن يتم قصر هذه الإعفاءات في قانون تشجيع الاستثمار على المشاريع الإنتاجية دون سواها، أما المشاريع الأخرى؛فيمكن تشميلها وترخيصها على القوانين والأنظمة الأخرى؛ التي تشمل حوافز مختلفة أقل اتساعاً.

ج ـ ارتباط القطاع العام بالموازنة العامة وتطوير إدارته:

إن الأسلوب المتبع حالياً في تشريعنا المالي يعتمد على مبدأ مركزية مالية الدولة؛ الذي يؤمن حالياً حصر موارد الدولة المحدودة ضمن مبدأ وحدة الموازنة وشمولها، كما يؤمن وبسهولة تمويل المشاريع الاستثمارية،ومشاريع الاستبدال والتحديد ضمن الاعتمادات المخصصة لجهات القطاع العام الاقتصادي في الموازنة العامة للدولة.

وفي إطار تطوير الأنظمة التي تحكم آلية عمل القطاع العام الاقتصادي تقترح وزارة المالية أسلوب جديد لارتباط جهات القطاع العام الاقتصادي بالموازنة العامة للدولة، يعتمد على اللامركزية في مالية الدولة، ويرتكز إلى النقاط التالية:

ـ يتاح للمؤسسات والشركات العامة استخدام الاهتلاكات السنوية في تمويل مشاريعها الاستثمارية،وتخصيص نسبة من أرباحها الصافية لزيادة وتعزيز رأس مالها، أي بعد تسديدها لضرائب الدخل المترتبة عليها،يضاف إليها نسبة من الربح الصافي كعائد على رأس المال المستثمر لخزينة الدولة، وعلى أن تراعى خصوصية بعض الشركات النفطية والشركات والمؤسسات الأخرى (المؤسسة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية، المؤسسة العامة للتبغ، المصارف المتخصصة) على سبيل المثال؛ لأهمية مواردها في تمويل الموازنة العامة، لاسيما وأن أرباحها ناجمة عن استغلال حصري للثورة الوطنية أو ناتجة عن سياسات تسعيرية موجهة من الدولة لأسباب وأهداف محددة.

ـ اقتصار عمليات تمويل صندوق الدين العام للمشاريع الاستثمارية على مشاريع الجهات العامة ذات الطابع الإداري/ أما المشاريع الاستثمارية لجهات القطاع العام الاقتصادي؛ فيتم تمويلها ذاتياً ومن المصارف المحلية أو الخارجية.

ـ إحداث مصرف للتنمية أو الاستثمار يتولى عمليات الإقراض لجهات القطاع العام الاقتصادي لتمويل المشاريع الاستثمارية؛ بما يتجاوز إمكانيات التمويل الذاتي للجهات المعنية.

ـ قيام جهات القطاع العام الاقتصادي بتسديد أقساط وفوائد القروض الخارجية؛ التي سبق أن استفادت منها، حيث إن هذه القروض الخارجية، في معظم الحالات ـ

كانت لأغراض إنتاجية واستناداً إلى دراسات جدوى اقتصادية ولا يمكن للموازنة العامة للدولة الاستمرار بتحمل أعباء هذه القروض حيث إن المؤسسات والشركات التي تقوم حالياً بتسديد أعباء هذه القروض لا تتجاوز (3%) من المؤسسات والشركات المستفيدة من القروض الخارجية وينعكس ذلك حالياً بأعباء ضخمة على الموازنة العامة للدولة لا يمكن الاستمرار بها، فضلاً عن أن هذا الاتجاه يتعارض مع المبادئ الاقتصادية؛ عملاً بمبدأ الغنم بالغرم بالنسبة لمشاريع القطاع العام الاقتصادي.

ـ اعتماد مبدأ استقلالية المؤسسات في قرارات التسعير؛ بالاستناد إلى التكلفة وظروف السوق ومنحها المرونة اللازمة لتحقيق ريعية اقتصادية مقبولة، واقتصاد دور وزارة التموين والتجارة الداخلية ،والجهات الحكومية المختصة على تسعير السلع الأساسية الحياتية والطاقة، وعملية الرقابة التموينية.

ـ اعتماد مدخل السوق في إعداد الخطط السنوية والموازنات التقديرية لجهات القطاع العام الاقتصادي بدلاً من مدخل الإنتاج، بهدف توفير الفرص لهذه الجهات لإنتاج السلع التي تتناسب مع أذواق المستهلكين، وتساعد في تصريف منتجاتها تحسين فرص المنافسة لها، لاسيما في عمليات التصدير.

ـ إعادة النظر بنظام الحوافز الصادر بالمرسوم /1715/ لعام 1977 وذلك من خلال التمييز بين فئتين من المؤسسات والشركات والمنشآت العامة، ووضع نظام حوافز لكل منها:

1ـ الفئة الأولى ،وتضم المؤسسات والشركات والمنشآت التي تتمتع بامتيازات حصر الإنتاج أو الخدمات مثل الشركة السورية للنفط ،والمصارف المتخصصة..

2ـ الفئة الثانية،وتضم المؤسسات والشركات التي تمارس أعمال مماثلة لأعمال مؤسسات وشركات القطاع الخاص والمشترك.

ونرى كمرحلة أولى بالنسبة للفئة الأولى الاستمرار بتطبيق نظام الحوافز الصادر بالمرسوم /1715/ لعام 1977 مع إعادة النظر بالإنتاج المعياري، وحد الأداء المستند إلى دراسات العمل ،والزمن ووضع ضوابط أكثر عملية، وأكثر دقة.

أما بالنسبة للفئة الثانية فمن المناسب استبدال الحوافز لديها، بعد توفير الظروف الموضوعية لتشغيلها، بتخصيص نسبة من الربح الصافي (10%) مثلاً للعاملين لربط مصلحة العاملين مع مصلحة المؤسسة أو الشركة.

ـ الاستمرار بمعالجة أسباب التشابكات المالية ما بين جهات القطاع العام؛التي تحجب حالياً موارد كبيرة عن الموازنة العامة للدولة؛على الرغم من سلسلة

التشابكات المالية الكبيرة؛التي تمت معالجتها من خلال الإجراءات المتخذة خلال السنوات الأخيرة والتي بلغت بحدود (418) مليار ل.س، يضاف إليها الإجراءات التي اتخذت مؤخراً لمعالجة التشابكات المالية ما بين المصرف التجاري السوري وبين بعض جهات القطاع العام المقترضة البالغة بحدود (178) مليار ليرة سورية.

ـ الاستمرار بمعالجة الخسائر لدى بعض المؤسسات وشركات القطاع العام الاقتصادي وعدم قبول مبدأ الخسارة في هذه الجهات، استناداً إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1994.

وبهذا الخصوص لابد من التأكيد بضرورة تلازم هذه الاقتراحات مع خلق مطارح ضريبية جديدة ومصادر تمويل إضافية للموازنة العامة للدولة لتغطية أعباء الإنفاق العام الجاري، والإنفاق العام الاستثماري مشاريع الجهات العامة ذات الطابع الإداري؛نظراً لأن الموارد المالية الحالية للدولة (قبل تنزيل أي جزء منها) لا يمكن بحال من الأحوال أن تغطي متطلبات الإنفاق العام.

د ـ في تطوير الأساليب الفنية للموازنة تبويباً، وإعداداً وتنفيذاً ورقابة:

1ـ تطوير تبويب الموازنة العامة:

إن عملية تطوير تبويب الموازنة العامة للدولة التي تمت في سورية عام 1984 بالأخذ بأسلوب التبويب الإداري / القطاعي رغم أهميتها بالربط بين بيانات الموازنة وبيانات الخطة لأغراض التخطيط والرقابة ما هي إلى خطوة لا بد أن تتلوها خطوات أخرى بالإفادة من تجارب بعض الدول الأخرى (مصر، فرنسا) وكذلك لا بد من تطوير تصنيف الحسابات وتسمياتها في جداول نفقات الموازنة العامة للدولة، وإيراداتها بهدف معالجة السلبيات والسير باتجاه التوحيد المحاسبي ما أمكن ذلك في القطاعين الإداري والاقتصادي للدولة، إضافة إلى استخدام عدة أنواع من التبويب معاً بما يخدم الرقابة الاقتصادية، وتقويم النتائج على مستوى المشروعات والبرامج التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة، واستكمال الملاحق والبيانات التي يمكن أن تضم إلى الموازنة العامة للدولة.

إضافة إلى الجداول الأساسية الحالية؛لإبراز جميع البيانات المتعلقة بالاستخدامات والإيرادات لجميع الجهات العامة للدولة على المستوى القومي.

لذلك لا بد من تطوير تبويب الموازنة العامة للدولة، وإعداد تصنيف جديد للحسابات يخدم توحيد تسميات حسابات الموارد والاستخدامات ما أمكن، لمعالجة

السلبيات القائمة في التصنيف الحالي، وذلك بالإفادة من تجربة جمهورية مصر العربية في عمليات تبويب الموازنة العامة للدولة وتسميات وتصنيفات حساباتها معدلاً على أسس تكييف، وتوحيد التسميات والنماذج؛ بما ينسجم مع الأنظمة المالية والمحاسبية للقطاعين الإداري والاقتصادي المطبقة في سورية، وبما يخدم إعداد الحسابات على المستوى القومي.

ويشتمل التبويب المقترح لبيانات الموازنة على مستوى الأبواب والمجموعات والبند في كل من القطاعين الإداري والاقتصادي على حده، وإضافة ملاحق للموازنة العامة هي:

ـ الملحق رقم (1):

ويتضمن الصورة العامة لموازنات جهات القطاع العام الاقتصادي (خلاصة الموازنات التقديرية).

ـ الملحق رقم (2):

ويتضمن خلاصة عن استخدامات وموارد موازنات وحدات الإدارة المحلية (المدن والبلدان والبلديات) مبوباً على أبواب ومجموعات حسابات تنسجم مع تسميات النظام المحاسبي الموحد: (مستلزمات سلعية ـ مستلزمات خدمية ـ مشتريات بغرض البيع,,, إلخ) مع المحافظة على مستوى البنود على تسميات الحسابات المتبعة في النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري.

ـ الملحق رقم (3):

ويتضمن خلاصة عن استخدامات وموارد موازنات مديريات الأوقاف والوحدات الوقفية بنفس أسلوب تبويب، وتصنيف، وتسميات الحسابات المشار إليه في الفقرة السابقة (الملحق رقم 2).

ـ الملحق رقم (4):

خلاصة الموازنة التقديرية للصندوق المعدل للأسعار.

ـ المحلق رقم (5):

الموازنة التقديرية للصندوق الدين العام.

وبذلك تحافظ هيكلية الموازنة العامة للدولة على مبادئ القانون المالي الأساسي للدولة وأحكامه، وتظهر بيانات الاستخدامات والموارد لجميع الجهات العامة في الدولة في مشروع الموازنة العامة، بحيث تتيح لقارئ الموازنة،وللمحلل الاقتصادي

البيانات اللازمة لتركيب الحسابات القومية، ومعرفة الصورة الحقيقية لنفقات الدولة، وإيراداتها العامة.

2ـ تطوير الموازنة العامة للدولة، أعداداً وتنفيذاً:

إن معالجة السلبيات الحالية في مراحل إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وتنفيذها،والرقابة عليها؛لا بد أن تتم من خلال تطبيق مبدأ وحدة الموازنة وشمولها تكريساً لفرض الموضوعية في علم المحاسبة من جهة،وإعمالاً لمبادئ علم المالية العامة من جهة أخرى، لذلك وإضافة إلى ما سبق بيانه بشأن تطوير تبويب الموازنة العامة للدولة من الضرورة النظر بالمقترحات التالية:

ـ تخصيص الاعتمادات اللازمة في الموازنة العامة للدولة لتغطية جميع العجوز والإعانات مهما كانت طبيعتها، وذلك لإظهار الصورة الحقيقية للاقتصاد الوطني، والعمل على معالجة هذه العجوز جذرياً للتخلص منها كلياً أو جزئياً وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية،وعلى أن يراعي التدرج في تطبيق هذا المبدأ، وتأمين الموارد المالية الإضافية اللازمة أولاً لتغطية هذه الأعباء والعمل باتجاهين (تقليص العجوز ، وتنمية الموارد المحلية) لاسيما أن العمل باتجاه واحد يحقق المعالجة القيدية الشكلية في بيانات الموازنة،دون أن يعالج الناحية الموضوعية في تقليص عجز الموازنة العامة للدولة خدمة لعملية التخطيط المالي.

ـ أن لا تتجاوز نسبة العجز الإجمالي في الموازنة العامة للدولة الحدود الاقتصادية المقبولة وبذلك لا يجوز أن تتجاوز ذلك ـ من الناحية الفنية ـ نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي تحاشياً للضغوط التضخمية،وآثارها السلبية على الاقتصادي الوطني،وعلى الطبقات الفقيرة،وأصحاب الدخل المحدود قبل غيرهم...

ـ تطبيق مبدأ القيد المزدوج في المحاسبة الحكومية بدلاً من القيد المفرد ـ نظراً لما يوفره هذا النظام من سهولة في عملية الرقابة على المجموعة الدفترية،ونتائج العمليات، وتطبيقاً لأحكام القانون المالي الأساسي للدولة.

ـ وضع خطة لتوحيد وقوننة الموازنات المتعددة الحالية للمحافظات، موازنة مستقلة، العمل الشعبي، موازنة الأجهزة المحلية، موازنات مجالس المدن والبلدان والبلديات، موازنات مجالس المحافظات «الاستثماري» وتطوير وتنمية إيرادات الوحدات المحلية؛ لتحقيق أهداف التنمية المحلية التي تضمنها قانونه الإدارة المحلية.

ـ رصد الطاقات الإنتاجية في القطاعات كافة، بهدف استخدام بياناتها في إعداد خطط عملية تساهم في رفع نسب الانتفاع بالطاقات المتاحة،وتطويرها ضمن احتياجات السوق،وتخفيض تكاليف المنتج.

ـ التركيز على البيانات والتقارير الدورية لتتبع تنفيذ الموازنات التقديرية إيراداً وإنفاقاً، وكذلك التركيز على البيانات والتقارير الدورية لتتبع تنفيذ الموازنة العامة للدولة أولاً بأول. وإنه من الضروري وضع معايير من قبل الوزارات والمؤسسات الوصائية لممارسة الرقابة على الموازنات التقديرية، ودراسة الحركة والزمن، وأنظمة التكاليف المعيارية ومؤشرات تقويم الأداء.

ـ الاستمرار بإنجاز التراكم المحاسبي في الجهات العامة للدولة كافة لتوفير البيانات اللازمة لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، وتتبع تنفيذها، والرقابة عليها، وفي الوقت المناسب، وعدم السماح بحدوث التراكم محاسبي جديد.

ـ الاستمرار بتعميم استخدام الحاسوب الإلكتروني في وزارة المالية على جميع مديريات ماليات المحافظات وماليات المناطق، والتوسع في توفير أنظمة الرقابة الداخلية المستندة إلى معايير الرقابة، واستخدام التقنيات الحديثة لتوفير الوسائل والأدوات اللازمة لتطوير نظام المعلومات، وعملية تبويب الموازنة العامة للدولة.



Damascus University

الباب الأول
التعريف بالموازنة العامة للدولة والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها

الفصل الأول
طبيعة الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول:مفهوم الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثاني :الملامح الأساسية للموازنة العامة للدولة ومدى انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة.

المبحث الثالث:دور الموازنة في تحقيق عملية التنمية الشاملة.

المبحث الأول:

مفهوم الموازنة العامة للدولة

-الموازنة العامة: خطة مالية شاملة تتضمن تقدير نفقات الدولة وإيرادتها، وتتضمن إجازة السلطة التشريعية للصرف والجباية بما يؤمن سير المصالح الإدارية،ويحقق أهداف الدولة الاقتصادية و الاجتماعية.

وللموازنة العامة أهمية كبيرة في حياة الدولة،تبدو بخاصة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية .فأهمية الموازنة من الناحية السياسية أنها انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال فترة محددة من الزمن ,فهي الوسيلة المالية الأساسية لتنفيذ خطة الدولة ,تترجم إلى أرقام برنامج الدولة السياسي والإقتصادي،فترصد الأموال اللازمة لتنفيذ المشاريع الاقتصادية والإجتماعية للدولة.

والموازنة تحمل بين طياتها إمكانات الدولة وإتجاهاتها العامة ,ففي النفقات التي تقرها الموازنة تتجلى الوجهة السياسية التي تنتجها الحكومة , فزيادة نفقات التسليح مثلاً تدل على اتجاه الحكومة العسكرية,وكذلك زيادة نفقات التعليم والمشاريع العمرانية تدل على اتجاهات إصلاحية واضحة، حتى إن المراقب المدقق يستطيع معرفة اتجاه دولة ما من دراسة موازنتها.

والموازنة إضافة إلى ذلك إذنٌ تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية بالاتفاق والجباية؛لذلك تميل الدولة الديمقراطية إلى حصر إقرار الموازنة، وإجراء التعديلات عليها بالسلطة التشريعية ,وذلك بهدف تحقيق رقابة دقيقة ودائمة يمارسها الشعب عن طريق ممثليه بهدف الحفاظ على الأموال العامة.وتبدو أهمية الموازنة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية ,من خلال الدور الذي تلعبه في توزيع الدخل القومي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة وتأثيرها في مالية الأفراد؛بما تفرضه من ضرائب أوتصرفه من نفقات ,فتقطع جزءاً من دخل بعض الأفراد ليكون إيراداً عاماً تعيد توزيعه على طبقة اجتماعية أخرى على شكل جديد لأبنائها ويقع على عاتق الموازنة في العصر الحاضر التأثير في الحياة الاقتصادية،وتحقيق العمالة،وتعبئة القوى

الاقتصادية العاطلة،والعمل على زيادة الدخل، ورفع السوية المعاشية للمواطنين .

هذه الخطة المعبر عنها بالموازنة لا تخرج إلى حيز الوجود دفعة واحدة ,بل تمر الموازنة منذ البدء بتحضيرها وحتى ختام حساباتها بمراحل، هي:

1- الإعداد .
2- الإقرار .
3- التنفيذ .
4- الرقابة .

-ويغلب على الأول والثالث الطابع التنفيذي.
-,بينما يغلب على المرحلتين الثانية والرابعة الطابع القانوني .
ويبدو الطابع القانوني للموازنة العامة من خلال مرحلتي الإقرار والرقابة على التنفيذ ,إذ تنتهي كلتاهما بقانون تقره السلطة التشريعية .

فإقرار الموازنة :
يتم بصك تشريعي يأخذ شكل القانون ,والرقابة على تنفيذ الموازنة تتم بمصادقة ممثلي الشعب على الحساب العام الإجمالي للموازنة،وقطع حساباتها بقانون.

هذا الطابع للموازنة،والذي يتمثل في مرحلتي الإقرار والرقابة هو الذي سيكون موضوع دراستنا،وذلك نظراً للأهمية الكبيرة التي تحظى بها هاتان المرحلتان ,من مراحل الموازنة العامة .

فالإقرار: هو المرحلة الثانية التي تجتازها الموازنة،والذي يتمثل في مصادقة السلطة التشريعية على النفقات والإيرادات الواردة في مشروع الموازنة ,ومنح السلطة التنفيذية إذن ُالإجازة بتنفيذها . وهذه المرحلة تثير خلافات كثيرة حول حقوق السلطة التشريعية فيما يتعلق بتعديل مشروع الموازنة، وإدخال بعض التغيرات عليه.

فالذين ينظرون إلى الأمر من الناحية السياسية ,يرون أن احترام المبادئ الديمقراطية يقضي بأن تكون حقوق السلطة التشريعية موسعة إلى أقصى حد,شأنها في ذلك نفسه في جميع القضايا التشريعية الأخرى.

والذين ينطلقون من الزاوية الاقتصادية والفنية يرون أن ارتباط الموازنة بالأوضاع الاقتصادية وبالخطة الإنمائية ,يستوجب الحد من حقوق السلطة التشريعية في الشؤون المالية وبخاصة شؤون الموازنة؛ لما يتطلبه ذلك من اختصاص وتفرغ لا يتوافران في السلطة التشريعية, خاصة بعد أن أصبح إعداد الموازنة أمراً فنياً في غاية التعقيد بسبب التطورات الاقتصادية والعلمية التي طرأت عليه ,إلى جانب ذلك يخشى من طغيان المصالح السياسية والانتخابية الضيقة على التعديلات التي يدخلها النواب على مشروع الموازنة؛ مما قد يتنافى والمصلحة العامة .

أما الرقابة على تنفيذ الموازنة فهي تهدف إلى التأكد من أن الموازنة قد تم تنفيذها وفق مضمون الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية .فمهما كانت درجة دقة القواعد المتبعة في إعداد الموازنة وإقرارها، فإنها تصبح عديمة الجدوى من الناحية العملية ,إذا خرج تنفيذ الموازنة عن الحدود المرسومة في الخطة ، ويتم بوساطة الرقابة التحقق من أن صرف النفقات العامة وجباية الإيرادات العامة للسنة المالية المعينة قد أتى وفق الأهداف المحددة في الموازنة العامة.

والرقابة كذلك تكشف عن الأخطاء ,وتبين مراكز الضعف والانحراف ,وتحدد المسؤولية بقصد اقتراح الحلول، وضمان حسن تطبيق الموازنة العامة للدولة.

المطلب الأول :

نشوء فكرة الموازنة و تطبيقها في سورية

أولاً ـ نشوء فكرة الموازنة في العالم وتطورها التاريخي:

تحتل الموازنة العامة مكانة كبيرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وتزداد أهميتها هذه بالنسبة للأوساط السياسية، ولا غرابة في ذلك؛ إذ أن الوسائل المالية التي تضمنها الموازنة بين دفتيها هي الأدوات الرئيسة التي تعتمد عليها الدول الرأسمالية لتنفيذ سياستها،وتحقيق أهدافها,بينما في الدول النامية والاشتراكية تتكون الموازنة من مجموع الوسائل المالية المعتمدة لمدة سنة من الزمن كخطة مالية أساسية يعود إليها،وإلى حد بعيد؛ دفع عجلة النمو والتطور،وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ومن هنا كان لابد من العودة إلى المنبت التاريخي لنشوء فكرة الموازنة وتطورها .

-كلمة الموازنة في اللغة العربية لها ثلاث معاني :

الدلالة على المقارنة ,فالمقارنة هي المقارنة بين شيئين، ومحاذاة الشيء الآخر،ومعادلته له،والموازنة هي أيضاً إبانة المعادلة بين شيئين والموازنة أخيراً تتضمن فكرة التقدير والتخمين ،وقد جاء في القرآن الكريم:{وأنبتنا فيها كل شيء موزون}أي: ماقدره الله لا يمكن خلق زيادة فيه أو نقصان.

الموازنة في اللغة الفرنسية هيbuget)),وفي الإنكليزية(budget),ويرجح المؤلفون أن هذه الكلمة في الأصل مشتقة من كلمة bougette وهي الكيس الذي يضع به الخازن الأموال لينفق منها ويصرف ,ثم أخذت هذه الكلمة بريطانيا وحورتها إلى (budget) ,ثم نقلتها عنها فرنسا.

وهكذا يتضح لنا أن لفظ الموازنة ليس مأخوذاً عن الإنكليزية أو الفرنسية ،ففي العربية جسدت فكرة تنظيم نفقات الدولة وإيراداتها على أساس من التوازن ,أما في الإنكليزية والفرنسية ,فينصرف الأصل التاريخي لنشوء فكرة إلـ(budget) إلى إقرار مبدأ السيادة الشعبية ,والاعتراف للسلطة التشريعية بحقها في الموافقة على الضرائب قبل فرضها وتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات حتى لا يرهق كاهل الشعب بالضرائب المفروضة عليه ,ولكن هذا لا يدل على غياب فكرة التوازن عن

مفهوم الموازنة الأصلي في أوروبة ,إذ كانت سبباً من الأسباب الأساسية لوضع جدولين متقابلين من النفقات والإيرادات وإقرارهما سنوياً,وهذا ما أكدته الثورة الفرنسية منذ البداية وقبل أن يتضح مفهوم الموازنة بشكله الحديث,مما يدفعنا إلى القول أن التوازن بين النفقات والإيرادات هو من البواعث الرئيسة والتي بنيت على أساسها فكرة الموازنة بمفهومها الحديث.

لم تكن هناك في البداية خدمات عامة تتطلب بذل الكثير ,يقوم عليها موظفون خاصون ,بل كان القائمون على إدارة كل جماعة يكلفون بعض أفرادها القيام ببعض الخدمات دون أجر ,فالذود عن الحياض- مثلاً-كان عملاً مشتركا يقوم به كل فرد قادر على حمل السلاح دون بدل يتقاضاه, وحتى السلاح كان يأتي به كل فرد لنفسه ,ومن البديهي ألا يتطلب هذا الوضع تنظيم موازنات الإنفاق والجباية؛لأنه لم يكن هناك إنفاق أو جباية بالمعنى العلمي المعروف .أما الإقطاعيون فقد كانوا ينفقون من مواردهم أو يستعينون حين الحاجة بفرض الضرائب على رعاياهم وفق أهوائهم,وحين نشأت الحكومات بمعناها الحديث, اخذ الملوك ينفقون من أموالهم وأموال أتباعهم أو يفرضون الضرائب كما يرغبون؛ إلى أن توسعت الخدمات العامة,وشملت الكثير من النواحي ,كنفقات الجيوش ،وفتح الطرق ,وكان ذلك بداية الطريق نحو سباق تتبارى فيه الحكومات في فرض الضرائب كما تريد.

يرجع بعض المؤلفين الإيطاليين أصل فكرة الموازنة إلى جمهوريات(البندقية) و (جنوة)و(فلورنسا)التي وضعت لتنظيم حساباتها جدولين :أحدهما للنفقات ,والآخر للإيرادات ,بحيث يتكون منهما الميزان الحسابي بمفهومه البسيط ,ويذهب بعضهم الآخر إلى القول أن الجرمان واللومبارديين كانوا السباقين لمنح شعوبهم حق إقرار الموازنة انطلاقاً من مبدأ السيادة الشعبية ,ولكن فكرة الموازنة بمفهومها الحديث ,تعود للقرن السابع عشر، وإلى بريطانيا بالتحديد ,حيث تبلورت بصورة تدريجية وموازية لتطور حق الشعوب في السيادة والحرية، ثم انتقلت إلى فرنسا،ومنها إلى بقية دول العالم.

إذ لم تكن النظم المالية في بريطانيا في القرون الوسطى ,كبقية جميع الممالك،تفرق بين أموال الدولة العامة وأموال الملك ,وكان الملك ينفق من إيراداته التاجية لتسيير الأمور العامة ,حتى إذا ما احتاج إلى المال فرض الضرائب مؤقتاً,وبصورة استثنائية لتحقق غاية معينة ,ولما ازدادت النفقات العامة للدولة لم تعد إيرادات التاج قادرة على تغطيتها ,مما اضطر الملك إلى الاعتماد على فرض الضرائب بشكل

متزايد بغية تأمين الأموال اللازمة لنفقاته المتصاعدة,فتضخم العبء الضريبي ,وبدأ التذمر يسود أوساط الشعب ,فتدخل البرلمان ,وقرر عدم شرعية أي ضريبة تفرض دون موافقة مسبقة من كونه ممثلاً للشعب ,فرضخ الملك شارل الأول للأمر الواقع، وأصدر عام/1682/ ما عرف باسم وثيقة "إعلان الحقوق".ثم أتى الملك وليم الثالث، وأكد هذا الحق الشعبي عندما أصدر عام/1688/"دستور الحقوق" الذي نفى صفة الشرعية عن كل ضريبة لا يشملها غطاء من السلطة التشريعية ,يحدد مقدارها مسبقاً وطريقة جبايتها وموعدها ،وبالتالي خطت بريطانيا الخطوة الأولى في نشوء فكرة الموازنة ,ثم أتت الخطوة الثانية عندما طالب ممثلو الأمة الإطلاع على أوجه استعمال الإيرادات من حيث ضرورة النفقة قبل إقرار فرض الضريبة لتغطيتها، ومنح الملك فعلاً البرلمان الصلاحيات التي تخوله حق رفض النفقات ,أو إقرارها ,بادئاً بالإعلانات والنفقات الحربية والبحرية ,وانتهاء بنفقات الإدارة العامة والرواتب والأجور ,ثم دعمت السلطة التشريعية في بريطانيا صلاحيتها هذه عندما جعلت مفعول قراراتها الخاصة بالإذن والإنفاق والجباية لمدة محددة من الزمن ,عندما اضطر الملك لأن يعرض كل سنة على البرلمان نفقات الدولة وإيراداتها لإقرارها والموافقة ,وهكذا يتضح لنا نشوء فكرة الموازنة في بريطانيا,بعد ذلك تتابع التطور المنطقي للموازنة،فاستكملت فرنسا تنظيم موازنة الدولة ,بشكل أكثر منطقية وعقلانية ,وقد اتبعت فرنسا الخطوات نفسها التي مرت فيها بريطانيا ,فأمرت أولاً بوجوب إقرار ممثلي الشعب للضرائب قبل فرضها ,ثم أكدت الثورة الفرنسية على وجوب عرض جميع أنواع الإيرادات العامة أمام البرلمان لمناقشتها وإقرارها, وأتى بعد ذلك في الدستور /1791/ تأييد مناقشة أنواع الإيرادات , وكيفية صرفها , أما المرحلة الثالثة فتتعلق بإقرار النفقات لمعرفة الوضع المالي الحقيقي للدولة , إلا أن الموازنة الفرنسية بقيت لاتعرف صفة التقدير والتخمين طوال فترة الثورة وحتى عام /1814/ حيث بدأت فرنسا منذ هذا التاريخ تعمل بالقواعد الأساسية للموازنة الحديثة , وكان الفضل في ذلك لوزراء المال الذين تعاقبوا على السلطة وبخاصة البارون لونيس فيدل .

أما العرب فإنهم لم يعرفوا فكرة الموازنة رغم أنهم برعوا في وضع القواعد المتعلقة بالمكوس والجباية , ورغم أنهم نظموا بيت المال , ودونوا فيه النفقات والإيرادات العامة , ولعل ذلك يعود إلى سببين :

_الأول : أن العرب خصصوا كل نوع من الإيرادات العامة لنفقات معينة , فالغنائم يعطى خمسها للرسول , وأهل البيت , ويوزع الباقي للمسلمين وإلى غير ذلك , وفي مثل هذا التنظيم لايمكن أن تزيد نفقات الدولة على إيراداتها , حتى يلتجئ الحاكم إلى فرض الضرائب لتغطية العجز , وبالتلي ليتكون العبء الضريبي الذي كان السبب الأول والأهم لنشوء فكرة الموازنة، كما حدث في بريطانيا وفرنسا , أما السبب الثاني فهو أن أمر العرب كان شورى فيما بينهم , مما لايدع مجالاً لقيام حركات شعبية تكون الأساس في نشوء الموازنة.

ومهما يكن , فإن التنظيم ينحصر آنذاك بتسجيل الوارد والصادر في جداول تدل على ما حدث دون أن يحدد ما سيحدث , وقد حفظ التاريخ بعض هذه الجداول،التي يظهر منها الحجم الضخم التي وصلت إليه الواردات , حتى إن خزينة المأمون حوت ما يكفي لتنظيم وتجهيز أعظم دولة في ذلك التاريخ .

_ وأخيراً ... عودة على البدء يتضح لنا أنه في العصر الحديث ، حين بدأت الأمم تدرك الحقائق، وتؤمن بسيادة الشعب , وتخرج من سباتها لتنظر إلى نفسها كشعوب وجد الحكام والملوك لخدمتها , لا العكس , أخذت الشعوب تسعى جاهدة لمراقبة حكوماتها , وتمتنع عن دفع ضريبة لا توافق عليها مباشرة , أو بوساطة ممثليها , وتحاسب على وجوه الإنفاق محاسبة عسيرة , وهكذا نشأت الحقوق المالية المتعلقة بالموازنة منطلقة من بريطانيا، ومن ثم فرنسا ،وانتشرت إلى سائر دول عالمنا المعاصر , أما القطر العربي السوري , فقد تبنى مفهوم الموازنة منذ فجر الاستقلال، وطور القواعد والمبادىء الأساسية للموازنة بما يتوافق مع بنية الدولة الحديثة، وطبيعة النظام السياسي والاقتصادي المطبق في البلاد .

-ويقول ابن خلدون في مقدمته تحت عنوان : (ديوان الأعمال والجبايات) : " إن هذه الوظيفة من الوظائف الضرورية للملك , وهي ثالثة أركانه , لأن الملك لابد له من الجند والمال , والمخاطبة لمن غاب عنه , فاحتاج الملك إلى الأعوان في أمر السيف، وأمر القلم , وأمر المال , فينفرد صاحبها لذلك بجزء من رئاسة الملك، وهي القيام على أعمال الجبايات ، وحفظ حقوق الدولة في الدخل والخرج , وإحصاء العساكر بأسمائهم ، وتقدير أرزاقهم , وصرف أعطياتهم , والرجوع في ذلك إلى القوانين التي يرتبها قومه ، وهي كل أسطورة في كتاب شاهد بتفاصيل ذلك في الدخل والخرج مبني على جزء كبير من الحساب لايقوم به إلا المدة من أهل تلك

الأعمال، ويسمى ذلك الكتاب بالديوان، وكذلك يطلق هذا الاسم على المكان الذي يجلس فيه العمال المباشرون لهذه الأعمال " .

أما بالنسبة لظهور مفهوم الموازنة عند العرب:

-فإن العرب قبل الإسلام كانوا يعيشون حياة قبلية، لا موارد للجباية , ولا وجوه للإنفاق , ولما جاء الإسلام , وجاءت معه الفتوحات , وغنم معه المجاهدون الغنائم ممن حاربوهم , اقتسموا هذه الغنائم مستندين إلى ماورد في الكتاب والسنة , فحجزوا خمسها للنبي , وأهل بيته , واقتسموا الباقي , أما الزكاة فكان يجمعها النبي وينفقها فيما ينفع الناس حسب الشرعة والحاجة .

-ولم يكن للأموال المقبوضة والمقسومة ديوان جامع على عهد رسول الله (صلى الله عليه وسلم) وأبي بكر، بل كان يقسم المال شيئاً فشيئاً .

-لما كان عهد عمر بن الخطاب كثر المال , واتسعت البلاد , وكثر الناس، الأمر الذي اضطر لوضع ديوان للإنفاق والجباية , ويقال: إن ذلك بسبب مال أتى به أبو هريرة من البحرين فاستكثروه, وتعبوا في قسمته , فسعوا إلى إحصاء الأموال , وضبط العطاء , والحقوق , فأشار خالد بن الوليد بالديوان , وقال : رأيت ملوك الشام يدونون , فقبل منه عمر ذلك .

-وفي رواية أخرى قيل إن الرمزان قد أشار على عمر بذلك لما رآه يبعث البعوث بغير ديوان فقيل له, ومن يعلم بغيبة من يغيب منهم , فإن من تخلف أخل بمكانه, وإنما يضبط ذلك الكتاب , فأبعث لهم ديواناً , وسأل عمر عن اسم الديوان فعبر له , ولما اجتمع ذلك أمر عقيل بن أبي طالب ومحرمة بن نوفل وجبير بن مطهب وكانوا من كتاب قريش، فكتبوا ديوان العسكر الإسلامية على ترتيب الأنساب، مبتدئين من قرابة رسول الله (صلى الله عليه وسلم) , وما بعدها الأقرب ، وهكذا كان ابتداء ديوان الجيش , وكان ذلك عام /20 هـ/ . فكتب ديوان العراق بالفارسية، وديوان الشام بالرومية .

-وفي عهد الأمويين كانت الجباية تجري بطريقة التلزيم (التقبيل) فيجمع كل عامل الأموال في ولايته وينفق ماشاء أن ينفق، ويقدم ماعليه للخليفة الذي تجتمع عنده موارد الولايات جميعها، فيتصرف بها كما يشاء، غير مقيد بموازنة أوقانون.

-وفي عهد العباسيين , كثرت الضرائب , وتنوعت الموارد, وكان أهمها الزكاة، والجزية ، والخراج ، والمكوس ، وعشور السفن ،وأخماس المعادن ، وغيرها وقد عززت الأموال كثيراً, نظراً لاتساع رقعة المملكة ، ومع ذلك لم تضع موازنات بالمعنى المعروف الآن، لأن الموارد كانت تأتي دون تعيين، فينفق منها دون نهج خاص أو خطة موضوعة، ويدخر الباقي في بيت المال , وللخليفة حق التصرف به كما يشاء , فيسرف أو يقتر وفق إرادته . والتنظيم كان ينحصر آنذاك بتسجيل الوارد والصادر في جداول تدل على ماحدث ،دون أن تحدد ما سيحدث .

-ومما سبق وتقدم حول فكرة الموازنة عند العرب نجد أن العرب لم يعرفوا فكرة الموازنة رغم أنهم وضعوا قواعد الجباية، ونظموا بيت المال ،ودونوا فبه النفقات والإيرادات العامة .

-وفي القديم حين لم تكن فكرة الدولة قد نضجت تماماً ، لم يكن الناس قانعين بأن الحكومة إنما خلقت من الشعب ولمصلحة الشعب، فللشعب إذاً حق توجيهها ومحاسبتها، فأفراد الأمة كانوا يدفعون الضرائب وكأنها مفروضة عليهم لهم حق مناقشتها، أو الاعتراض عليها , أو مراقبة وجوه إنفاقها.

-أما في العصر الحديث , حين بدأت الأمم تدرك الحقائق , وتؤمن بسيادة الشعب , أخذت الشعوب تسعى جاهدة لمراقبة حكوماتها , فترفض دفع ضريبة لم توافق عليها مباشرة، أو بوساطةممثليها , وتحاسب على وجوه الإنفاق محاسبة عسيرة , وهكذا نشأت الحقوق المالية المتعلقة بالموازنة، فنشأ حق ممثلي الأمةعلى الضرائب . ثم امتد إلى مناقشة الأسباب الداعية إلى فرضها والرقابة على كيفية إنفاق الأموال المتحصلة منها ثم لم يلبث الحق أن اشتمل على الإيرادات وجميع النفقات، ووجوب اعتمادها كل سنة.

وتعد إنكلترا أول دولة نشأت فيها المبادئ التي تقوم عليها فكرة الموازنة الحديثة , ثم تلتها فرنسا، ومنها انتقلت تلك المبادئ إلى جميع الدول الحديثة , وهذه المبادئ ثلاثة، وهي:

1_ مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة .

2_مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة.

3_مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات.

وقد كان الملوك أثناء العصور الوسطى ينفقون على حاجات الدولة من خلال ممتلكاتهم الخاصة , إذ لم تكن هناك تفرقة بين ماليتهم ومالية الدولة، وكان من

الطبيعي ألا يطالبهم الشعب في تلك العصور بالنظر إلى كيفية تدبيرهم لمواردهم , ولا في كيفية إنفاقهم , إلا أن الملوك بدؤوا يطلبون من رعاياهم في الظروف غير العادية , كأوقات الحروب إعانات , أو ضرائب استثنائية مؤقتة, وأسرف بعضهم في فرض تلك الضرائب الاستثنائية , وأدى ذلك إلى قيام ثورات مختلفة , وإلى مطالبة الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه الضرائب , وكأن من أثر ذلك أن الملك شارل الأول أصدر في سنة /1682م/ وثيقة "إعلان الحقوق "قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلفين على ما يفرض من ضرائب ,وقد حاول الملوك مراراً العبث بتلك القاعدة , غير أن الملك وليم الثالث اضطر إلى إصدار " دستور الحقوق " سنة /1688م/ معلناً عدم مشروعية جباية أي أموال إلا بالقدر , وفي المواعيد وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان في اعتماد الضرائب , ولم يلبث هذا الحق أن شمل الإيرادات الأخرى .

وتبع ذلك تقرير مبدأ اعتماد نواب الأمة للنفقات العامة , إذ كان البرلمان يتدخل في كل مرة يطلب فيها الملك تقرير ضرائب جديدة لمناقشة الأسباب الداعية لذلك , وتطرق من ذلك لمناقشة النفقات العامة , على أن مبدأ اعتماد النفقات العامة لم يطبق تطبيقاً كاملاً إلا منذ سنة /1837م/ في عهد الملكة فكتوريا , إذ أصبح للبرلمان حق مناقشة اعتماد النفقات العامة؛ ماعدا مخصصات القصر.

-أما المبدأ الثالث السنوي للإيرادات والمصروفات فقد نشأ أيضاً على إثر الثورة , وإعلان دستور الحقوق؛ لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك في مواعيد منتظمة , فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للإيرادات والنفقات , ماعدا مخصصات العرش، وبعض أنواع أخرى من النفقات، وبعض أنواع الضرائب البسيطة؛ إذ يوافق عليها البرلمان مرة واحدة في أول عهد الملك لمدة حكمه, إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها.

وتطبيقًا لهذا المبدأ أمر مجلس العموم بجلسته المنعقدة في /24/ تموز /1952م/ .

تحديد مخصصات الملكة إليزابيث الثانية بمبلغ /475000/ جنيه في العام . وكانت المعارضة (حزب العمال) , ترمي إلى معاودة النظر في مخصصات الملكة , بين وقت وآخر , ولكن هذه الرغبة لم تحظ بالقبول , وبهذا أصبحت مخصصات الملكة نافذة طوال مدة حكمها , إلا إذا وجد ما يقضي تعديلاً فتعدل .

-ومرت فرنسا بالمراحل نفسها التي مرت بها إنكلترا, وإنما في زمن أطول , فلم يستقر حق البرلمان في تقرير الضرائب , ومناقشة النفقات العامة إلا حين قامت

ثورة /1789م/ ولم تظهر الموازنة في شكلها الحاضر , إلا في أواخر الربع الأول للقرن التاسع عشر , حيث وجدت أهم المبادئ التي قام عليها نظام الميزانية الحديث في فرنسا.

ثانياً ـ تطبيق فكرة الموازنة في القطر العربي السوري:

إن تطبيق فكرة الموازنة في القطر العربي السوري , وتطورها هو انعكاس لتطور البلاد السياسي , وسورية تحت الحكم العثماني لم تعرف مفهوم الموازن رغم المحاولات المستمرة للإصلاح المالي ؛ الذي قامت به الدولة، وكان آخر ه قانون المحاسبات العثماني عام /1905م/ , والذي عدل عام /1911م/ , فقد كانت سورية في ظل الحكم العثماني مقسمة إلى ولايات , وكان الوالي يتصرف بقسم من الأموال التي يجبيها من ولايته , ويرسل الباقي إلى مركز الدولة في استانبول .

-وفي عهد الانتداب الفرنسي كانت سورية مقسمة لدويلات، ولكل منها موازنة خاصة ترتبط ببعضها (حساب الإدارة المصالح ذات المنفعة المشتركة) , الذي كان يشمل حسابات جميع بلاد الشرق الخاضعة للانتداب الفرنسي واضطرت فرنسا لإجراء سلسلة من الإصلاحات المالية كان أهمها نظام المحاسبة العامة الصادر عام /1923م/ والذي بقي سارياً حتى عام /1969م/ , وبنيت الموازنة السورية نتيجة لذلك على أساس الدولة الحديثة ومفاهيمها . وفي الوقت نفسه لم تتنازل السلطة المنتدبة عن مصالحها وامتيازاتها في الأمور المالية، فاتصفت الموزانة بمركزية شديدة عبرت عنها تعليمات المحاسبة العامة الصادرة عام /1943م/.

-وبعد توحيد الدويلات السورية صدرت أول موازنة عامة , وموحدة للجمهورية السورية دمجت فيها موازنة (دولة سورية) , التي كانت تضم دمشق وحلب وجبل الدروز والعلويين , كما ضمت إليها حصة الدولة من المصالح المشتركة التي كانت تمثل بصورة رئيسة : مديرية الجمارك , وإدارة حصر التبغ , واتبع نظام تعدد الموازنات، فإلى جانب الموازنة العامة العادية وجدت موازنات المؤسسات والهيئات العامة ذات الاستقلال الإداري والمالي والموازنات الاستثنائية لتنفيذ المشروعات الإنمائية والحسابات الخاصة، التي تمول المشروعات من أموال الخزينة ومؤسسة الإصدار التي حصرت بعد ذلك بصندوق الدين العام.

-وتطور مفهوم الموزانة في عهد الوحدة بين سورية ومصر , وذلك بتوحيد الموازنات،وإعادة تبويبها , ووضع أسس جديدة , كما توسعت صلاحيات السلطة

التنفيذية في إقرار الموازنة وتعديلها بنا يتوافق مع مبادئ الدولة ومتطلباتها , فأضحى هناك بشكل رئيس موازنة الجمهورية العربية المتحدة, والتي تشتمل الإدارات التي تم توحيدها بين القطرين كالرئاسة والخارجية , والدفاع إضافة لموازنة كل من الإقليمين، ثم الموازنة الإنمائية الإنتاجية في مصر .

ولهذا , ولكل ما تقدم تعددت القوانين الناظمة للموازنة , والتي وضعت في ظروف مختلفة مما أفقدها الانسجام والتجانس , فما كان صالحاً للانتداب يتنافى مع مصالح الدولة المستقلة، وأسس دولة الوحدة ونظريات الدولة الحديثة , وهذا الأمر لا يلبي حاجة الدولة العصرية خاصة في ظل تطور المالية العامة , والمفاهيم الجديدة التي تبنى على أساسه الموازنة العامة.

وكذلك قيام ثورة 8 آذار عام /1963م/ والذي أدى إلى زيادة تدخل الدولة في نواحي الحياة المختلفة، وانتهاجها سياسة اقتصادية واجتماعية جديدة مختلفة عما سبق , وكان على المالية العامة أن تأخذ مكانها الطبيعي في هذا التطور كونها وسيلة للتأثير في الحالة الاقتصادية والاجتماعية , وبالفعل ظهرت حركة تشريعية واسعة واشتملت على مختلف الفعاليات،ووصلت أخيراً إلى المالية العامة .

وقد جاء التشريع المالي الحديث في سورية نتيجة دراسة قام بها الخبراء والمختصون، من داخل البلاد وخارجها، فكان القانون المالي الأساسي الصادر عام /1967م/.

وقانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر عام /1967م/ , وتبويب الموازنة المنظم وفق أحكام المادة /3/ من القانون رقم /1/ لعام /1984/ .... إلخ .

فهذه النظم وغيرها تعد حجر الأساس لبناء الموازنة العامة للدولة في سورية، فهي التي تحدد مفهوم الموازنة ،وبنيتها، وقواعد تنظيمها , وإقرارها , والأجهزة المختصة للتنفيذ والمراقبة .

المطلب الثاني :

تعريف الموازنة العامة وخصائصها الرئيسة

أولاً ـ تعريف الموازنة العامة للدولة:

تتعدد تعريفات الموزانة العامة بتعدد الفقهاء والباحثين , وتتنوع هذه التعاريف في التشريعات باختلاف الدول ونظمها السياسية والاقتصادية , ووفق نظرة كل منها إلى الموازنة، وهذه التعريفات جميعاً تحاول إيضاح مفهوم شيء واحد هو الموازنة، فمنهم من عرفها ، بأنها القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها ضمن مدة محددة آنية، ويؤذن بها , أما على الصعيد القانوني , فقد عرفت المادة الأولى من قانون أصول المحاسبة العثمانية المنشور سنة /1911م/ الموازنة بأنها القانون المبين لمخمنات واردات الدولة ونفقاتها السنوية، والمتضمن الإذن بوضعها موضع التطبيق والإجراء , وعرف القانون البلجيكي الموازنة بأنها تتألف من بيان الدخل والخرج الذي سينفذ في الخدمة العامة ضمن الدورة المالية , وعرفت المادة الأولى من القانون الصادر بتاريخ 1898/5/11م في بروسيا الموازنة بأنها تتضمن جميع الإيردات التي ستجبى ومختلف النفقات التي ستصبح ضرورية خلال السنة المالية , بينما عرف القانون الأمريكي الصادر بتاريخ 1920/5/29م , الموازنة التي تتضمن نفقات وإيرادات الدولة للسنة المالية القادمة حسب القوانين النافذة , والمشروع السوفياتي عرف الموازنة بأنها الخطة المالية الرئيسة لتكوين واستخدام الصندوق الرصيد المركزي العام للدولة من الموارد التقديرية للدولة السوفياتية.
وأخيراً ... عرف المشرع السوري الموازنة العامة للدولة بأنها : الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية؛ بمايحقق أهداف هذه الخطة، ويتفق مع بنيانها العام التفصيلي .
وفي ظل هذه التعريفات الفقهية والقانونية نجد التعريف الذي وضعه الدكتور (عصام بشور) للموازنة العامة، والذي ورد فيه: "أن الموازنة خطة مالية تصدر سنوياً بصك تشريعي يقدر, ويجيز النفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة؛ لأنه يبين مفهومها، ويظهر طبيعتها وبنيتها ، دون أن يعيق تطورها وفق العقيدة الاقتصادية والسياسية للدولة , وطبقاً لنمو الحياة الاجتماعية".

ثانياً ـ خصائص الموازنة

نستنتج مما ذكرناه سابقاً من خلال تعريف الموازنة أنه يوجد خصائص رئيسة للموازنة ؛ سنعطي فيما يلي لمحة عن كل هذه الخصائص :

1_ الموازنة خطة:

يتضح لنا من خلال التعاريف التي أوردناها , الصفات المتنوعة التي أطلقت على الموازنة , فوصفت بأنها بيان وخطة وبرنامج وتنظيم أو إقرار أو صك ، وهي في اعتقادنا أقرب ماتكون إلى خطة تعكس برامج الدولة (1). على الصعيد المالي، وتترجم المشروعات العامة إلى أرقام قابلة للتنفيذ , وقد برزت خاصة الموازنة كخطة نتيجة التطور الكبير الذي أصاب مفهوم الموازنة العامة في الحقبة الزمنية الأخيرة , فبعد أن كان الغرض من الموازنة إقامة رقابة فعالة من قبل السلطة التشريعية الممثلة للشعب على أعمال الحكومة ، أصبحت في العصر الراهن عبارة عن أصول لتخطيط مالية الدولة، ولتقدير النفقات والإيردات التي ستنفقها الحكومة خلال فترة زمنية محددة . (فالموازنة هي الخطة التي تضعها الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية بوساطة النفقات والإيرادات العامة), وإن كان هذا المفهوم يغلب على الموازنة منذ قيامها , ولكن صفة الإجازة والتقدير كانت تطغى خلالها على الموازنة.

تبنى الأمور المالية للدولة على أساس التخطيط، وتعد الموازنة الأداة الرئيسة للتخطيط المالي , إذ تحرك عملية التمويل والإنفاق، وتؤدي دوراً قيادياً في نظام الدولة المالي , وهذا ماذهبت إليه التشريعات الوضعية بصدد مناقلات الاعتمادات ,

ومنها التشريع السوري في المادة /19/ من القانون المالي الأساسي , حيث أجاز النص المذكور للحكومة نقل الاعتمادات بين الأبواب والفروع والأقسام دون إقرار ذلك من قبل السلطة التشريعية، بل بمرسوم يتخذ عن مجلس الوزراء، وترسل نسخة إلى مجلس الشعب , والشرط الوحيد الذي قيد به المشرع عملية نقل الاعتمادات , ألا تخرج عن الأهداف والحدود الواردة في الخطة .

وكأننا بذلك قد أعطينا خاصة التخطيط للموازنة أهمية أكبر من صفة الإجازة والتقدير , والرقابة , والدليل (1). على ذلك أن تعديل قانون الموازنة العامة يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء شريطة ألا يخرج التعديل عن أهداف الخطة , فتقيد التعديل بأحكام الخطة، وليس بالأصول القانونية السارية.

لم تعد الموازنة وسيلة صرف النفقات بتسيير المصالح الإدارية للدولة فقط , وإنما هي قبل ذلك أداة لإعادة توزع الدخل القومي , ووسيلة لتنفيذ برامج التنمية , ولتتدخل الدولة في المجال الاقتصادي , والسعي نحو تحقيق استقرار اقتصادي، ورخاء اجتماعي , ويتم كل ذلك وفق مقتضيات وأفضليات تقررها الخطة .

ولابد أخيراً ,من قول : إن الموازنة كونها خطة , هي في المحصلة النهائية تعبير استراتيجي , وحقيقي للمذهب الاقتصادي والسياسي والاجتماعي الذي يسعى إليه شعب ما , في زمن معين , تعبير عن المرحلة من النضج الحضاري الذي وصل إليه, وقد تتعدى الموازنة المعنى السابق إلى الحد الذي يمكن من خلال تحليل الموازنة الوصول إلى الهدف البعيد؛ الذي غالباًما يكون مستقراً , فمثلاً الموازنة الأمريكية تتضمن اعتمادات ذات صفة سرية , أو تحت عنوان المساعدات , فلو تعمقنا في مآل هذه الاعتمادات؛ لوجدناها تستهدف في محصلتها النهائية تصعيد لسباق التسلح , من خلال تطوير الأسلحة الاستراتيجية , ودعم الأنظمة والحكومات الدائرة في فلك السياسة الأمريكية , وكتب وضرب الحركات والاتجاهات الثورية في بعض البلدان , وتحقيق مستوى عال من الحضور والتنافس الأمريكي مع باقي دول العالم على جميع الأصعدة الاقتصادية والسياسية والإيديولوجية.

2_ الموازنة خطة مالية:

تتميز الموازنة عن بقية الخطط (قصيرة الأجل) , الموضوعة من قبل الدولة لتنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية طويلة الأجل بأنها خطة مالية ؛ إذ تتضمن

الاعتمادات المالية اللازمة لقيام الدولة بوظائفها وتنفيذها للبرامج الاقتصادية الطموحة , وتجمع الموازنة مختلف أنواع الإيرادات من ضرائب ورسوم وأرباح المنشآت الاقتصادية في صندوق واحد لتمويل مختلف عمليات التطور والنمو.

يقصد بالمحتوى المالي للموازنة النفقات والإيرادات العامة التي تضمنها في حناياه, والمقصود بالنفقات تلك المبالغ؛ التي يتم صرفها من قبل أحد أشخاص القانون العام؛ عندما يستعمل سلطاته وامتيازاته القانونية إشباعاً لحاجة عامة وتحقيقاً باختلاف وظائف الدولة وازدياد دورها المؤثر في حياة الشعب , ففي الدولة الرأسمالية تتركز النفقات بخاصة في المشاريع الإدارية ذات الطابع الاستهلاكي .

أما في الدول الاشتراكية فيتعدى دورها إلى الإنفاق على المشاريع التحويلية والإنتاجية، فتدخل في مجال الاستثمار، وزيادة الأصول المالية الإنتاجية , فتنتج الدولة وتتاجر فتدخل في مجال الاستثمار وزيادة الأصول المالية الإنتاجية , فتنتج الدولة وتتاجر كالأفراد تماماً, أما المقصود بالإيرادات العامة فهو تلك الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة بوساطتها تأمين المال اللازم لتغطية النفقات العامة , وهي أداة تأثير وتوزيع في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ,وصفة الإيرادات تختلف باختلاف الطابع الإيديولوجي والاقتصادي للدولة, ففي الدول الرأسمالية نجد أن الضرائب والرسوم تهيمن على إيراداتها بينما نجد في الدول ذات الميل الاشتراكي؛عائدات استثماراتها وأملاكها الخاصة هي التي تهيمن على إيراداتها , أما الدول النامية لاسيما ذات الوجهة القريبة إلى الاشتراكية، فتأخذ اتجاهاً وسطاً معمدة على المصدرين معاً.

وعندما تعد الموازنة خطة مالية أساسية؛ فهي ؛ ترتبط بمختلف الخطط المالية فتوجهها، وتتأثر بها، وتعمل مجتمعة معها على حقيق أهداف الدولة .

وأخيراً نؤكد بأن الدور المالي المؤثر الذي تلعبه الموازنة في حياة ومجتمعات الدول يختلف من دولة إلى أخرى حسب المستويات الاقتصادية التطورية؛ الذي وصلت إليه تلك المجتمعات , ففي إنكلترا وأمريكا مثلاً, توضع الموازنة غالباً من أجل تلبية المزيد من الحاجات الاستهلاكية والإنفاقية ذات الطبيعة الخدمية , وحصيلة الجباية لديها تكون وفيرة؛ لأن المشاريع الخاصة بالأفراد هي التي تقود عملية الإنتاج والتطوير , وهي تؤدي دورها على أكمل وجه بماتمتلكه هذه المشاريع من أموال

هائلة وخبرات عظيمة متراكمة وقدرات إدارية ذات كفاية عالية , وبالتالي لا حاجة لقيام هذه الدول المتقدمة بقيادة وتطوير العملية الإنتاجية , فتتفرغ لإشباع حاجات مواطنيها الاستهلاكية .

بينما في الدول النامية فإن ضعف المشاريع الخاصة مادياً وفنياً , وميلها الاستهلاكي الطفيلي , جعل الدولة قبل كل شيء مجبرة على القيام بدور المنتج والمطور والموجه للاقتصاد , مما يجعل الموازنة في هذه الدول تخصص قسماً كبيراً من الاعتمادات للعمليات الاستثمارية، أو لتجديد المنشآت الإنتاجية المتآكل , فهي إذاً إنتاجية أكثر منها ترفيهية ,منتجة أكثر منها استهلاكية .

3_ الموازنة سنوية :

إن نشوء فكرة الموازنة كان ملازماً لتحديد فعاليتها، وفترة تنفيذها , وعندما حصل الشعب على حقه بإقرار الضرائب أولاً , وإجازة النفقات ثانياً , كانت المرحلة الثالثة لتبلور فكرة الموازنة أن يكون هذا الإقرار، وتلك الإجازة لمدة محدودة من الزمن تمنح من قبل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية , من أجل صرف مبالغ محددة النوع والكم وجبايتها.

وقد جرت العادة في معظم الدول أن تكون المدة سنة كاملة؛ لأن تهيئة الموازنة ومناقشتها والمصادقة عليها , أعمال تتطلب وقتاً طويلاً وعناء كبيراً, فلو جعلت مدة الموازنة أقل من سنة لا ستغرقت هذه الأعمال معظم أوقات الحكومة و المجالس التشريعية أوكلها , ثم أن الواردات تختلف عادة باختلاف أشهر السنة وفصولها , كما أن النفقات تختلف اختلافاً ملموساً بين وقت وآخر؛ لذا كان من المنطقي , وضع الموازنة لسنة كاملة تمر فيها سائر الأشهر والفصول والمواسم , ولو جعلت مدة الموازنة أكثر من سنة لا تسعت الفجوة بين تخمين الواردات والنفقات من جهة أخرى؛ ووقت جبايتها وإنفاقها من جهة أخرى , مما يؤدي إلى الوقوع في مطب الأخطاء وسوء التقدير , عدا أن مراقبة السلطة التشريعية تضعف وتتراخى رويداً مع مرور الزمن , فهذا اغتصاب واضح بحق الأمة , في مراقبة جباية أموالها وطرائق إنفاقها , إلا أنه خرجت بعض الدول عن قاعدة السنوية، ووضعت موازناتها لسنتين أو أكثر , غير أن اتجاه معظم الدول يبقى معتمداً على هذه القاعدة .

وأخيراً .. يمكن لنا القول: إن سنوية الموازنة أمر ضروري لايمكن الاستغناء عنه لأمرين، هما :

_ وجوب أن تكون أعمال الحكومة موضوعة تحت رقابة السلطة التشريعية، وبصورة فاعلة ؛ لذا يجب ألا تزيد المدة على السنة ,فتتضمن تشريع العمل الحكومي , وبعده عن الروتين , والتراخي القاتل الذي كان سيحصل لو كانت المدة أكثر من سنة.

_دورة الحياة الطبيعية من نشاط الإنسان حتى إنتاج الأرض تخضع لفترات نشاط وتراخٍ ؛لذا كان من المفروض أن تضع الموازنة العامة في الحسبان تلك الأوضاع؛ لكي تكون الموازنة منسجمة مع الواقع .

4_ الموازنة تصدر بصك تشريعي:

اختلف علماء المالية في طبيعة الموازنة الحقوقية , فقال بعضهم إن الموازنة قانون وأيدوا الملاحظات التالية :

1-إن الموازنة تصدر عن السلطة التشريعية , ولايمكن أن تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من هذه السلطة، وتأمر بإنفاذها شأن بقية القوانين , فلا خلاف بين الموازنة والقانون.

_2إن الموازنة لا تحوي النفقات والإذن فحسب , بل تضم أيضاً الإذن بجباية الضرائب وفقاً لقوانيت خاصة بكل نوع من أنواعها , ولا تبقى هذه القوانين نافذة؛ إلا إذ أيدتها الموازنة في كل سنة , وسمحت بالاستمرار بتطبيقها ، ولما كان من المبادىء المقرر حقوقياً ، أن القانون النافذ لا يبطله إلا قانون آخر ، فالاستنتاج بالموازنة التي تؤثر في القوانين , و تلغي أو تعدل مفعولها هو أيضاً قانون.

3- لا تقتصر الموازنة على جداول النفقات والإيرادات فقط , بل يلحق بها عادة كثير من النصوص القانونية مما يكسبها إجمالاً صفة القانون ، وقال بعضهم الآخر: إن الموازنة هي برنامج العمل الإداري يمنح ممثلو الأمة ثقتهم على أساسه للحكومة.

بينما اتخذ بعض الفقهاء نهجاً وسطاً بين هذين الرأيين , ففرق بين الموازنة نفسها , التي هي صك إداري كونها برنامج عمل تعده السلطة التنفيذية بشكل قرارات لا

تتضمن قواعد عامة دائمة وبين قانون الموازنة؛ الذي هو عمل تشريعي شكلاً ؛ لأن دراسته وإقراره يتمان وفق الأصول المتبعة نفسها , في دراسة بقية القوانين وإقرارها، وهو عمل موضوع لأنه لا يحتوي على أي قاعدة عامة جديدة, ولا يعطي للحكومة أي سلطة أو حق لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية , فالإيرادات السارية لا تستطيع الحكومة تحصيلها، والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها , كلها ناتجة عن قوانين سابقة.

بينما يرى بعض العلماء أن الموازنة ذات طبيعة قانونية خاصة تجمع بين العمل التشريعي والإداري، فإقرار الموازنة يعود للسلطة التشريعية التي تصدر القوانين, وتوزع الاعتمادات وتنفيذها يعود للسلطة التنفيذية التي تصدر القرارات الإدارية , فالموازنة كما يرى "لوفنبرجه" هي قانون من ناحية الشكل , وليس من ناحية الموضوع , وإنني أرى أن الرأي الأخير هو الأقرب إلى الصواب؛ لأن الموازنة تقر بشكل قانوني حسب الأصول.

ولكن ليس لها القانون؛ لأن غايتها اتخاذ قرارات مالية ,فتبدو لنا السلطة التشريعية لها وظيفتان:

وظيفة في التشريع ، ووظيفة في إقرار الموازنة , تتلخص باتخاذ القرارات المتعلقة بالجباية , والإنفاق لمدة سنة واحدة .

ويتألف الصك الذي يتضمن موازنة الدولة من قانون، أو مرسوم تشريعي يحدد اعتمادات نفقات الموازنة، ويقدر إيراداتها ،فيجيز صرف الاعتمادات وجباية الإيرادات، ومن جداول تفصيلية لتوزيع الأرقام الإجمالية وفق أنواع التصنيف المتبعة والموازنة يجب ألا تحتوي على نصوص دخيلة لا علاقة لها بالأحكام الأساسية للموازنة العامة.

ولكن هذه الخشية قد تحصل عندما تكون مناقشة وإقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية يتمان بصورة سريعة فتحصل بعض المساومات مع السلطة التنفيذية، ونوع من التنازلات من أجل تأمين مصالح متبادلة , وهذا الأمر لم يكن ليحصل في الأحوال العادية دون معارضة شديدة من قبل السلطة التشريعية .

وأخيراً.. لابد من الإشارة إلى وجود ظروف قد تطرأ بشكل دراماتيكي وسريع ,تهز الدولة , كما هي الحال في الحروب التي قد تتفجر فجأة دون إعلان مسبق ، أو الزلازل والبراكين الضخمة , فتكون هناك حاجة ماسة إلى تغطية مالية سريعة جداً , وهذا الأمر تعجز عنه السلطة التشريعية , و خاصة أن جلساتها تتطلب زمناً طويلاً للإعداد لها ونصاباً قانونياً تتطلبه القرارات المتخذة , ومناقشات ومحاكمات قد تطول , فيحدث هناك فراغ , عندها تكون السلطة التنفيذية مدعوة وبسرعة لملء هذا الفراغ , واتخاذ القرارات بروح عالية من المسؤولية لمواجهة هذه التطورات المفاجئة لاستيعابها واحتوائها قدر الإمكان , لا سيما أن الوقت قد يكون قصيراً جداً وربما بضع ساعات من أجل اتخاذ القرارات لاحتواء المستجدات دونما إبطاء , وفي ظل هذه الظروف نجد أن السلطة التنفيذية قد حلت مباشرة محل السلطة التشريعية بصورة واقعية تحت وطأة الظروف , بخاصة في الأمور التي يستدعي بتها , وإقرارهامن قبل السلطة التشريعية وعند زوال هذه الظروف , يمكن أن تعرض على السلطة التشريعية بوقت لاحق وتأمين الغطاء القانوني لها , ولكن هذه الأمور تكون أضحت جزءاً من الواقع , وإن الجانب المالي فيها هو الذي يهمنا, أليست هذه القرارات المتخذة ذات المحتوى المالي أصبحت نافذة إعداداً وإقراراً وتنفيذاً من قبل السلطة التنفيذية , وإن دور السلطة التنفيذية , وإن دور السلطة التشريعية جاء ليؤمن لها تغطية قانونية شكلية دون أي تأثير في جوهر الموضوع المنفذ ,فكيف يكون عليه الحال لو أن الموازنة لم تبتها ولم تقرها بعد السلطة التشريعية، وداهمت هذه الظروف الطارئة ؟...

5-الموازنة تقدير وتخمين لمضمونها :

ذلك أن الموازنة موضوعة للمستقبل , ولايمكن الجزم فيها بمقدار النفقات والواردات ،وإنما تخمن على وجه التقريب وتتوخى الدقة قدر الإمكان , والموازنة يتم إقرارها في بداية المدة التي ستنفذ في خلالها , ومن الصعوبة بمكان أن تتطابق أرقام الموازنة التقديرية، والتي توضع عند تحضيرها مع أرقام الحساب الختامي التي تظهر الإنفاق بصورة فعلية بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة.

-ويختلف تقدير النفقات والإيرادات تبعاً لنوعيها من جهة , ولتبدل الحالة الاقتصادية من جهة أخرى , فالنفقات يمكن معرفة قسم منها على وجه الضبط , كرواتب الموظفين , والديون العامة مثلاً , ولكن القسم الأعظم منها لايمكن حصره بصورة

دقيقة كنفقات الأشغال العامة , ونفقات الخدمات الاجتماعية كونها عرضة للتغيير والتبديل , عدا ما قد يطرأ من أحداث مفاجئة تقتضي الإنفاق العاجل غير المتوقع , كانتشار وباء, أو حدوث فيضان , أو اندلاع ثورة , كما يصعب على وزارة المالية تقدير الإيرادات بدقة, فلا تتوقف حصيلة الضرائب مثلاً على القوانين الناظمة لها , بل تتأثر بشكل أساس بالحالة الاقتصادية والسياسية في البلاد , وما ينتابها من ازدهار وركود , فضريبة الدخل مثلاً تزداد أو تنقص بمقدار ما يربح التجار وأصحاب الصناعات والمهن الحرة , وضريبة الإنتاج الزراعي تختلف غلتها بحسب جودة الموسم الزراعي أو جدبه , ويجدر بنا العودة إلى التعريف الفرنسي للموازنة كونها القانون الذي يخمن نفقات الدولة وإراداتها بشكل متعادل .

فتعادل الموازنة حسب هذا التعريف من صفاتها وشرطاً من شروطها (1), بينما لم يعد في الحاضر شرطاً من شروط الموازنة , بل هو صورة مفقودة في كثير من الموازنات , حتى إنه يندر أن تنفذ موازنة دون عجز أو وفر , لاسيما بعد أن سادت الفكرة التدخلية في مفهوم الدولة الحديثة , بحيث أصبحت الدولة تسعى جاهدة لتأمين وفر في موازنتها تجهيزاً لخزينة العامة لتنفيذ سياستها الداخلية.

6- الموازنة إجازة مسبقة :

تتميز الموازنة العامة عن بقية الخطط والأنظمة المالية بصفة الإجازة، وهذه الصفة تعد من أعظم خواصها شأناً , فالموازنة لا تنفذ مالم تأذن السلطة التشريعية بإنفاذها، وذلك تأييداً لحق الشعب في مراقبة الإنفاق والجباية , فلا يجوز أن ينفق مال من جهة رسمية , ولا تجبى ضريبة من أي نوع , مالم يأذن بذلك مجلس النواب أو غيره من السلطات الممثلة لحقوق الأمة , وقد ظهرت هذه الخاصة إثر إقرار مبدأ موافقة الشعب على الضريبة قبل فرضها , فانبعثت فكرة الموافقة ليس على الضريبة وحدها , بل باتت تشمل مختلف أنواع الإيرادات والنفقات، وتكرست خاصة الإجازة نتيجة التطور التاريخي , لحقوق الموازنة , وأكد تطبيق الموازنة ضرورتها .

وللإجازة معنى سياسي , أن إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية هو إجازة للقيام بعمل معين وليس قراراً يلزم الموظف العام تنفيذ مضمونه , فاعتماد النفقة، أو رصدها في الموازنة لا يعني أمراً تصدره السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية

بصرف النفقة , بل هو إذن , أو إجازة بالصرف , فيبدو المظهر السياسي لخاصة الإجازة أكثر من المظهر القانوني.

وتتميز خاصة الإجازة وفق هذا المفهوم بأنها :

- تصدر بصورة مسبقة لتحديد نوعية المبالغ وكميتها التي ستنفق أو تجبى في المستقبل , فلا يحق للحكومة أن تنفق أو تجبي إلا بعد صدور الإجازة .
-تحديد فترة زمنية لتنفيذ الإجازة ، تصبح بانقضائها عديمة الأثر أو المفعول .

-يختلف مضمون الإجازة بين الإنفاق والجباية ،فإجازة الإنفاق تحدد نوعية الإنفاق والحد الأقصى لكميته ، بينما إجاز الجباية تضع أسس الجباية ، وقواعدها، وتقدر كميتها التي يمكن تجاوزها، أي: للحكومة الحرية الكاملة بصرف النفقات ضمن حدود الاعتمادات المبينة في الموازنة، لكنها مجبرة على جباية الواردات وفق القوانين النافذة، حتى ولو جاوزت حصيلتها التقديرات المذكورة في الموازنة، وهذا ما دفع الفقهاء إلى القول أن تعبير الإجازة ينطبق على النفقات فحسب؛ لأنه يتحول بالنسبة للإيرادات إلى إجبار.

7-الموازنة تحقق أهداف الدولة

تؤدي الموازنة دوراً رئيساً في إمكان قيام الدولة بوظائفها الإدارية، وفي تنفيذ خططها الأقتصادية و الأجتماعية ، فهي إذاً اللوحة التي تعكس برامج الدولة إلى واقع وتترجم الوعود التي تقطعها الحكومة للشعب إلى أرقام فتبدو الموازنة، وكأنها محور لكل تقوم به الدولة، إذاً لا يمكن تقديم أي خدمة أوتنفيذ أي مشروع إلا إذا كانت الموازنة قد وفرت له غطاءً مالياً يكفيه ، وبما أن الموازنة توضح أهداف الدولة ، نجد وبنتيجة التحليل ، أن الدولة التقليدية في العصر الماضي ، كانت ترصد الاعتمادات الازمةلتسيير مصالحها الإدارية الأساسية النابعة من وظائفها فعبرت بذلك عن الغرض الأصلي لها كبرنامج مالي يقدر ويجيز النفقات والإيرادات التي ترضي متطلبات العصر، واقتصر مظهر الموازنة على الوجه الإداري والقانوني لها.

وبدأ تغيير مفهوم الدولة الحارسة أو الحامية إلى مفهوم الدولة الراعية ، وأصبح للموازنة إضافة لوظيفتها السابقة دور جديد يتجسد في تنفيذها سياسة الدولة الإقتصادية والأداة الرئيسة للتأثير في الحالة الاقتصادية وتحقيق التنمية والاستقرار،

وهي خطة مرحلية لتحويل ماورد في الخطة العامة بالنسبة للسنة الماليةالمعنية وتنفيذها ، عندها لا بد من التطابق والانسجام بين الخطة والموازنة،وهذا ما أقره المؤتمر العربي للعلوم الإدارية الذي انعقد عام /1967م/ في بيروت لتطوير مفهوم الموازنة ، وقد أوصى باستخدام الموازنة أداة للتخطيط والحسابات النقدية، ووسيلة للتوجه المحاسبي السليم، وتحقيق الكفاية الإنتاجية والاقتصادية، ومهما يكن فإن الموازنة تشكل وسيلة مالية حاسمة بيد الدولة، فبوساطتها يمكن أن تؤمن الاستقرار الاقتصادي وامتصاص الغضب الإجتماعي وإبقائه مكبوتاً إلى حد ما ، فمثلاً نجد في إنكلترا أن الحكومة ترصد في الموازنة اعتمادات من أجل مئات الآلاف من الأشخاص العاطلين عن العمل ؛ لينال كل واحد منهم مبلغاً ولو زهيداً من الجنيهات ليقوم به أوده، ويمنعه من الموت جوعاً، فتمنعه من الانفجار ، كما تؤدي الموازنة دور المصفاة من حيث إعادة توزيع الدخل .

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثاني :

الملامح الأساسية للموازنة العامة للدولة

ومدى انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة

المطلب الأول : سمات الموازنة العامة

(الملامح الأساسية للموازنة العامة للدولة)

الموازنة كما مر معنا- وسيلة مالية معقدة التركيب؛ لذا كان من الواجب تنظيمها، وإعلانها للشعب، أو نوابه، وأخذ رأيهم فيها، وموافقتهم عليها قبل الجباية والإنفاق، وبذلك يعلم كل فرد من الشعب ما له وما عليه، عدا أن الموازنة مرآة سافرة تدل على كفاية الحكومة، وقدرتها، واتجاهاتها، ولا أثر كبير في عصرنا الحاضر، إذ أن اعتماد نفقة في الموازنة العامة للدولة يتطلب التحليل والتقصي في انعكاساتها على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية، من هنا كان لا بد لنا من دراسة أهم هذه المظاهر والسمات المتعددة للموازنة بغية تسليط الضوء على مفهومها، وبيان طبيعتها المتشابكة.

أولاً:السمة السياسية للموازنة:

الموازنة عمل سياسي؛ لأنها تحمل بين طياتها إمكانات الدولة واتجاهاتها العامة، ويظهر ذلك من خلال نشوء فكرتها، وتطور مفهومها، فهي في الأصل تدعيم

للديمقراطية الشعبية، وتقييد للسلطة الحاكمة، ثم كان تطور حقوق الموازنة ملازماً لتطور المؤسسات الديمقراطية، فكلما توسعت صلاحيات المجالس المنتخبة زادت من سيطرتها على الأمور المالية من خلال الموازنة، ولا يعدو أن يكون منح حق إعداد الموازنة، وتنفيذها للسلطة التنفيذية، وحق إقرارها، ومراقبتها للسلطة التشريعية، سوى أحد المظاهر الأساسية لمبدأ فصل السلطات، وعمل البرلمان في إقرار الموازنة كل عام يعد من أخطر أعماله إن لم يكن أكبرها خطراً وشأناً.

وتبدو الوجهة السياسية للحكومة من خلال النفقات الواردة في الموازنة، فزيادة نفقات التسلح مثلاً تدل على اتجاه الحكومة نحو التصعيد السياسي والعسكري، وكذلك زيادة نفقات التعليم والمشاريع الثقافية والاقتصادية تدل على اتجاهات إصلاحية واضحة، وكذلك تتجسد سياسة الدولة في نوع المواد التي توليها عنايتها، فإن اعتمدت مثلاً الضرائب غير المباشرة، والنسب الثابتة والضرائب على الاستهلاك، دل على اتجاهها نحو المذهب الفردي، القاضي بالمحافظة على ثروات الأفراد وأصحاب رؤوس الأموال دون تدخل من الحكومة أو توجيه، وإن اعتمدت على الضرائب المباشرة،وفرضتها بنسب تصاعدية،وأعفت أصحاب الدخل الصغير دل ذلك على اتجاهها نحو النظم الاشتراكية،وليس على الوجه السياسي للموازنة من النتائج السياسية التي تنجم عن رفضها، إذا لم تقر السلطة التشريعية مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة، عندها تضطر هذه الأخيرة إلى الاستقالة، أو تعمد إلى حل المجلس النيابي، ومثالنا على ذلك استقالة الحكومة الفرنسية عام 1877 وعام 1896 والحكومة التركية عام 1970، نتيجة رفض الموازنة من قبل المجالس المنتخبة، وهذا ما حصل أيضاً للسبب نفسه في بريطانيا عام 1873م.

إن قرار الموازنة يدل على تجديد الثقة بالحكومة وبالبرامج التي ستعمل على تنفيذها، والرفض يعني سحب الثقة ، وعدم قبول الخطة المالية التي وضعتها الحكومة لتنفيذ برنامجها السياسي، ومن هنا كان لا بد من رأب الصدع الذي ينشأ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بإعادة التفاهم والوفاق بينهما، وإلا تتقدم الحكومة باستقالة أعضائها، أو يحل المجلس المخول محل أعمال السلطة التشريعية.

ولا مندوحة من القول: إن البرلمان قد يكون مصدر إزعاج وتفكك اقتصادي، وفساد سياسي في بعض الدول المعاصرة؛ التي يعرف عنها عدم الاستقرار السياسي، إذ غالباً ما ينتمي أعضاء البرلمان فيها لأحزاب كثيرةٍ على خلفية قاعدة تمثيل النسبة في الانتخابات، فتنعدم الأغلبية المطلقة في البرلمان لأحد الأحزاب،

وما يعقب ذلك من مساومات وتحالفات مريرة تبنى على أساس المصلحة الشخصية، فتتبدل التحالفات وتتغير الكتل داخل البرلمان في أي لحظة دونما سابق إنذار، وقد يستغل موضوع إقرار الموازنة، كفرصة لحجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها، ضاربين بعرض الحائط بمصالح من انتخبهم؛ مما يؤدي إلى نشوء الأزمة الحكومية، وما يعقبها من توترات سياسية واقتصادية تزداد تفاقماً، مما يفقد الشعب ثقته بهؤلاء وقد ينتهي الأمر إلى إجراء انتخابات جديدة،أو تعديل قوانين الانتخابات، بحيث يستبعد معها إمكان نشوء كتل نيابية صغيرة تعرقل سير الحياة البرلمانية في البلاد، ومن الأمثلة القريبة، ما حصل داخل الكيان المزعوم إسرائيل في منتصف هذا العام /1990/ من تفكك لحكومة العدو بعد أن كانت تتكون من حزبي العمل والليكود، عندها بدأ كل منهما مساومته مع الأحزاب الصغيرة لتشكيل الحكومة بزعامته، فظهرت لنا الديمقراطية المزيفة والمتهتكة التي تدعيها إسرائيل من خلال تلك المساومات، فكان نوابها شذاذ آفاق، ورجال عصابات في مطالبهم من أجل الانضمام لأحد الحزبين المذكورين، بالتالي انهارت أسداف الديمقراطية المتهالكة، وظهرت عارية أمام عيون العالم ؛على الرغم من محاولة هؤلاء العنصريين إظهارها بأجمل صورة.

ثانياً : السمة الاقتصادية للموازنة:

تمارس الدولة سياستها المالية من خلال الموازنة بشكل رئيس، فالموازنة هي الخطة المالية الأساسية التي تستخدمها الدولة لتسيير نشاط المرافق العامة، وتوجيه الاقتصاد العام، والبلوغ بالحالة الاقتصادية للدولة للوضع الأمثل، وإن دور الموازنة في الحياة الاقتصادية للدولة يختلف تبعاً للسياسة الاقتصادية، فعندما ساد الاقتصاد الحر كان دور الموازنة محدوداً، ولم ينظر إلى هذه الوثيقة المالية كعنصر إيجابي، وفعال في الحياة الاقتصادية إلا بتأثير بسيط من خلال سياسة التعرفات الجمركية، وعندما بدأت الأزمات الاقتصادية، وانهار الاقتصاد الحر، تدخلت الدولة في توجيه الاقتصاد، فبرزت أهمية الموازنة كأداة لتحقيق السياسة الاقتصادية للدولة، فأصبحت الدولة تتبنى سياسة الإنفاق والإيراد نابعةً من أثر الموازنة في الحالة الاقتصادية، وانعكاساتها الاجتماعية، من أجل تحقيق البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي تؤمن زيادة الدخل القومي، ورفع المستوى المعاشي للشعب، ويبدو أثر الموازنة في الحياة الاقتصادية من خلال تخصيص الأموال في الموازنة لتشجيع

المشاريع الاقتصادية، كإنشاء الترع والمرافئ وتنوير المدن ومدها بالكهرباء، كل هذا من شأنه رفع اقتصاديات الأمة، في حين إهمالها يؤدي إلى تدهور اقتصاد البلاد تدهوراً سريعاً تظهر آثاره في الموازنات المقبلة[13]؛ لذا كانت دراسة الموازنة من هذه الوجهة مفيدة لملاحظة مدى تأثيرها في الدخل العام،وتوزيع الثروات،ولمعرفة طبقات الشعب التي يقع على عاتقها مثقل الأعباء، والتي تتمتع بمعظم الميزات[24].
والموازنة أداة لتنظيم التطور الاقتصادي، واستقرار الحالة الاقتصادية، فهي برنامج مالي ثانوي يتبع في خطه البياني الشروط والظروف التي تتحكم في الحالة الاقتصادية؛ من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي.

وأخيراً، إن نمو الدخل العام يشجع الدولة على اقتطاع قسط كبير منه لخزينتها العامة، وإنفاقه في وجوه النفع الذي يقره ممثلو الشعب، وإن تعادل الموازنة يتوقف إلى حد كبير على حالة البلاد الاقتصادية؛ إذ كلما كان اقتصاد البلاد ناشطاً، أمكن سد النفقات العامة بكل يسر وسهولة، وإن كان الاقتصاد متدهوراً عجزت الحكومة عن سد نفقاتها الضرورية، وعواقب هذا العجز وخيمة، وقد تودي بالاستقلال السياسي للدولة، وتصبح رهينة الغير.

ثالثاً: السمة الاجتماعية للموازنة:

تحتوي الموازنة بين دفتيها النفقات من جهة، والإيرادات من جهة أخرى، ولكل من هاتين الوسيلتين الرئيستين آثارٌ وانعكاسات على الصعيد الاجتماعي، تجمعهما لتوجيهها بسياسة اجتماعية محددة لها أهداف قد تختلف عن الآثار التي تظهر لكل منهما بصورة منفردة، ويظهر ذلك خاصة من خلال سياسة إعادة توزيع الدخول بين الطبقات الاجتماعية المختلفة والفعاليات المتعددة، وإذا فرضت الدولة الضرائب المباشرة التصاعدية على ذوي الدخل المرتفع، ثم أعادت توزيع هذا الإيراد، بشكل منح ومساعدات للطبقات الاجتماعية المسحوقة، فهذا يدل على سياسة اجتماعية تستهدف التخفيف من حدة الفوارق بين الطبقات الاجتماعية، ويظهر الأمر بالصورة نفسها، عندما يتم فرض ضرائب على المزارعين لصالح الصناعيين أو بالعكس، لتعدل من توزيع الثروات والدخول بين مختلف الطبقات الاجتماعية والفئات الإنتاجية، وتزداد أهمية الطابع الاجتماعي للموازنة بازدياد الدخول الناجمة عن

---

[3]() علم المالية، د.الدقر. رشيد، مطبعة الجامعة السورية، 1955، ص37.
[4]() المالية العامة، د.محجوب رفعت، دار النهضة العربية، القاهرة 1971، ص10.

العمل، وتزداد أهميتها في تشكيل الدخل القومي، و خاصة نتيجة حركة التأمين الواسعة التي شهدتها الدول بعد الحرب العالمية الثانية، كما أن انخفاض معدلات الفائدة للثروات الكبيرة نجم عنه حركة واسعة لصالح الطبقات ذات الدخل المحدود، فبدت كأنها المستفيد الأكبر من النفقات العامة، ومن سياسة إعادة توزيع الدخول.

ومهما يكن من أمر فإن للموازنة وجهاً اجتماعياً وصفه (لافنبرجر) بأنه دور المصفاة، ويساهم هذا الدور بإقامة عدالة اجتماعية بوساطة إعادة توزيع الدخول.

ولا مندوحة من القول: إن العدالة الاجتماعية لا يمكن أن تتحقق بالاستناد إلى الموازنة وحدها، بل بالإضافة إلى ذلك لا بد من تظاهر مجموعة من العوامل والوسائل بعضها مع بعض لتحقيق قدر كبير من العدالة، بين مختلف الطبقات الاجتماعية، ولكننا نجد في أغلب الأحيان أن سياسة الدعم المالي التي تنتجها الدولة لا تستفيد منها الطبقات المسحوقة، بل يذهب لصالح جيوب الطبقة المترفة، فمثلاً الدعم الذي تقدمه الدولة للمحروقات، والمواد التموينية المقننة، يستفيد منه الأغنياء والفقراء على حد سواء، والدخول في جمعيات سكنية تقدم لها الدعم المالي، وتسهيلات مختلفة من أرض ومواد بناء وترخيص، تتحول إلى أداء إثراء للأغنياء، بدخولهم إياها، ومن ثم بيعها.

رابعاً: السمة المالية للموازنة:

تظهر السمة المالية للموازنة من خلال كونها بياناً يقدر إيرادات الدولة، ويحدد أوجه الإنفاق، خلال مدة محدودة من الزمن، فهي بهذه الصفة جدول مالي يقارن بين النفقات والإيرادات بغية إقامة توازن بينهما[35]. لذا تختلف الموازنة العامة للدولة عن ميزانية المنشأة بأوجه عدة منها ما هو قانوني، ومنها ما هو اقتصادي[46]،

---

[5]() توازن الموازنة العامة، د.بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق 1983، 1984م. ص37.

[6]() الإدارة المالية والموازنة العامة للدولة، د.محمد سعيد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص53.

فموازنة الدولة تصدر بصك تشريعي يقدر ويجيز نفقات وإيرادات الدولة، ويتم ذلك وفق أصول إدارية وقانونية، أما ميزانية المنشأة فهي بيان مالي تقديري لنفقات وإيرادات المؤسسات الخاصة والأفراد خلال فترة قادمة من الزمن، ولا يقيم هذا البيان أي حقوق أو واجبات تجاه الآخرين، وهو نفسه غير ملزم لواضعه، فيمكن تجاوز أرقام الاعتمادات الواردة فيه.

ومن وجهة نظر اقتصادية يمكن تمييز الموازنة العامة عن ميزانية المنشأة، بأن الأولى تتضمن أموالاً عامة، تستعمل الدولة في إدارتها سلطتها وامتيازاتها القانونية، بينما تتصدى ميزانية المنشأة لأموال خاصة، لا تسعى لتحقيق منفعة عامة، أو تقديم خدمات عامة، بل غايتها تحقيق الربح بصورة إجمالية.

-وتختلف الموازنة العامة عن الميزان الحسابي، إذ أن الموازنة تنظم الحالة المالية للدولة خلال فترة قادمة،فتبدو القوة المحركة لفعالية الدولة، ونشاطاتها خلال فترة تنفيذها، وتسعى إلى إقامة التوازن بين النفقات، والإيرادات بينما الميزان الحسابي، فهو بيان لواقع الحالة المادية في زمن معين، فيبدو وكأنه ساكن بمفهومه، ويقدم معلومات عن الوضع المالي تتعلق بالأصول والخصوم،أي برأس المال والممتلكات من جهة، وبالأعباء والديون من جهة أخرى.

-وتختلف أخيراً الموازنة عن الحساب الختامي،أو قطع الحساب بأمرين :

الأمر الأول: أن خاصة التقدير والتخمين غير موجودة في الحساب الختامي.

والأمر الثاني: أن الموازنة توضع لفترة زمنية لاحقة، بينما توضع الحسابات الختامية لفترة زمنية سابقة، وإذا كانت الموازنة تتفق مع قطع الحساب في أن كلاً منهما يصدر قانوناً، إلا أن الموازنة تختلف بهذه الصفة عن كل من ميزانية المنشأة،والميزان الحسابي.

خامساً: السمة القانونية للموازنة:

تطرح الموازنة- كما رأينا سابقاً- جملة من التساؤلات المتعلقة بالجانب النظري بين طبيعتها الذي يبحث(57)، في الأصول العملية لتنظيمها، وبجانب آخر عملي يبدو من خلال الأصول العلمية التي تتبناها كل دولة ضمت تشريعها المالي؛ لتشكل أحد الأوجه القانونية للموازنة.

[7]() Philip (L) Finances publiques, cujass, 1971. p.237.

والموازنة بوصفها خطة مالية لا تقتصر على كونها تقديراً حسابياً، بل لها[68]، طبيعة قانونية خاصة بها، وتبدو هذه السمة من خلال إقرارها من قبل السلطة التشريعية، وصدورها بصك له صفات القانون شكلاً ،ولا يتضمن خصائص القانون موضوعاً، فيأخذ صك الموازنة شكل القانون؛لأن دراسته وإقراره يتمان وفق الأصول المتبعة نفسها في دراسة القوانين، وإقرارها، ولكن ليس له طبيعة القانون؛ لأنه يتضمن اتخاذ قرارات مؤقتة أكثر من وضع قواعد قانونية دائمة.[79]

ونجد في عصرنا الحاضر، نتيجة تطور وظائف الدولة، حركة واسعة تستهدف توسيع الصلاحيات المالية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، سواء بتقييد المبادرة البرلمانية، واقتصار دورها على الرفض،أو المصادقة،أو إسناد مهمة مراقبة تنفيذ الموازنة إلى الأجهزة المختصة بالسلطة التنفيذية. وفي هذا الاتجاه ذهب المشرع السوري في المادة /19/ فقرة /ب/ من القانون المالي الأساسي، التي تنص على أن تجري مناقلات الاعتمادات بين فروع القسم الواحد أو بين الأقسام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، على أن تودع نسخة منه إلى السلطة التشريعية، بينما تمنح المادة /16/ من القانون نفسه حق إقرار الموازنة موزعة على أساس الأقسام والفروع إلى السلطة التشريعية، فيبدو من ذلك أنه يسمح بتعديل قانون الموازنة بمرسوم يصدر عن السلطة التنفيذية، وهذا ما يوصلنا إلى القول، إن الجدل لم يعد محصوراً فقط في الطبيعة القانونية لصك الموازنة، وإنما أيضاً في الشكل القانوني لهذا الصك.

وأخيراً.. لا بد لنا أن نوضح حقيقة مهمة وأساسية، وهي أن الموازنة السورية وضعت في السنوات الأخيرة في حسابها مجمل التطورات والوقائع الاقتصادية، وبما يتلاءم مع النهج السليم لقطرنا، في مجال تحقيق خطط التنمية الشاملة والاعتماد على الذات وترشيد الإنفاق والاستهلاك، وتنمية الموارد المحلية، وتأمين مستلزمات المشاريع الاستثمارية، والتعددية الاقتصادية، والحزبية، وقد روعيت في تحديد اعتمادات الإنفاق الجاري الاحتياجات الفعلية لكل وزارة، أو إدارة ومؤسسة عامة، وزيادة الاعتماد على الموارد الذاتية، وتأمين متطلبات الأمن القومي، والدفاع، وتشجيع البحث العلمي، وتأمين مستلزماته، والاهتمام بالتعليم الفني، والمهني، ورفع

---

[8]() Jexe (G) budget au point de vue juriadique, Revue descien ce et delegislation financiers, 1907. p.298. Etc.

[9]() توازن الموازنة العامة، د.بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1983، 1984، ص36.

المستوى الصحي للمواطنين، وتحسين مستوى الخدمات الثقافية، والاجتماعية، وتحقيق متطلبات التنمية في مجال الزراعة، والري، والصناعة، والكهرباء، أما بالنسبة للمشاريع الاستثمارية فقد تم التركيز على زيادة الاستثمارات في مجالات الزراعة والري والصناعة والنفط والسعي لتنفيذ المشاريع الاستثمارية الممولة بقروض وتسهيلات ائتمانية ،والإسراع بتنفيذ المشاريع الأساسية والملحة كمشاريع الغاز والكهرباء، واستصلاح الأراضي ،ومياه الشرب ،وأبنية التعليم، والطرق، وتوفير الخدمات الأساسية المختلفة للمواطنين.

والجداول التالية تبين توزيع الاعتمادات خلال أعوام (2001-2002-2003) وكذلك بالنسبة لموضوع تقدير الإيرادات خلال هذه الأعوام.

اعتمادات المشاريع الاستثمارية في موازنة عام /2003/

مقارنة مع اعتمادات وإنفاق عام /2002/ حسب الوزارات

الوزارات	اعتمادات عام 2002	إنفاق عام 2002	نسبة التنفيذ %	اعتمادات عام 2003
وزارة الري	16807	15182	90.3	18681
وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي	10895	10638	97.6	10993
وزارة الصناعة	14947	7034	47.1	20170
وزارة النفط والثروة المعدنية	21137	18357	86.9	20640
وزارة الكهرباء	24398	17570	72.0	22827
وزارة المواصلات	15660	14037	89.6	13578
وزارة النقل	20458	19620	95.9	21513
وزارة التموين والتجارة الداخلية	3199	1749	54.17	4326
وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية	4928	3969	80.6	4660
وزارة السياحة	428	205	47.8	449
وزارة الدفاع	815	465	57.1	891
وزارة الإنشاء والتعمير	36	19	53.5	38
المجلس الأعلى لشركات الإنشاءات العامة	700	689	98.4	660
رئاسة مجلس الوزراء	1093	1093	100.0	1345

الوزارات	اعتمادات عام 2002	إنفاق عام 2002	نسبة التنفيذ %	اعتمادات عام 2003
هيئة الطاقة الذرية	800	700	87.5	726
الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش	149	79	53.1	140
هيئة تخطيط الدولة	270	170	63.0	148
المكتب المركزي للإحصاء	35	33	92.9	61
الهيئة العامة للاستشعار عن بعد	800	355	44.4	450
الهيئة العامة لشؤون البيئة	339	339	100.0	113
مركز الأبحاث العلمية والبيئية	171	107	62.4	169
مجلس الدولة	20	9	45.9	15
وزارة الخارجية	985	750	76.1	1610
وزارة العدل	316	279	88.3	260
وزارة الداخلية	2132	2076	97.4	2196
وزارة التربية	2848	4395	154.3	5747
وزارة التعليم العالي	4825	3783	78.4	8036
وزارة الثقافة والإرشاد القومي	615	361	58.8	667
وزارة الإعلام	1979	1944	98.2	2063
وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل	644	485	75.4	611
وزارة الصحة	2295	1642	71.5	3812
وزارة المالية	1194	909	76.1	1760
وزارة الإسكان والمرافق	11810	10978	92.9	14602
وزارة الإدارة المحلية	450	450	100.0	550
المجالس المحلية	8840	8325	94.2	10887
مجالس المدن	3856	3856	100.0	6507
الهيئة العامة لمكافحة البطالة	0	0	0.0	5000
اعتماد احتياطي للمشاريع الاستثمارية	2127	0	0.0	3101
رؤوس الأموال العاملة لدى القطاع العام الاقتصادي	1000	1000	100.0	1000

اعتمادات عام 2003	نسبة التنفيذ %	إنفاق عام 2002	اعتمادات عام 2002	الوزارات
21100 0	**83.5**	**15365 0**	**18400 0**	المجموع العام

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

اعتمادات المشاريع الاستثمارية في موازنة عام /2003/

اسم الجهة	موازنة عام 2002				موازنة عام 2003			
	الاعتماد		الإنفاق		الاعتماد المقترح			
	المجموع	موارد خارجية	المجموع	موارد خارجية	موارد محلية	موارد خارجية	المجموع	القطع الأجنبي
الري	**16433445**	**816010**	**14969302**	**670323**	**17593000**	**715000**	**18308000**	**2443000**
الزراعة	**10418718**	**2099729**	**10176640**	**2077348**	**9550300**	**1184500**	**10734800**	**1021750**
الري والزراعة	**26852163**	**2915739**	**25145942**	**3747671**	**27143300**	**1899500**	**29042800**	**3464750**
الصناعة الاستخراجية	**14520000**	**0**	**14444141**	**0**	**16390350**	**0**	**16390350**	**11590636**
الصناعة التحويلية	**22349000**	**4332000**	**11469848**	**1640000**	**22496200**	**2563000**	**25059200**	**15121000**
الكهرباء	**24755150**	**12071170**	**17774331**	**6377137**	**16102000**	**7077000**	**23179000**	**9620000**
الماء	**9428130**	**1033300**	**9185949**	**425800**	**10403127**	**581873**	**10985000**	**2758701**
الكهرباء والماء	**34183280**	**13104470**	**26960280**	**6802937**	**26505127**	**7658873**	**34164000**	**12378701**
البناء والتشييد	**980000**	**0**	**877500**	**0**	**937000**	**0**	**937000**	**611900**
التجارة	**2458791**	**0**	**1498400**	**0**	**3563800**	**0**	**3563800**	**1391900**
النقل والمواصلات	**39048394**	**4857500**	**25449390**	**4352500**	**34854807**	**3528400**	**38383207**	**20932025**
الطرق المحلية	**1899900**	**0**	**1899900**	**0**	**2139500**	**0**	**2139500**	**253000**
النقل والمواصلات والتخزين	**40948294**	**4857500**	**37349290**	**4352500**	**36994307**	**3528400**	**40522707**	**21185025**
المال والتأمين	**2624000**	**0**	**2159288**	**0**	**1928300**	**0**	**1928300**	**432500**
السكن	**963000**	**0**	**663000**	**0**	**1347600**	**0**	**1347600**	**7440**
المال والتأمين والعقارات	**3587000**	**0**	**2822288**	**0**	**3275900**	**0**	**3275900**	**439940**
الخدمات	**34994664**	**505000**	**32069408**	**285000**	**46588974**	**2354000**	**48942974**	**9559212**

اسم الجهة	موازنة عام 2002				موازنة عام 2003			
	الاعتماد		الإنفاق		الاعتماد المقترح			
	المجموع	موارد خارجية	المجموع	موارد خارجية	موارد محلية	موارد خارجية	المجموع	القطع الأجنبي
الهيئة العامة لمكافحة البطالة	**0**	**0**	**0**	**0**	**5000000**	**0**	**5000000**	**0**
اعتماد احتياطي للمشاريع الاستثمارية	**2168080**	**0**	**0**	**0**	**3101269**	**0**	**3101269**	**0**
رؤوس الأموال لدى القطاع العام الاقتصادي	**1000000**	**0**	**0**	**0**	**1000000**	**0**	**1000000**	**0**
المجموع العام	**184000000**	**25714709**	**153637097**	**16828108**	**192996227**	**18003773**	**211000000**	**75743064**

المطلب الثاني:

مدى انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة

للموازنة في الوقت الحالي أهمية كبيرة لا يمكن التغاضي عنها، فلم تعد وسيلة لجلب أكبر قدر من الإيرادات، والإقلال ما أمكن من النفقات، إنما أصبحت مرآة سافرةً تعكس حقيقة البنى الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم عليها الدولة.

فسياسة التنمية التي تنتهجها الدولة جعلت كل ما يتخذ من إجراءات يسير في فلك واحد دون تعارض ومنها الموازنة، وسنحاول إلقاء الضوء على أهم الجوانب التي يظهر فيها انسجام الموازنة مع السياسة العامة للدولة، وهي:

أولاَ: مبدأ سنوية الموازنة ومدى انسجامه مع سياسة الدولة العامة:

إن قاعدة سنوية الموازنة لم تأت من العدم، وإنما جاءت تساندها مبررات قوية أتاحت لها الاستقرار والثبات.[810]

1- من الناحية السياسية :

إن المجالس التشريعية مؤتمنة من قبل الشعب على حقه الدستوري في إقرار جباية الأموال العامة، ومراقبة إنفاقها، فيتوجب على هذه المجالس ألا تتخلى عن حقها هنا لمدة طويلة، وهي في هذا محقة لأنه يجب أن تكون دائمة الاطلاع على المالية العامة، وعلى ما قد يعرض من تبدلات بين سنة وأخرى.

2- من الناحية الإدارية :

تبدو السنة أفضل مدة تستطيع خلالها أجهزة الدولة المختلفة تحضير الموازنة وإقرارها وتنفيذها، فعملية تحضير الموازنة تتطلب وقتاً يتجاوز ثلاثة أشهر. تضاف إلى ذلك ثلاثة أشهر أخرى لدراسة مشروع الموازنة وإقرارها من قبل السلطة التشريعية، وبالتالي فإن ذلك يشكل جهداً كبيراً وتكرار هذا العمل في أزمنة متقاربة، يعني إضاعة معظم أوقات الحكومة في إعداد الموازنة، والانصراف عن القيام بمهماتها الأخرى، مما يفترض أن فكرة مدة السنة هي الحد الأدنى الذي يمكن أن تنفذ خلالها الموازنة ولوضع البرامج وتنفيذها، فلو وضعت الموازنة لأقل من سنة لما استطاعت الحكومة أن تحقق هذه البرامج لضيق الوقت، ولو وضعت لأكثر من

---

[10]() راجع: الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، مديرية الكتب الجامعية 1983، ص34.

سنة لكان احتمال تبدل الحكومة، وعدم إشرافها على البرامج الموضوعة من قبلها داعياً لها للتراخي والإهمال في وضع موازنة يغلب ألا تكون مسؤولة عنها في المستقبل.

فالضرائب تجبى سنوياً سواء أكانت ضريبة على الدخل مثلاً، أم ضريبة على أرباح المهن الصناعية والتجارية على سبيل المثال، فالدفاتر التجارية مثلاً تمسك بشكل سنوي، كما أن المؤسسات العامة كلها ترتبط بحسابات سنوية وكذلك الخاصة.

3- من الناحية المالية والاقتصادية :

إن السنة هي الوحدة الزمنية الكاملة التي تقلب فيها الفصول الأربعة بما يعتري ذلك من اختلاف في الواردات والنفقات، فإعداد الموازنات لسنة كاملة يكون أقرب إلى الصواب، وأبعد عن الخطأ، فلو أعدت الموازنة لأقل من سنة لكان التفاوت كبيراً جداً بين واردات ونفقات موازنة الربيع والصيف، وأخرى للخريف والشتاء، ولو أعدت لأكثر من سنة لكان الفاصل بين إعدادها وإنفاذها طويلاً؛ إلى درجة يكثر فيها احتمال تغيير الواردات والنفقات عما قدرت عليه.[911]

ويتحقق الانسجام بين الموازنة العامة السنوية والسياسة العامة للدولة من خلال الاستثناءات التي ترد على سنوية الموازنة منها أسلوب الاعتمادات الشهرية (الموازنات الاثني عشرية) فالحكومة لا تستطيع جباية أي ضريبة أو عقد أي نفقة دون أن تؤذن سلفاً من السلطة التشريعية، وقد يتأخر منحها لسبب ما عن بدء السنة المالية، ولما كانت هناك نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها كرواتب الموظفين مثلاً، وعلى ذلك فإنها تفوض استثناء بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة، ريثما يقرها البرلمان، وهي طريقة ناجعة لاستمرار تسيير المرافق العامة، وعدم توقف فعالية الدولة، ريثما تصدر الموازنة الجديدة.

وكذلك الموازنة الدورية التي تقوم فكرتها على أساس توسيع الإطار الزمني لمدة الموازنة، وجعله دورة اقتصادية كاملة بدلاً من السنة[12]. إلا أنّها لا تطبق. وكذلك الاعتمادات الدائمة، واعتمادات التعهد، والاعتمادات المدورة.

ثانياً: الموازنة كخطة ومدى انسجامها مع السياسة العامة للدولة:

[11]() راجع: الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، ص35.
[12]() راجع: الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، ص44 وما بعد..

الموازنة هي الخطة التي تضعها الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية بوساطة النفقات والإيرادات العامة.

وهذا دون أدنى شك ينسجم مع سياسة الدولة المتدخلة التي تسير عليها، فقد أصبح النشاط المخطط يسود مختلف فعاليات الدولة. والأمور المالية للدولة كلها تبنى على أساس التخطيط والموازنة، وتعد الموازنة الأداة الرئيسة للتخطيط المالي إذ تحرك عملية التمويل والإنفاق، وتؤدي دوراً قيادياً في نظام الدولة المالي.

والموازنة ليست خطة فحسب إنما خطة مالية تتحكم بخطط المؤسسات وتوجهها أي أن الموازنة خطة مالية أساسية ترتبط بمختلف الخطط المالية فتوجهها، وتتأثر بها ،وتعمل مجتمعة معها على تحقيق أهداف الدولة.[1113]

وهي في ذلك تنسجم مع السياسة العامة للدولة وتوجهاتها الاقتصادية من خلال عملية تحريكها لخطط المؤسسات والفعاليات في الدولة، وحتى عملية تخطيط الدخول.

ثالثاً: كيفية صدور الموازنة العامة ومدى انسجامها مع السياسة العامة للدولة:

إن إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية يمنح السلطة التنفيذية الحق بالإنفاق، والجباية؛لذلك تميل الدولة الديمقراطية إلى حصر حق إقرار الموازنة وإجراء التعديلات عليها بالسلطة التشريعية. وذلك بهدف تحقيق رقابة دقيقة ودائمة يمارسها الشعب عن طريق ممثليه بهدف الحفاظ على الأموال العامة.

وتبدو أهمية الموازنة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال الدور الذي تلعبه في توزيع الدخل القومي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة، وتأثيرها في مالية الأفراد بما تفرضه من ضرائب، أو تصرفه من نفقات فتقطع جزءاً من دخل بعض الأفراد، ليكون إيراداً عاماً تعيد توزيعه على طبقة اجتماعية أخرى على شكل دخل جديد لأبنائها، ويقع على عاتق الموازنة في العصر الحاضر التأثر بالحياة الاقتصادية، وتحقيق العمالة ،وتعبئة القوى الاقتصادية العاملة، والعمل على زيادة الدخل، ورفع السوية المعاشية للمواطنين.

وهذه الخطة المعبر عنها بالموازنة لا تخرج إلى حيز الوجود دفعة واحدة، بل تمر الموازنة منذ البدء بتحضيرها وحتى ختام حساباتها بمراحل، هي:

---

[13]() راجع: الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، ص23.

الإعداد، الإقرار، التنفيذ، الرقابة.

وفي هذا يبدو الطابع القانوني للموازنة العامة من خلال مرحلتي الإقرار والرقابة على التنفيذ أو تنتهي كلتاهما بقانون تقره السلطة التشريعية، فإقرار الموازنة يتم بصك تشريعي يأخذ شكل القانون. والرقابة على تنفيذ الموازنة تتم بمصادقة ممثلي الشعب، على الحساب العام الإجمالي للموازنة، وقطع حساباتها بقانون. وإقرار الموازنة يتمثل بمصادقة السلطة التشريعية على النفقات والإيرادات الواردة في مشروع الموازنة، ومنح السلطة التنفيذية الإذن لإجازة تنفيذها، فهي مرحلة مهمة حاسمة في حياة الموازنة، وتختلف الأهمية حسبما تتجه السياسة العامة للدولة إلى وضع يدها بشكل كامل على الأمور المالية.

فهناك الذين ينظرون إلى الأمر من الناحية السياسية، يرون أن احترام المبادئ الديمقراطية يقضي بأن تكون السلطة التشريعية موسعة إلى أقصى حد، شأنها في ذلك في جميع القضايا التشريعية الأخرى، والذين ينطلقون من الزاوية الاقتصادية والفنية يرون أن ارتباط الموازنة بالأوضاع الاقتصادية، وبالخطة الإنمائية في أكثر الأحيان يستوجب الحد من حقوق السلطة التشريعية في الشؤون المالية، و خاصة شؤون الموازنة لما يتطلبه ذلك من اختصاص وتفرغ لا يتوافران في السلطة التشريعية، خاصة بعد أن أصبح إعداد الموازنة أمراً فنياً في غاية التعقيد، بسبب التطورات الاقتصادية والعلمية التي طرأت عليها؛إلى جانب ذلك يخشى من طغيان المصالح السياسية والانتخابية الضيقة على التعديلات التي يدخلها النواب على مشروع الموازنة؛ مما قد يتنافى والمصلحة العامة.[1214]

نستنتج مما تقدم بأن الموازنة لم تعد عبارة عن جدولين أحدهما يضم الإيرادات، والآخر النفقات، من أجل تمويل ما تحتاجه الدولة من أموال، إنما أصبحت الموازنة العامة للدولة مرآة عاكسة للصورة الحقيقية للحكومة أمام الشعب، والاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية لها، سواء على الساحة المحلية الداخلية، أم على الساحة الدولية الخارجية، فهي إذاً أداة لها تأثيرات مهمة وعميقة في حياة الأمة.

فتؤثر سلباً أو إيجاباً في تشغيل اليد العاملة، وفي الادخار وفي الاستيراد والتصدير وفي الإنتاج والاستهلاك، ومستوى الأسعار، وإن هذا الدور الخطير الذي تؤديه الموازنة نتج عن التطور الجديد الذي طرأ على الوظيفة التقليدية للموازنة،

---

[14]() راجع: المالية العامة، د.عواضة. حسن، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، بيروت 1983، ص152.

فبعد أن كانت الموازنة- في ظل الدولة الليبرالية تغطي الوظائف التقليدية للدولة من أمن وصحة وقضاء، أصبحت الموازنة بعد أن انقلب مفهوم الدولة الحارسة إلى الدولة الراعية- لا تغطي الوظائف التقليدية فقط، وإنما باتت تلعب دور المسؤول عن رفاه الشعب وتقدمه اقتصادياً، وتمويل المشاريع الإنتاجية التي يمكن أن تضاهي المشاريع الفردية، هذا الدور بات حاسماً وفاعلاً في حياة الشعوب، في توجهها في مختلف نواحي الحياة ،وهذا التطور ناجم بالدرجة الأولى عن التطور الشامل لعلم المالية.

ولا تقتصر الموازنة على ذلك، إنما يجب أن تهتم بالصالح العام، وتهيمن على النشاطات الاقتصادية وتتدخل في الحياة الاجتماعية، وتقوم بتوزيع الدخل بصورة عادلة بين الناس، وتستثمر ثروات الوطن، وفق المصلحة الوطنية، وتعمل على زيادة الإنتاج، والقضاء على البطالة.



وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثالث

دور الموازنة في تحقيق عملية التنمية الشاملة

يتم ذلك بصورة أساسية من خلال التخطيط الذي هو :عملية سياسية واقتصادية واجتماعية، وإن مراجعة ومناقشة الموازنة السنوية والبرامج الإنمائية التي تتضمنها أرقام تلك الموازنة تقدم لنا فرصة أفضل للحصول على المعلومات والإحصاءات، وبالتالي فإن أهم أسلوب من أساليب التخطيط يكمن في تضمين الموازنة خطة الدولة التنموية.

-فالموازنة خطة مالية لأنها تحتوي اعتمادات الدولة لتنفيذ خططها وبرامجها الاقتصادية، ويجب أن تهدف تلك الموازنة إلى تحقيق الإنماء الاقتصادي؛ حتى تتلاءم مع خطة التنمية الاقتصادية.

ونركز في هذا المبحث على قضية الموازنة والخطة، وارتباطهما ببعضهما لنصل إلى معرفة دور موازنة الخطة التنموية في عملية التنمية في البلاد المتخلفة.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المطلب الأول

التخطيط والموازنة:

أوردنا سابقاً بأن «التخطيط الاقتصادي» أصبح ضرورة في الدولة النامية، وقد نشأ ذلك التخطيط في الاتحاد السوفياتي بعد الثورة البلشفية عام /1917/ (ولعل أول خطة عملية حقيقية على حد تعبير «لينين» هي الخطة التي وضعت عام /1920/ لكهرباء الاتحاد السوفياتي).[1315]

ومنذ عام /1931/ استخدم الاتحاد السوفياتي الموازين المادية في وضع الخطط الاقتصادية، وتلك الموازين تعتمد على التوازن بين نفقات التخطيط، وحاجات الخطط، والموارد المالية المتاحة.

وقد اهتمت الدولة الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية بالتخطيط كأسلوب من أساليب النمو الاقتصادي بعد الحرب العالمية الثانية لإعادة إعمار ما هدمته الحرب، لكن قد ضعف تأثير الحكومة في الاقتصاد القومي في بعض البلدان الأوروبية، بعد الانتهاء من إعمار ما هدمته الحرب، وتخلت بعض الدول نهائياً عن هذا المبدأ، ومع ذلك بقي التخطيط والميزانية القومية، في شكل أو آخر استمر يمثل ركناً رئيساً في صياغة السياسة الاقتصادية[1416]. والتخطيط -بهذا الشكل- هو برنامج اقتصادي، وهذا البرنامج يحتوي على عناصر معينة، يجب التنسيق فيما بينها حتى نستطيع الوصول بهذا البرنامج إلى غايته العظمى في التنمية الاقتصادية، ومن أهم معاني ومقومات ذلك التنسيق نفقات البرنامج وترتيبها وإيرادات البرنامج الاقتصادي والموازنة بين الإيرادات والنفقات[1517]، وهاذ المفهوم يتصل بالموازنة العامة للدولة اتصالاً كبيراً، وترتبط تلك الموازنة العامة بالتخطيط الاقتصادي ارتباطاً قوياً مؤثراً حيث تعد أداة التخطيط التي تظهره إلى عالم الوجود، وتعبر عن اتجاهات الدول التخطيطية.

---

[15]() علم الاقتصاد، د.كامل بكري ود.أحمد متورر، الدار الجامعية، 1989، ص645، 646.

[16]() علم الاقتصاد، د.كامل بكري ود.أحمد متورر، الدار الجامعية، 1989، ص645، 646.

[17]() الموازنة التخطيطية في النظام الحسابي الموحد ووسائل التحليل الكمي، د.عبد الحي مرعي، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1986.

أولاً- التخطيط:

لقد ذكرنا بأن التخطيط نشأ في الاتحاد السوفياتي، وهذا بالطبع لا يعني التلازم بين مفهومي التخطيط والاشتراكية، بل هناك فروق جوهرية بين المفهومين: فالاشتراكية نظام اقتصادي، بينما التخطيط تنظيم اقتصادي، والاشتراكية نظام تنتقل فيه الملكية الخاصة لعناصر الإنتاج إلى ملكية عامة، والتخطيط هو تنظيم معين لكيفية استخدام موارد المجتمع المادية والطبيعية والبشرية أحسن استخدام.[1618]

فليس ضرورياً إذاً على الدول النامية التي تتبع أسلوب التخطيط أن تأخذ النهج الاشتراكي، فقد أصبح التخطيط العامل الأساسي من عوامل التنمية والنهوض بالمجتمع في تلك الدول النامية؛ لأنه يرسم الخطوط العريضة التي يجب أن تسير عليها أي دولة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها التنموية، فالاهتمام الأول والأخير للتخطيط هو في تنمية الاقتصاد القومي.[1719]

1- مفهوم التخطيط:

إن التعرف على معنى هذا المصطلح بشكل دقيق يتطلب منا أن نذكر في هذا المقام بعض تعريفات الفقهاء الاقتصاديين لهذا المصطلح؛ لنصل إلى معرفة أهم مقومات هذا المفهوم من خلال العناصر المشتركة في تلك التعاريف.

أ. لقد عرف الاقتصاد البريطاني ويكنسون في كتابه عام /1938/ التخطيط قائلاً:

) -التخطيط: هو اتخاذ قرارات اقتصادية رئيسة - ماذا ولم ينتج؟، ولمن يخصص- وذلك من خلال القرارات المقصودة لسلطة معينة، على أساس إجراء مسح شامل للنظام الاقتصادي).[1820]

ب. وقد عرفه الاشتراكيون: (بأنه نظام إدارة العمليات الاقتصادية التي تشمل الإنتاج والتوزيع والاستثمار والاستهلاك، ويتلخص جوهره في تحديد أهداف اقتصادية معينة ووسائل تنفيذها، وبصفة خاصة تخصيص وسائل الإنتاج وعنصر العمل بين الاستخدامات المختلفة).[1921]

---

[18]() التخطيط الاقتصادي، دراسة نظرية تطبيقية، د.علي لطفي، الدار الجامعية، بيروت، 1988.
[19]() د. كامل البكري.
[20]() المرجع السابق. ص653، 654.
[21]() المرجع السابق. ص654.

ويبد من هذا التعريف بأن هدف التخطيط الاشتراكي هو الوصول إلى الاشتراكية والملكية الجماعية لوسائل الإنتاج؛ فهو إذاً السبيل للوصول إلى ذلك الهدف.

ج. وعرفه الدكتور كامل البكري قائلاً: (التخطيط الاقتصادي القومي، هو نشاط مؤسسي أو مرفقي -تقوم به مؤسسات معينة- ويتم بوساطة هيئة مركزية، أو من ينوب عنها لإعداد القرارات والتصرفات التي تتخذ بوساطة السلطة المركزية والتنسيق بين القرارات بوساطة الوحدات المختلفة في الاقتصاد القومي سواء بين هذه الوحدات بعضها البعض أو بينها وبين سلطة التخطيط بهدف التحكم في مسار التنمية الاقتصادية ككل، وفي أجزائها المختلفة لتحقيق أهداف معينة -تحتوي على درجة أكبر أو أقل من التفصيل، وتحدد بدرجة أكبر أو أقل من الصراحة والوضوح- فضلاً عن تحقيق الانسجام بين التنمية في الاقتصاد والأهداف غير الاقتصادية الأكثر عمومية).[2022]

د. وعرفه الدكتور علي لطفي بأنه: (إعداد وتنفيذ برنامج اقتصادي واجتماعي متناسق معتمداً على شيء من المركزية في الإعداد واللامركزية في التنفيذ منظماً تنبؤات للأهداف المرفقية؛ خلال فترة معينة هادفاً إلى تحقيق تنمية سريعة لجميع فروع النشاط الاقتصادي، وجميع مناطق الدولة).[2123]

لقد كان هذا التعريف شاملاً لكل التعاريف موضحاً لكل الأهداف من التخطيط الاقتصادي ومركزاً على هدف التنمية، مختصراً وغير موسع كتعريف الدكتور كامل البكري. وسوف نستند إلى هذا التعريف في بحث مقومات التخطيط في البند اللاحق.

2- مقومات التخطيط:

إذا حللنا تعريف الدكتور علي لطفي، سوف نجد أن مقومات التخطيط الاقتصادي ترتبط ارتباطاً عضوياً بالأساس التخطيطي للتنمية الذي ذكر في المطلب السابق، وأهم مقومات التخطيط التي تعد أساساً في تحقيق الأهداف المرجوة منه، هي:

أ. التنسيق: إن تعبير التخطيط يرتبط ارتباطاً كبيراً بمفهوم التنسيق، فالتخطيط ما هو إلاّ تنسيق بين عوامل مختلفة ليصل بها إلى هدف معين، فهو بحق وسيلة من وسائل استخدام وتطبيق القوانين الاقتصادية الموضوعية من خلال النشاط

---

[22]() المرجع السابق: ص656.
[23]() التخطيط الاقتصادي، د.علي لطفي، المرجع السابق، ص15.

الاقتصادي للدولة في إدارة الاقتصاد القومي[2224]. وبالتالي تهدف عملية التخطيط إلى التنسيق والتوفيق بين القوانين الاقتصادية. فالتنسيق يكون بداية بين الأهداف، وبما أن التخطيط يهدف للتنمية، فيجب أن نصب كل أهداف الخطط الموضوعة في بوتقة التنمية دون تعارض أو تضارب، وهذا دور التنسيق في التوفيق بين الأهداف، وبعد التنسيق بين الأهداف، يوفق التنسيق بين أساليب الوصول إلى تلك الأهداف.

فلا يمكن الوصول إلى التنمية ما لم يكن هناك تنسيق بين مكونات السياسة الاقتصادية التي تهدف إلى التنمية، فإذا لم يكن هناك تنسيق يحدث تعارض وتناقض بين القرارات يؤدي إلى بدء ،أو عدم تحقيق الهدف[25]. والتنسيق هو الإطار الذي يسير فيه التخطيط التنموي، ويشمل التنسيق فيما يشمل ما يلي:

-1المرونة: وهي ضرورة اتخاذ الإجراءات والوسائل الكفيلة بتعديل السياسات الاقتصادية الهادفة للتنمية والموضوعة في خطة واحدة، وذلك في حال تغيير المعطيات، وحدوث الأزمات.[26]

-2الواقعية: أي أن تكون تلك الأهداف والإجراءات والوسائل التنموية المنبثقة من صميم حاجة المجتمع للتنمية والمتآلفة مع واقعه، وإلا كانت هذه الأشياء غريبة في تركيبة المجتمع، ولن تؤدي عملها بشكل جيد.

-3مشاركة فئات الشعب: إن التنمية تهدف إلى رفع قيمة الإنسان بشكل أساس ، فالإنسان إذاً هو أداة وغاية تلك التنمية، فيجب خلق الاندفاع نحو التنمية، وتضافر جهود كل فئات الشعب للقيام بعملية التنمية على أكمل وجه، وبأكبر كفاءة للوصول إلى الأهداف المطلوبة.[27]

ب. مركزية الإعداد ولا مركزية التنفيذ: حيث إن هيئة التخطيط المركزية بما يتوافر عندها من خبرات وبيانات وإحصاءات تعد الخطط أحسن إعداد، وتجهز وسائل التنمية التي تمثل الهدف الأساس للخطة.

وتتولى الأجهزة المركزية كذلك مهمة التنسيق؛ لأنها الوحيدة التي تحمل مسؤولية التخطيط، بعكس ما لو أعطينا التخطيط لعدة أجهزة؛ فإن ذلك يؤدي إلى عدم القدرة على التوفيق بين آرائها واتجاهاتها المتعارضة، ووضعها في قالب واحد ملائم للتنمية.

---

[24]() د. فؤاد مرسي، التخلف والتنمية.
[25]() د. علي لطفي، المرجع السابق.
[26]() د. كامل البكري، المرجع السابق.
[27]() المرجع السابق.

أما لا مركزية التنفيذ فهي إعطاء الوحدات الاقتصادية الجزئية قدرة كبيرة على القيام بكل فعاليات الخطة المقررة، لقرب تلك الوحدات مع الواقع، ومعرفتها بظروفه ومعطياته، وإحاطتها بكل ذلك عند تنفيذ الخطة على أي مستوى اقتصادي أو اجتماعي.

كما أن تنفيذ الخطة على المستوى المركزي -كما أثبتت تجربة الاتحاد السوفياتي عام /1957/- يتسبب في إطالة الإجراءات، وعدم التنسيق، والجهل بالطاقات البشرية، وإعاقة النمو الإداري.[28]

ج. التنبؤ: وهو المعرفة الأقرب إلى الحقيقة بالموارد والنفقات المفروضة في مراحل تنفيذ الخطة، وهذا الموضوع أكثر ما يتصل بالجوانب المالية للتنمية وبقضية الموازنة التي تظهر الواردات والنفقات، وهذا التنبؤ يكشف عن المستقبل واتجاهات تطوره، وتزداد أهميته في العصر الحديث، حيث تتسارع المتغيرات التي تؤدي إلى اختلاف مقومات وموارد ومتطلبات التنمية بين يوم وآخر بسبب تطور العلوم، وما تفرزه الحضارة الحديثة من حاجات.[2729]

د. الشمولية: إن الشمولية هي من أهم عناصر الخطة؛ لأنها تعبير عن الانسجام والمعرفة والحرية التي تسود قضية التخطيط من كافة الجوانب، فالتخطيط الذي يهمل مبدأ الشمولية يكون ناقصاً، ولا يؤدي مهمته بشكل جيد. والتنمية -كما نعلم- عملية شاملة لذلك فمن أهم صفات التخطيط التنموي ومعطياته بأن يكون شاملاً الجوانب التالية:

1- جميع المجالات التنموية: فيجب أن يكون تخطيطاً اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وسياسياً، فتلك المفاهيم التنموية يجب أن تحتوي في الخطة؛ لأنها مفاهيم بنيوية في التخطيط الشامل، وإهمال تلك المفاهيم أو الاهتمام في العملية التخطيطية بمجال دون آخر من شأنه أن يؤدي إلى عدم التوازن في التنمية، وفشل العملية التنموية في تحقيق الثورة الشاملة في كل المجالات.

2- جميع فروع النشاط الاقتصادي: حيث توضع الخطة الاستثمارية حجم الاستثمارات، وحجم الإنتاج وكمية هذا الإنتاج، وحجم الأموال المستخدمة في كل فرع من فروع الاستثمار الإنتاجي ومقدار الكفاءة الإنتاجية.[2830]

---

[28]() د.علي لطفي، المرجع السابق.
[29]() التخطيط الاقتصادي، د.عصام خوري، ود.موسى الضرير. المرجع السابق.
[30]() د.علي لطفي، المرجع السابق.

ويجب أن تحتوي الخطة الاستثمارية على الاستثمار في كل المجالات الزراعية والصناعية والتجارية والمهنية وكل ما يعد فرع من فروع النشاط الاقتصادي، لتأمين الرقي في كافة المجالات الاقتصادية، ولضمان عدم زيادة مجال على حساب نقصان مجال آخر؛ لضمان عدم تخلخل العملية التنموية الشاملة.

3- جميع مناطق الدولة: فيجب أن تشمل التخطيط المدن والمحافظات والمناطق الريفية والمسكونة وغير المسكونة وكل المناطق الريفية والمسكونة وغير المسكونة، وكل المناطق الجغرافية في البلاد. وذلك لتجنب اختلال التوازن الجغرافي التنموي؛ الذي يؤدي إلى وجود مناطق إدارية وجغرافية داخل الدولة الواحدة أقل تقدماً من مناطق أخرى، أي ؛حصول تفاوت في التنمية الجغرافية للبلاد.[2931]

ولذلك مساوئ كثيرة أهمها:

أ- الهجرة المستمرة من المناطق المتخلفة إلى المناطق المتقدمة؛ مما يثير مشاكل الازدحام في تلك المناطق ويثير المشاكل الصحية والسكنية والمواصلات وعجز الدولة عن تأمين الخدمات العامة للمواطنين.

ب- توطين الصناعات في مكان واحد بسبب ارتفاع الأسعار والأجور في تلك الأماكن، وكذلك يسبب هذا ارتفاع أسعار الأراضي؛ مما يؤدي إلى العجز عن شرائها وبالتالي إلحاق الضرر بالصناعة الناشئة.

ج- تركز الصناعات له آثار سيئة على الحياة الاجتماعية، فمعظم الوقت يضيع في العمل والانتقال إليه والعودة منه، حيث لا يستطيع العامل ممارسة أي من نشاطاته الاجتماعية وأحياناً لا يستطيع أن يرى أفراد أسرته.

ومن كل الذي سبق ذكره تظهر ضرورة التخطيط للتنمية الشاملة في كل القطاعات والمناطق، حيث أصبح أداة حقيقية للوصول إلى التنمية بسبب كون البنية العضوية للتخطيط تظهر من خلال مقومات تلتقي مع أسس التنمية في كثير من جوانبها.

3- أهداف التخطيط:

[31]() المرجع السابق.

بعد أن بحثنا في التخطيط ومقوماته، وارتباط تلك المقومات بأسس التنمية من مختلف الوجوه نأتي الآن على ذكر أهم غايات التخطيط، وهي:

أ- زيادة معدل النمو الاقتصادي: ومقياس هذا المعدل هو الدخل الفردي[3032].

وإذا نظرنا إلى التنمية نرى بأن أهم هدف من أهداف هذه العملية هو زيادة دخل الفرد، فالعملية التنموية هنا تلتقي التقاءً جذرياً مع التخطيط الاقتصادي، إذاً فيجب أن يحقق التخطيط أعلى معدل ممكن من معدلات الدخل الفردي؛ لنقول بأنه تخطيط هادف للتنمية.

ب- تقليل التفاوت في توزيع الدخول: هذا الهدف يعطي للتخطيط صفة العدالة الاجتماعية التي تتميز بها العملية التنموية الاقتصادية، وبالتالي هذا التوزيع العادل للدخول بين أفراد الشعب يساهم في زيادة التنمية الاقتصادية بسبب زيادة عدد القادرين على الاستهلاك بسبب زيادة الدخل؛ مما يؤدي إلى رفع الكمية المستهلكة، وبالتالي زيادة النشاط الاقتصادي، والحركة المالية. فالخطة يجب أن تحتوي على بنود توزيعية عادلة للدخل في هذا المجال.

ج- تحقيق التشغيل الكامل: وذلك باستغلال كافة الثروات والقدرات الطبيعية والبشرية في سبيل تحقيق هدف التنمية؛ الذي يعد من أهم أهداف الخطة، مما يؤدي إلى رفع إنتاجية العامل ورأس المال والاستخدام الأمثل لكل قدرات المجتمع في سبيل تحقيق أهداف التخطيط، وتأمين القاعدة المادية لانطلاق عملية التنمية.

د- النمو المتوازن: إن التخطيط يشمل كافة المجالات من اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، ويضمن بذلك توازن النمو في كل القطاعات دون أن يقطع أحدها شرطاً تطورياً كبيراً، بينما يبقى الآخر عند أول سلم التقدم. والتخطيط الشامل يشمل كل العمليات الاقتصادية ويحقق التوافق في معدلات النمو بين جميع القطاعات، فلا يتقدم قطاع ويتخلف آخر ليعوق التنمية.[3133]

هـ- الاستثمار: أول وأهم أهداف التخطيط هي زيادة معدلات الاستثمار في كافة المجالات فالتنمية دون بنى استثمارية جديدة سواء في الاقتصاد،أو في أي فرع من فروع النشاط تكون مثل عملية البناء على الوحل، وتبدو المشكلة في عدم توفر الإمكانات الاستثمارية، ويتبين هنا التوافق بين هذا الهدف والأساس الاستثماري للتنمية الذي تكلمنا عنه.

---

[32]() علم الاقتصاد، د.كامل البكري، المرجع السابق.

[33]() المرجع السابق.

وفي نهاية حديثنا عن التخطيط، إذا قمنا بعمل إسقاط لأهداف التخطيط التي بحثت باختصار، فسنرى أنها تمثل أهداف التنمية التي ذكرت في بحث أسس التنمية، وبالتالي فالتخطيط والتنمية وجهان لعملة واحدة، وبما أن التخطيط يبحث في رسم الخطوط العريضة، فهو يبين الطرق والوسائل التي ينبغي أن تتبعها العملية التنموية في البلد النامي.

ثانياً ـ الموازنة:

بعد أن تحدثنا فيما سبق عن التخطيط في لمحة سريعة وعامة، ورأينا كذلك عمق الارتباط بين المسألة التخطيطية من جهة والمسألة التنموية، واعتبرنا وأثبت الواقع التاريخي أن التخطيط هو أداة تحقيق التنمية، سوف نتحدث في هذا المقام عن التعبير الأكثر واقعية عن الخطة وهو الموازنة. فالخطة كما نعلم بحاجة إلى موارد لتغطية متطلباتها، ولا يجب إذاً أن تزيد النفقات كثيراً على الإيرادات التي يتوقع تحصيلها، وهذا المعنى حمل فكرة التوازن بينهما (فالتوازن بين النفقات والإيرادات هو من البواعث الرئيسة والمؤسسة؛ التي بنيت على أساسها فكرة الموازنة بمفهومها الحديث).

وبالتالي ارتبطت الموازنة بالخطة وكانت أحد أهم مرتكزاتها، لا بل هي التعبير الحالي عن الخطة؛ لأنها تحتوي نفقات الخطة وإيراداتها المالية.

-1تعريف الموازنة**:** لقد تباينت تعريفات الموازنة واختلفت بحسب نظرة كل فقيه إلى هذا الموضوع. لقد عرفها بعضهم بمفهوم غير مفصل وغير واضح بأنها (خطة يتم التعبير عنها باصطلاحات مالية).[34]

ولكن رغم عدم وضوح هذا التعريف فهو يعبر لنا عن عمق الارتباط بين الخطة والموازنة كما ذكرنا سابقاً.

ويعرفها آخرون بأنها: (خطة يتم التعبير عنها باصطلاحات مالية وتغطي مرحلة زمنية غالباً ما تكون سنة)[35]. ويظهر في هذا التعريف الربط الزمني بين الخطة والموازنة.

---

[34]() دور الموازنة ومشكلاتها في الدول النامية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، د.علي العربي، ود.عبد المعطي عساف، عمان، الأردن 1986، ص11.

[35]() د. علي العربي، المرجع السابق.

وعرفت الموازنة كذلك بأنها: (خطة يعبر عنها باصطلاحات مالية، وتغطي مرحلة زمنية محددة مقدارها سنة، وتكون معتمدة قانونياً من السلطة صاحبة العلاقة).[36]

وأدخل هذا التعريف مفهوم تدخل الدولة وضرورة اعتمادها لتلك الموازنة، وبالتالي وصل بين التخطيط الذي تقوم به الدولة واعتمادها للموازنة.

والبعض يختصر هذا التعريف بقوله: (إن الموازنة عبارة عن توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالباً ما تكون سنة).[37]

وهذا التعريف ضمّن الموازنة بعض صفات الخطة مثل التنبؤ. إذاً مهما اختلفت تلك التعريفات وتباينت؛ فإن هناك محوراً واحداً مشتركاً (يتمثل في أن الموازنة العامة دائماً تبرز بشكل عام كتعبير عن خطة عمل مستقبلية).[38]

فإذا نظرنا إلى التعاريف السابقة نرى انعكاس مقومات التخطيط في الموازنة، فالبيئة المالية للتخطيط هي الموازنة التي تظهر مالية الخطة، وقوامها النقدي.

2- أهداف الموازنة: لقد تطور مفهوم الموازنة كثيراً، فبعد أن كانت الموازنة في صورتها الأولية لا تعني إلا الجمع بين الإيرادات من ضرائب، وخلافه، واستخدامها في تسديد النفقات العامة دون الأخذ بالاعتبار أي خطة، أو دون أن تتدخل الموازنة في سير العمل في الأمور المالية في تلك الدولة[39]. وهذا المفهوم للموازنة ناسب مفهوم الدولة التقليدية التي تقتصر مهامها على أمور معينة مثل الأمن والدفاع، ولكن مع تغيير مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وتدخلها في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كل ذلك أدى إلى زيادة النفقات في تلك الدولة، وظهور حاجة الدولة إلى موارد كثيرة لتغطية النفقات، وبالتالي زاد تحصيل الإيرادات وزاد كذلك صرف النفقات، وظهرت الموازنة كأداة للتوازن بين الإيرادات المحصلة والنفقات المصروفة، وقد تدخلت الموازنة بهذا المفهوم في الحياة المالية للدولة وأثرت في توجيه اقتصادياتها، وأصبحت المعيار المالي للدولة. ومع ظهور مشكلة التخلف في دول العالم الثالث واحتياج تلك الدول إلى الثورة التنموية لقلب الأوضاع فيها، وظهور التخطيط كأداة للتنمية وبروز الموازنة كتعبير مالي عن هذا التخطيط، وبالتالي أهداف الموازنة من

---

[36]() الإدارة المالية، د. جلال محمد بكير، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1977، ص14،12.
[37]() د. علي العربي، المرجع السابق، ص12.
[38]() د. علي العربي، المرجع السابق، ص15.
[39]() د. علي العربي، ود. عبد المعطي عساف، المرجع السابق.

مجرد معادلة بين النفقات والإيرادات، إلى أداة للتدخل في الحياة الاقتصادية، وظهور مفهوم موازنة التنمية كأهم أسس التنمية بالمفهوم الحديث، وأهم أهداف الموازنة بشكل عام هي:

أ -الموازنة أداة لمواجهة الأزمات: فهي الوسيلة التي تقف بوساطتها الحكومة في وجه التيارات المتأزمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتعد الأداة التي تؤثر على حياة المجتمع ككل، وذلك بتقليل بنود الإنفاق في مجال ما وزيادتها في مجال آخر، فيؤدي ذلك إلى السيطرة على أساس الأزمة وتداركها قبل تضخمها والسيطرة بالتالي على معطيات المجتمع من كافة النواحي لأن المال هو العامل الضروري في أي نشاط، فعندما نوقف صرف المال، فكأنما أوقفنا النشاط نفسه، وأكبر مشكلة تتعرض لها البلدان النامية هي التخلف والموازنة بالتالي أداة لمواجهة ذلك التخلف.

ب- أداة للتطور والاستثمار: إن المال هو من أهم أركان الاستثمار، والإنفاق الاستثماري الذي يظهر في بنود الموازنة هو الذي يؤمن التغطية المالية للاستثمارات بأنواعه كافة، يجب زيادة الإنفاق للاستثمار في بعض الفروع من أجل رفع مستواها لدعم التطور الاقتصادي، وزيادة الإنتاج القومي، فالإنتاج هو من أهم الاقتصاديات التي تساهم في رفع مستوى العلمية التنموية، وزيادة بنيتها الاقتصادية حجماً. فنفقات الموازنة التي تظهر في بنود خاصة فيها يجب أن تستخدم لزيادة القاعدة الاقتصادية وتوسيعها.

ج- إعادة توزيع الدخل القومي: وتلتقي الموازنة هنا مع التخطيط بشكل مباشر وواضح، عن طريق زيادة النفقات المرصودة لخدمة فئات الشعب ذات الدخل المحدود، وتنظيم سياسة الأجور عن طريق فتح اعتمادات جديدة لها، وكذلك فرض ضرائب جديدة على ذوي الدخل المرتفع وإعطاء عائداتها لذوي الدخل المنخفض لرفع مستوى دخولهم، وبالتالي يؤدي ذلك إلى الرقي بالحياة الاجتماعية، وتخفيف حدة التفاوت الطبقي، وتطبيق مفهوم العدالة الاجتماعية، والمساواة بين أفراد المجتمع.

د- تعبر الموازنة عن الاتجاهات السياسية والسياسات الاقتصادية: فالاتجاهات السياسية تتطلب دعماً مادياً لتثبيت أفكارها وتأمين البنية الاقتصادية التحتية للسياسة، ويمكن لنا معرفة التوجه السياسي للبلد والطريق الذي يريد سلوكه، ومدى ملاءمته

من خلال بنود الإنفاق في الموازنة، ونبين بنود الموازنة السياسية الاقتصادية المطبقة، والاتجاه الذي يسير عليه التطور الاقتصادي.

وبنظرة سريعة إلى أهداف الموازنة ومقاطعتها مع أهداف الخطة نجد تماثلاً ين هذه الأهداف، فالموازنة تمثل الجانب المالي للخطة، وبما أن هدف التخطيط في البلدان النامية هو تحقيق التنمية، والنهوض بالاقتصاد، وكذلك يوجد تماثل بين أهداف ومقومات التخطيط وأسس التنمية، ويقودنا ذلك إلى اعتبار التنمية أحد أهداف الموازنة، والموازنة بالتالي ترتبط ارتباطاً فعالاً وأساسياً مع أهداف الخطة.

ثالثاً ـ الموازنة أداة لتحقيق أهداف الخطة:

من خلال تعريف التخطيط والبحث في أهم مقوماته تبين لنا بأن التخطيط كله عملية واحدة، والخطة القومية وحدة واحدة صياغة، وتنفيذ، أو رقابة على التنفيذ، ويترتب على مبدأ وحدة العمل التخطيطي وحدة التخطيط في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك وحدة التخطيط العيني والتخطيط المالي في إطار وحدة الخطة القومية، ومن هنا كانت أهمية التخطيط المالي كتعبير عن التخطيط العيني، (حيث يعبر هذا التخطيط في صيغة نقدية، أو في صيغة دخول ونفقات عن أهداف الخطة الاقتصادية والوسائل المخصصة لوضعها في التطبيق).[3840]

ـفأهداف الخطة بزيادة الإنتاج ـمثلاًـ من سلع وخدمات تظهر في صورة خطط مالية للدخول النقدية الناجمة عن بيع هذه السلع والخدمات، وكل مؤثر في الخطط العينية له انعكاس في الخطط المالية، فيجب إذاً لقيام تخطيط مالي أن يسبقه تخطيط عيني، لكن لا يمكن اعتبار التخطيط المالي مجرد انعكاس للتخطيط العيني، بل إن له دوراً حاسماً في الخطة، فالاتفاق والتناسق للخطة يراقب بصورة نقدية والتخطيط المالي يلعب بالإضافة إلى كل وظائفه دوراً رقابياً حساساً على الخطط العينية. (والميزانية العامة نعلم بأنها الخطة المالية السنوية لتنفيذ الخطة القومية).[41]

فالموازنة أداة لتنفيذ الخطة القومية، وبالتالي هي التي تحقق أهداف تلك الخطة. ومن هذا المنطلق نشأ مبدأ مهم ومتطور في الفقه المالي هو مبدأ الموازنة التخطيطية.

1- الموازنة التخطيطية وأهدافها: إن التخطيط كما نعلم هو الأسلوب الذي يتبع لتحقيق أهداف النشاط الاقتصادي، حيث إن هذا النشاط هو مجموعة الوسائل

---

[40]() المرجع السابق، ص168.

[41]() المرجع السابق، ص169.

والأساليب للوصول إلى الأهداف الاقتصادية في المجتمع، والتخطيط هو الذي يؤدي إلى المفاضلة بين هذه الوسائل والأساليب ،ويساهم في اختيار أفضلها لعملية تحقيق أهداف النشاط الاقتصادي، وهذه المفاضلة بين الوسائل والأساليب يتوصل بعضها لاختيار الأفضل من كل الجوانب، وأهم تلك المقاييس هي الموازنة المالية التي تناقش المحتوى المالي للوسائل والأساليب المختلفة. فالموازنة التخطيطية إذاً هي المعيار الذي تتخذه للمفاضلة بين وسائل وأساليب وأهداف النشاطات الاقتصادية.

أو بتعبير آخر هي: (خطة -أو برنامج- للعمل في فترة مستقبلية تهدف إلى تنظيم وتنسيق النشاط الاقتصادي لوحدة اقتصادية معينة، في حدود الموارد البشرية والآلية المتاحة، بحيث يمكن تحقيق أفضل النتائج فيما يتعلق بتحقيق أهداف النشاط الموضوعة مقدماً، باستخدام أفضل الوسائل والأساليب والطرق التي توصل إلى هذه الأهداف.[4042])

ومن هذا التعريف نستخلص أهم أهداف ومرتكزات الموازنة التخطيطية، وهي:

أ- التنسيق بين الأهداف المرجو تحقيقها في المستقبل والقرارات التي يتم اتخاذها في الحاضر، على ضوء ما يتوافر من خبرة أبرزتها في هذا المجال أحداث الماضي، وما يحتمل من ظروف المستقبل.

ب- مقارنة النتائج المحققة بالأهداف المخططة كأحد أهم اعتبارات الماضي.

ج- مقارنة نتائج الفقرة المالية بنتائج الفقرات السابقة.

د- تحليل العوامل التي سببت اختلاف النتائج والأهداف.

هـ- تشخيص المشاكل ورسم السياسات في ضوء التحليلات والمقارنات السابقة.

و- تقييم الأداء عن طريق تحليل نتائج النشاط، ووضع الحلول لموضع الأداء، ورفع مستواه، وتحقيق الأهداف المرجوة.

ومن استعراض أهم مرتكزات الموازنة التخطيطية نرى بأنها أداة لتحقيق أهداف الخطة، وبما أن الخطة أداة الدولة للوصول إلى أهدافها وغايتها، وبالتالي تهدف الموازنة التخطيطية لتحقيق أهداف الدولة، وتتخذ من الغاية التي تسعى إليها الدولة أساساً لتبويب اعتماداتها تبويباً يتلاءم مع تلك الأهداف، وهذا يتآلف مع تعريف الموازنة الوظيفية كما ذكرها البعض.

[42]() الموازنة التخطيطية في النظام الحسابي الموحد، د. عبد الحي مرعي، ص8.

ولما كانت أهداف الدول المتخلفة تتمثل في تحقيق التقدم والتنمية، فالموازنة التخطيطية يجب أن ترصد اعتماداتها لتحقق ذلك الهدف ضمن خطة تنموية، وبالتالي فالموازنة التنموية التي سنتحدث عنها هي التعبير المالي عن خطة التنمية، وسوف نبحث قبل ذلك خطة التنمية.

2- خطة التنمية:

لقد أصبحت عملية التنمية من أهم أسس الفكر التطوري في البلدان المتخلفة - كما ذكرنا سابقاً- وأخذت تلك العملية المنهج التخطيطي، وبالتالي فتلك العملية ليست عملية اعتباطية أو سريعة تحدث بين ليلة وضحاها، بل هي عملية لا بد لها من معطيات معينة ومتطلبات محددة تتفاعل فيما بينها.

وخطة التنمية هي الأسلوب التخطيطي الذي تستعمله البلدان النامية للخلاص من واقعها المتخلف، وتعمل على انتقاء أفضل الطرق والمفاضلة بين العوامل المختلفة للتنمية، ورسم الخطوط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية الأيديولوجية العريضة للتنمية.

والموازنة تمثل الجانب المالي لأي خطة، والموازنة التخطيطية تشمل التعبير المالي الأكثر عمومية عن الخطة. فإذا نظرنا إلى أهداف التنمية، وأهداف الخطة، وأهداف الموازنة التخطيطية نجد وحدانية تربط بين كل تلك المفاهيم.

ويساهم ربط هذه المعطيات مع بعضها بعض؛ ووحدانية الأهداف بين تلك المفاهيم؛ لتؤكد على ما قلناه بأن الموازنة هي أداة من أكثر الأدوات لتحقيق أهداف التنمية، ومن هذا المفهوم نشأ مفهوم موازنة التنمية التي تهدف إلى تحقيق الخطة التنموية في التنمية والتطور، وذلك كأحد أهم أنواع الموازنة الوظيفية التخطيطية.

المطلب الثاني

موازنة التنمية:

لقد عرفنا في الفقرة السابقة بأن موازنة التنمية هي تعبير عن الخطة التنموية، وذلك التعبير المالي يزداد عمقاً ووضوحاً كلما ازدادت ووضحت أهداف الخطة التنموية التي يتبناها المجتمع، ويمكن أن تعرف موازنة التنمية بأنها: (موازنة عامة استثمارية تهدف إلى تحقيق التنمية بالمعادلة النسبية بين وارداتها ونفقاتها).

ومن ذلك التعريف نستطيع أن نتعرف على أهم مقومات ذلك المفهوم، وخصائصه، وهو مفهوم قريب من الخيال، وغير واضح المعالم، لأنه لم يجد تطبيقاً فعلياً في أي دولة من دول العالم الثالث حتى الآن، فتلك الدول لا تزال تتخبط في مفهومات التنمية التقليدية، وتعاني من عدم تحديد أسلوب واضح للتنمية، وتتأثر التنمية بوضع البلد السياسي والاقتصادي المتأرجح، أو أن تلك الدول تطبق أجزاء من مفاهيم التنمية الحديثة، وتدخلها في موازين التنمية، وتهمل أجزاء أخرى.

ولكي نلم بجوانب هذا المفهوم، سوف نبحث في خصائصه، ثم في موضوع تمويل التنمية، وظهور هذه المصادر التنموية في موازنة التنمية، وأوجه صرفها، لنصل إلى موضوع الاتجاهات التي تسلكها تلك الموازنة.

أولاً- الخصائص الرئيسية لموازنة التنمية:

بما أن موازنة التنمية تعبير عن الخطة التنموية، فهي تتمتع بخصائص الخطة عموماً،ويمثل مقوماً أساسياً من مقوماتها هو المقوم المالي الذي يظهر واردات ونفقات الخطة، وكذلك لها ميزات خاصة تلتقي عموماً مع محور الخطة، وتمثل أسلوباً من أساليب التنمية، وتلتقي مع خصائصها وتماثلها. وأهم الخصائص التي تظهر من تحليل التعريف هي:

1- اندماج الموازنة التنموية في الموازنة العامة للدولة:

إن الموازنة -كما نعلم- هي ميزان يوازن بين الإيرادات والنفقات، وهي كذلك التعبير المالي عن خطة الدولة لعام قادم، وتهدف لتحقيق أهداف الدولة، ومن أهم أهداف الدولة هو التنمية، ومن ذلك يبدو لنا الربط العضوي الكبير بين موازنة التنمية والموازنة العامة للدولة، حتى أكثر من ذلك تظهر لنا الوحدانية، فلا يجوز أن يكون

لنا موازنة عامة للدولة فيها النفقات والإيرادات وموازنة منفصلة عن الموازنة العامة لإيرادات التنمية ونفقاتها، فتلك الموازنة تتطلب نفقات كبيرة في الإعداد والتحضير، ويحدث كذلك تباين بين بنود تلك الموازنة مع الموازنة العامة، فيؤدي ذلك إلى تعطيل فاعلية ذلك البند في إحدى الموازنتين، وذلك يجعلها غير ذات معنى ولا عمل لها.

ومثل ذلك بأننا إذا أقرينا بوجود موازنة للتنمية نكون قد فصلنا بين هدف التنمية وأهداف الدولة الأخرى، وبالتالي نحن بذلك نقلل من شأن الهدف التنموي، ونؤدي إلى عدم تركيز كل الموارد المتاحة، وبعثرتها هنا وهناك.

وهذه الاعتبارات تقودنا إلى اعتبار موازنة التنمية بمواردها ونفقاتها هي الموازنة العامة للدولة، لأن أهم أهداف الدولة هو التنمية التي تمثلها موازنتها، وتعبر عنها، وبذلك نكون قد حققنا لموازنة التنمية عناية أكثر، وإعداداً أكثر، وإشراقاً أكثر، ورقابة أكثر، وسعة مالية أكبر، ونقلل من احتمال استعمال تلك الموازنة للأغراض الشخصية، والدمج الشخصي تحت ستار هدف التنمية الزائف.

ويؤمن هذا الاندماج بين الموازنتين لتنمية البنية القاعدية المالية في المجتمع الذي يساهم في دعم العملية التنموية؛ التي تهدف إلى رفعه والنهوض بمستواه في كافة المجالات.

2- التركيز على البنود الاستثمارية في الإنفاق:

تكلمنا عن الاستثمار سابقاً، واعتبرناه من أحد أهم ركائز التنمية، ويرى بعض الاقتصاديين، بأن نجاح العملية التنموية شرطه الضروري، واعتباراته الاقتصادية هو الاستثمار.[4143]

وهذا الاستثمار بحاجة إلى المال، ليكون له بنية اقتصادية، فيجب أن تحدد الموازنة في بنودها نفقات العمليات الاستثمارية، وتزيد في هذا الاتجاه الاستثماري قدر الإمكان، وبالمقابل يجب تركيز الموازنة بعموميتها في بنودها على تأمين الإيرادات اللازمة لهذه النفقات الاستثمارية، وتوضيح مصادر تلك الإيرادات.

ويجب ظهور البنود الاستثمارية في موازنة التنمية أكثر من البنود الاتفاقية الاستهلاكية، فالمجتمع عليه أولاً أن يبين القاعدة الاقتصادية الاستثمارية في كافة المجالات، وبالتالي يجب أن تشمل البنود الاتفاقية الاستثمارية كل المجالات

---

[43]() علم الاقتصاد، د. كامل البكري، المرجع السابق.

الاقتصادية، وكل المناطق الجغرافية كما ذكرت سابقاً في الأساس الاستثماري للتنمية.

3- وضوح بنود الموازنة:

إن كل بند من بنود الموازنة له مقابل واقعي ومالي، وتلك البنود هي تعبير عن أهداف الموازنة التي هي أهداف الدولة في تحقيق التنمية، وتظهر هذه الأهداف من خلال معطيات مالية، وهذه الموازنة وسيلة لتطبيق سياسة الدولة الاقتصادية، والأداة الرئيسة التي تعمل الدولة بوساطتها للتأثير على الحالة الاقتصادية ،وتحقيق التنمية ،والاستقرار الاقتصادي.[44]

فإذاً يجب أن تبتعد بنود الموازنة عن الغوغائية والغموض، وأن تكون واضحة لا مجال فيها للشك أو الريب أو التلاعب تنطلق من وضوح رؤية الدولة لهدف التنمية؛ الذي ينبغي تحقيقه.

وهذا الوضوح مطلوب لارتكاز مشاريع القانون، والقرارات التي تصدرها السلطة على تلك البنود، واعتبارها إطاراً لتنفيذ السياسة الاقتصادية في ظلها.[45]

فيجب بالتالي وضوح هذه البنود حتى تكون هذه القرارات صحيحة مستندة إلى مبدأ صحيح، هو ضرورة القانون لنفع أكبر قدر وعدم الإضرار بأحد، وكذلك إن هذا القانون يجب أن يتآلف مع هدف التنمية الذي تسعى له الدولة وموازنتها.

4- التعادل النسبي بين واردات الدولة ونفقاتها :

قصدنا بعبارة التعادل النسبي هنا ليس المساواة المطلقة، وإنما إمكانية المساواة، فالتنمية لها إيراداتها الخاصة، وتمويلها الخاص، ولها كذلك نفقات أكثر لبناء قاعدتها، فإذا اعتمدنا على المساواة المطلقة فلن نتقدم إلا ببطء شديد، وبالتالي العرف في بنود النفقات يجب أن يكون على ما سوف يكون من إيرادات تنموية مستقبلية، وذلك لكي نسرّع العملية التنموية.

وهذا المبدأ النسبي في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات بصورة أكبر على ما سوف يحصل من إيرادات، يجب أن ينعكس على بنود الموازنة العامة، ويؤخذ به كأسلوب في البلاد التي تسعى نحو التقدم.

---

[44]() المالية العام والتشريع الحالي، د. عصام بشور، الكتاب الجامعي، 1966.
[45]() د. علي العربي، ود. عبد المعطي عساف، المرجع السابق.

هذه هي -ختاماً- أهم خصائص الموازنة التنموية المثالية، وعلى هذه الخصائص يمكن بناء فكرة الموازنة العامة الهادفة للتنمية من خلال بنودها، وذلك حتى تحقق الموازنة تلك التنمية بسرعة أكبر، وبقدر أعلى من المعرفة ،والدراية ،والخبرة.

ولكن حتى تتمكن تلك الموازنة من احتواء كل تلك الخصائص، يجب أن تكون بنيتها المالية متوافقة مع القضية التنموية، وتعبر بشكل كافٍ عن محتوى التنمية المالي.

ثانياً- العامل المالي للتنمية:

كما ذكرنا في فقرة "أسس التنمية"، يعدُّ الأساس المالي من أهم عوامل نجاح التنمية، وقد عرفنا تمويل التنمية، وقلنا بأن هناك عدة مصادر للتمويل، وقد رأينا أن نذكرها هنا لأنها تظهر بشكل خاص في بنود الموازنة، ولكن ذلك الأساس المالي هو سلاح ذو حدين، فإذا نجح القانون على التنمية باستخدامه حققت التنمية الأهداف المرجوة منها، وارتفع المجتمع نحو الأعلى والتقدم، ولكن إذا لم يحسن استخدامه فإنه يوقع البلاد في عجز مالي هائل، ويخضعها لسيطرة البلاد الأخرى، ويدير المسار التنموي، وينزل بها إلى حضيض التخلف والتبعية، ويقسم التمويل إلى تمويل خارجي وداخلي:

1- التمويل الداخلي للتنمية:

تمويل التنمية أساساً هو توفير المال اللازم للاستثمار، وبناء قاعدة التنمية الاقتصادية، ولكن الاستثمار كما نعلم بحاجة إلى الادخار، فتمويل التنمية المحلي هو توجيه المدخرات الموجودة في داخل المجتمع أو الدولة نحو تنمية ذلك المجتمع، ورفع مستواه،والاستثمار على مختلف الأصعدة.[46]

والادخار والاستثمار من أكثر الأمور التي تظهر في الموازنة التنموية، فبنود الموازنة تحتوي الإيرادات التي تمثل الادخار والاستثمار الذي يمثله الإنفاق الاستثماري.

وأهم مصادر التمويل الداخلي هي:

أ- الادخار الفردي: يتمثل هذا الادخار بالفرق بين الدخل والاستهلاك، فالفرد بعد أن يصرف بعضاً من دخله في ضروريات حياته ليحافظ عليها، أو يؤمن كمالياتها كذلك، يبقى معه بعض الأموال التي تسمى المدخرات.[47]

---

[46]() التخلف والتنمية، د. عمرو محي الدين، المرجع السابق.

[47]() المرجع السابق.

ولكن انخفاض دخل الفرد في الدول النامية لا يسمح باعتبار هذا الادخار كمصدر رئيس للتمويل، ولا يظهر هذا الادخار كمصدر رئيس للتمويل في الموازنة إلا بالضرائب التصاعدية على رأس المال، فلا تشكل الضرائب في الفئة الدنيا من الشعب أي أهمية في الادخار، ولكن ضرائب الفئة العليا بحكم انقسام المجتمع المتخلف إلى طبقات يمكن أن تساهم في هذا الادخار، وإن في الدول المتخلفة هناك انخفاضاً في الحصيلة الضريبية على هذا النوع من الادخار، بسبب ضعف قوانين الضرائب بشكل عام، وانخفاض الوعي الضريبي، وسيادة التهرب من الضريبة.

ب- الادخار المؤسساتي: يتمثل هذا الادخار بأرباح المؤسسات والشركات الخاصة، وهو الفرق بين مصروف المؤسسة وثمن منتجاتها، وهذا القطاع ضروري ومهم جداً لتمويل التنمية بسبب ضعف الادخار الفردي، وبالتالي فالضرائب يجب أن تزداد على المؤسسات المحلية المسيطرة على النشاط الاقتصادي في كل القطاعات، والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالدول المتقدمة.

ج- الادخار الحكومي: وهذا هو الأمر الأكثر ظهوراً في عملية الموازنة، ويمثل الفرق بين إيرادات الحكومة الضريبية وما تنفقه في مختلف مجالات النشاط والخدمات[48]. وهذا الادخار يتوقف بالتالي أكثر ما يتوقف على حصيلة الضرائب، فهذا الادخار الحكومي يتضمن النوعين السابقين، فكلما زاد إذاً حجم هذا الادخار، زاد الاهتمام بعملية التنمية. والقطاع العام هو الأساس في هذا الادخار، واستخدامه لأغراض التنمية كما ذكرنا في حديثنا عن القطاع.

وبالتالي، يجب أن تظهر مصادر التمويل الداخلية للتنمية في الموازنة حتى يمكن عدها موازنة تنموية، ويمكن من خلال هذه البنود التمويلية معرفة القاعدة الاقتصادية المالية للتنمية للانطلاق منها نحو التنمية الشاملة.

2- التمويل الخارجي:

رغم كل ما ذكرناه عن التمويل الداخلي، فالقاعدة العامة في كل بلاد العالم هي عجز التمويل الداخلي عن تلبية احتياجات التنمية على العموم[4749]، لضعف الدخل وسوء توزيعه وعدم توفر الوعي الكافي، والصعوبات الاجتماعية التي تعاني منها البلاد النامية كزيادة السكان، وتنوع آثار وأساليب التمويل الخارجي.

---

[48]() المرجع السابق.

[49]() علم الاقتصاد، د. كامل البكري، المرجع السابق.

أ- أساليب التمويل الخارجي: تتنوع أساليب التمويل الخارجي بحسب المصدر والشروط والطريقة التي تتبع في دفع المال، أو إعطاء المال لبلد من بلدان العالم الثالث:

-1القروض: إن مبادئ الاستدانة بين الأفراد نفسها تظهر تقريباً على المجال الدولي في القروض بين الدول، ويمكن أن تكون تلك القروض عينية بشكل منتج أو آلات، ويمكن كذلك أن تكون نقدية على شكل مبالغ مالية بفوائد معينة أو دون فوائد. ويمكن أن تكون القروض من دولة لدولة،أو بين دولة ووكالات دولية مثل صندوق النقد الدولي. وتظهر تلك القروض بشكل بنود في الموازنة العامة، وتصرف لتمويل عملية الموازنة في البلدان المتخلفة بإنفاقها في مجال الاستثمار؛ إذا كان يراد الاستفادة منها بالشكل الصحيح المفيد للعملية التنموية.

-2الإعانات: والفرق بينها وبين القروض بأنها يمكن أن تكون دون مقابل، أو دون اشتراط وقت معين لإعادتها، أو التساهل كثيراً في شروطها.

ب- آثار التمويل الخارجي: رغم المحاسن الكثيرة لعملية التمويل الخارجي بدفع العملية التنموية للأمام، وتأمين القاعدة المالية اللازمة لها؛ فإن له مساوئ كثيرة على كل المستويات منها:

-1العيوب السياسية: تتلخص هذه العيوب في أن الدول المتقدمة، تجعل الدول النامية ترتبط معها بمعاهدات دفاعية استراتيجية؛ نتيجة ذلك الضغط المالي، وتتحكم كذلك في سير علاقاتها الدبلوماسية، وتراقب عن كثب أنظمة الحكم؛ فإذا لم يعجبها نظام ما فهي تتدخل بحجة الحفاظ على مصالحها المالية، وتحصيل ديونها.

-2العيوب الاقتصادية: وتظهر هذه العيوب بمفهوم "التبعية" الذي يربط اقتصاد الدولة النامية بتلك الدولة (معطية القرض أو الإعانة)، وكذلك بفرض نوع معين من الإنتاج عليها، وتصريف منتجاتها فيها بمقتضى اتفاقيات التبادل التجاري.

-3العيوب الاجتماعية: وتكمن في التدخل في صلب العمل، وفرض أساليبه المتوافقة مع واقع البلد المتقدم، وذلك يؤدي إلى بعد العلاقات الاجتماعية بين العاملين عن الواقع الموجود في الدول المتقدمة، وتحولها إلى طريقة غريبة من التعايش بين عدة جماعات منهكة، لا رابطة اجتماعية تربط بينها.

وهذه العيوب المذكورة للتمويل الخارجي تجعل من الواجب عدم اللجوء إليه -بأي نوع من أنواعه- إلا عند الحاجة القصوى وعجز كافة الموارد الداخلية عن تمويل العملية التنموية.

إذاً، يجب ظهور كافة البنود التمويلية للتنمية في الموازنة العامة، واعتبارها ضرورة أساسية في التنمية، وإظهار البنود الاتفاقية المقابلة لها، ويكون دور الموازنة في هذه الحالة أكبر من مجرد إظهار تلك البنود التمويلية وطرق إنفاقها، بل إجراء المفاضلة بين مصادر التمويل وطرق استخدامها في الاستثمار وتوجيهها التوجيه السليم، فدور الموازنة دور توجيهي تمويلي نقدي للتنمية.

ثالثاً- اتجاهات موازنة التنمية وعجزها:

إذا نظرنا إلى موازنة التنمية كموجه لعملية التنمية، وممثل مالي للخطة التنموية في البلد، وبالتالي تتأثر هذه الموازنة أكثر ما يكون بالاتجاه الاقتصادي للبلد، فإذا اتجه سياسيّو هذا البلد نحو الاشتراكية -عندما كانت قائمة- فهم يعمدون إلى توجيه الاقتصاد واستخدام التخطيط الاقتصادي، والموازنة ونفقاتها وإيراداتها، وتسير السياسة الاقتصادية ككل لخدمة هدف التمويل الاشتراكي.

أما إذا كان السياسيون في هذا البلد يحملون المذهب الفردي، ويعتنقون مبدأ الحرية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الفردية، ويؤمنون إيماناً عميقاً بمبدأ (دعه يعمل دعه يمر)، فإن ذلك بشكل طبيعي سوف ينمي النشاط الخاص، ويرفع من الأموال المستثمرة في ذلك المجال، وبالتالي يسيطر مبدأ النمو الاقتصادي على هذا البلد، ويسير نحو رأسمالية الاقتصاد، واقتصاد السوق.

الفصل الثاني
المبادئ الأساسية لموازنة الدولة العامة

المبحث الأول:مبدأ سنوية الموازنة.
المبحث الثاني:مبدأ وحدة الموازنة.
المبحث الثالث:مبدأ شمول الموازنة.
المبحث الرابع:مبدأ عدم تخصيص الإيرادات(شيوع الموازنة).
المبحث الخامس:مبدأ تخصيص اعتمادات النفقة.
المبحث السادس:مبدأ الموازنة الوظيفية.
المبحث السابع:مبدأ توازن الموازنة.

تمهيـد:

وضع علم المالية مبادئ أساسية تكفل قيام الموازنة بالدور الذي بنى عليه مفهومها، يتعلق بعضها بأصول تنظيم الموازنة بشكل يكفل حق الشعب ونوابه بالاطلاع عليها ،ومراقبتها بصورة دقيقة وسهلة، ويتعلق بعضها الآخر بالمدة التي يجب أن تعد الموازنة من أجلها[50].

وقد نشأت هذه القواعد في ظل الدولة الليبرالية، وتعاظمت أهميتها بصورة خاصة في القرن التاسع عشر حيث كانت تعبر عن الأصول النظرية المالية التقليدية، وتختلف قيمة هذه المبادئ حسب الدول، ويتطور مدى تطبيقها مع تطور مفهوم الموازنة؛ حتى إن قيمة بعضها زالت أو أصبحت في طريق الزوال، بعد انتشار المذاهب السياسية والاجتماعية الحديثة التي نتج عنها تدخل بين السياسة والاقتصاد والمالية العامة، وكان نتيجة ذلك أن أصبح تطبيق هذه المبادئ العامة والتقيد بها موضع خلاف كبير بين الفقهاء، فأصاب هذه المبادئ التقليدية تطور يتماشى مع المفهوم الجديد للمالية العامة وموازناتها؛ بما يحقق الغاية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتوخاة من الموازنة.

وفيما يلي سنبحث هذه المبادئ الأساسية التي نجملها في ستة مبادئ عامة.

[50] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور، مديرية الكتب الجامعية، 1982، 1983.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول
مبـدأ سنويـة الموازنـة

المطلب الأول: مفهوم مبدأ سنوية الموازنة وتطوره:

الفرع الأول:
تعريف مبدأ سنوية الموازنة:

تحدد هذه القاعدة المدة التي توضع لأجلها الموازنة، وتنفذ خلالها، وبأن تكون هذه المدة المحددة الآتية سنة واحدة، أي أن تحضر السلطة التنفيذية الموازنة

لمدة سنة واحدة، وأن تقرها السلطة التشريعية لمدة واحدة، وأن تكون الأرقام التقديرية الواردة في صك الموازنة قابلة للتنفيذ خلال السنة المعينة.

وتعود الفكرة الأصلية لهذا المبدأ إلى نشوء الموازنة وتطورها تاريخياً، فالموازنة توضع في الأصل لمدة زمنية محددة مستقبلياً، فيأتي مبدأ السنوية ليتمم ذلك، ويحدد هذه المدة سنة واحدة. [51]

<u>وينجم عن هذا المبدأ النتائج الآتية:</u>

- أن تقدير الإيرادات ونفقات الموازنة يكون لسنة واحدة فقط.
- أن الإجازة التي يمنحها ممثلو الشعب بالإنفاق والجباية صالحة لمدة سنة واحدة، ويجب أن تجدد بشكل سنوي.
- جميع الاعتمادات المتبقية في نهاية السنة، والتي لم يتم استعمالها، يتم إلغاؤها.

الفرع الثاني
مبررات قاعدة سنوية الموازنة

<u>أولاً: من الناحية السياسية:[52]</u>

[51] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور، مديرية الكتب الجامعية، 1982، 1983.

[52] علم المالية العامة، د. الدقر، رشيد، مطبعة الجامعة السورية 1955 م، ص 63.

إن المجالس التشريعية مؤتمنة من قبل الشعب على حقه الدستوري في إقرار ومراقبة جباية الأموال العامة، وإنفاقها، فيتوجب على هذه المجالس ألا تتخلى عن حقها هذا لمدة طويلة، لتكون دائمة الاطلاع على المالية العامة، وعلى ما قد يطرأ عليها من تبدلات بين سنة وأخرى، وكما يقول الفقيه (ستورم): "إن السنة هي أقصى مدة يستطيع المجلس النيابي التخلي فيها عن سلطته إلى الحكومة، وأقصر مدة تستطيع الحكومة خلالها تنفيذ الموازنة، هذا عدا أن واجب إقرار الموازنة يجبر الحكومة على دعوة المجلس مرة في كل سنة على الأقل، فتبقى رقابة الشعب دائمة على أعمال الحكومة، فتمنع الطامعين من الحكام بأموال الأمة، واغتنام فرص سخية قد تتاح لهم إذا طالت اجتماعات المجالس التشريعية.

ثانياً: من الناحية الإدارية:

قد تبدو السنة أفضل مدة تستطيع خلالها أجهزة الدولة المختلفة تحضير الموازنة وإقرارها، وتنفيذها، فعملية تحضير الموازنة تتطلب وقتاً يتجاوز ثلاثة أشهر، يضاف إلى ذلك ثلاثة أشهر أخرى لدراسة مشروع الموازنة وإقرارها من قبل السلطة التشريعية، وبالتالي فإن كل ذلك يشكل جهداً كبيراً، وتكرار هذا العمل في أزمنة متقاربة يعني إضاعة معظم أوقات الحكومة في إعداد الموازنة، والانصراف عن القيام بمهماتها الأخرى، مما يفترض أن فكرة السنة هي الحد الأدنى الذي يمكن أن تنفذ خلاله الموازنة، ولوضع البرامج وتنفيذها، فلو وضعت الموازنة لأقل من سنة لما استطاعت الحكومة، أن تحقق هذه البرامج لضيق الوقت، ولو وضعت لأكثر من سنة لكان احتمال تبديل الحكومة وعدم إشرافها على البرامج الموضوعة من قبلها، داعياً لها للتراخي والإهمال في وضع الموازنة يغلب ألا تكون مسؤولة عنها في المستقبل، و خاصة في الدول التي يكثر فيها تقلب الوزارات كما هو حاصل حالياً في إيطاليا.

ثالثاً: من الناحية المالية والاقتصادية:

فإن السنة هي الوحدة الزمنية الكاملة التي تتقلب فيها الفصول الأربعة، بما يعتري ذلك من اختلاف في الواردات والنفقات، فإعداد الموازنات لسنة كاملة يكون أقرب إلى الصواب، وأبعد عن الخطأ، فلو أعدت الموازنة لأقل من سنة، لكان

التفاوت كبيراً جداً بين واردات ونفقات موازنة الربيع والصيف وأخرى للخريف والشتاء، ولو أعدت لأكثر من سنة لكان الفاصل بين إعدادها وإنفاذها طويلاً إلى درجة يكثر فيها احتمال تغير الواردات والنفقات عما قدرت عليه.[1]

ويتوافق مبدأ السنوية مع تنظيم حسابات الأفراد والمؤسسات الخاصة؛ مما يسهل عملية تحقيق الضرائب وجبايتها.

الفرع الثالث:
تطور قاعدة سنوية الموازنة بين الرفض والإيجاب

إن تطور وظائف الدولة، وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية دفع بعض الكتاب إلى المطالبة بإلغاء مبدأ سنوية الموازنة، وذلك انطلاقاً من مفهوم مفاده: إذا كان هذا المبدأ ينسجم مع النفقات الإدارية الجارية التي تتوافق مع وظائف التقليدية، فإنه يتعارض مع النفقات الاستثمارية والإنتاجية التي تتولى الدولة الحديثة صرفها

من أجل مشاريع إنتاجية ضخمة، كانت هي في الأصل تدخل في نطاق محتوى نشاط الأفراد والمؤسسات الخاصة، والتي يتجاوز تنفيذها أكثر من سنة، لذلك كانت هناك جملة من الاعتراضات التي وجهت لمبدأ سنوية الموازنة، وأهمها:

أولاً: لا يساعد هذا المبدأ على تحقيق البرامج الاقتصادية والمالية الكبيرة في الدولة، إذ أن النفقات الكلاسيكية يمكن تنظيمها لسنة واحدة دون أي محذور، بينما النفقات الكبيرة، كنفقات إقامة الجسور، أوإنشاء خط حديدي فإنها تستغرق بضع سنوات، وهذا ما يحمل بعض الدول على تنظيم موازنات خاصة بها.[53]

ثانياً :إن مبدأ سنوية الموازنة، يراعى فيه تعادلها الفوري الثانوي دون النظر إلى تعادلها في السنوات القادمة، وتناسبها مع التوازن الاقتصادي العام، وهناك ارتباط وثيق الصلة بين الموازنة العامة، وحالة البلاد الاقتصاديةز وقد أثبت علم الاقتصاد، أن الأحوال الاقتصادية في دولة من الدول، تتموج صعوداً وهبوطاً، بصورة منتظمة تقريباً في فترات دورية في الازدهار، فتزدهر الحالة الاقتصادية في بعضها وتخبو في بعضها الآخر، وما يترتب على ذلك من نمو لأرباح المكلفين، فتنمو موارد الخزينة، أوتنكمش هذه الأرباح، فتتقلص موارد الخزينة، ولكن هذه الحجج لم تؤد إلى مبدأ سنوية الموازنة وذلك لسبب عملي [54] . ألا وهو أن تقدير النفقات والإيرادات لا يكون دقيقاً، إلا إذا تجاوزت الموازنة فترة السنة الواحدة، ومع ذلك فإن مفهوم الموازنة قد تتطور بشكل شامل سواء في البلدان الرأسمالية أوالاشتراكية، فباتت الهياكل الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ومسألة الارتقاء بهما ليس على عاتق الموازنة وحدها فقط، وإنما باتت الحكومة تتولى على عاتقها وضع خطة تنموية شاملة لفترة زمنية تتجاوز السنة، وقد تكون الموازنة داعمة لهذه الخطة ممولة إياها بشكل سنوي في إطار تنفيذ البرامج الواردة في الخطة، وبذلك نجد أن الموازنة باتت تشكل الجناح المالي للخطة، وقد صمد هذا المبدأ كونه أكثر عقلانية وعملياً، ويتجاوب مع الوقائع بشكل سنوي، بعد أن باتت الطبيعة والإنسان يتعاطيان الدورة الزمنية بشكل سنوي؛ لذلك فقد جرت دول العالم باختلاف النظم الاقتصادية، إلى الأخذ بهذا المبدأ في تشريعها الوضعي. وفي سورية قنن هذا المبدأ القانون المالي الأساسي في تعريفه للموازنة بقوله: إن موازنة الدولة العامة هي الخطة المالية

---

[53] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور، مديرية الكتب الجامعية، 1982، 1983 . ص35.

[54] موجز الاقتصاد السياسي، د. السمان. أحمد، الجزء الثاني، ص 269 وما بعد.

الأساسية السنوية، ونص أيضاً على أن الموحد للمؤسسات ذات الطابـع الاقتصادي على مبدأ سنوية الموازنة.

الفرع الرابع:
بداية السنة المالية ومدة تحضيرها

لما كانت مناقشة الموازنة وإقرارها من قبل المجالس التشريعية من أكثر أعمال هذه المجالس أهمية، فإن كل حكومة تختار الفترة التي تناسبها بين تحضير الموازنة، وإقرارها، وتنفيذها، فالدولة الزراعية مثلاً يهمها أن تعرف حين إعداد موازناتها جودة الموسم الزراعي لتبني تقديراتها المالية على أساسه، والدولة التجارية والصناعية يهمها أن تعرف حركة الأسواق، ومدى الإنتاج لتبني على أساسه تقديرات الموازنة.

ومن هنا نشأ اختلاف الدول في بدء سنوية موازناتها، فالأخذ بمبدأ سنوية الموازنة لا يعني أن تتوافق السنة المالية مع السنة المدنية، وإنما يتضمن أن تكون مدة الموازنة اثني عشر شهراً، ولكن هذا لا يمنع أن يكون هنالك تطابق بينهما [55] . فقد ذهبت بعض الدول مثل الاتحاد السوفييتي وفرنسا وبلجيكا ورومانيا ودول أمريكا اللاتينية إلى عد بدء السنة الميلادية بداية السنة المالية، بينما ذهبت دول أخرى إلى عد أول شهر تموز كبداية للسنة المالية كمصر، وتبدأ السنة المالية في ثلاث من الدول في أول شهر نيسان، وتنتهي في نهاية شهر آذار، كما هو الحال في بريطانيا وبولونيا وألمانيا، وتبدأ السنة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية في أول شهر تشرين الأول. بينما غيَّر المشرع السوري من بداية السنة المالية مرات عديدة، ففي عام /1923/ كانت السنة المالية تبدأ في كانون الثاني وفي عام /1950/ أصبحت تبدأ في تموز، وعادت مجدداً إلى كانون الثاني عام /1952/، ولكن هذا التاريخ عدل مرة أخرى عام /1958/ إلى أول تموز إبان الوحدة السورية المصرية، ثم عادت السنة المالية تبدأ في كانون الثاني بانتهاء الوحدة، ثم صدر في عام /1962/ المرسوم التشريعي رقم /25/ وأكد ذلك القانون المالي الأساسي عندما نصت الفقرة (أ)، من المادة السادسة، بأن توضع الموازنة العامة، وتعد نافذة لمدة سنة واحدة تبدأ في كانون الثاني من كل عام، وتنتهي في غاية كانون الأول منه.

ونعود لنؤكد -مرة أخرى- بأن تحديد السنة المالية لا بد أن يستند لاعتبارات سياسية إدارة ومالية، فمن الناحية السياسية، يجب أن تسبق السنة المالية فترة تكون فعالية المجالس التشريعية قادرة على مناقشة وإقرار الموازنة.

ومن وجهة نظر إدارية، يجب أن تبدأ السنة المالية في وقت، تسبقه فترة عمل جادة لموظفين الدولة بحيث تتلاءم فترة تحضير الموازنة مع النشاط الحكومي، فلا تقع في إجازة الموظفين مثلاً.

ومن وجهة نظر مالية، على الدولة اختيار الوقت الذي يصل فيه تقدير الإيرادات بأكثر ما يمكن من الدقة، أي: الفترة الزمنية التي تعرف فيها حالة المواسم الزراعية، ونتيجة الأرباح والخسائر للحسابات التجارية والصناعية.

---

[55] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، مديرية الكتب الجامعية، 1982، 1983 . ص36.

وكما أن بدء السنة المالية يختلف حسب الدول، فكذلك أيضاً مدة تحضير الموازنة، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً لا تقل هذه المدة عن /8/ أشهر؛ مما يعرض الموازنة لأخطاء كثيرة، ويزداد الأمر سوءاً في فرنسا؛ لأن الحكومة تهيئ الموازنة قبل زمن نفاذها لمدة /14-15/ شهراً.

أما في إنكلترا فهذه المساوئ تكاد تكون معدومة، فالحكومة تهيئ الموازنة في شهر كانون الثاني من كل سنة، وتقدمها للبرلمان في شهر شباط، فيناقشها ويقرها، قبل أول نيسان، وهو تاريخ بدء السنة المالية فيها، وكذا تبني إنكلترا على واقع معلوم، لا على مستقبل ملموس.

الفرع الخامس:
ختام السنة المالية:

تتولى الحكومة أثناء السنة المالية جباية إيراداتها من الضرائب والرسوم المختلفة المقدرة في موازنة تلك السنة، وإنفاقها في الوجوه التي وضعت لها في الموازنة نفسها، ولكن كثيراً ما تعجز الدوائر المختصة عن جباية كل الواردات، وتسديد النفقات كافة خلال السنة المالية[56]، فالواردات قد تتأخر جبايتها لتقاعس

[56] علم المالية العامة، د. الدقر، رشيد، مطبعة الجامعة السورية 1955 م، ص 70.

الجباة، أولتهرب المكلفين أولوجود خلاف على مقدار بعض الضرائب، أوالتأخر في تسديد النفقات لمستحقيها بالنظر لتغيبهم عن البلاد، أوتأخرهم عن المطالبة، أونقص في المعاملات الرسمية.

ويسير ختام السنة المالية مشكلات دقيقة من الناحية الفنية أكثر تعقيداً من موضوع تحديد بداية السنة المالية، وتتبع بعض الدول أسلوب حساب القطع، فتختتم السنة المالية في آخر يوم منها، وتفضل دول أخرى إتباع أسلوب حساب الإتمام، فتختتم السنة المالية بعد مرور فترة على نهايتها، ولا بد من دراسة ختام السنة المالية من خلال بيان هذين الأسلوبين [57].

أولاً: أسلوب حساب القطع:

يقتضي هذا الأسلوب إغلاق حساب السنة المالية في آخر يوم منها، بحيث تسجل جميع الإيرادات والنفقات التي تم جبايتها أوإنفاقها فعلاً خلال السنة المالية في حسابها، أما الإيرادات والنفقات التي لم يتم جبايتها أو أوإنفاقها فعلاً خلال مدة السنة المالية، فتسجل في حسابات السنة المالية التالية، فأسلوب حساب القطع يعتمد في تنظيم حسابات الموازنة على الوقت الذي صرفت فيه النفقة، جبيت فيه الضريبة، ولا يضع في الحسبان السنة التي تعود لها النفقة أوالإيراد.

وهذه الطريقة لا تزال متبعة حتى الآن في إنكلترا، ويمتاز أسلوب حساب القطع بالبساطة والسهولة، فهو غير معقد، ويختتم السنة المالية في آخر يوم منها، كما يظهر نتائج حسابات الموازنة في وقت مبكر، مما يساعد على تقدير نفقات الموازنة التالية وإيراداتها من جهة، وعلى سلامة مراقبة السلطة التشريعية لتنفيذ الموازنة من جهة أخرى.

أما مساوئ هذا الأسلوب فتحدد في النقاط التالية:

- يسجل في حسابات سنة مالية الإيرادات والنفقات العائدة والمترتبة على سنة أخرى، فيجمع من حيث الاستحقاق بين حسابات سنوات متعددة، مما لا يقدم فكرة صحيحة عن مدى التنفيذ.

[57] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، مديرية الكتب الجامعية، دمشق 1982، 1983 . ص38.

- يتيح للحكومة إظهار الموازنة متعادلة ظاهرياً، فإذا شعرت الحكومة قرب نهاية السنة المالية أن النفقات ستزيد على الإيرادات، قامت بتأجيل صرف بعض النفقات إلى السنة المالية التالية، فيتحقق توازن ظاهري بين الإيرادات والنفقات، بينما الموازنة في الحقيقة واقعة بالعجز.
- لا يساعد على معرفة الوضع المالي الحقيقي للدولة، وإنما يظهر حالة الصندوق في نهاية السنة المالية فقط.

ثانياً: أسلوب حساب الإتمام:

يقتضي هذا الأسلوب تسجيل الإيرادات ونفقات الموازنة العامة لحساب سنة الاستحقاق، وليس لحساب سنة التسديد، فتبدو العلاقة القانونية التي تربط بين نفقات وإيرادات الموازنة وسنة الاستحقاق التي وضعت من أجلها، يعطي أسلوب حساب الإتمام لكل سنة مالية شخصية مستقلة عن بقية السنوات، فيظهر الحساب الختامي للموازنة جميع الالتزامات المترتبة على السنة المنتهية، وجميع الحقوق العائدة لتلك السنة، ويدخل في حساب السنة المالية المعنية جميع النفقات المترتبة عليها، ولو دفعت في السنة المالية التالية وجميع الإيرادات المتحققة خلالها، ولو تأخر تاريخ تحصيلها إلى ما بعد نهاية السنة. وهذا ما يؤدي إلى تحديد السنة المالية بأكثر من اثني عشر شهراً، فتبقى حسابات السنة المالية /1976/- مثلاً- مفتوحة إلى نهاية الشهر الثالث لعام /1977/ فتسمى هذه الفترة الإضافية بالمدة المتممة، ويطلق على كل هذه المدة تعبير الدورة المالية.

ولابد من التنويه إلى أن العمليات التي يتم إنجازها خلال المدة المتممة، تعد مراحل تكميلية لترتب الالتزام أوالحق، ولما كانت هذه العملية تتعلق بالإيرادات والنفقات؛ فإن القواعد المطبقة بشأنها تكون على النحو التالي:

1. من جهة الإيرادات:

تسجل في حسابات السنة المنصرمة جميع الضرائب، والرسوم، التي تتحقق قبل انتهاء السنة المالية، والتي تجبى خلال المدة المتممة.

2. من جهة النفقات:

إن النفقة تمر قبل أن تصرف فعلاً بأربع مراحل هي عقد النفقة، تصفية النفقة، الأمر بصرف النفقة، دفع النفقة.

فإذا أنجـزت الثلاث السابقة قبل انتهاء السنة المالية، وتم دفعها في المدة المتممة فتعد محسوبة على السنة المعنيـة بغض النظر عن تاريـخ الدفع، وفي حالة إتمام المرحلتين الأولى والثانية، أي عقد النفقة وتصفيتها دون صدور أمر الصرف، فعندئذٍ تعتبر المبالغ المستحقة كديون على الدولة، ويخصص لها اعتمادات في موازنة السنة التالية، أما إذا تم عقد النفقة فقط في السنة المنتهية، فتعد النفقة غير مستحقة، ولابد من رصد اعتمادات جديدة لها في موازنة السنة الجديدة.

ومن مزايا أسلوب حساب الإتمام:

- أنه يضعنا بالصورة الحقيقية للوضع المالي للسنة المعنية بشكل أفضل من أسلوب القطع.
- يسهل إجـراء مقارنة بين السنوات المالية المختلفة، نظـراً لأن كلاً منها يتمتع بشخصية مستقلة.
- التوازن المالي الذي يظهر في ختام السنة المالية هو الحقيقي، إذ لا تأجيل في دفع النفقات إلى سنة تالية.

ومن مساوئ حساب الإتمام:

- يجبر الإدارة على مسك حساب سنتين ماليتين في وقت واحد أثناء المدة المتممة، مما يشكل أعباء إدارية إضافية على الموظف المسؤول.
- يؤخر نتيجة الحساب الختامي، مما يفوت على ممثلي الشعب فرصة مناقشة النتائج ،ويمنع من الاستفادة من أرقام الموازنة السابقة في وضع الأرقام التقديرية للموازنة المالية الجديدة.
- يشجع على التبذير والإسراف عن طريق استفادة الاعتمادات المرصودة كافة، قبل انتهاء السنة المالية ،مما يمنع الوفر، ولا مندوحة من القول: إن أسلوب حساب الإتمام لا يمكن تطبيقه بشكل ناجح في الدول النامية، لأنه يتطلب أجهزة على قدر عال من الكفاية، ويضيف أعباء إدارية كبيرة تعجز معها تلك الدول عن تحملها، إضافة إلى ذلك، أن تلك الدول سائرة في طريق النمو، ولابد من أن تراقب لحظة بلحظة، وسنة بسنة الوضع المالي والاقتصادي لهذه الدولة من أجل تقويم أي اعوجاج، أواندحار للمؤشرات الاقتصادية، وبالتالي فإن

أسلوب حساب القطع هو أفضل لهذه الدول، علماً أن أسلوب القطع، ربما ينجح في بعض الدول المتقدمة إلى حد بعيد؛ لأن لدى شعوب هذه الدول وعياً ضريبياً متقدماً، فلا يفكر بالتهرب من دفع التزاماته المالية إلى الدولة أوالتلكؤ بها؛ مما يؤدي إلى حصول الدولة على حقوقها المالية كافة قبل انتهاء السنة المالية، وبالمقابل تقوم الدولة بدفع الاستحقاقات المترتبة عليها في موعدها، مما يسهل عملية قطع الحساب للموازنة العامة في موعدها المحدد تماماً دون تأخير.

وقد كانت سورية تطبق أسلوب حساب القطع بالنسبة للإيرادات، والإتمام بالنسبة للنفقات حتى عام /1968/ [58] وبعد هذا التاريخ تم الأخذ بأسلوب حساب القطع لكل من الإيرادات والنفقات، وإن أغلب دول العام تأخذ بأسلوب حساب القطع.



المطلب الثاني:

[58] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. مديرية الكتب الجامعية، دمشق، 1982، 1983 م. ص44.

استثناءات مبدأ سنوية الموازنة:

لم يطبق مبدأ سنوية الموازنة في يوم ما بشكل مطلق، فيوجد دائماً استثناءات تشذ عن هذه القاعدة، وتتطلبها طبيعة الحياة المالية، وسنعرض فيما يلي أهم الاستثناءات.

الفرع الأول:
الموازنات الاثنتا عشرية (الاعتمادات الشهرية المؤقتة):

من المعلوم أن الحكومة لا تستطيع جباية أي ضريبة، أوعقد أي نفقة دون أن تؤذن سلفاً من السلطة التشريعية، وقد يتأخر منحها لسبب ما عن بدء السنة المالية، ولما كانت هنالك نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها، كرواتب الموظفين، لأنها تفوض استثناء بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة ريثما يقرها البرلمان، وتسمى مثل هذه الاعتمادات المؤقتة (الموازنات الاثنتي عشرية) [59].

ولاشك أن أسلوب الاعتمادات الشهرية طريقة ناجمة لاستمرار تسيير المرافق العامة، وعدم توقف فعالية الدولة ريثما تصدر الموازنة الجديدة، وتبدو لنا من جراء العمل بأسلوب الاعتمادات الشهرية المؤقتة بعض النتائج السلبية:

أولاً: من الناحية السياسية:

يسلب هذا الأسلوب من السلطة التشريعية أهم حقوقها في الرقابة، وتنفق السلطة التنفيذية دون خطة مرسومة، مما دعا الأستاذ "جيز" إلى القول: "إن سلطة الحكم لا تتحدد سوى أسابيع معدودة".

[59] راجع الفقرة (ب) من المادة /6/ من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /92/ لعام 1967م.

ثانياً: من الناحية الإدارية:

يرتب عملاً إدارياًً كشراء حاجات الدولة على أقساط شهرية وتسويات؛ مما حدا بالأستاذ أليكس إلى عد هذا الأسلوب مصدر تشويش وتعقيد.

ثالثاً: من الناحية المالية:

يؤدي إلى تجميد الإيرادات على ما كانت عليه في السنة السابقة، ويؤخر كل إصلاح مالي من شأنه تحسين نسبة الموارد العامة، أوتكيفها مع الحالة الاقتصادية؛ فيؤدي إلى الإسراف.

رابعاً: من الناحية الاقتصادية:

يحول هذا الأسلوب دون التكيف مع مراحل تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية؛ لأن الموازنة لا تتأقلم مع الحالة الاقتصادية الجيدة، بل هي استمرار للوضع الذي كان سائداً من قبل.

ولابد من التنويه أخيراً ..... إلى أن هذا الأسلوب لا يمكن تطبيقه إلا بصور استثنائية؛ لأن سلبياته لا تلبث أن تتسع.



Damascus University

الفرع الثاني:
الاعتمادات الإضافية:

وهي اعتمادات ترصد إلى جانب الموازنة في الفقرة اللاحقة للموازنة، لتدعم الموازنة وتضاف لها لمواجهة ظروف استثنائية أوأخطاء تقديرية في الموازنة، وهي مدة لا تقل عن سنة، وبالتالي تشكل استثناء لمبدأ سنوية الموازنة، ويمكن تصنيفها في ثلاث زمر:

أولاً: الاعتمادات المنضمة:

وهي تنضم إلى اعتمادات الموازنة عندما تكون هذه الأخيرة غير كافية.

ثانياً: الاعتمادات الاستثنائية:

وتفتح عندما تحتاج إلى مال لصرفه لأمر غير متوقع، كما هو في حالة الزلزال والبراكين.

ثالثاً: الاعتمادات المتممـة:

وهي تعطي التجاوز في الإنفاق المسموح به، وتعمد الحكومة إلى تغطيته باعتمادات متممة.



Damascus University

الفرع الثالث:
الموازنة الدورية:

وتقوم فكرة الموازنة الدورية على أساس توسيع الإطار الزمني لمدة الموازنة، وجعله دورة اقتصادية كاملة، بدلاً من السنة، وتشكل استثناء لمبدأ سنوية الموازنة.[60]

وغايتها التوفيق بين سياسة توازن الموازنة وسياسة التثبيت، فيحصل هذا التوازن في دورة اقتصادية تتوإلى فيها فترة رخاء وفترة ركود، بدل السنة الواحدة. ويمكن بوساطةالموازنة الدورية التأثير في الحالة الاقتصادية، ففي فترة الرخاء الاقتصادي تحقق الموازنة وفراً يسد العجز الحاصل خلال فترة الركود، وقد طبقت فكرة الموازنة الدورية في بداية القرن الحالي في كل من بلجيكا وفنلندا والسويد وسويسرا، إلا أن هذه الفكرة أخفقت لأمور، منها:

- حتى يمكن تطبيقها لابد من معرفة الدورة الاقتصادية، وأن تكون نظرية الدورات الاقتصادية صحيحة.
- لابد من وجود تناظر بين فترة الرواج وفترة الركود.
- لابد من أن تكون حساسية الإيرادات أثناء الرواج مساوية حساسية النفقات التي تشكل عجزاً أثناء الكساد.

[60] الأصول العلمية لتنظيم الموازنة، د.بشور. عصام، مديرية الكتب الجامعية،دمشق 1982، 1983 م. ص46.



الفرع الرابع
الاعتمادات الدائمة (الثابتة):

وهي الاعتمادات التي تفتح لأكثر من سنة، وتعد استثناء لقاعدة سنوية الموازنة، ففي إنكلترا مثلاً لا تعرض الحكومة في كل سنة جميع واردات الدولة ونفقاتها على السلطة التشريعية؛ لتقرها، ولتأذن لها بتنفيذها، بل هنالك قسم غير قليل من الاعتمادات تؤذن الحكومة بجبايته وإنفاقه لمدة حكم ملكي، وتسمى الاعتمادت الثابتة.

وتشتمل هذه الاعتمادت على نفقات البلاط ومخصصات العائلة المالكة ومخصصات التقاعد المدني والعسكري ورواتب بعض الموظفين كالمستشارين ورئيس مجلس النواب والمراجع العام المراقب، والقصد منها عدم إضافة الوقت في إقرار بعض النفقات التي لا تتغير من سنة لأخرى، ولا يستغنى عنها مطلقاً، وهي إن عرضت على المجلس فسيوافق عليها حتماً؛ لذا تعد الحكومة مأذونة بجبايتها وإنفاقها ضمنياً إلا إذا عدلتها قوانين جديدة.

غير أن هذه الإجازة الضمنية لا تعني أن المجالس التشريعية محرومة من مناقشة هذه الاعتمادات، بل لها في مناقشتها وتعديلها في أي وقت [61].

واتبعت فرنسا الفكرة نفسها في ظل الجمهورية الخامسة، فأوجبت ما يسمى الخدمات المقررة، وهي اعتمادات مخصصة لقيام الدولة بالوظائف والخدمات الأساسية؛ التي لا مجال للشك بضرورتها .

وأخيراً يمكن القول إن الاعتمادات الدائمة أضحت مفهوماً غير ذي جدوى في أواخر القرن العشرين في ظل تنامي الانتفاضات الديمقراطية،وتعمقها في أوساط الشعب، فلا مجال لحجب هذه الاعتمادات عن ممثلي الشعب مهما كانت المسوغات،

---

[61] علم المالية، د. الدقر، رشيد، مطبعة الجامعة السورية 1955 م، ص 63.

فرقابة الشعب يجب أن تكون شاملة لمالية الدولة بكل الدولـة بكل مستوياتها؛ انطلاقاً من مبدأ أن يحكـم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه.



الفرع الخامس
اعتمادات التعهد:

وهي اعتمادات تفتح لمدة أكثر من سنة، فتخصص لتنفيذ المشروعات الاستثمارية التي لا يمكن إنجازها خلال فترة تنفيذ الموازنة، بعد أن أصبحت الدولة تتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتضع الخطط والبرامج طويلة الأمد، فكان لابد لها من إيجاد صيغة تسمح لها بالتعاقد على تنفيذ أعمال المشروع كافة، وتخطي سنوية الموازنة [62].

للحكومة الحق بعقد نفقات تعادل هذا الاعتماد الإجمالي، وبعدها تقر السلطة التشريعية ما يمكن أن ينفق من هذا الاعتماد الإجمالي في كل سنة من السنين التي قدرت لإنهاء المشروع، وهو ما يسمى اعتماد الدفع المسموح بدفعه في موازنة كل سنة من أصل اعتماد التعهد المفتوح للمشروع بتمامه ولمدة سنوات، وأجاز المشرع السوري هذا الاستثناء.



[62] راجع: علم المالية، د. الدقر، رشيد، ص 63، مطبعة الجامعة السورية عام /1374هـ/.

الفرع السادس
الاعتمادات المدورة:

إن تطبيق مبدأ سنوية الموازنة يفضي إلى إلغاء جميع الاعتمادات غير المستعملة، وأرصدة الاعتمادات المتبقية؛ إلا أن بعض الدول منها سورية تجيز بالنسبة لوزارة الأشغال العامة والمواصلات ولوزارة الدفاع، تدوير هذه الاعتمادات إلى السنة المالية الجديدة، وفي ذلك استثناء لمبدأ سنوية الموازنة.

ولكن هذا النوع من الاعتمادات لم يعد موجوداً في التشريع السوري، إذ نصت الفقرة /ح/ من المادة السادسة من القانون المالي الأساسي على أن تلغى في نهاية السنة المالية الاعتمادات غير المستعملة خلالها.

ومع ذلك نصت بعض النظم الخاصة ببعض الهيئات العامة على تدوير الوفر، كما هو الحال في الهيئة الذرية، وهيئة الموسوعة العربية.



Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثاني
مبـدأ وحـدة الموازنـة

المطلب الأول

مفهوم مبدأ وحدة الموازنة وتطوره:

الفرع الأول:

تعريف مبدأ وحدة الموازنة:

المقصود من هذه القاعدة ألا توجد في الدولة الواحدة إلا موازنة واحدة[63]. أي أن تنظيم موازنة الدولة كلها في جدولين اثنين يتضمنان سائر موارد الدولة ونفقاتها، مهما كان مصدر المورد أوجهة الإنفاق، ومهما تعددت مصالح الدولة ومؤسساتها العامة.

الفرع الثاني:

يرتكز مبدأ مصالح الدولة على مسوغات متعددة، أهمها:

أولاً: من الناحية السياسية: يحقق رقابة فعالة للسلطة التشريعية على أعمال الحكومة، بجمعه مختلف نفقات وإيرادات الدولة ضمن وثيقة واحدة، وبالتالي الاطلاع الكامل للشعب عليها.

ثانياً: من الناحية المالية: يساعد على إعطاء فكرة صحيحة وسريعة عن الحالة المالية للدولة في السنة المعنية، وبالتالي يسهل إجراء مقارنة النفقات مع الإيرادات، وبيان التعادل بينهما.

الفرع الثالث:

تطور مبدأ وحدة الموازنة:

لقد أثار هذا المبدأ جدلاً كبيراً حول قيمته، بعد أن تولت الدولة على عاتقها إلى جانب الوظائف التقليدية وظائف ذات طابع صناعي وتجاري واجتماعي، ونجم عن هذه الوظائف إنشاء إدارات ومؤسسات عامة ذات استقلال مالي وإداري، تقوم بوظائف الدولة الجديدة، نتج عن ذلك ظهور مبدأ تعدد الموازنات الذي يقدم لكل إدارة موازنة مستقلة بها.

---

[63] المالية العامة والتشريع المالي، د. بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1988م، ص 464.

ولكن هذا التطـور من مبـدأ وحدة الموازنـة إلى مبدأ تعدد الموازنات لم يلبث أن أعقبه تطور معاكس[64]. يقضي بالعودة إلى مبدأ الوحدة ،ولكن على أسس جديدة. فمبدأ وحدة الموازنة بمفهومه الحديث يسمح بتسجيل حسابات مختلف أنواع النفقات والإيرادات التي لم تكن تحتويها الموازنـة التقليدية، شاملة اعتمادات موازنات مختلف الإدارات والمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، مع احتفاظ هذه الأخيرة باستقلالها المالي من خلال موازناتها الخاصة بها.

-ونشير أخيـراً إلى أن هذا التطور الذي تناول مبدأ دستوري في سورية، كما نص عليه القانون المالي الأساسي، تم تطبيقه بصورة عملية بـدءاً من السنة المالية /1970/، وتضمن الموازنة السورية ما كان يعرف سابقاً باسم الموازنة العادية، والموازنة الإنمائية والموازنات الملحقة، ولا تنتقص من قوة هذا المبدأ، النصوص الواردة بهذا الخصوص في النظام الداخلي لمجلس الشعب.



[64] علم المالية، د. الدقر، رشيد، مطبعة الجامعة السورية 1955م، ص51.

المطلب الثاني:

استثناءات مبدأ وحدة الموازنة:

إن مبدأ وحدة الموازنة- على الرغم من أهميته- لا يزال يشكو من استثناءات عديدة؛ ليتلاءم مع مفهوم الدولة الحديثة الراعية و المتاجرة، والمسؤولة عن رفاهية الشعب،وأهم هذه الاستثناءات:

الفرع الأول: الموازنات المنفصلة عن موازنة الدولة:

أولاً:الموازنات الاستثنائية:

تنظم الموازنة العامة لتغطية النفقات العادية المستمرة،كنفقات الأمن والتعليم والقضاء من الموارد العادية أيضاً، كالضرائب والرسوم، ولكن الدول قد تتفاجأ أحياناً بطارئ يتطلب الإنفاق الكبير كدخول حرب،أو نشوب ثورة،أو حدوث كارثة، أوقد يكون من المصلحة العامة قيام الحكومة بمشروع ضخم يتطلب مالاً وفيراً لا يمكن رصده في الموازنة العامة، كبناء مطار، أوإقامة مرفأ. أوعلى العكس قد تحصل الحكومة على مورد لم يكن في الحسبان، كغرامة حربية كسبتها،أوثمن أرض باعتها، كما باعت فرنسا اللويزيانا،وباعت روسيا آلاسكا إلى أمريكا[65]. مثل هذه النفقات والموارد الطارئـة إن دخلت على الموازنة العامـة أخلت بالتوازن المفروض بين الواردات والنفقات، لذا تضعها الحكومة في موازنة خاصة، تسميها الموازنة الطارئة والاستثنائية،وتعرض على المجلس للمصادقة عليها والإذن بها كالموازنة العامة، تماماً ولكنها لا تعرض مع الموازنـة العامة وإنما بشكل منفصل عنها، الأمر الذي يجعلها خروجاً عن مبدأ الوحدة، وهذا الاستثناء كان موجوداً في سورية، ثم ما

[65] علم المالية، د. الدقر، رشيد، مطبعة الجامعة السورية 1955م.

لبث أن زال نتيجة صدور القانون المالي الأساسي الذي أخذ بمبدأ وحدة الموازنة، وطبق بدءاً من السنة المالية لعام 1970.

ولا مندوحة من القول: إن تكرار النفقات الاستثمارية وتغير مفهوم الدولة في العصر الحديث، أفقد هذا الاستثناء أهميته من هذا الجانب، ولم يعد مقتصراً إلا على النفقات التي تخصص لمواجهة الظروف الاستثنائية.

ثانياً: الموازنات الملحقة:

وهي منفصلة عن موازنة الدولة العامة، تضم نفقات وإيرادات المؤسسات والهيئات التي أحدثتها الدول لتأخذ على عاتقها وظائف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما أن المشاريع التي تتولاها تلك الجهات من الضروري معرفة درجة ربح هذه المشاريع، أوخسارتها فيها، أوالعزوف عنها، فقد استقر الرأي على وجوب تنظيم موازنة خاصة تسجل فيها موارده ونفقاته، فإن ربح كان ربحه مورداً للخزينة العامة، وإن خسر كلفت الخزينة خسارته من الموازنة العامة، وهذه المؤسسات والهيئات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وإنما تخضع للأصول العلمية والعملية نفسها المتبعة في موازنة الدولة من حيث الإعداد والإقرار، وهي تعتمد على إيراداتها الخاصة بها، ولكنها ترتبط بالموازنة العامة وفق أسلوب الفوائض.

وقد طبقت سورية الموازنات الملحقة حتى عام /1970/، ومن الموازنات الملحقة موازنة جامعة دمشق، موازنة المؤسسة العامة لهيئة الإذاعة والتلفزيون.

ثالثاً: الموازنات المستقلة:

وهي موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة، تتضمن النفقات والإيرادات التقديرية للمؤسسات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والمنفصلة عن شخصية الدولة القانونية[66]، ولا تسري على هذه الموازنات النظم المحاسبية والمالية لموازنة الدولة العامة؛ إلا إذا قصد المشرع ذلك بنص صريح، وقد أخذ القانون المالي الأساسي بأسلوب الموازنات المستقلة، فنصت المادة الخامسة على أن تكون للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي، ولمديريات الأوقاف، ولوحدات الإدارة المحلية موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة.

[66] المالية العامة والتشريع المالي، د. بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1987، 1988م، ص 474.



الفرع الثاني: حسابات خارج الموازنة:

وهي حسابات تفتح في الخزينة العامة، ولا تدخل في الموازنة العامة،ولا تعرض على السلطة التشريعية،أوتخضع لقواعد المحاسبة العامة الصارمة، وتعد استثناءً لمبدأ وحدة الموازنة، التي تمنحها الدولة لبعض المحافظات أو البلديات أو المؤسسات في التشريع السوري،وهي ثلاثة أنواع:

أولاً:السلف:

وهي مبالغ نقدية يمنحها وزير المالية من أموال الخزينة الجاهزة لغاية،ولمدة، وبشروط معينة، وتكون دائمة أومؤقتة.

ثانياً:الأمانات:

وهي مبالغ نقدية تودع في الخزينة العامة مقابل إيصال رسمي يبين سبب الإيداع، ولا تكون الأمانات إيراداً نهائياً لخزينة الدولة،فيحق لأصحابها استرجاعها ضمن شروط معينة، وتشكل استثناءً لمبدأ وحدة الموازنة في سورية حتى صدور موازنة السنة المالية عام /1968/ حيث باتت الأمانات تسجل إيراداً للخزينة،وتقيد جميع مبالغها في حساب إيرادات الأمانات.[67]

ثالثاً:حركة النقود:

وهي سائر العمليات المتعلقة بالمبالغ المرسلة،أوالمأخوذة من الإدارة المركزية إلى المحافظات،أومن محافظة إلى محافظة،أومن منطقة إلى مركز المحافظة التابعة لها، وتمسك لهذه العمليات حسابات مستقلة في القطر العربي السوري، وتعد استثناءً لمبدأ وحدة الموازنات.[68]

---

[67] راجع: المرسوم التشريعي رقم /49/ تاريخ /28/ /1968/ الذي صدرت بموجبه الموازنة العامة للدولة لتلك السنة.

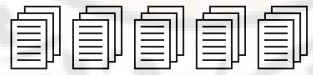
[68] راجع: نص المادة /35/ من المرسوم رقم /1811/ لعام /1969م/.



الفرع الثالث: شبه الضريبة:

تعد "شبه الضريبة" استثناء لمبدأ وحدة الموازنـة؛لأن وارداتها مخصصة للدولـة أولأشخاص القانون العام، لا تدخل في الموازنة العامة،بل تجرى لتحقيق غايات معينة ذات أهداف اقتصادية واجتماعية، ومن ذلك تبرعات العمل الشعبي.

ولابد من الإشارة أخيراً إلى أن مبدأ وحدة الموازنة ترعرع ونشأ في ظل الدولة الليبرالية الحامية، وتم إضفاء هالـة قدسية عليه، ولكن مع تغير مفهـوم الدولـة الحديثة حيث باتت راعية، أصاب مفهوم مبـدأ وحدة الموازنة تغيير، فظهرت هنـالك موازنات مستقلـة، ولكنها سرعان ما استوعبت في الموازنة العامة بشكل يلبي متطلبات القرن العشرين.



وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثالث

مبـدأ شمول الموازنـة

المطلب الأول:
مفهوم مبدأ شمول الموازنة وتطبيقاته:

الفرع الأول: تعريف مبدأ شمول الموازنة:

يراد من هذا المبدأ أن تشمل موازنة الدولة العامة النفقات والإيرادات كافة، مهما اختلفت أنواعها، وتعددت مصادرها، ثم لا يجيز مبدأ الشمول أي اقتطاع، أوتقاص، أوإغفال بين النفقات والإيرادات، وهناك ترابط جدلي في مبدأ الشمول بين نفقات الموازنة العامة وإيراداتها، فجباية الإيراد تقتضي بالمقابل صرف نفقة، وصرف بعض النفقات يؤدي في بعض الأحيان إلى إدخال مورد لصالح الخزينة العامة [69].

وينتج عن مبدأ الشمول:

أولاً: أن تسجل النفقات والإيرادات كافة في الموازنة العامة.

ثانياً: أن تسجل في الموازنة جميع الإيرادات التي تنجم عن صرف النفقات.

ثالثاً: أن تسجل في الموازنة جميع النفقات التي تنجم عن جباية بعض الإيرادات.

ويستند مبدأ شمول الموازنة إلى مسوغات، ألا وهي:

أولاً: مسوغات سياسية:

يساعد ممثلي الشعب على حقهم في الرقابة على مالية الدولة بشكل دقيق، والإذن بالجباية والإنفاق.

ثانياً: مسوغات اقتصادية :

[69] راجع المالية العامة والتشريع المالي، د. بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1987، 1988م، ص 481.

فيساعد مبـدأ الشمول على معرفة مساهمة السلطات العامة في تكوين الدخـل القومي، وقياس العبء الضريبي بالنسبة للدخـل القومي، وبيان مردود أنواع الضرائب والرسوم.

ثالثاً :مسوغات مالية:

إذ يحول مبـدأ الشمول دون الإسراف والتبذير، وعـدم إخفاء أي قسم من الواردات أوالنفقات عن السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: تطبيق مبدأ شمول الموازنة:

الأصل في التشريع المالي تطبيق مبدأ الصوافي لا الشمول، أي: أن يذكر في الموازنة صافي حساب كل مرفق أوعمل تقوم به الدولة، ولكن التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتلاحقة قد دفعت الدولة إلى العدول عن مبدأ الصوافي نحو مبدأ الشمول، وكان ذلك انتصاراً لمبدأ السياسة الشعبية، ويعد بعض الفقهاء أن الولايات المتحدة الأمريكيـة هي أول من طبق مبدأ الشمول، وطبق في فرنسا عام /1822/ وفي بريطانيا عام /1853/ أما العرب فإنهم أخذوا بقاعدة الصوافي قديماً.

وأخذت سورية بمبدأ الشمول لأول مرة عام /1921/، وذهب التشريع المالي الحديث في هذا الاتجاه؛ إذ قضى الأخذ بمبدأ الشمول بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري ووزارت الدولة وإداراتها، بينما تظهر المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي ومديريات الأوقاف والوحدات الإدارية المحلية في الموازنة العامة وفق مبدأ الصوافي، وفي ذلك استثناء لمبدأ الشمول، وفي حدود ضيقة جداً[70].

[70] راجع المالية العامة والتشريع المالي، د. بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1987، 1988م، ص 481.

المطلب الثاني:
استثناءات مبدأ شمول الموازنة:

لا تزال في موازنات معظم الدول حتى العديد منها آثار لقاعدة الصوافي القديمة، تشكل مستثنيات واضحة من مبدأ الشمول، أهمها:

الفرع الأول: موازنات الدولة الاتحادية:

تعتمد الدول الاتحادية على المساهمة المالية من الدول الداخلة في الاتحاد، أو على بعض أنواع الضرائب التي تجبى لصالحها من قبل هذه الدول؛ إذ تغذي خزينة الدولة الأم في بعض الدول بنوع معين من الضرائب، كالضرائب غير المباشرة، بينما تعرض الضرائب المباشرة لصالح الدول الداخلة في الاتحاد، وهذه الأخيرة تقوم بأعمال تحقق الضرائب غير المباشرة، وجبايتها، وترسل الرصيد إلى الدولة الاتحادية دون ذكر نفقات الجباية، وبذلك يتم مبدأ الصوافي مما يشكل استثناءً لمبدأ الشمول على صعيد الموازنة الاتحادية؛ بينما تسجل الدول الداخلة في الاتحاد نفقات جباية الضرائب في موازناتها.

الفرع الثاني: الموازنات المستقلة:

أي موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة، وترتبط بها بوساطةحساب الفائض بأن يثبت في الموازنة العامة رصيد حساب الموازنة المستقلة أوالملحقة، فإذا تعرضت هذه الموازنات لخسائر، توجب على الدولة منحها الإعانة، أما إذا حققت ربحاً تحول الفائض إلى موازنة الدولة العامة، ويسجل نفقة في الموازنة المستقلة وإيراداً في الخزينة العامة وفق مبدأ الصوافي، وتعد هذه الموازنات المستقلة استثناء لمبدأ شمول الموازنة.

الفرع الثالث: صوافي بعض أنواع الإيرادات:

تسجل في موازنة الدولة العامة لضرورات عملية صافي بعض أنواع الإيرادات، ويعد ذلك استثناءً لمبدأ شمول الموازنة،فالدولة تمنح بائعي الطوابع نسبة مئوية من رقم المبيع يتم حسمها مباشرة من ثمن الطوابع، ولا تعد هذه النفقة ضمن موازنة الدولة، وهذا ينطبق أيضاً على إيرادات القنصلية الفخرية مما يشكل استثناءً لمبدأ شمول الموازنة. ونرى أن مبدأ الشمول تتراجع قنوات تطبيقه لحساب مبدأ الصوافي، وذلك في بعض الأحيان؛ لأن مبدأ الصوافي هو أقل تعقيداً،وأكثر سهولة، ووضوحاً، ويعطي الدولة أكبر قدر ممكن من الديناميكية،حيث يشجع الموظفين على القيام بالجباية،وجمع إيرادات بشكل فعال عن طريق منحهم نسبة مئوية من الإيرادات والصافي يجمع للدولة، بينما مبدأ الشمولية يفرز أرقاماً كبيرة من النفقات والإيرادات وكماً هائلاً من الأعمال الإدارية على عاتق الدولة، فهو مبدأ يتسم بالتعقيد.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الرابع
مبـدأ عدم تخصيص الإيرادات

المطلب الأول:
مفهوم مبدأ شيوع الموازنة واستثناءاته:

الفرع الأول: تعريف مبدأ شيوع الموازنة:

يقضي هذا المبدأ بأن تجمع جميع الإيرادات التي تدخل خزينة الدولة العامة في كتلة واحدة دون تمييز في مصدرها حتى تغطي النفقات العامة، وبالتالي عدم تخصيص مورد ما بنفقة ما.

ويبدو مبدأ عدم التخصيص كنتيجة طبيعية للأخذ بمبدأ شمول الموازنة رغم الفارق بينهما.

ويستند مبدأ عدم تخصيص الإيرادات إلى مسوغات :[71]

أولاً: مسوغات اقتصادية:

يسمح بتوزيع الإيرادات وفق أحكام الخطة، ويساعد على تنفيذها، فيحول دون تطور القطاعات ذات الإيرادات الخاصة، وتخلف القطاعات التي لا إيراد لها.

ثانياً: مسوغات سياسية:

تسمح هذه القاعدة بحركة أوسع للسلطة التشريعية في توزيع الإيرادات على القطاعات المحتاجة.

ثالثاً: مسوغات مالية:

تدرس عقلانية النفقة وضرورتها، ويعمل على توجيه الاقتصاد في الإنفاق العام.

رابعاً: مسوغات اجتماعية:

تؤدي إلى التعاضد والتضامن الوطني بين مختلف فئات الشعب.

وتبدو هذه المسوغات بصورة أفضل في الدول الاشتراكية ،حيث إن التخطيط السليم هو عماد اقتصادها، وإذا كان مبدأ الشيوع هو من المبادئ العرفية التي لا تنص عليها غالباً التشريعات المالية، إلا أن المشرع السوري أورد نصاً في نظام المحاسبة للوزارات والإدارات والمؤسسات ذات الطابع الإداري ومديريات الأوقاف؛ يشير بصورة ضمنية إلى إتباع قاعدة عدم التخصيص، ويعاكس مبدأ التخصيص.

الفرع الثاني: استثناءات مبدأ شيوع الموازنة:

على الرغم من النقد الموجه لمبدأ التخصيص؛ فإنه ما زال متبعاً في بعض الحالات التي تشكل خروجاً عن قاعدة الشيوع:

أولاً: الموازنات المنفصلة عن موازنة الدولة:

---

[71] راجع المالية العامة والتشريع المالي، د. بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1987، 1988م، ص 486.

تعد الموازنات الخاصة، استثناءً لمبدأ شيوع الموازنة؛ لأنها تتضمن تخصيص إيراداتها لنفقاتها الخاصة وهذا ما ينطبق على المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي في سورية، إذ أن إيراداتها تغطي نفقاتها، ولا ترتبط هذه الموازنات العامة إلا وفق مبدأ الصوافي.

ثانياً: أموال المساهمات:

ويبرز ذلك في إسهام بعض المؤسسات والإدارات العامة في مرفق حيوي، وتخصص المبالغ التي تجبى في هذا السبيل للجهة التي خصصت لأجلها، وفي ذلك استثناءً لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات، ومن ذلك إسهام البلديات في المدينة الجامعية في القطر العربي السوري.

ثالثاً: الهبات والوصايا العامة:

يتجسد ذلك بتبرع بعض الأفراد للدولة أولإدارتها العامة بمبالغ من المال بشكل هبات ووصايا في وجه معين، كبناء مدرسة، أوتأثيث جناح مستشفى، وفي مثل هذه الحالات[72] ، تجد الدولة نفسها مضطرة لاحترام إرادة الواهب، أوالموصي، فتنفق الأموال المتبرع بها في الوجه الذي اختاره، وفي ذلك استثناءً لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات، ولكن المشرع ذهب بخلاف ذلك، وعد تلك الأموال مورداً للخزينة العامة، واحترم في الوقت نفسه .

رابعاً: إيرادات بعض أنواع التكاليف العامة:

ويتجسد ذلك في تخصيص إيرادات بعض الضرائب والرسوم لتسديد الديون العامة،أولتحقيق غايات اقتصادية أوثقافية معينة، كما هو عليه في سورية بالنسبة لتخصيص رسم السينما بتنمية المؤسسة العامة للسينما وتطورها.

المطلب الثاني:
العلاقة بين شمول الموازنة وشيوعها:

يذهب بعض الفقهاء إلى عد مبدأ شمول الموازنة ومبدأ شيوع الموازنة يشكلان قاعدة واحدة، فالمبدأ الأول منهما يقضي بأن تسجل في موازنة الدولة جميع

[72] راجع علم المالية، د. الدقر. رشيد، مطبعة الجامعة السورية، 1987، عام /1374هـ/، ص 60.

النفقات والإيرادات دون أي انتقاص بينهما، والثاني يمنع تخصيص إيرادات معينة حتى تظهر جميع النفقات والإيرادات في الموازنة العامة، فهما في الواقع متممان بعضهما بعضاً، ولهما غايات سياسية واجتماعية ومالية متشابهة إلى حد بعيد، ولكن هذا لا يمنع من وجود بعض أوجه الخلاف بينهما[73] .. وأهمها:

أولاً: مبدأ الشمول يوجب تسجيل جميع الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة دون تقاص حسابي بينهما، في حين أن عدم التخصيص يمنع أي صلة قانونية بين الإيرادات والنفقات، فكل استثناء لمبدأ الشمول هو استثناء لمبدأ الشيوع، وخلاف ذلك صحيح.

ثانياً: إن مبدأ الشمول يتعلق بواردات الدولة ونفقاتها، بينما يتعلق مبدأ عدم التخصيص بإيرادات فقط.

ثالثاً: إن مبدأ الشمول هو من المبادئ المقننة التي ينص عليها التشريع الضريبي لمعظم دول العالم بشكل صريح، بينما مبدأ عدم التخصيص من المبادئ العرفية في الغالب، ولكن هذا لا يمنع من تقتنيه كما ذهب إلى ذلك القانون الفرنسي، بينا النظام المالي في سورية أشار إليه ضمناً.[74]

ونرى أخيراً، أن مبدأ شيوع الموازنة في سورية بقي محافظاً على نفسه حتى الآن، لا يمنعنا من القول، إن أهميته تتضاءل باستمرار أمام ضرورات الواقع، ومتطلبات الحياة الاقتصادية والمالية، فيمكن رصد مورد ما لنفقة معينة، وبالتالي استمرارية تدفق هذا المورد دون انقطاع طالما هناك دواعٍ لها وعندما تفتقد النفقة مبرراتها يتم تحويل المورد لغاية ضمن إطار عقلانية النفقة، وفعالية المورد وتدفقه.



[73] راجع: المالية العامة والتشريع المالي، د. بشور. عصام، مطبعة جامعة دمشق، 1987، 1988م، ص 490.

[74] راجع: نظام المحاسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري الصادر بالمرسوم رقم /1811/ عام 1969 مادة 20.

المبحث الخامس
مبـدأ تخصيص اعتمادات النفقـة

المطلب الأول:
مفهوم مبدأ تخصيص اعتمادات النفقـة:

ويقصد منه توزيع الاعتمادات الواردة في الموازنة،وفرزها،وتخصيصها لغايات وأهداف محددة؛ تحت رقابة السلطة التشريعية،وإجازتها ذلك.

يعود الأصل إلى مبدأ تخصيص الاعتمادات إلى أحكام رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة؛ لذلك تختار الحكومات عادة في تصنيفها للنفقات العامة، وحدة اعتمادات، تعطيها أقصى حدود ممكنة من حرية التصرف، وتؤمن رقابة دقيقة من قبل ممثلي الشعب.

ويتم تخصيص النفقات العامة في القطر العربي السوري على أساس الباب، فتقضي المادة /75/ من الدستور السوري، أن يتم التصويت على الموازنة باباً باباً، وهذا ما ذهبت إليه المادة /129/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب، يقدم الرئيس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً قسماً، والاقتراح على أبوابها باباً باباً، ويمنع تحويل أي مبلغ من المال من باب لآخر إلا وفق ما تقتضيه النصوص القانونية. وتقسم نفقات كل وحدة إدارية لها قسم أو فرع مستقل إلى الأبواب الخمسة التالية :[75]

1. النفقات الناتجة عن الرواتب والأجور والتعويضات.
2. النفقات الإدارية العامة.
3. العمليات الاستثمارية.
4. النفقات التحويلية.
5. النفقات الناتجة عن الديون والالتزامات واجبة الأداء.

المطلب الثاني:
نتائج مبدأ تخصيص الاعتمادات:

[75] راجع: المادة /3/ الفقرة /5/ من المرسوم رقم /1841/ لعام /1985م/.

يكون تخصيص الاعتمادات في سورية على أساس الباب، إذ تقر السلطة التشريعية مجمل الاعتماد لكل المخصص لكل باب، والغاية التي يصرف هذا الاعتماد لأجلها، أما الحكومة فإن صلاحيتها تبدو من خلال توزيع اعتمادات الباب الواحد إلى بنود ثم فقرات.

- لا يجوز للمرجع الإداري المختص أن يغير من الغاية التي خصص الاعتماد لأجلها، أوأن يتخطى المبلغ الإجمالي للاعتماد، وعليه أن يتقيد بما أقرته السلة التشريعية وفق مبدأ تخصيص النفقات، إلا أن الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للدولة المعاصرة، والضرورات الإدارية والمالية اقتضت توسيع صلاحية الحكومة وإعطاءها حرية كبيرة في الحركة، وهذا ما يبدو واضحاً في التشريع المالي السوري، إذ أعطي وزير المالية صلاحية إجراء مناقلات بين بند وآخر ضمن الباب الواحد، وحتى ضمن الفرع الواحد، ويحق لمجلس الوزراء إجراء مناقلات للاعتمادات بين فروع القسم الواحد أوبين الأقسام ونقل المبالغ الفائضة إلى جهة أخرى تعاني عجزاً في النفقات المتخصصة؛ بشرط عدم الخروج عن إطار الخطة الاقتصادية.
- تقوم السلطة التنفيذية وفق هذا المبدأ بتوزيع نفقات القسم الواحد المخصص لكل وزارة إلى فروعها وإداراتها والمؤسسات التابعة لها، كما تقوم السلطة التشريعية بتوزيع النفقات على أساس التبويب النوعي للنفقات العامة، إلا أن هناك بعض الاستثناءات في هذا الصدد في سورية، فاعتمادات رئاسة الجمهورية ومجلس الشعب ووزارة الدفاع، هي اعتمادات إجمالية غير موزعة، وهذا ما ينطبق أيضاً على النفقات غير المخصصة للقطاع الأخير.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث السادس
مبـدأ الموازنـة الوظيفيـة

المطلب الأول:
مفهوم مبدأ الموازنة الوظيفية وتطوره:

الفرع الأول: تعريف مبدأ الموازنة الوظيفية:

برز مفهوم الموازنة الوظيفية بشكله الحالي نتيجة لأعمال لجنة هوفر عام /1949/ في الولايات المتحدة الأمريكية، وكانت مهمة هذه اللجنة تنظيم الإدارات التنفيذية للحكومة الاتحادية.

ويقوم مبدأ الموازنة الوظيفية على اتخاذ الغاية التي تسعى الدولة لتحقيقها أساساً لرصد الاعتمادات في الموازنة العامة، ما يوجب بالتالي تبويب النفقات العامة تبويباً وظيفياً.

وتحتوي فكرة الموازنة الوظيفية على مفهومين أساسين مختلفين:

الأول: يبني تقدير الموازنة العامة على أساس البرنامج أوالمشروع الذي هو فعالية أووظيفة، وهو الغاية الأساسية من رصد الاعتمادات، وتقدر اعتمادات الوزارة أوالإدارة العامة على أساس تكلفة المشروع التي تقوم بتنفيذها والبرامج، أوالمشروع هو تنفيذ عمل خلال آنية من الزمن يعكس السياسة الاقتصادية والاجتماعية.للحكومة.

الثاني: يقضي المفهوم الثاني للموازنة الوظيفية، بضرورة تسويغ تقديرات الموازنة بمعطيات دقيقة قدر الامكان، ومبنية عل أساس النتائج المحققة في العام السابق، وتخصص الاعتمادات على أساس كلفة ما تم تنفيذه فعلاً.



الفرع الثاني: الفرق بين الموازنة الوظيفية والموازنة التقليدية:

هناك اختلاف بين الموازنة الوظيفية والموازنة التقليدية من ناحية الإعداد، إذ أن تحضير الموازنة التقليدية يقتضي مناقشة النفقات التي ستخصص لكل وزارة، أوإدارة على أساس طبيعة النفقة ونوعها، وما تحتاجه من رواتب وتعويضات ....الخ.

ويتم تخصيص المبلغ الإجمالي في ضوء المناقشة التي تجري بين وزارة المالية من جهة والوزارة أو الإدارة المعنية من جهة أخرى، بينما يتم إعداد الموازنة الوظيفية على أساس المشروع، وضرورته، وتبيان كلفته لتحديد الاعتمادات، وكلفة المشروع موضوع فني ومعروف بصورة مسبقة فلا يناقش على صعيد الاعتمادات، وإنما يناقش من حيث ضرورة المشروع، وعند إقرار مشروع معين ترصد الاعتمادات اللازمة له، وهكذا تصبح النفقة العامة أكثر عقلانيـة في مبدأ الموازنة الوظيفية.

وفي سورية تضم الموازنة عدة إدارات متجانسة تتبع قطاعاً وظيفياً معيناً، تقوم بتحقيق غاية واحدة، وهذا النوع من التبويب نظري وإعلاني فقط، فإذا عدنا إلى تعريف المشرع السوري للتبويب الوظيفي، لوجدنا أن المشرع لم يقصد من خلاله تطبيق مبدأ الموازنة الوظيفية وفق المفهوم الذي أعطينا، وإنما فقط إظهار نفقات الموازنة على أساس وظائف الدولة.

نستنتج مما شرحناه من أن المبادئ الأساسية للموازنة العامة، تعد قواعد عامة تستمد منها الموازنة أصولها وأحكامها ونظمها ،وهي مبادئ مرنة تتطور مع الزمن، وتتكيف حسب المقتضيات والتطورات السياسية والاقتصادية التي تجتاح عالمنا المعاصر، فهي إذاً ليست بقوالب جامدة – تساعد على تنظيم الموازنة العامة للدولة على أساس الوضوح في العرض، والدقة في التنفيذ والرقابة المحكمة التي تمارس من قبل السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، فهي إذاً مبادئ لا يمكن الاستغناء عنها مطلقاً، دون الوقوع في مطب التشويش، وعدم وضوح الرؤية للأمور المالية للدولة.



وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث السابع
مبـدأ توازن الموازنــة

الموازنة العامة: خطة مالية، تصدر سنوياً بصك تشريعي، يقدر ويجيز النفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة.

فالموازنة نهج، وهدف نرمي إلى تحقيقه، من هنا الفقه بإرساء مبادئ أساسية، تتكرر كتابة القواعد الضرورية والركائز التي تضمن قيام الموازنة بالدور الأمثل الذي وجدت لأجله، وهي بمجملها تهدف لإتاحة الفرصة للسلطة التشريعية للقيام برقابة فعالة على أعمال الحكومة، وتنظيم أصول محاسبة واضحة لتنفيذ برنامج عمل الحكومة.

وانطلاقاً من الدور السياسي والمالي الفعال الذي تؤديه الموازنة، بقيت الموازنة، وصمدت في مواجهة المطالبين بإلغائها بحجة أنها تعرقل عمل الدولة المتدخلة، أي أنها غير مناسبة لتطور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة.

المطلب الأول:
مفهوم توازن الموازنــة:

قامت سياسة الموازنة التقليدية على أساس مفهوم ضيق للتوازن تتعادل بموجبه حسابياً النفقات العامة مع الإيرادات العامة، فتظهر الموازنة برصيد نسبته

تساوي حسابياً النفقات والإيرادات. فلا يقبل التوازن أي وفر أوعجز في الموازنة، فالوفر لن يقبل؛ لأنه يمثل انقطاعاً في الثروة القومية يخصص لأغراض غير منتجة، ويشكل تبذيراً وإسرافاً إذا ما تحول إلى نفقة عامة،أما العجز فلا يقبل به أساساً لما يترتب عنه من آثار سيئة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والمالي.

وسنتبين فيما يلي: التوازن وعناصره، ومرتكزه، ومخاطر عدم التوازن.

الفرع الأول: تعريف التوازن:

أولاً: عرض النظرية :

تعد نظرية التوازن نظرية ذات قدسية في عالم المالية التقليدي، تقضي بمساواة حسابية بين النفقات وإيراداتها ضمن الإطار العام للبرنامج المالي السنوي الذي هو الموازنة .[76]

المقصود بالإيرادات: الإيرادات السيادية خاصة الناجمة عن فرض الضرائب والرسوم التي تحسبها الدولة بموجب سلطاتها، وامتيازاتها ،وكذلك إيرادات أملاك الدولة المقولة والعقارية، ولكنها ستبعد الإيرادات الاستثنائية أوغير العادية كالقروض العامة والإيرادات النقدية التي تعد خارج نظام الموازنة الناجمة عن استثمارات الدولة العامة.

والموازنة وفقاً لهذا المفهوم هي التي تحقق تعادلاً سنوياً بين النفقات العادية والإيرادات العادية، وفي كل ظرف وضمن أي حالة اقتصادية.

فالتوازن يجب أن يتحقق في بداية السنة المالية عندما تقر السلطة التشريعية الموازنة، ويجب أن يتحقق في بداية السنة المالية عندما يظهر الحساب الختامي للموازنة؛ مبيناً الإنفاق الفعلي، والإيراد الفعلي خلال سنة.

ثانياً: أصول مبدأ التوازن:

ترجع الجذور الأصلية لنظرية التوازن إلى الاقتصادين التقليدين، و خاصة منهم أولئك الذين عاصروا الثورة الصناعية أمثال: سميث Smith وريكاردو Ricardo وساي Say وغيرهم كما دافع عنها بعض السياسيين مثل البارون لويس في فرنسا، وقد سيطرت هذه النظرية على الإدارة المالية للدولة طوال القرن التاسع عشر، حيث كانت تمثل إلى حد بعيد المظهر الأساسي، بل والوحيد للسياسة المالية، ومن هنا لم

---

[76] موجز علم المالية العامة، د.بسيسو. سعدي، بغداد، 1950م.

يعمد وزير المالية قبل عام /1914م/ على تقديم الموازنة إلى السلطة التشريعية لا تتوازن فيها النفقات مع الإيرادات.

ولم يكن باستطاعة السلطة التشريعية أن توافق على مثل هذه الموازنة أمام ضغط الرأي العام، نظراً إيجابية المحقق بنظرية التوازن لدى الجمهور، إلا أنه مما يجدر ذكره هنا أن هذا المبدأ لا يعني أن جميع الموازنات كانت متوازنة فعلاً إنما متوازنة ظاهراً فقط، لكن رغم كل شيء سارت الدول على احترام مبدأ، التوازن والأخذ به عند إعداد الموازنة، وإقرارها.

الفرع الثاني عناصر التوازن:

يتطلب تحقيق توافر عنصرين أساسيين هما عدم وجود وفر، وعدم وجود عجز في موازنة الدولة العامة، وإن كان الوفر هو الحالة الأقل حدوثاً لعدم التوازن.

أولاً: الوفر:

يتحقق الوفر من عوامل عدة أحدها الخطأ في تقدير الإيرادات عند إعداد الموازنة، إلا أن أساليب التقدير الحديثة ضيقت من الخطأ في هذا المجال..... لذلك فالحالة الأكثر شيوعاً للوفر هي حدوث ازدهار اقتصادي يؤثر في المادة الخاضعة للضريبة، ويزيد من الحصيلة ثم الإيرادات، يكرر خطأ التقدير نسبة الازدهار، وبذلك يتأتى الوفر غير المتوقع في موازنة الدولة العامة في أغلب حالاته.

يكون الوفر متوقعاً ومرغوباً فيه لما يحقق من أهداف متعددة كالتأثير في الطلب لتخفيضه، أوكبح جماح التوظيف والازدهار، أو وفاء الدين العام. إلا أن هذا النوع من الوفر يجب أن يسبق بدراسة عميقة للحالة الاقتصادية.

ثانياً: العجز:

إن حالة العجز تستدعي البحث في ظروف حدوثه، وفي إمكاناتها؛ لأنها الحالة الأكثر شيوعاً في تحقيق عدم التوازن.

هنا يفترض الأستاذ باير أربع حالات لوقوع العجز في موازنة الدولة:

1. خطأ العنصر البشري في تقدير الإيرادات يكون في حالة الاستقرار الاقتصادي، ولا تقلبات تذكر في العناصر المؤثرة في مطرح الضريبة.

2. خطأ في التقدير والتحقيق للنفقات عند إعداد الموازنة، ومثالها حالة زيادة النفقات، وزيادة مقابلة في الإيرادات أو حالة المحافظة على حجم النفقات، وتخفيف العبء الضريبي.
3. حالة تحقيق العجز نتيجة ركود اقتصادي عصيب في أثناء تنفيذ الموازنة .وهنا الأسباب الفردية للركود تكون مفاجئة، ولا ملامح تدل عليها عند إعداد الموازنة.
4. وهي الأكثر شيوعاً في الاقتصاد المعاصر، وتحدث عندما تنخفض ريعية الضرائب بعد سنوات من وفرة الحصيلة الضريبية والازدهار الاقتصادي، وقد تحدث أيضاً عند عدم قدرة الإيرادات العامة على مجاراة النفقات العامة في تزايدها، وبعبارة واحدة نستطيع أن نقول:إن العجز قد يحصل نتيجة عدم كفاية الإيرادات السياسية للدولة، كما قد يحدث نتيجة خطأ في التقدير أو نتيجة تبدل في معطيات الحالة الاقتصادية، ويمكن أن يظهر أيضاً بشكل بنيوي في موازنة الدولة .



الفرع الثالث : مرتكز التوازن:

تقوم نظريـة التوازن على مرتكز أساس هو بحـد ذاته عبارة عن حجج دافـع من خلالها التقليديون عن هذه النظرية.ويمكن أن نجمل هذه الحجج بقولنا: إنها ذات طابع مالي اقتصادي، وإن كانت لا تخلو من جوانب سياسية ومحاسبية، وفيما يلي بيان هذا المرتكز:

أولاً: يرتكز التوازن على أساس مالي محاسبي يتعلق بجمع نفقات الدولـة وإيراداتها ضمن جـدولين متماثلين متعادلين حسابياً فيما بينهما، وهنا لابـد من إدارة مالية تحترم المبادئ للمحاسبة العامة.

ثانياً: لا يخلو هذا المرتكز من أسس معنوية غير ماديـة، وهـذا ما رسخ في أذهان المشاهدين الحالة السلمية التي تحقق التوازن لنفقات الدولة وإيراداتها، وعدم التوازن خطر داهم يجـر وراءه الكثير من الأضرار والمتاعب.

ثالثاً :يرتكـز التوازن على أسس اقتصاديـة سياسية،فهو يرتبـط بصورة عضوية مع الليبرالية الاقتصادية التي تتجلى بعدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، فتفرض الدولة الضرائب لتغطية النفقات العامة،وهذا يرتبط بوظائف الدولة التقليدية،والمحدودة،وعندما تتكرر وظائف الدولة بشكل محدود لابد أن تكون النفقات التي تخصص لقيام الدولة بوظائفها محدودة أيضاًً وإيرادات الدولة والحالة هذه تكون بدورها محدودة، ويأتي هذا التحديد للإيرادات من قبل التوازن

وبعبارة أخرى نقول:إن التوازن يقيم ترابطاً وثيقاً بين الإيرادات والنفقات يحـدد حجم الإيرادات وحجم النفقات؛ لأن حجم النفقات محدد سلفاً بوظائف الدولة؛ التي هي بدورها ضمن أضيق الحدود، وحجم الإيرادات العامة،يبقى في حدوده الدنيا.

وهذا ما يساعد على تنشيط الفعالية الفردية أساس الليبرالية الاقتصادية فيقوم التوازن على أسس اقتصادية، وبما يضمن خلالها دور الدولة الحارسة ذات الاقتصاد الخاسر والوظائف التقليدية، أي أن التوازن يحقق أهدافاً اقتصادية سياسية.

الفرع الرابع: مخاطر عدم التوازن:

أولاً: الآثار السلبية للعجز:

يقع ضرر العجز الذي يتحقق في الموازنة العامة من خلال تعرض مالية الدولة إلى الإفلاس، فالعجز يقود إلى الإفلاس لأنه يتطلب اللجوء إلى القروض العامة

لتحويله،أي تمويل زيادة النفقات على الإيرادات، وهذا بدوره يتطلب نفقات إضافية في موازنات السنوات التالية لتسديد القروض وفوائدها،فالعجز يتفاقم ويميل دوماً نحو التزايد، وكأن العجز يولد عجزاً ؛لأن القروض التي تمول العجز تزبد من الأعباء المالية، ومن النفقات العامة دون زيادة القروض التي تمول العجز تزيد من الأعباء المالية ومن النفقات العامة دون زيادة مقابلة في الإيرادات العامة، فتولد عجزاً جديداً، والدولة قد تضطر نتيجة العجز المتراكم والأعباء المالية الناجمة عن القروض العامة إلى إنكار دينها العام؛ وعدم الوفاء بالتزاماتها المالية حتى تصل مالية الدولة إلى حد الإفلاس.[77]

ويظهر ضرر العجز أكيداً في العصور الحديثة من خلال وقوع الدولة في حالة التضخم فعندما تزيد نفقات الدولة على إيراداتها قد تغطي العجز الناشئ باللجوء إلى مؤسسة الإصدار، وطبع كميات إضافية من الأوراق النقدية يتم تغطيتها بأسناد الدين العام، فتزيد الكتلة النقدية المتداولة وتزيد بدورها من حجم الطلب الإجمالي، بينما يبقى عرض المواد الاستهلاكية عاجزاً عن التطور بهذه النسبة نفسها؛ مما يزيد الطلب عن العرض فترتفع الأسعار، ويحصل التضخم، وتنخفض قيمة الوحدة النقدية

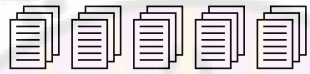
وليس غريباً علينا أن نتذكر أزمة عام /1929/ التي كانت النتيجة الحتمية للتضخم.

ثانياً: الآثار السلبية للوفر:

لا تقتصر مخاطر التوازن على الوقوع في العجز، بل تتعدى ذلك كله إلى حالة الوفر أيضاً، حيث تستغل السلطة التشريعية هذه الزيادة في الإيرادات لتصدر اعتمادات جديدة في الموازنة أو لتزيد من حجم الاعتمادات، وإن كانت غير ضرورية، وتبقى

[77] المالية العامة، د.فوزي بركات عبد المنعم، مطبعة الإسكندرية، 1986م.

الغاية من كل ذلك سياسية قبل كل شيء. وهي إكساب شعبية للسلطات العامة، وهذا يؤدي إلى خلق عبء مالي على الموازنات قد يؤدي إلى الوقوع في العجز ويكون أثر الوفر أكثر من الناحية الاقتصادية؛ إذ أن الزيادة في الإيرادات تقطع جزءاً من الدخل القومي، وتحد من الفاعلية الفردية، فيوجه الوفر إلى نفقات عامة غير منتجة، بدل أن يبقى بشكل ادخار فردي يوظف في مشاريع اقتصادية تزيد الدخل القومي [78].



المطلب الثاني:
نقد نظرية التوازن:

إن نظرية التوازن إن كانت سهلة بمفهومها، واضحة بمعالمها، وبسيطة في بناها، إلا أن التطبيق العملي لا يبدو بمثل هذه البساطة،وقد واجهت هذه النظرية

[78] د.عصام بشور.المرجع السابق..

انتقادات عدة، أثر في ذلك الأزمات الاقتصادية والوقائع الاجتماعية التي اجتاحت دول العالم، والتي قبلت الكثير من المفاهيم والعقائد، يمكن أن نجمل هذه الانتقادات بأسباب مالية، وأسباب اقتصادية.

الفرع الأول: الأسباب المالية:

النقد المالي الذي تتعرض له نظرية التوازن يرتكز في نواح ثلاث:

أولاً: التوازن الحسابي :

تقوم نظرية التوازن تقليدياً على نظام حسابي صارم يتجلى بتساوي إجمالي النفقات العامة مع إجمالي الإيرادات العامة.

لكن النظرة الواعية لهذا المبدأ تنقده من منطق أن النفقات هي بحد ذاتها وسيلة مالية بيد الدولة، لتؤدي وظائفها الإدارية وتنفيذ سياستها الاجتماعية وخطتها الاقتصادية، فتشير مصالح الدولة مسبقاً بالنفقات العامة، فهل الدولة ستتوقف عن القيام بوظائفها لمجرد أن الإيرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات، أولأن الموازنة بحالة عجز، أوعدم توازن.[79]

الدولة لم تعد دولة العهود القديمة الدولة الحارسة التي تقتصر مهملتها على الأمن والدفاع فقط، وإنما أصبحت متدخلة تؤمن وظائف اقتصادية اجتماعية إلى جانب وظائفها الإدارية الأساسية، فلو اعتمدنا التوازن بشكله الحسابي، لأدى ذلك لارتفاع لا تحمد عقباه، وتحرم من أداء مهماتها التي باتت أساساً مرتكزاً عليه في جلساتها.

ثانياً: التوازن لا يسوغ بالمخاوف والقروض:

في الماضي سادت فكرة أن العجز لا يغطى إلا بالقروض من إيرادات القروض سيتم تخصيصها لنفقات استهلاكية غير منتجة، ووفاء القروض هنا لا يكون إلا بزيادة العبء الضريبي، و العبء سيلقى على موازنات السنوات التالية، وهكذا بنظرة تحليلية عن الأموال التي يتم الاكتتاب بها بأسناد الدين العام تتوزع إلى مفهومين الأول واسع ويشمل الأموال التي دخلت الخزينة العامة مقابل مختلف السندات التي خرجت من صندوق الدين العام والثاني ضيق لا يتعدى الأموال التي تم الاكتتاب بها، ولم تكن سابقاً تحت سيطرة الدولة كما لو أتت هذه الأموال من خارج البلاد أوكانت بشكل أموال مجمدة كالذهب، وفي كل ذلك يكون الأثر النقدي

[79] توازن الموازنة، د. بشور.عصام،مطبعة دمشق 1984،1983...

لهذا الاكتتاب متوقفاً على السائد لا على الوضع الذي كانت تهدره الأموال قبل الاكتتاب، فهي كونها بشكل أوراق نقدية بين الأفراد؛ فإنها تشكل إيرادا جديداً للخزينة، أما لو كانت بشكل حسابات أواعتمادات في المصارف؛ فإن أثرها كإيراد جديد لا يكون بالفاعلية نفسها.

ثالثاً:التوازن التقديري:

إن توازن النفقات والإيرادات التي يظهر في الموازنـة عند إعدادها وإقرارها لا يعني- والحالة هذه- توازناً حقيقياً، وإنما هو توازن تقديري، بل وهمي أيضاً. ولا يتطلب لتحقيقه سوى المبالغة في تقدير الإيرادات والنظر بها نظرة تفاؤلية أو ضغط النفقات الإلزامية بصورة خيالية.

والتوازن في الموازنـة العامة العادية يبدو في جميـع حالاته وهمياً أكثر منه حقيقية، وحسابياً أكثر منه فعلياً، تقديرياً أكثر منه واقعياً يظهر في بداية السنة المالية عند وضع مشروع الموازنة وصدور قانون الموازنة، ونادراً ما ينعكس على الحساب الختامي الذي يظهر في نهاية السنة المالية بعد تنفيذ الموازنة، ونقل حساباتها، والتوازن الذي يتحقق بهذا الشكل إنما هو توازن مالي في حساب جديد لا يتأقلم مع المفهوم الاقتصادي الاجتماعي للموازنة من جهة، ومن جهة أخرى مع تطور وظائف الدولة، فلا بد في نهاية السنة المالية من أن يظهر الواقع بخلاف الأرقام الواردة في الموازنة، ولا بد أيضاً من أن ينعكس الأمر على الصعيد الاقتصادي لتحدث حالة خلل، أو عدم توازن في الاقتصاد العام.

والحل لهذه المشكلات لايكون إلا بوضع تقديرات الموازنة على أساس الحالة الاقتصادية المتوقعة، والعوامل التي يمكن أن تقدم على حساب الاقتصاد القومي.

الفرع الثاني: الأسباب الاقتصادية:

لقد فقدت نظرية التوازن الكثير من قيمتها على الصعيد الاقتصادي، ويعود ذلك إلى أسباب علميـة وعمليـة ناجمة عن المخاطر الاقتصادية، والأزمات الاقتصادية؛ التي اجتاحت العالم يعد الحرب العالمية الثانية.

-وتنقد نظرية التوازن اقتصادياً لأسباب رئيسة ثلاثة:

أولاً: التوازن والادخار:

مع مطلع عهد الرأسمالية الصناعية تبلورت نظرية التوازن، إلا أن الظروف لم تكن كما كان ينبغي، فالتطور الاقتصادي يسير بخطى حثيثة، والإنتاج يتزايد، وبالتالي عجز الادخار عن تحويل الطلب المتزايد للاستثمار لذلك لم يكن هناك مجال لزيادة الضرائب التي تقطع جزءاً جديداً من الدخل القومي، وتحتجب بالمقابل جزءاً من رؤوس الأموال، من الفعاليـة الفردية، ولذلك تنشأ منافسة بين القطاعين العام والخاص على طلب رؤوس الأموال والنفقـة العامة استهلاكية، فلا بد من تحويل المدخرات إلى القطاع المنتج وتحت تغطية هذا الهدف بالشكل الذي تتساوى فيه الإيرادات، لكن هذا الرأي لا ينبغي أن يؤخذ به على إطلاقه.

1. فالنفقة العامة فيها الاستهلاكي غير المنتج، وفيها الاستثماري المنتج.
2. إن زيادة الإيرادات العامة لا تكون في جميع الأحوال منافسة للقطاع الخاص في توظيف الأموال المدخرة، إنما أحياناً تكون توظيفاً لأموال عاطلة عن العمل تفيض عن حاجة القطاع الخاص.
3. إن زيادة النفقات العامة تؤدي أحياناً إلى زيادة المدخول، وهذا يشجع على الاستهلاك إن كان الطلب ضعيفاً ،مما يزيد النتاج ،وينعش الاقتصاد القومي، من هنا تفقد نظرية التوازن مسوغاً أساسياً لها.

ثانياً: التوازن ووظائف الدولة:

إن نظرية التوازن القائمة على العملية الحسابية الرياضية، لا يمكن تصورها إلا في إطار الدولة الليبرالية الحازمة، وضمن إطار المالية العامة التقليدية، ولكن أين يجد هذا المبدأ مكاناً له في الدولة التي اتخذت من المالية وسيلة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومعها تغير مفهوم الدولـة ووظائفها، فقد توسعت وظائف الدولـة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية الكبرى، فهي دولة متدخلة في شتى المجالات، ترصد الاعتمادات لتنفيـذ المشاريع الكبرى، فتمنـح الإعانات للعاطلين عن العمل، ويتم ذلك وفق خطة اقتصادية سياسية اجتماعية.

ثالثاً:التوازن والحالة الاقتصادية:

إن الموازنة أداة لتدخل الدولة في الحياة العامة إذ تجمع بين دفتيها الوسائل المالية الكفيلة لتحقيق ذلك، والموازنة خطة مالية أساسية لتحقيق أهداف الدولة. والتوازن هو وسيلة من السياسات الماليـة التي تنتهجها الدولة من خلال الموازنـة، فقد يعطي التوازن نتائج مرضية في حالة اقتصادية معينة، وقد لا يحققها في أخرى، فهو يفترض حالة اقتصادية ساكنة للاقتصاد القومي خلال فترة الموازنة وتطبيق دقيق للبرنامج المالي الذي وضعته الدولة عند بداية السنة المالية.

وتأسيساً على ذلك؛ فإن الأرقام التقديرية للنفقات والإيرادات إنما هي تنفيذ حرفي لما أتى في وثيقة الموازنة، وتطابق الأرقام في نهاية السنة المالية مع الأرقام التقديرية التي أقرتها السلطة التشريعية قبل بداية السنة المالية غالباً، والمبينة بدورها على الأرقام التي وضعتها وزارة المالية قبل سنة من إنهاء السنة المالية السابقة.

والتوازن من خلال ذلك يبدو ضيق الأفق صلب التطبيق؛ لأنه مبني على أساس شروط محددة ودقيقة، ويتجاهل إمكانات كل تنفيذ، أو تبديل الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، والواقع العملي يناقض ذلك، فالتوازن يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتبدلات الحالة الاقتصادية المتغيرة دائماً.[80]

بعد أن استعرضنا مبدأ توازن الموازنة بكل تفاصيله، وتناولنا وجوه النقد التي يتعرض لها، نجد أنه لا يتعدى كونه مبدأ نظرياً لا ينفصل عن غيره من المبادئ التي وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها، وهي لا تتعدى قواعد نظرية، إلا أن قيمة المبادئ تختلف في الزمان والمكان، وفق التشريع الوصفي لكل دولة، فقد كانت أهميتها عظيمة في ظل الدولة التقليدية، وانحسرت في ظل الدولة المتدخلة.

ومبدأ التوازن بدأ تقليدياً صارماً إلا أنه لم يصمد بهذا الشكل، وانتقل من مفهوم توازن حسابي إلى مفهوم توازن اقتصادي اجتماعي، فالمفهوم بحد ذاته تطور وانتقل من الكم إلى الكشف، أي: إلى التوازن الاقتصادي، وهذا ما سيكون مفتاح بحثنا اللاحق.



[80] علم المالية العامة، د. عبد العال الصكبان، بغداد، 1967.

الباب الثاني
مراحل الموازنة (دورة الموازنة)

الفصل الأول:إعداد الموازنة.
الفصل الثاني:إقرار الموازنة.
الفصل الثالث:تنفيذ الموازنة.
الفصل الرابع:الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

الفصل الأول
إعداد الموازنة العامة

المبحث الأول : المفاهيم الأساسية لعملية إعداد الموازنة.

المبحث الثاني : طرق ومشكلات إعداد الموازنة.

لا جرم بأن الفلسفة الفقهية للحكومة،وعلاقتها بالبرلمان، تجد جل أركانها في عملية التقويم المالي لعجلة الاقتصاد في الدولة الحديثة.
وهذا التقويم يكمن أكثر ما يكمن في صك الموازنة العامة للدولة ,والذي يمثل أبعاد السياسة الماليةكافة ؛ التي تتبعها الدولة لبناء هرم التنمية الشاملة في المجتمع .
فالموازنة العامة ليست مجرد تبويب للنفقات و الإيرادات، بل الخطة المحورية لعمل أجهزة الدولة، المحرك الكامن وراء كافة النشاطات الاقتصادية،و الاجتماعية، والسياسية في المجتمع.
لكن ذلك الصك لا يصل إلى مرحلة إقراره من قبل البرلمان حتى يمر بعديد من المراحل و الكثير من الإجراءات التي ترتبط بعمق الفلسفة السياسية للنظام القائم .
وإذا اعتبرنا صك الموازنة هو رأس الهرم، فالوصول إلى ذلك الرأس لا يتم إلا عبر قاعدة عريضة متدرجة في الأعمال التي يقع أغلب أعبائها على عاتق الحكومة عموماً و وزارة المالية خصوصاً .

أما أهم تلك الأعمال فهي الأعمال التحضيرية التمهيدية القاعدية التي تشكل في مجموعها عملية إعداد الموازنة، وتهيئتها ،وصقل جوانبها لعرضها على البرلمان متكاملة الأبعاد متناسقة الوجوه .

واقتناعاً منا بأنه إذا كانت الأسس سليمة فالقمة تكون سليمة, فبقدر ما تكون عمليات الإعداد متقنة بقدر ما يكون صك الموازنة سليما، لا تشوبه شائبة .

-لذا سنتولى في هذه الدراسة عملية إعداد الموازنة باعتبارها ركناً أساسياً من أركان مشروعي صك الموازنة المقر في البرلمان :

وفق المخطط التالي :

المبحث الأول : المفاهيم الأساسية لعملية إعداد الموازنة.

المبحث الثاني : طرق ومشكلات إعداد الموازنة.

المبحث الأول

المفاهيم الأساسية لعملية إعداد الموازنة

الموازنة على ما عرفها الفقه المالي هي : خطة مالية شاملة تتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها , وتتضمن إجازة السلطة التشريعية للصرف والجباية؛ بما يؤمن سير المصالح الإدارية، ويحقق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية.
والملاحظ في هذا التعريف أنه يفصل بين عمليتي التقدير والإجازة , وبالتالي يعطينا التقسيم المرحلي للوصول إلى صك الموازنة العامة للدولة .
والمرحلة التي نتحدث عنها- هنا- هي مرحلة إعداد الموازنة؛ بما تتضمنه من جهد مضن، وعمل دؤوب من قبل الحكومة للوقوف على حقيقة الإيرادات والنفقات .
-وسندرس في هذا المقام أهم عموميات، وقواعد عملية الإعداد تلك.

المطلب الأول : ماهية إعداد الموازنة :

إن العملية الإحصائية التنسيقية للمعطيات المالية كافة في الدولة , تتطلب- ولاشك- أركاناً معينة موضوعية وشكلية للجهاز الذي يقوم بها في الحكومة , وهذه الأركان الموضوعية والشكلية تظهر أكثر ما تظهر في البنيان الفكري الجهازي للقوامين على تلك العملية .

فالعلاقة بين أرباب الفن المالي في الدولة تجد تمثيلها الأكمل في عملية إعداد الموازنة؛ لأنها تتطلب تكاتفهم، وتألفهم، وتفاهمهم حول المعايير المحورية لعملهم في إعداد الموازنة، وتقدير النفقات، و الإيرادات , وبالتالي توافقهم على المفاهيم الأساسية لعملية الإعداد .

وسنبدأ تعريفنا بتلك العملية بتبيان معناها ثم توزيع الأدوار فيها.

أولاً _ تعريف عملية إعداد الموازنة :

ينصرف معنى الإعداد لغة إلى عدة معان : أهمها التحضير ،و التهيئة، و التجهيز , ولعل كل تلك المفاهيم تظهر جلية في عملية إعداد موازنة الدولة العامة .

-فعملية الإعداد تلك يمكن ان تعرف على أنها :

العملية التي يتم بها إجلاء النقاب عن سياسة الحكومة، وبرنامج عملها من خلال تحديد السلطة التي تتولى إعداد الموازنة، ودراسة طريقة ذلك الإعداد,

وكذلك من خلال تقدير النفقات التي ستصرف، و الإيرادات التي ستجبى للوصول إلى بناء قويم لصك الموازنة العامة .

إذاً يشمل الإعداد على ما عرفناه جانبين : أحدهما إداري قانوني , و الآخر جانب فني مالي .

-فالجانب الإداري : يتمثل في فلسفة السلطة التي تقوم بتلك العملية وطرائقها.

-أما الجانب الفني : فيشمل الأمور المالية المتعلقة بتقدير النفقات، و الإيرادات المالية العامة .

ولعل ما استقر في الأدب المالي التقليدي، وفي أذهان كل كتّاب المالية، وما هو عليه العمل في غالبية النظم العالمية , أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة إعداد الموازنة العامة للدولة ويعود ذلك إلى عدة أسباب :

1- الحكومة المتمثلة بمجلس الوزراء كهيئة تنفيذية اقدر على معرفة الحاجات العامة، وطرائق، و وسائل إشباعها؛ لأنها على احتكاك مباشر بالواقع وتعقيداته .

2- وهي أعلم كذلك بمطارح الضرائب، واتجاهات السياسة الضريبية التي تمكن من تقدير حجم الإيرادات , وبالتالي مناسبتها الصحيحة مع النفقات .

3- إن إعداد الموازنة من الأمور التي تحتاج إلى أهل الفن والخبرة؛ مما لا يتوفر في أعضاء البرلمان غالباً .

4- يحتاج الإعداد إلى إحصائيات ليست موجودة إلا في أدراج وزارة المالية .

5- لا يمكن إشغال البرلمان بموضوع إعداد الموازنة - بتعقيداتها المالية – عن وظيفته الرئيسة التي تكمن في إقرار القوانين، والبناء التشريعي في المجتمع والدولة .

ولكن ذلك لا يعني ان كل البلدان تفرد الساحة واسعة للهيئة التنفيذية؛ لإعداد الموازنة بل الوضع يختلف من بلد لآخر :

ففي سورية - مثلا- تنص المادة /27/ فقرة /3/ من الدستور: على ان يعد وزير المالية مشروع الموازنة العامة . [81]

ثم ينقله إلى مجلس الوزراء الذي يطرحه بشكله النهائي على مجلس الشعب [82] , وكذلك الوضع في الولايات المتحدة بعد قانون (10/حزيران / لعام 1921) , وفي النمسا و بريطانيا كذلك الأمر .

ولكن في بعض الدول الأخرى يتم إعداد الموازنة بتعاون وثيق بين السلطتين التشريعية و التنفيذية دون أن يقتصر حق السلطة التشريعية على إقرار قانون الموازنة أو رفضه , بل يشكل لجاناً مالية في البرلمان يمكن لها أن تعدل في مشروع الموازنة العامة , كما هو عليه الحال في فرنسا و العراق ومصر مثلاً , والتي تقدم فيها الحكومة مشروع الموازنة وتعرضه على اللجنة المالية في مجلس النواب والشيوخ , ويحق لهذه اللجنة إدخال التعديلات عليه . ولكن في الواقع العملي نرى أن هذه التعديلات ضئيلة وتتم غالباً بعد موافقة الحكومة عليها .

ونحن نرى , وللأسباب التي ذكرناها سابقاً ضرورة حصر عملية الإعداد بالحكومة؛ لأنها هي التي تمثل شخصية الدولة الاعتبارية في المجال المالي وبالتالي هي المسؤولة مسؤولية مطلقة عن كل الإيرادات والنفقات العامة , والبرلمان لا يملك الاختصاصيين القادرين على قيادة تلك العملية علاوة على تأثر أعضاء البرلمان بناخبيهم وأهوائهم؛ما يؤدي إلى فقدان التناسق بين أجزاء الموازنة .

ثانياً – مهمة تحضير الموازنة العامة في الدولة :

[81] الدستور السوري , الباب الثاني , الفصل الثاني , المادة /127/ ,الفقرة /3/ .

[82] المالية العامة والتشريع المالي , د. عصام بشور , منشورات جامعة دمشق , 1975, ص 480.

لما كانت الموازنة خطة كاملة متجانسة، تجمع بين طياتها كافة الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، وتعبر عنها بصيغة مالية منفردة لكل قطاع .
فإعداد تلك الموازنة -يتطلب ولا ريب- تعاضد الفعاليات التنظيمية والمالية كافة لكل مؤسسات ووزارات الدولة , حتى نخلص إلى خطة مالية متجانسة الأطراف، واضحة المعالم، محددة الأبعاد . وبما أن الحكومة هي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة فإنها- ولا شك- الأقدر على إعدادها بدقة عناية [83] . وبتمحيص وتدقيق إجراءات الإعداد نرى هناك دورين ماثلين للعيان، واضحين للعالم الباحث .
- مع عدم إهمالنا طبعا لأدوار كل الهيئات و الفئات الأخرى - هي الوزارات بمجموعها ,و وزير المالية بسلطته الولائية على الموازنة العامة في الدولة .
1- دور الوزارات في إعداد الموازنة : يبدأ عمل الوزارات في إعداد بياناتها المالية قبل بدء السنة بفترة كافية، تقدر بين ستة وثمانية أشهر, وهذا بناء على تعميم يصدره وزير المالية فور المصادقة على موازنة السنة المالية , إذا تأخر مثلا التصديق تأخر التعميم، وتأخرت بالتالي عملية إعداد الموازنة , وقد أعطي وزير المالية حرية كبيرة في إصدار التعميم، أو عدم إصداره بحكم مسؤوليته المالية الفاعلة في الدولة .
وبناء على هذا التعميم يقوم كل وزير بإبلاغه إلى الدوائر المختصة لوضع جداول نفقاتها استنادا إلى حاجاتها المالية، والتوقعات المستقبلية مرفقة بالوثائق , وتودع هذه الوثائق في ديوان الوزير، أو محاسب الإدارة , ثم تعرض على الوزير بعد تجميعها لكي يعدلها، أو يبقيها على حالها ,وله في ذلك مطلق الصلاحيات , وكامل القدرة على التحكم بكل شاردة و واردة في التقرير , قبل رفعه إلى وزارة المالية مشفوعا بأسباب الفروق مع الموازنة السابقة .
وهذا - برأينا – مثلب كبير , لأن الوزير في هذا المقام أصبح ذا صلاحية مطلقة للتحكم بتقديرات كل إدارة من إدارات وزارته لنفقاتها و إيراداتها، دون أن يكون على صلة مباشرة بالواقع العملي , وكذلك دون أن يكون من المختصين بالعلوم المالية .

[83] د.محمد سعيد فرهود , مبادئ المالية العامة , الجزء الأول , منشورات جامعة حلب , 1990, ص 371.

وعلى ذلك إذا أسندت هذه المهمة إلى لجنة من الاختصاصيين في كل وزارة , تتكون من مجموعة من المختصين بالفن المالي , لأتت التقديرات أقرب إلى الواقع، ومناسبة مع الحقيقة .

2- دور وزير المالية في إعدادها : لا عنت في أن وزير المالية هو قلب الحكومة النابض , وأولى نبضاته تكمن في تعميمه للوزارات لإعداد مشاريعها الموازنية , وآخر نبضاته تكون بإحالة التقديرات المالية بصورة مشروع إلى مجلس الوزراء، مشفوعاً بتقريره ورأيه و الموازنة بين النفقات والإيرادات , ليتولى مجلس الوزراء إحالته بشكله النهائي إلى السلطة التشريعية مرفقاً بتقريره طبعاً .[84]

إذاً فدور وزير المالية يكمن بين النبضتين السابقتين , وهو دور شائك معقد فعال لا يقتصر على تجميع التقارير المالية فقط , وإنما تعديلها وتنسيقها بعد التشاور مع هيئة تخطيط الدولة و الوزارة المختصة , حتى إذا كان هناك تعادل بين النفقات و الإيرادات تنفس وزير المالية الصعداء على وضع البلد المالي .[85]

وبالتالي فالملاحظ ان دور هيئة تخطيط الدولة و الوزارة المختصة لا يعدو ان يكون استشارياً بحتاً , فالقول في النهاية لمجلس الوزراء الذي ترفع له المشاكل بين وزير المالية والوزراء الآخرين , لأنه عندما تزيد النفقات على الإيرادات يحاول وزير المالية حذف بعض النفقات عن طريق إقناع الوزراء بضرورة الاستغناء عنها سلمياً، وإلا عن طريق مجلس الوزراء , لكن المشكلة قد تحتدم عندما يصر وزير المالية على رأيه , فقد يهدد بالاستقالة , وقد تنشأ عن ذلك أزمة حكومية تهدد الحكومة بأكملها .

وفي سورية ليس لوزير المالية أية أفضلية على غيره , وبالتالي يجب أن يكون قوي الحجة , سديد التفكير لديه قدرة كبيرة على الإقناع، وتوحيد الآراء بين زملائه , فإذا التقت الآراء فقد التأم الشمل ونجحت المساعي , ولكن إذا لم تتوافق الآراء قد تلجأ الحكومة إلى زيادة الضرائب على الشعب لزيادة الإيرادات , أو قد تبني إيراداتها على أرقام وهمية حتى تحصل على مصادقة البرلمان عليها , وبعد ذلك يظهر عجز الموازنة أثناء التنفيذ .

---

[84] القانون المالي الأساسي , الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /92/ تاريخ 19/ 7 / 1967 المادة /13/ و /14/ .

[85] د. عصام بشور , المرجع السابق , ص 485 .

إذاً فدور وزير المالية بالنسبة للموازنة كدور المفتاح من القفل ,لا يمكن فتح القفل دون مفتاح، ولا يمكن استخدام المفتاح دون قفل .

المطلب الثاني:

الاعتبارات التي يجب مراعاتها في إعداد الموازنة

مما لا ريب فيه أن ما ذكرناه سابقا من معنى لعملية الإعداد , وما حللناه من تقسيمات للأدوار في تلك العملية , يبين لنا مقدار الدقة و التعقيد في عملية الإعداد تلك , وما تتطلبه من تناسق وتفاهم و تناغم بين عناصر متعددة .
وبالتالي فإنها – أي: العملية – يجب أن تراعي العديد من الاعتبارات المختلفة سواء اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية أو سلوكية أو فنية , فهي ليست عملية في الفراغ , ولا هي بمنأى عن كافة التغيرات و التحولات على الأصعدة كافة.
وسندرس تباعاً مجموعتين من الاعتبارات تنتظم فيهما أغلب المفاهيم المذكورة آنفاً .

أولاً – الاعتبارات الفنية :

تتمثل الناحية الفنية في عملية الإعداد بأنها الترتيبات و الخطوات والوسائل والطرق التي تتجمع في سياق واحد من أجل تحضير الموازنة , إذا فالاعتبارات الفنية تتضمن فلسفة تلك الترتيبات و الوسائل، وبعدها المالي والإداري الذي ينسحب إلى عملية إعداد الموازنة ويضمنها الجانبين السابقين بكامل أبعادهما ، حيث أصبح مصطلح التداخل قاصر التعبير، لأن الفقه المالي بدأ يربط بين العملية الإدارية والمالية، موثقا أواصر العلاقة بين العمليتين إلى درجة الوحدانية , فالنفقات - مثلا – لا بد ان تكون في إطار السياسة المالية الراهنة التي تبحث عن أكثر الطرق فعالية في الإنفاق، لما فيه مصلحة الدولة العامة .
ولعل المشكلة التي نشأت بين الفريقين المالي والإداري هي:
إن الجهاز السكرتاري الخاص بالموازنة هل يلحق بالرئيس الإداري، أم يلحق بوزير المالية ؟

جوابنا على هذا السؤال فإنني أرى أنه لصيانة السياسة العامة في الدولة ولحماية التخطيط الاقتصادي المبني على أسس من واقع الدولة يجب أن يربط هذا الجهاز برئيس السلطة التنفيذية باعتباره القوام على البنية الهيكلية للدول بما فيها البنية المالية أيضاً , فوزارة المالية لا تلعب إلا دور منفذ السياسة المرسومة،بينما الموجه هو رئيس الجمهورية، وبمساعدة هيئة تخطيط الدولة.

وصوناً لخطوات إعداد الموازنة وموافقة للفنون كافة التي تدخل فيها يجب توافر :

1- معلومات دقيقة عن الإيرادات والنفقات المتوقعة للسنة القادمة، ومع صعوبة ذلك، إلا أنها من أهم معايير نجاح عملية الإعداد ونجاح السلطة التنفيذية - بالتالي - وعدم ظهورها بمظهر البعيد عن الواقع عند عرض الموارنة على البرلمان .

2- دورة النفقات و الإيرادات , وحركتها الحرة بين القطاعات المختلفة ضمن سياسة الدولة المالية .

3- النتائج الفعلية لموازنات السنوات السابقة، وأوجه الدقة فيها .

4- التزامات الدولة داخلياً وخارجياً , وكذلك عقودها المتوقع إبرامها على كافة الأصعدة .

5- التنبؤات المختلفة وآراء رجال الفقه المالي في الموازنة وتعليماتهم؛ التي يضعونها للتنظيم المالي .

6- دراسة السياسة المالية الدولية، ومسيرة الاقتصاد المالي الدولي؛ لتجنب هبوب رياح العولمة الاقتصادية، وتأثيراتها المحتملة على الاقتصاد , وبالتالي على الموازنة .وهكذا إذا توافرت كل هذه المعلومات لا بد أن نصل إلى موازنة فنية دقيقة، لا تشوبها شائبة، ولا يعكر صفوها أي تضخم، أو عجز فني .

ثانياً – الاعتبارات السلوكية :

الموازنة كوعاء امتزجت فيه جميع الاعتبارات الفنية والسلوكية والسياسية والمالية والاقتصادية في وحدة لا تنفصم , فيجب - بالتالي - أن تكون موفقة بين كل أنماط السلوك التي تشكل النشاط المالي في كافة القطاعات .

فالطرق التي يعتمدها الإنسان في توجيه اقتصاده الذاتي لا شك أننا نجد منعكساً واسعاً لها في توجيه اقتصاد المجتمع عموما ؛ لأن البنية الفكرية للإنسان تشكل تآلفا لبنى المجتمع الفكرية التي توجه أيضاً الفكر المالي .

ومن السلوكيات نذكر مثلاً :

1- سلوكيات تقدير النفقات و الإيرادات على مستوى الهيئات الحكومية , وحولها عدد من الملاحظات :

أ – يلاحظ ميل الرؤساء في الوحدات الإدارية للحصول على أكبر قدر ممكن من الإيرادات، بغض النظر عن الصالح العام لكل الوحدات الأخرى .

ب – في حال عدم التحقق من دقة التقديرات نجد هناك استغلالاً للحصول على مزيد من الاعتمادات و المخصصات .

ج – المبالغة من قبل مديري ورؤساء الوحدات الإدارية في تقدير حجم الإنفاق الخاص بوحداتهم للأسباب التالية :

- القناعة بأن لجنة الموازنة سوف تنقص تقديراتهم مهما كانت واقعية ومعتدلة .
- الإحساس لدى البعض بأنه كلما زادت الموازنة المقدرة للوحدة؛ كلما زادت مكانتها .
- الميل نحو الفساد، وتغطية العيوب الناجمة عن الإنفاق الزائد .

2- تماثل سلوكيات تقدير النفقات والإيرادات على مستوى وزارة المالية , ومجلس الوزراء مع ما ذكر , على الرغم من أنها محكومة بأمور أكثر تعقيدا .

3- سلوكية السلطة السياسية، ووجهاتها العامة ،وسياستها المالية الناظمة للمجتمع وإيديولوجيتها العليا ،وللتوجه الذي تقود المجتمع فيه .

4- العلاقات الشخصية بين الوزراء والمدراء العامين ووزير المالية , وبين أرباب الهيئات المحلية , وما يحمله ذلك من انعكاسات على مفاهيم كل شخص، وضرورة محاباة البعض على حساب الآخر .

وهكذا مما ذكر من اعتبارات فنية وسلوكية تبدو شديدة الترابط ،وثيقة العرا لا انفصام في تكوينها الكمالي وهذا مهم جدا, فنحن قد أصبحنا في عصر التقدم الآلي المحكوم بتقنية عالية , مما يوجب علينا الاستفادة من كل المنجزات الحضارية الحديثة، واستخدامها في حياتنا العملية , فكيف لا نستخدمها في إعداد الموازنة التي تشكل عصب حياة الدولة , حيث إن المال هو دم الدولة في شكلها المشخص، واستخدام التقانة الحديثة - التخطيط - كعنصر أساسي من عناصر آلية العصر الحديث تفرض علينا أيضاً استبعاد النواحي الاعتباطية والمواقف الارتجالية، وغير المدروسة من عملية إعداد الموازنة .

-وبالتالي- وبعد دراسة كل مقومات عملية إعداد الموازنة وطبيعتها, ومعرفتنا أغلب ما يمكن معرفته عن هذه المرحلة من أفكار ومفاهيم عامة -نصل إلى أساليب تنفيذ هذه العملية ومشكلاتها , وهو بحث مهم إن لم يكن الأهم في عملية الإعداد تلك .

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثاني

طرق ومشكلات إعداد الموازنة

إن عجلة الحياة ومعاييرها في تطور وتغيير مستمر , خصوصاً في عصر أضحى فيه العالم قرية صغيرة . والمال -كما نعلم - عصب أي عمل ومحور أي تغيير من التغييرات , فأزمة عام 1929 المالية مثلاً كانت وراء الكثير من التحولات في أساليب الإنتاج ونظريات القيمة، وعمليات تقييم الكساد الاقتصادي .
وبالتالي فبالقدر الذي تطورت فيه النظريات المالية للدول ، تطورت معها أساليب تقييم الدول لدخولها ومصاريفها المالية .
وبما ان الموارنة هي الصك الذي يحدد إيرادات الدولة ونفقاتها، فقد تطورت أساليب إعداد ذلك الصك عبر العصور، وتباينت بين أساليب تقليدية قديمة وأخرى معاصرة حديثة، تشاهد اليوم بصور مختلفة , وقد أفرزت أساليب الإعداد أيضاً مشكلات كثيرة، نتجت من عملية الإعداد تلك , وسندرس كل ذلك تباعاً.

المطلب الأول :

أساليب إعداد الموازنة العامة في الدولة

كما ذكرنا في مقدمة المبحث تراوحت أساليب الإعداد بين أسلوبين تقليدي وحديث حمل كل منهما سمات عصره و المفاهيم السائدة فيه .

أولاً - الأسلوب التقليدي :

إن أهم ما يتسم به الأسلوب التقليدي في إعداد الموازنة العامة هو التوازن, فالفلسفة المالية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة الحامية أو الراعية يجب ان تنعكس توازنا بين إيراداتها ونفقاتها في صكها المالي الأساس .

حيث ان تطور البنية التحتية الاقتصادية ودور النشاط الخاص كفاعل أساسي في ذلك يرتبط أيما ارتباط بالمساواة والموازنة بين الإيرادات والنفقات في صك الموازنة ضمن كيان خامل اقتصاديا على مستوى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي المتروك للأفراد , فإذا زادت الإيرادات حصلنا على فائض يؤدي إلى الإسراف والتبذير , وإذا حصل العكس وصلنا إلى الحالة السلبية الكامنة في عجز الموازنة .

ولا ريب في أن محور الأسلوب التقليدي يكمن في تقدير الإيرادات ثم تقدير النفقات الواجبة ثم المقابلة بينهما من خلال وضع جدول بأولويات الإنفاق .

1- تقدير النفقات العامة :

لا توجد لذلك طرق محددة , مما يعني خضوعها لطريقة التقدير المباشرة , وهو لا يثير صعوبات ولا يتطلب إلا أن يكون صادقا .[86]

حيث تجد النفقات العامة صورتها المالية في مجموعتين :

- إحداهما : النفقات الثابتة : كأقساط الدين العام , ورواتب الموظفين المتقاعدين , وهذه تفند وتنضد وتوضع في جداول لأنها قلما تتغير , ومن نظرة واحدة إلى جدول من جداولها يمكن استنتاج ومعرفة مقدار هذه النفقات عن طريق القياس .
- والأخرى : النفقات التحويلية والمحتملة : وهي النفقات الاستثمارية التي تتغير من عام إلى آخر ويصعب تحديد ما نحتاج إليه من أموال في هذا المقام لأن تلك النفقات مبنية على أسعار المواد الأولية والأجهزة اللازمة لتنفيذ المشاريع الإنتاجية , سواء كان مشروع إنشاء طريق أو معمل أو ترميم لعقار من العقارات الحكومية , وتلك الأسعار متغيرة تبعاً للحالة الاقتصادية العامة في البلد وفي السوق العالمية .

وتتبع الدول عموما أحد أسلوبين في تقدير نفقاتها المتحولة هما:

أ – التقدير قياساً :

[86] د. محمد سعيد فرهود , المرجع السابق , ص 272.

حيث تقدر انسحاباً على نفقات السنين السابقة مع تعديل الأسعار, ولكن المشكلة هنا بان التقدير السابق إذا كان خاطئاً انسحب خطؤه إلى السنوات اللاحقة القياسية عليه.

ب – التقدير تخمينا :

وذلك بالاستناد إلى خبرة الخبراء , حيث يحدد نوع المشروع المراد عمله /كبناء مثلاً / ثم تجري الحسابات اللازمة بهذا البناء عن طريق المهندسين المختصين بهذا الموضوع[87] . وبالتالي فهذا التقدير يتطلب مؤهلات كثيرة لأنه إذا تم التقدير جزافاً ووضعت ارقام وهمية تزيد أو تنقص عن المطلوب , مما يوقع المشاريع في عجز أو يؤدي إلى حدوث الإسراف والتبذير .

وما نفضله في هذا المقام هو دقة تحديد الإدارات المختلفة لمشاريعها ووضعها موضع الحساب في تقاريرها إلى الوزارة التي تقدمها في معرض إعداد الموازنة العامة , ومن هنا تتم الفعالية في هذا الأسلوب , حيث تتشكل لجنة خبراء في الوزارة تقدر نفقات كل مشروع لتقدم بها بيانا للوزير ليرفعها لوزير المالية .

2 – تقدير الإيرادات العامة :

الإيرادات هي عصب الدولة المالي , وأهم قطب من أقطاب المعادلة الموازنية في الدولة وفرع الموازنة الذي يتأثر أيما تأثر بالأوضاع الاقتصادية وبالتغيرات العالمية القادمة عبر الاقتصاد المفتوح لسوق الأوراق النقدية .

فإيرادات الدولة الثابتة يمكن أن تقدر بوجه دقيق كإيرادات أملاك الدولة , وفوائد الديون وغيرها من الرسوم المفروضة على التركات وإيرادات عقود الامتياز , لكن هذه الإيرادات هي الأقل مساهمة في الإيرادات العامة , وغالباً ما يتم قياسها على إيرادات السنوات السابقة .

أما الإيرادات غير الثابتة فهي كل الإيرادات التي لا يمكن التحكم بها وتختلف من عام إلى آخر حسب عدة عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية, مثل الضرائب الجمركية والرسوم المختلفة وواردات ضريبة الدخل , إذ تختلف كل من هذه الواردات حسب قيمة المطارح في السنة المالية المعينة وتظهر عدة أساليب لتقدير الإيرادات خصوصاً المستقبلية منها، وهي :

أ – التقدير بالقياس :

[87] علم المالية , موازنة الدولة , د. رشيد الدقر,مطبعة الجامعة السورية ,دمشق 1985 ص124

حيث يتم وضع قيود الإيرادات بالاستناد إلى إيرادات السنة الأخيرة , ويعدل بشكل بسيط من الضرائب المفروضة الجديدة أو الملغاة , وهذا الأسلوب لا يضع في الحسبان الحلة الاقتصادية للبلد وبالتالي فهو يصلح لحالة اقتصادية ثابتة [88] , ولكن فالوقت الحالي هذا الأمر شبه مستحيل , إذ لا يوجد اقتصاد هادئ بنسبة مئة بالمئة فالتغيرات الاقتصادية تعصف بأسواق المال في كل مكان وقيمة العملة في تغير مستمر .

ب – أسلوب التقدير الوسطي:

ويأخذ هنا بالإيرادات الفعلية في عدد من السنوات ثم يحسب متوسطها , وبالتالي فهذا الأسلوب لا يساير التطور الطبيعي في الاقتصاد , فإذا كان عدد السكان في ازدياد مثلا فعدد المكلفين بضريبة الدخل في ازدياد , والاستهلاك في ازدياد , فكيف تكون واردات السنة التالية متوسط السنتين التي قبل ؟

هذا الأسلوب كذلك لا ينظر فعلاً إلى التطورات المتوقعة في المستقبل القريب من حيث الازدهار أو الركود , بل يبقى المستقبل الإيرادي يقام في ضوء السنوات السابقة , وذلك مناف للمنطق في عصر يشهد قفزات اقتصادية من نوع وثاب مفاجئ . فالفن المالي الحديث يجب أن يراعي منطق العصر في حساباته .

ج – أسلوب التقدير المباشر:وهذا أسلوب الحرية في التقدير للمكلف بوضع الموازنة , حيث يقوم المكلف بوضع الموازنة وفقاً لما يرتقب أن تكون عليه بالفعل. وبالتالي ينطوي هذا الأسلوب على الثقة بواضع الموازنة والاعتماد على خبرته ومهارته وعمليته وسعة اطلاعه على الأحوال العامة..

-لكن هذا الموظف إذا أخل بالثقة يمكن ان يقدم عبر قنوات مرور الموازنة للنواب مجموعة أرقام ويحملهم على تصديقها دون أدنى معرفة منهم لعدم قدرتهم على مناقشة تلك الأرقام لعلاقتها بتقديره الفني البحت , وهنا تكون الوزارة مسؤولة عن تقديراتها أمام السلطة التشريعية .

وهذا الأسلوب يكاد يكون الأسلوب الذي تعتمده كل الدول , ولا شك بأنه الأسلوب الأفضل؛ لأنه يسلم تقدير إيرادات الموازنة إلى أهل الفن المختصين وذلك يشكل ضمانة حقيقية لصحة التقديرات وفعاليتها , ولكن محاذير هذه الطريقة تكمن في أن

---

[88] 88د.عصام بشور , المرجع السابق , ص 494 .

هؤلاء المختصين يجب أن يكونوا موضع ثقة بالنسبة للحكومة والسلطة التشريعية , وإلا سيسببوا الكثير من المشاكل الفنية بتقديراتهم الجزافية العارية عن الصحة .
-وفي سورية كان تقدير الإيرادات يتم بأسلوب التقدير الوسط , ثم بدأ المسؤولون ينحون نحو الأسلوب المباشر مع الاستئناس بأرقام الجباية في السنوات السابقة .

ثانيا – الأسلوب الحديث :

لم تعد الموازنة العامة كما كانت في السابق مجرد صك لموازنة نفقات الدولة وإيراداتها التي تهدف إلى تغطية تلك النفقات التي كانت تصرف في سبيل تسيير المرافق التقليدية في الدولة الحامية أو الراعية , بل أصبحت الموازنة خطة مالية كاملة تحمل في جنباتها سياسة الدولة المالية في توزيع بنود نفقاتها واستحصال إيراداتها , فالدولة أصبحت دولة رفاه ودخلت في كافة جوانب النشاط الاقتصادي , ومع حالة التداخل هذه بين الأنشطة العامة والخاصة , زاد تأثير الموازنة العامة على التوازن الاقتصادي , فملايين النقود إذا لم تستخدم بطريقة فاعلة لن تؤدي إلى إشباع الحاجات العامة وتعوق عملية التنمية الشاملة في المجتمع . الخطة العامة للدولة لم تعد تحتمل إن تكون الموازنة مجرد غاية مالية بحد ذاتها , بل أصبحت تلك الموازنة وسيل تدخل في كل المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية .
إذاً تتحكم بإعداد الموازنة العامة الحديثة عدة عوامل رئيسة وهي :

1- اختيار النفقة الرشيدة :

يجب على الدولة في عالم زيادة النفقات أن تختار النفقة الأصلح , أي النفقه العقلانية وليست التقليدية , والعملية ليست السياسية , وذلك حسب حاجات الإدارات المختلفة وأهدافها المنضوية تحت لواء خطة التنمية الشاملة , وبمفاضلة النفقات الأكثر تحقيقاً لتلك التنمية , حيث إن السياسة لم تعد تحكم التنمية كما كانت سابقاً ,بل أصبحت الدولة توجه عناصر المجتمع لتحقيق التنمية التي صارت جزءا لا يتجزأ من فلسفة دولة الرفاه .
وتحتوي دراسة تخصيص الاعتمادات وفق رأي الأستاذين بشور وشباط على ثلاث مراحل:
أ – تحديد أهداف كل إدارة أو هيئة عامة وفق جدول أفضليات , وسائل ذلك، وكلفة كل وسيلة ,وحسناتها ووزنها،وتقدير أفضلها بشكل عقلاني .

ب – وضع برنامج لتحقيق كل هدف تنوي هيئة أو إدارة تحقيقه, أو وضع الوسائل لتحقيق الأهداف ضمن فترة زمنية معينة .
ج – توزيع البرنامج على موازنات السنوات بصورة رقمية وعلى أسس منطقية .
ونحن نرى أن هدف أسلوب اختيار النفقات العامة بشكل عقلاني؛ هو جعل القرار السياسي أكثر عقلانية، من حيث أثره في الموازنة العامة .
وعودا على بدء وبما أن التنمية أصبحت مبدأ من مبادئ دولة الرفاه , حيث لم تعد التنمية هدفا من أهداف السياسة العامة في الدولة , بل أصبحت الدولة توجه سياستها وفق متطلبات التنمية, فالتنمية تحقق بالإنفاق على المشروعات التنموية ضمن خطة الدولة العامة وسياستها التنموية الموجهة .
2 – اثر الخطة في إعداد الموازنة :
تعد الخطة في الدولة - سواء كانت خمسية أو أكثر أو أقل مدة- المنظم والمنسق لأهداف التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية , وبالتالي فتلك الخطة هي المحرك لسياسة الدولة المالية , والموازنة هي التعبير السنوي عن سياسة الحكومة المالية , والإيرادات والنفقات العامة التي تنتظم في الموازنة تعتبر الوسائل المالية الفعالة لتنفيذ خطة الدولة .
وعلى ذلك تنص المادة الثانية من القانون المالي الأساسي بان موازنة الدولة العامة هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية , فيجب إذا ان يتم إعداد الموازنة تبعا لأحكام الخطة [89]
وهنا نضع ملاحظة صغيرة على القانون المالي الأساسي بان مفهوم الخطة المالية بحد ذاته مفهوم أخلاقي، يختلف من حكومة إلى أخرى، ومن تشريع إلى آخر، ومن فقيه إلى آخر .
3 – أثر المذاهب السياسية والاقتصادية في إعداد الموازنة :
فالمذهب الاجتماعي أو الهدف الإيديولوجي للحكومة يظهر بصورة أوضح ففي ظل الاقتصاد الحر والدول التقليدية كانت النفقة العامة محدودة بوظائف الدولة البسيطة, حيث كان يقابل الإيرادات والنفقات العامة شيء من فرائض الأمور .

[89] 89لقانون المالي الأساسي , الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /19/ تاريخ 1967/7/19 , المادة الثانية.

ولكن الحروب وخاصة الحرب العالمية الثانية , واضطرار الدول للتدخل لبناء الاقتصاديات التي هشمتها الحرب , مما أصبح معه العجز المقصود مقبولا لتحريك الاقتصاد وإنعاشه , وصارت الدول تلجأ إلى القروض لتغطية العجز وتقويم الاعوجاجات الاقتصادية وانعكس ذلك على الموازنة التي يجب أن توضح كل ذلك ماليا .

4 – اثر المنظمات الشعبية في إعداد الموازنة :

للموازنة وجه اجتماعي فهي تفيد كل الطبقات والفئات عن طريق تبيان الرسوم والإعفاءات الضريبية , وعلى هذه الطبقات والفئات القبعة في منظمات شعبية أن تشكل جماعات ضغط للحفاظ على مصالح أفرادها مثل اقتراح اعتمادات التأمين الجماعي , فهذه المنظمات بما فيها من جماهير صاحبة المصلحة الحقيقة في التنمية -ومع أنها محاربة تشريعيا في كل دول العالم وممنوعة قانونا من الاشتراك في مداولات إعداد الموازنة - يجب أن تحاول الضغط بمختلف الوسائل للحصول على الاعتمادات اللازمة كافة لإفادة الشريحة التي تمثلها , فيمكنها مثلا اللجوء إلى الإضراب , ولكن هذه الوسيلة النقابية الفعالة لا تجيزها أغلب تشريعات دول العالم الثالث .

وحن نرى بأنه من الأفضل تغيير أصول إعداد الموازنة وإشراك المنظمات الشعبية في تحضيرها , لما في ذلك تفضيل في اختيار النفقة، وشمول في النظرة إلى المشروعات المطلوب تنفيذها , بشرط أن تحتوي تلك المنظمات على أشخاص ذوي الخبرة المالية من أهل الفن المالي حتى لا يكون إعداد الموازنة مشوبا بالقصور أو الاعتباطية .

وعلى ذلك وبعد أن شرحنا أهم أساليب إعداد الموازنة العامة بين القديم والحديث , نصل إلى أن تلك الإعدادات تعترضها عقبات، وتشوبها شوائب .

المطلب الثاني :
المشكلات التي تتعلق بإعداد الموازنة :

إن ما يحيط عملية إعداد الموازنة من مشاكل لا يمكن أن يحصى أو يعد فكلما تقدم الإنسان في الفن المالي أكثر , كلما ظهرت مشاكل جديدة في عمليات تقدير النفقات والإيرادات القوية , وسنقسم تلك المشاكل إلى عدة مجموعات :

أولاً – مشكلات الأجهزة والموارد المالية :

مما لا ريب فيه أن صناعة الموازنة تحتاج أكثر ما تحتاج إلى وجود المال اللازم لتغطية النفقات , ولوجود أصحاب الفن المالي القادرين على التحكم في النفقات والإيرادات وضبطها ضمن صك بين يوضح مالية الدولة وكيانها الاقتصادي .

ولكن هذين المطلبين من مطالب صناعة الموازنة لهما عدة مشاكل :

1 – تشتت وتناقض واختلاف الأجهزة المالية التي تتولى إعداد مشروع الموازنة :

حيث تتولى بعض الجهات إعداد باب من الموازنة , وتتولى جهات أخرى باب آخر وهكذا .

فباب المرتبات يمكن أن يترك لديوان الموظفين مثلاً , في الوقت الذي يترك تحضير باب المشروعات لجهاز التخطيط , بينما تترك الأبواب الأخرى لوزارة المالية كما هو عليه العمل في دولة الكويت .

ونرى في هذا المقام بأن التشتت يمكن ضبطه عند وجود أجهزة مختصة بالفن المالي في كل هيئة تتولى إعداد قسم من الموازنة والتنسيق بين هذه الأجهزة , وبالتالي خروج مشروع الموازنة كرسم هندسي للسياسة المالية وليس كمشروع متناقض لا يعرف رأسه من عقبه , مما يلقي على عاتق وزير المالية مهمات جسام في حذف وإنشاء إيرادات ونفقات , حتى يآلف بين أجزاء هذا المشروع المتناقض بما يحمله ذلك من احتمال عدم استطاعته التنسيق وبالتالي تأخير رفع المشروع إلى مجلس الوزراء .

2 – شح الموارد المالية في الدول النامية :

وهي السمة التي تسم كل صور النشاط الاقتصادي والمالي في تلك الدول وتسبب أغلب المشكلات فيها , فمستوى الدخل القومي منخفض إلى مستويات متدنية جداً , والاقتصاد هش ضعيف التركيب مهترئ البنية , والإنتاج الوطني لا يشبع الحاجات المحلية / ولا حتى جزء يسير منها / لأنه لا يعدو أن يكون نذراً يسيراً لا يكفي لشيء , والصناعات بدائية متخلفة يغلب عليها طابع أولوية وسائل الإنتاج والرشوة والمحسوبية متفشية في أجهزة إدارية معطلة تماماً , وأجهزة سياسية عاجزة عن

اتخاذ القرارات الحاسمة لأنه مسيطر عليها تماماً ومسيّرة في مسيرة ثابتة , والبلد عموماً مرتبط بمعاهدات اقتصادية غير متكافئة , واعتماده الرئيس على القروض الخارجية , وبالتالي تفرض الهيئات الدولية الشروط المجحفة التي تكبل البلد مما يؤدي إلى التخلف الاقتصادي والانسحاق المالي .

وبالتالي فهذه السمات المتخلفة تؤدي إلى الكثير من الخلل في الإجراءات الإدارية المالية من البطء إلى الروتين إلى سيطرة الطبقة الحاكمة , مما يؤدي إلى وضع الدولة بين نارين إما ان تفرض الضرائب بالقوة وتحصلها من الشعب ولا تقدم أي دعم إلى المواطن وتلجأ إلى الاقتراض من الخارج وتخفض قيمة العملة من اجل زيادة الواردات وخلق التوازن الصوري في الاقتصاد الوطني , أو أن الإيرادات سوف تقل لسوء حالة المواطنين الاقتصادية ولتعقيد الإجراءات مما يؤدي إلى عجز في الموازنة وخلخلة في توازنها . ولكن غالبا ما تحب الدول النامية فرض هيبتها وسطوتها على الشعب لجهل في تركيبتها السياسية ونقص في إدراك القوامين عليها ووعيهم , مما يؤدي إلى بعض النتائج العكسية السيئة وهي :

أ – انعدام التخطيط الواعي لكل أنواع المداخل والمخارج .

ب – عشوائية القرار المالي , وإعدام الأرضية الصحيحة التي يرتكن إليها.

ج – زيادة في نفقات أجهزة الأمن والشرطة والسجون والجيوش لضبط الوضع والسلامة العامة .

د – إرهاق الدولة بقروض مقابل شروط قياسية تكبل الدولة خارجيا وترمي على كاهلها أعباء غير مدروسة .

وبرأينا تبدأ مشكلة الشح من نهب الشعوب على يد الامبريالية التي تسعى إلى الإبقاء على تخلف تلك الدول اقتصادياً بالسطو على مواردها , وعسكريا بتقيدها بمعاهدات دفاع مشترك وإشغالها دائما بحروب لا طائل منها , واجتماعياً بإرساء أطر التخلف وغرس أظافر الطائفية والإقليمية والانحلال الخلقي , وسياسياً بوضع جهاز حكومي موال لأهداف تلك الدول ليكون أداة لقمع الشعوب وتحقيق أهداف الامبريالية كاملة .

أفبعد كل هذا لن تكون هناك مشاكل مادية ؟

3 – جهل تلك الدول بإمكانياتها ومواردها الاقتصادية :

ويمكن لهذه المشكلة أن تتفرع إلى عدة مشاكل :

أ – مشكلة عدم القدرة على معرفة المعلومات الحقيقية وتجميعها وتبويبها وترتيبها وجدولتها وحفظها , مما يعجز المشرفين على إعداد الموازنة من تحصل تلك المعلومات .

ب – مشكلة افتقار مراكز جمع البيانات / كأجهزة الإحصاء مثلاً / إلى الكوادر المدربة والمعدات التكنولوجية الحديثة , مما يعني عدم قدرة الحصول على معلومات دقيقة بسرعة مناسبة وبشكل متقن منظم .

ج – مشكلة سيطرة السلطة العليا في الدولة على كل مقومات النظام , حيث تقوم بالضغط على الأجهزة المالية حتى تعطي بيانات ملائمة لوضع تلك السلطة وسطوتها ووضع يدها على كل المقدرات , مما يؤدي إلى تضليل الرأي العام ومباعدة الفجوة بين ما هو معلن من البيانات المالية والبيانات المالية الحقيقية , مما يضعف ثقة المواطنين بالإدارة المالية للدولة .

د – مشكلة فساد الأجهزة الإدارية القائمة على عملية إعداد الموازنة , وتفشي ظاهرة عدم الحيادية واللامبالاة والروتين وانعدام الانسجام والتنسيق بين أجزاء الجسم الإداري الواحد . فهناك إذا حالة من حالات العجز وعدم القدرة على بناء جهاز ضريبي أو تفعيل الإدارة المالية بكفاءة عالية لتحصيل كامل الإيرادات العامة بنسبها الحقيقية وتنمية موارد جديدة قادر على تغطية الحاجات المتزايدة .

وبالتالي فالمختصون بعملية الإعداد جاهلون لكل الموارد أو النفقات في السنوات السابقة أو حتى الخطة المالية المبهمة التي تسير عليها الدولة , مما يعطينا مشروع موازنة هشاً أو وهمياً أو ان تلك الأجهزة تتأخر كثيراً في إعداده مما يدفع بآمري الصرف إلى اعتباطية التقدير والإنفاق دون مبرر انتظارا لمشروع الموازنة القادم .

ثانيا – مشكلات ازدياد أعباء الدولة والتغيرات الراديكالية في المجتمع :

إن ما يلفت النظر في هذا المقام هو النفوس , نفوس شعوب الدول النامية وعقلية مواطنيها وتعايش المواطنين مع هذا الواقع الحالي .

ولعلي لن أبالغ القول إذا قلت بأن كل مشاكل تلك الشعوب تبدأ من نفوس مواطنيها وطبيعة مناخها الممتلئ بمفاهيم مختلفة وأساليب متباينة في فهم واقع أنها دولة من دول العالم الثالث .

1 – زيادة مطالب الجماهير وتطلعها نحو أسلوب أفضل في الحياة :

فالمواطن في تلك الدول لا يقتنع بإمكانيات بلاده وقدرتها , ولا يفكر في أن مستوى معيشته لا بد ان يختلف عن مستوى المعيشة في الدول المتقدمة الغنية , بل يحاول أن يترف نفسه ويعيش في بلد لا يملك شيئا من إمكانيات الرفاهية / وأحيانا لا يستطيع إطعام شعبه / كأنه يعيش في دولة من دول العالم الأول .وما يزيد في تعقيد هذه المشكلة وسائل الاتصال الحديثة , وازدياد الهجرات بين الدول , وما أصبح عليها اطلاع الشعوب على حياة بعضها البعض من سهولة .

وبالتالي أصبح كل هذا يؤدي إلى ضغط على الحكومات ويوقعها في دوامة من المطالب الكمالية في حين أنها عاجزة أحيانا عن تلبية أساسيات الأساسيات , وهذا بدوره يؤدي إلى الجهالة بحاجات الناس وظهور الموازنات غير الحقيقية والتي لا تعبر عن الحاجات الحقيقية للمجتمع .

2- زيادة وظائف وأعباء الدول الحديثة :

إن فكرة دولة الرفاه تعبر عن مسؤولية الدولة عن كل أنشطة المجتمع , وإن ما حملته رياح العصر الحديث من مفاهيم العدالة والحرية والديمقراطية , وكذلك ازدياد واجبات الدولة نحو تقديم كافة الضمانات والخدمات العامة للمواطنين بمختلف قطاعاتهم , حيث إنها أضحت المسؤولة الرئيسة عن الفرد في المجتمع ككل مهما كان مردوده الاقتصادي , مما يمكننا من تشبيه الدول الحديثة بمؤسسة مالية كبرى يقع على عاتقها تأمين أعضائها من الأفراد , وهذا يخلق خللا وزيادة في مصاريف الدول النامية ويؤدي إلى اختلال في توازن موازنتها .

3 – سرعة الانقلابات والتحولات في الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدول النامية :

لنجري مسحا إحصائيا ذهنيا للحروب الأهلية والثورات في كل الدول , فنرى بأنها لا تحصل في غالبيتها العظمى إلا في الدول المتخلفة , أما الدول المتقدمة فهي بمعزل عن هذه الأمور تقريبا.

وهذا ربما تكون أسبابه متأتية من الفقر وانعدام الأمن وازدياد الهجرة من الأرياف إلى المدن و انعدام فرص العمل وانعدام النظرية السياسية لدى حكام تلك الدول .

ومن باب أولى أن تتأثر العملية المالية بهذه التغييرات , فتغدو عمليات الموازنة - إن لم تكن مستحيلة التحقيق - شبه مستحيلة في هذا السديم من الفوضى المتأصلة , حيث إن السلطة السياسية في البلدان النامية تميل إلى ترجيح استقرارها و وجودها على أي عمل أخر من أعمال تنظيم الدولة .

حيث تميل مثلا إلى تقديم الاحتياجات الآنية الوقتية بدل وضع المخططات التنموية الواعية التي تخدم مصالح الشعب وتطلعاته , وتسعى تلك السلطة أيضا إلى نهب أكبر قدر ممكن من عائدات البلد لأن القائمين عليها يجهلون مفهوم الشخصية العامة , ويعدون وجودهم في السلطة فرصة للاغتناء , فهم غير دائمين واحتمال التغيير قائم في أي لحظة مما يزيد الشح الاقتصادي وطلب التمويل من الخارج . وتظهر أيضاً المشكلات مشكلات عدم تأهيل أعضاء السلطة السياسية علميا وفنيا لتحضير مشروع الموازنة العامة , ويبدو ذلك واضحا في انعدام التوازن بين الاعتبارات السياسية

والاعتبارات الفنية .

-وأعتقد بأن سلطوية وفوقية السلطة التنفيذية تجعل السلطة التشريعية عبارة عن واجهة لا تعبر عن مطالب الجماهير واحتياجاتها العامة , بل تصادق على مشروعات الموازنة التي تطرحها السلطة التنفيذية بشكل روتيني مما يهدم أهم ركن من أركان الموازنة وهو أنها صك يصدر عن السلطة التشريعية و يحيله إلى صك شكلي محض .

-ولكي تبقى مشكلة المشاكل في البلدان النامية هي مشكلة الإنسان عموما تفكيره , تحليله للأمور وفلسفته للصالح العام , فتى استطاع إنسان العالم الثالث ان يفكر بغيره دون أثرة , ويدرك ما يعنيه انضمامه إلى مجتمع متباين النماذج و الآراء , تستطيع تلك الدول الخروج من قوقعة التخلف وبناء حضارة تشمل كافة الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والمالية .

بعد هذه النظرة السريعة إلى المرحلة القاعدية و الأساسية في حياة الموازنة العامة ككائن حي له كامل أبعاد الحياة , وتحليل تعريفها وعناصرها وطرقها ومشاكلها لا بد لنا من كلمة في المضمار الدستوري لتلك العملية المعقدة .

-فقد نص الدستور السوري في الفقرة الثالثة من المادة /127/ على أن يتولى مجلس الوزراء وضع مشروع الموازنة العامة للدولة, أي :إن إعداد مجلس الوزراء

لمشروع الموازنة العامة في الدولة عمل دستوري يقبع في أساسيات العلاقة بين سلطات الدولة .

-ولما كان مجلس الشعب هو الذي يصدر قانون الموازنة بما له من سلطة إصدار القوانين كما نصت على ذلك المادة /71/ من الدستور , فمشروع الموازنة الذي يعرض على مجلس الشعب يعد من أساسيات علاقة الحكومة بالبرلمان, فهو إذا عمل سيادة كما عدّه الدكتور عبد الله طلبة.[90]

وأعمال السيادة على ما نعلم لا يختص بالنظر فيها لا القضاء العادي [91] ولا القضاء الإداري [92] فهي محصنة من الطعن .

-وبنظرة خاطفة إلى المادة /79/من الدستور التي تقول:

(ليس للمجلس أثناء دراسة الموازنة أن يزيد في تقدير مجموع الواردات والنفقات).

-نأخذ فكرة واضحة بأن الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء هي المسؤول الأوحد فعليا عن إعداد الموازنة العامة بإيراداتها ونفقاتها , ودور مجلس الشعب في عملية الموازنة عموما لا يتعدى الإقرار والموافقة دون حق التعديل في مجموع الإيرادات والنفقات .

-وبالتالي تتحمل الحكومة فعليا وزر أي اختلال أو اعتلال في الإيرادات والنفقات المطروحة في المشروع , من وهمية التقديرات إلى التزوير في الأرقام الواردة فيه , ولما كان لا يمكن الطعن أمام أي جهة في مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية لأنه من أعمال السيادة /كما ذكرنا / ولما كان التصديق عليه عملية روتينية - لأن المجلس ممنوع من النظر في مجموع الواردات والنفقات دستوريا - فصك الموازنة الذي يصدر يتحمل وزره مجلس الوزراء حتى لو رفضه مجلس الشعب جملة , فمجموع الإيرادات والنفقات يبقى من اختصاص مجلس الوزراء لوحده .

إذ يمكن الطعن بصك الموازنة الصادر عن مجلس الشعب دستوريا إذا شاب إجراءات إعداده أي خلل أو كان مجموع الواردات أو النفقات وهميا أو مبنيا على

---

[90] د.عبد الله طلبة, مبادئ القانون الإداري ,الجزء الثاني , , منشورات جامعة دمشق , الطبعة الثانية ,1993 ,ص 250 .

[91] قانون السلطة القضائية رقم /98/ لعام 1961 , المادة /26/ .

[92] قانون مجلس الدولة رقم /55/ لعام 1959 , المادة /12/.

تزوير في الواقع , تبعا لقاعدة ما بني على باطل فهو باطل , حيث إن عملية إعداد الموازنة العامة ـ كما ذكرنا ـ هي قاعدة الهرم الذي رأسه قانون الموازنة .
ولكن يبقى حديثنا السابق نظرياً طالما أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا اختصاص استشاري بحت، محدد بما يطرح أمامها من قوانين، دون أن تكون لها نيابة دستورية مستقلة تطرح أمامها كل القوانين المخالفة للدستور، لكن ذلك موضوع جدل فقهي طويل .



الفصل الثاني
إقرار الموازنة

المبحث الأول:ماهية حق إقرار الموازنة وتطوره.

المبحث الثاني:السلطة التي تتولى إقرار الموازنة.

المبحث الثالث:الإجازة البرلمانية ونتائجها.

Damascus University

إن للمالية دوراً كبيراً في حياتنا، فهي التي تتحكم إلى حد كبير في مستوى معيشتنا، والموازنة العامة هي خطة مالية شاملة تتضمن تقدير نفقات الدولة وإيراداتها، وتتضمن إجازة السلطة التشريعية للصرف والجباية؛ بما يؤمن سير المصالح الإدارية، ويحقق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وللموازنة العامة أهمية كبيرة في حياة الدولة، فهي من الناحية السياسية انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال فترة محددة من الزمن، فمن خلالها يمكن التعرف على نوع المشاريع

الاقتصادية التي ستنفذ، والخدمات التي ستشبعها الحكومة، وتبدو كذلك أهمية الموازنة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية من خلال الدور الذي تلعبه في توزيع الدخل القومي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة، وتأثيرها في مالية الأفراد بما تفرضه من ضرائب أو تصرفه من نفقات، فتقطع جزءاً من دخل بعض الأفراد ليكون إيراداً عاماً تعيد توزيعه على طبقة اجتماعية أخرى على شكل دخل جديد ويقع على عاتق الموازنة في العصر الحاضر التأثير في الحياة الاقتصادية، وتحقيق العمالة،وتعبئة القوى الاقتصادية العاطلة، والعمل على زيادة الدخل،ورفع السوية المعاشية للمواطنين.

وهذه الخطة التي يعبر عنها بالموازنة لابد من أن تمر بعدة مراحل هي الإعداد والإقرار والتنفيذ والرقابة، ويغلب على المرحلتين الأولى والثالثة الطابع الإداري، وعلى المرحلتين الثانية والرابعة الطابع القانوني، وستقتصر دراستنا في هذا البحث على الإقرار وهو المرحلة الثانية التي تجتازها الموازنة، والتي تتمثل في مصادقة السلطة التشريعية على النفقات والواردات الواردة في مشروع الموازنة، ومنح السلطة التنفيذية الإجازة بتنفيذها، وهذه المرحلة تثير إشكالات كثيرة حول حدود حقوق السلطة التشريعية في مجال تعديل مشروع الموازنة.

وقد أصبحت مرحلة الإقرار وسيلة مهمة في يد الشعب، عن طريق –ممثليه- للرقابة على أعمال الحكومة،وإجبارها على الرجوع إليه للاستئذان في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات اللازمة لإشباع الحاجات العامة.

وعلى هذا سندرس في المطلب الأول ماهية مبدأ إقرار الموازنة،ونشوءه،وتكييفه القانوني، وفي مطلب ثانٍ السلطة التي يعود إليها إقرار الموازنة، وفي المطلب الثالث نتائج الإجازة البرلمانية، وقيمتها الحقوقية.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الأول:

ماهية حق إقرار الموازنة وتطوره:

إن السلطة التنفيذية هي التي تعد مشروع الموازنة بحكم قدرتها على تقدير نفقاتها، ولكنه أصبح من الأمور الأكيدة في دول عالمنا الديمقراطية، إنه حتى تستطيع السلطة التنفيذية تنفيذ الموازنة لابد أن يصدق على مشروعها من قبل السلطة التشريعية، إذاً فإقرار الموازنة هو عرض مشروعها على السلطة التشريعية؛ التي تقوم بدراسته ومناقشته والمصادقة عليه. وعلى هذا سنبحث مفهوم إقرار الموازنة أولاً، ونشوءه، وتطوره ثانياً، وتكييفه القانوني ثالثاً.



المطلب الأول:

مفهوم إقرار الموازنة:

إن إقرار الموازنة هو عبارة عن رفع مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته، ومن ثم التصديق عليه، ويتضمن التصديق على الموازنة مصادقة على النفقات والإيرادات الواردة في المشروع الوارد من السلطة التنفيذية، وهذه المصادقة تتضمن إجازة بصرف النفقات ضمن الأرقام الواردة في الموازنة، وإجازة بجباية إيراداتها، وبالتالي فإن التصديق على الموازنة يعد بمثابة إقرار،أو إذن،أو إجازة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وإقرار الموازنة يكون قبل تنفيذها، لأنه لا يجوز صرف أي مبلغ أو جباية أي إيراد إلا بعد المصادقة على الموازنة من قبل ممثلي الشعب ويعبر عن هذه الفكرة من الناحية المالية بقاعدة مختصرة هي قاعدة (أسبقية الإقرار على التنفيذ)، فيجب موافقة البرلمان على الموازنة قبل تنفيذها، فلو جاز أن تنفذ موازنة قبل عرضها على البرلمان لأدى ذلك إلى سلب سلطته أو إضعافها من الناحية الفعلية، إذ سيكون عندئذ أمام موازنة قد بدئ بتنفيذها، فيصعب عليه رفضها أو تعديلها.

وتتولى السلطة التشريعية حصراً في جميع دول العالم أمر إقرار الموازنة والمصادقة عليها، يعود ذلك إلى عامل سياسي مهم، وهو تدعيم حقوق ممثلي الشعب السياسية في توجيه شؤون البلاد،وإداراتها، والسيطرة على مختلف فعاليات الدولة.

المطلب الثاني:

نشوء حق الإقرار وتطوره:

ساد قديماً مبدأ اختلاط شخصية الحاكم بشخصية الدولة؛ لذلك فإن دفع النفقات كان يعد كأنه دفع من إيرادات الملك خاصة، وكذلك فإن الملك يستطيع أن يفرض على الشعب ما شاء من ضرائب، بما أنه يملك كل شيء في الدولة.

وفي القرن السابع عشر ازدادت النفقات التي احتاجها الملك في بريطانيا، فلم تعد إيرادات التاج كافية لتغطيتها، فازدادت الضرائب؛مما أدى إلى التذمر في أوساط الشعب، فقام البرلمان بإقرار عدم مشروعية الضرائب التي تفرض دون موافقة مسبقة منه كونه ممثلاً للشعب، فرضخ لذلك الملك شارل الأول وأصدر في عام 1682 وثيقة إعلان الحقوق. وكذلك فعل الملك وليم الثالث الذي أصدر عام 1988 دستور الحقوق الذي نفى الشرعية عن كل ضريبة لا يشملها إقرار السلطة التشريعية.

وبعد ذلك طالب ممثلو الأمة الاطلاع على أوجه استعمال الإيرادات من حيث ضرورة النفقة قبل إقرار فرض الضريبة لتغطيتها، ومنح فعلاً الملك البرلمان الصلاحيات التي تخوله حق رفض النفقات أو إقرارها، ثم دعمت السلطة التشريعية صلاحيتها، عندما جعلت مفعول قراراتها الخاصة بالإذن بالجباية والإنفاق محددة بزمن، عندها اضطر الملك لأن يعرض كل سنة على البرلمان نفقات الدولة وإيراداتها لإقرارها والموافقة عليها.

أما في فرنسا فإنه في عهد الإقطاع كانت ملكية الملك مستمدة من الحق الإلهي المقدس؛ مما يعطيه حق التصرف المطلق بالمجتمع وأمواله دون رقابة من الشعب، وبالتالي كان الملك يقوم بالجباية والإنفاق على هواه، مدعياً بالسلطان المطلق حتى قيام الثورة الفرنسية الكبرى التي من خلالها استخلصت الأمة حقها في طرح التكاليف وجبايتها؛وأول قرار صدر بهذا الشأن، قرار الجمعية الوطنية بتاريخ 17/حزيران / 1789، وذلك في (شريعة حقوق الإنسان)، القاضية بتحريم الجباية قبل تشريعها من قبل النواب.

أما في سورية فإنه في عهد الحكم العثماني كانت مقسمة إلى ولايات على رأسها والتي يقوم بالتصرف في الأموال التي يجيبها في ولايته؛ مما أدى إلى كثرة الضرائب والأتاوات، أما في عهد الانتداب الفرنسي فكانت سورية مقسمة إلى دويلات لكل منها موازنتها وترتبط هذه الموازنات ببعضها بوساطةإدارة المصالح المشتركة التي تشمل كل البلاد المنتدبة، ولكن بعد توحيد هذه الدويلات، صدرت أول موازنة موحدة ولكن خلال هذه الفترة اتبعت فرنسا سياسة الظلم والاستبداد،

وفرضت الضرائب الباهظة الكيفية، وكثرت الجباية دون الرجوع إلى ممثلي الشعب، وذلك بقيام الانتداب بتعطيل الدستور، وتصديق ونشر الموازنة من قبل المفوض السامي.

وبعد ثورة الثامن من آذار 1963 اتخذت الدولة مفهوماً جديداً،وازدادت وظائفها، واتسع مفهوم الديمقراطية،فأصبح حق إقرار الموازنة العامة محصوراً بموافقة ممثلي الشعب بموجب الدستور والقانون.



المطلب الثالث:

التكييف القانوني لتصديق الموازنة:

إن الموازنة العامة لا قيمة لها ما لم يتم تصديقها من السلطة التشريعية وهي قبل التصديق لا تكون مشروعاً لا قيمة قانونية له.

إزاء هذا يثار سؤال: هل الموازنة بموجب ضرورة اقترانها بموافقة السلطة التشريعية تعتبر قانوناً كبقية القوانين، أم أنها مجرد وثيقة إدارية...؟

اختلف الفقهاء الماليون، فمنهم من قال إنها قانون كغيرها من القوانين، واستدلوا على ذلك بأن السلطة التشريعية هي وحدها من يملك حق إقرار الموازنة، وإن الموازنة تحتوي في كثير من الأحيان على بعض القوانين الضريبية.

بينما اتجهت مجموعة من الفقهاء إلى أنها مجرد برنامج عمل إداري، يمنح ممثلو الأمة ثقتهم على أساسه للحكومة... وبعض الفقهاء اتخذ موقفاً وسطاً، فميز بين الموازنة من جهة، والتي هي صك إداري لأنها برنامج تعده السلطة التنفيذية، ولا تتضمن قواعد عامة ودائمة، وبين قانون الموازنة من جهة أخرى والذي هو عمل تشريعي؛ لأنه يصدر بقانون من السلطة التشريعية، فهي قانون من ناحية الشكل لا الموضوع.

وهذا الرأي هو الأقرب إلى الصواب؛ لأن الموازنة تقر بشكل قانوني حسب الأصول، ولكن ليس طبيعة القانون؛ لأن غايتها اتخاذ قرارات مالية، فتبدو لنا السلطة التشريعية ذات وظيفتين: وظيفة التشريع، ووظيفة في إقرار الموازنة، تتلخص باتخاذ القرارات المتعلقة بالجباية، والإنفاق لمدة سنة واحدة.



Damascus University

المبحث الثاني:

السلطة التي تتولى إقرار الموازنة:

إن السلطة التشريعية هي التي تتولى حصراً أمر إقرار الموازنة في دول العالم، وذلك لتدعيم حقوق ممثلي الشعب في إدارة وتوجيه شؤون البلاد، وعلى هذا سندرس حق مجلس الشعب في إقرار الموازنة أولاً، ومدى تقييد صلاحياته ثانياً، ورفض ونتائجه ثالثاً.

المطلب الأول:

حق مجلس الشعب في إقرار الموازنة:

إن السلطة التشريعية هي صاحبة الحق في إقرار الموازنة، وفي سورية فإن السلطة التشريعية تتألف من مجلس واحد هو مجلس الشعب . وقد نص الدستور السوري لعام 1973 في المادة /74/: (يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب قبل شهرين من بدء السنة المالية، ولا تعتبر الموازنة نافذة إلا إذا أقرها المجلس).

وعلى هذا فإن الدستور السوري يلزم الحكومة بعرض مشروع الموازنة على مجلس الشعب، وجعل العمل بالموازنة موقوفاً حتى تصادق عليها السلطة التشريعية؛ لأن لها الحق دون غيرها بإقرار الموازنة، ولكن في مقابل ذلك أعطى المشروع للسلطة التنفيذية بعض الصلاحيات في الموازنة ، ومن ذلك إذا تأخرت السلطة التشريعية في المصادقة على المشروع، فقد نصت المادة /77/ في الدستور: (إذا لم ينته

المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد الموازنة الجديدة، وتحصل الواردات وفقاً للقوانين النافذة).
وقد نص على ذلك أيضاً القانون المالي الأساسي في المادة /7/ منه: (إذا لم يتم إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية؛ التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم، يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة السابقة، وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين النافذة).
ويبقى هذا الحق للسلطة التنفيذية طالما أن السلطة التشريعية لم تقر الموازنة، وإذا كان هذا التأخير لا يستند إلى تأخر السلطة التنفيذية في إعداد وتحضير الموازنة.
وكذلك أعطى القانون المالي الأساسي الصلاحية للسلطة التنفيذية بإيقاف بعض النفقات العامة، فجاء في الفقرة (ب) من المادة /8/ : (يجوز لمجلس الوزراء في الأحوال التي تتطلبها ضرورة المحافظة على توازن الموازنة العامة أن يقرر بناءً على اقتراح وزير المالية إيقاف بعض النفقات العامة).
ومن جهة أخرى فإن الدستور يقضي بأن إقرار الموازنة يتم التصويت عليه باباً باباً ،ولكن المادة /78/ في الدستور سمحت بإجراء المناقلة بين أبواب الموازنة دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، ولكن وفقاً للقانون، وقد نص القانون المالي الأساسي في هذا الشأن أن نقل الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الأبواب والبنود يتم بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الوزير المختص وبين الفروع والأقسام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.
كما نصت المادة /18/ ف (ج) بأن تجري الاعتمادات المخصصة بين البنود والفقرات بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الوزير المختص، كما أوضحت الفقرة (د) بأن المناقلات بالنسبة للمشاريع الاستثمارية من الفروع والأقسام تتم بقرار من رئيس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.
ومن هذه النصوص نجد أن إقرار الموازنة لا يتم إلا من قبل السلطة التشريعية، وإن كان الدستور قد أعطى بعض الصلاحيات للسلطة التنفيذية، وذلك لأنها تعطي مرونة للحكومة في تحقيق أهدافها، وتذليل العقبات التي تعترضها أثناء تنفيذ الموازنة.
أما مراحل تصديق الموازنة فتتم على الشكل التالي:
-رأينا أن مشروع الموازنة يجب أن يعرض على مجلس الشعب ويتم ذلك بأن يفتتح عادة وزير المالية المناقشة بخطاب الموازنة الذي يوضح فيه سياسة الحكومة المالية

وأسباب وضع الموازنة بالشكل المعروض ودراسة تحليلية للنفقات والإيرادات بعد مقارنتها بالسنة السابقة، ويفسح رئيس مجلس الشعب بعدها المجال للأعضاء للكلام وإبداء ملاحظاتهم، وفي ختام المناقشة يتم التصويت على إحالة المشروع إلى لجنة خاصة، وتنشأ هذه اللجنة؛ لأنه من الصعب دراسة مختلف القوانين ومناقشتها من جميع أعضاء مجلس الشعب؛ لأن عدد الأعضاء كبير، وبالتالي من الممكن أن تؤدي كثرة النقاشات إلى ارتباك العمل، والإهمال ،وفقدان المسؤولية لذلك فإن العادة جرت على أن يقسم مجلس الشعب إلى لجان، كل منها يتولى عملاً ،وفي سورية تسمى اللجنة المختصة بالأمور المالية لجنة الموازنة والحسابات، وهي تختص بدراسة الموازنة وملحقاتها وبقطع الحسابات، ولكنها لا تتدخل في بقية الأمور المالية، وهي تتألف من /20/ عضواً ،ويراعى في تكوين هذه اللجنة اختصاص العضو ورغبته وحاجة اللجان، ويتم اقتراحهم من مكتب المجلس، وفي حال عدم الموافقة عليهم من المجلس يتم انتخاب أعضائها انتخاباً.

-وبعد إحالة المشروع إلى هذه اللجنة؛بعد أن تكون قد سمعت تقرير الحكومة واقتراحات الأعضاء، تدرس هذه اللجنة المشروع،وتقدم مشروعها المعدل.

والمجلس لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من الحكومة،وإنما المشروع المقترح من قبل لجنة الموازنة والحسابات، تقدم لجنة الموازنة والحسابات تقريرها على مشروع الموازنة خلال /30/ يوماً، وإذا مرت المدة قبل أن تفرغ اللجنة من تقريرها بإمكانها أن تقدم طلباً معللاً بالتمديد لعشرة أيام أخرى بشرط موافقة المجلس، وبعدها إذا لم تقدم اللجنة تقريرها بإمكانها أن تقدم طلباً معللاً بالتمديد لعشرة أيام أخرى بشرط موافقة المجلس، وبعدها إذا لم تقدم اللجنة تقريرها يعمد المجلس إلى مناقشة مشروع الموازنة كما ورد من المجلس.

-وترسل لجان المجلس الدائمة بملاحظاتها واقتراحاتها حول القسم المتعلق باختصاصها إلى المجلس مع مندوب عنها ليشرح تلك الاقتراحات، وبعد أن تنتهي اللجنة من عملها تضع تقريرها، الذي يوزع على الأعضاء، ولا يجوز مناقشته قبل مرور (ثلاثة أيام) على توزيعه، هذا التقرير يتضمن جميع الملاحظات والاقتراحات التي قدمت، والنتيجة التي آلت إليها، وتقدم اللجنة بعدها تقريراً خلال /48/ ساعة من انتهاء مناقشة التقرير الأصلي من الأعضاء، وتقديم مقترحاتهم عليه، وبعد أن يطلع المجلس على التقرير الملحق، يختتم الرئيس المناقشة العامة، ويدعو إلى التصويت، على مناقشة الموازنة، فإذا وافق المجلس بدئ بدراسة الأرقام.

-وتبدأ الموازنة بمناقشة النفقات وإقرارها أولاً، وبعدها مناقشة الإيرادات وإقرارها، ثم مواد قانون الموازنة، ويسمح بالكلام عن كل قسم لدى طرحه للمناقشة، شريطة ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين، ولمدة لا تزيد عن خمس دقائق، في كل مرة ، يستثنى من ذلك رئيس اللجنة ومقررها أو من تنتدبه اللجنة في حال غيابهما ، ويتم ذلك بأن يقدم الرئيس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً قسماً، والاقتراع على أبوابها باباً باباً.

-ومن الأسباب الأخرى التي تدعو إلى تقييد صلاحية السلطة التشريعية في الأمور المالية والاقتصادية، هي أن أعضاء السلطة التشريعية كانوا يلمون سابقاً بأوجه الإنفاق العام، عندما كان محدوداً، أما الآن بعد أن تحولت الدولة إلى مفهوم الدولة الراعية، زادت النفقات بشكل كبير؛ بحيث أصبح الإلمام بأوجه الإنفاق العام من الصعوبة بمكان.

وهذا التقييد للسلطة التشريعية وجد في أغلب الأنظمة القانونية في العالم ففي انكلترا مثلاً عندما يعرض مشروع الموازنة على مجلس العموم، فإن عمل المجلس يقتصر على قبول اقتراحات الحكومة أو رفضها.

-وفي فرنسا، فإن الدستور يسمح بالتعديلات من السلطة التشريعية؛ مالم تكن ترمي إلى تخفيض النفقات أو إلغائها.

-أما في الولايات المتحدة فإنه لا يوجد أي قيد على السلطة التشريعية، فيمكنها تقديم أي اقتراح على مشروع الحكومة دون قيود، أما في سورية فإن صلاحيات السلطة التشريعية مقيدة نوعاً ما.

المطلب الثاني:

مدة تقييد صلاحيات السلطة التشريعية في سورية:

إن موقف سورية من مسألة تعديل الموازنة في مجلس الشعب هو موقف وسط بين الدول التي تقيد المبادرة بشكل مطلق، وبين الدول التي توسعها، وتبدو صلاحية السلطة التشريعية في سورية من خلال عرض مشروع الموازنة الوارد من الحكومة على لجنة الموازنة والحسابات التي تدرسه، وتعدله؛ بعد الأخذ بعين الاعتبار الاقتراحات الواردة إليها من اللجان الأخرى في المجلس ومن أعضائه، وهذا المشروع المعدل هو الذي يناقشه المجلس، ويقرره، وليس المشروع المقدم من

الحكومة. ولكن من جهة أخرى فإن اختصاصات المجلس ليست، مطلقة فلجنة الموازنة، وكذلك المجلس مقيدان بالقيود التالية:

1- يجب ألا يقوم المجلس أثناء دراسة الموازنة بزيادة في مجموع الإيرادات أو النفقات، حتى لا يخل بمبدأ توازن الإيرادات مع النفقات، ولا إلى الإخلال بالرقم الإجمالي للموازنة.

2- إن جميع الطلبات التي تقترح زيادة النفقات، أو إحداث نفقات جديدة، أو تخفيض الإيرادات لا تقبل مجردة، وإنما لابد من أن يبين صاحب الاقتراح وسائل تنفيذه.

3- يجب أن تقدم اقتراحات التعديل إلى لجنة الموازنة والحسابات، قبل أن تنتهي هذه اللجنة وضع تقريرها، ولا يبحث المجلس أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة.

وعلى هذا نرى أن الدستور أعطى السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب سلطة في تعديل مشروع الموازنة، لكن إلى حد معين؛ حتى لا تؤدي كثرة التعديلات إلى خلل بالحالة الاقتصادية، والخطة العامة للدولة التي وضعت الموازنة لإتمامها.

المطلب الثالث:

رفض الموازنة ونتائجه:

إن قيام السلطة التشريعية برفض الموازنة يعني انعدام الثقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا الرفض يؤدي إلى استقالة الوزارة، وإفساح المجال أمام حكومة غير حائزة على ثقة البرلمان، الذي يتفق معها على محتويات الموازنة الجديدة.

أما في الدول التي تتمتع فيها السلطة التنفيذية بأرجحية في الصلاحيات على السلطة التشريعية، فقد أعطى بعضها الحق للحكومة بتنفيذ مشروع الموازنة؛ إذا أصرت السلطة التشريعية على رفضه، واللجوء في الوقت نفسه إلى حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة.

ومن الأمثلة على رفض الموازنة قيام الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1877 برفض مشروع الموازنة، وذلك لإجبار رئيس الجمهورية على تغيير الحكومة، وتعيين حكومة من بين أعضائها أكثرية المجلس، وهذا ما حصل فعلاً ؛إذ أدى رفض الموازنة إلى استقالة الحكومة.

واستعمل مجلس الشيوخ الفرنسي عام 1896، رفض إقرار اعتمادات إضافية كوسيلة لاستقالة الحكومة، إذ رفض اعتمادات إضافية طلبتها منه لتأمين حملة مدغشقر، ولما استقالت وخلفتها حكومة حائزة على رضاه أعطاها الاعتمادات اللازمة.

وكذلك في كندا، فقد رفضت السلطة التشريعية الموازنة نتيجة انسحاب أحد الأحزاب من الائتلاف الحكومي، فرد رئيس الوزراء بحل المجلس التشريعي، وإجراء انتخابات جديدة، نال حزبه الأكثرية فيها، وحافظ بذلك على مركزه بصفته رئيساً للوزارة.

وكذلك رد مجلس العموم في بريطانيا السلطة التشريعية مرة واحدة سنة 1783، عندما غير الملك رئيس الوزراء، فتحزب المجلس للرئيس المعزول، ورد الموازنة التي قدمها الرئيس الجديد، الأمر الذي حمل الملك على حل المجلس، وإجراء انتخابات جديدة، جاءت مؤيدة لرئيس الوزراء الجدد، فصادق المجلس على الموازنة.

أما في سورية فلم تلجأ السلطة التشريعية، في مختلف العهود السياسية المتعاقبة إلى رفض مشروع الموازنة، ولعل من الأسباب الرئيسة التي أدت إلى ذلك، هو إحالة مشروع الحكومة إلى لجنة الموازنة والحسابات لدراسة وإجراء التعديلات عليه، وطرح هذا المشروع على المناقشة في المجلس، وبالتالي فإن المشروع الذي يدرس في المجلس هو مشروع الموازنة المعدل الوارد إلى اللجنة، وليس مشروع الموازنة الوارد من الحكومة، فإمكانية تعديل الموازنة من السلطة التشريعية، لا يجعلها في حاجة إلى رفضه، إلا إذا كانت الغاية من ذلك سياسة صرفة، وهي إجبار الحكومة على الاستقالة.

وفي ظل الدستور الحالي والتشريعات الحالية لا يعطي الدستور لمجلس الشعب حق حجب الثقة عن الوزراء، أو أحد الوزراء إلا بطلب حجب بصورة خطية موقعة من خمس أعضاء المجلس، ويتم الحجب بأغلبية الأعضاء، وكما أن الوزارة وفق

الدستور مسؤولة أمام رئيس الجمهورية، وبما أن الوزارة ليست مسؤولة أمام المجلس، فلا يُعَدُّرفض الموازنة حجباً للثقة.

وكذلك فإن حجب الثقة لا يتم إلا بأصول، وبالتالي فإن رفض أحد اقتراحات الحكومة لا يُعَدُّحجباً للثقة عنها، وإنما مؤشراً على انعدام الثقة بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، ويعد بمثابة دعوة ضمنية للأخيرة بالاستقالة.

والسؤال المطروح هو: هل يؤدي رفض الموازنة إلى استقالة الحكومة ؟



المبحث الثالث:

الإجازة البرلمانية ونتائجها:

لقد وجدنا أن سلطة إقرار الموازنة ممنوحة للبرلمان، فهو الذي يجيز الإنفاق، وهو الذي يجيز الجباية، ولا يجوز للحكومة أن تجبي، أو أن تنفق إلا في حدود ما ورد في الموازنة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يفرض البرلمان قيداً آخر، وهو تخصيص النفقات، فإذا تم إقرار نفقات وزارة المواصلات دفعة واحدة جاز للحكومة أن توزع هذا المبلغ كما تشاء في الوزارة، أما إذا أقر البرلمان النفقات موزعة في فصول وفقرات وبنود، وهو ما يدعى مبدأ تخصيص الاعتمادات. فعلى الحكومة أن تتقيد بالإنفاق المحدد في كل فصل،وفقرة،وبند.

وعلى هذا سندرس مبدأ تخصيص الاعتمادات في مطلب أول، والقيمة الحقوقية للإجازة البرلمانية في مطلب ثان، وتأخر صدور الإجازة البرلمانية في مطلب ثالث.

أولاً: مبدأ تخصيص الاعتمادات:

1- تعريف مبدأ تخصيص الاعتمادات:

إن مبدأ تخصيص الاعتمادات يعني أن تكون إجازة الإنفاق محددة بوحدات صغيرة من الاعتمادات، وليس بمبالغ ضخمة، ويعود أصل هذا المبدأ إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، وكلما تم التوسع في تخصيص الاعتمادات تم تقييد الحكومة أكثر.

وفي سورية نصت المادة /75/ من الدستور: (يتم التصويت على الموازنة باباً بابا ،يحدد القانون طريقة إعدادها).

وأكدت ذلك المادة /129/ من النظام الداخلي لمجلس الشعب: (يقدم الرئيس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً قسما والاقتراع على أبوابها باباً بابا).

وعلى هذا فإن إقرار اعتمادات الموازنة من السلطة التشريعية في سورية يكون على أساس الباب، وبالتالي لا يجوز نقل اعتماد باب إلى آخر إلا وفق النصوص القانونية.

وفي فرنسا فإن الحكومة تقوم بتوزيع الاعتمادات إلى فصول، وتعرض هذه على اللجنة المالية في الجمعية الوطنية، وعلى مجلس الجمهورية فإذا لم تعترض هذه الجهات خلال شهرين تعد هذه الاعتمادات نافذة، وإلا عرض الأمر على المجالس التشريعية.

أما في بريطانيا فإن الثقة بين السلطة التشريعية والحكومة كبيرة، وبالتالي فإن مبدأ تخصيص الاعتمادات لا يكون ذا قيمة، فالسلطة التشريعية تقر الموازنة بأرقام إجمالية، وتقوم الحكومة بعد ذلك بتوزيع الاعتمادات بين الفروع المختلفة.

2- نتائج مبدأ تخصيص الاعتمادات:

أ- يجب على الموظف أن يتقيد بالاعتمادات الواردة في الموازنة، فإذا نفذت الاعتمادات في أحد البنود لا يمكنه عقد نفقة جديدة؛ إلا إذا طلب اعتماداً إضافياً من السلطة التشريعية.

ب- على الموظف الإداري أن يتقيد بما تم إقراره من السلطة التشريعية، وبالتالي لا يجوز أن يغير الغاية التي خصص الاعتماد لأجلها؛ إلا أنه بعد تطور وظائف الدولة الاجتماعية والاقتصادية فقد تم منح الحكومة حرية أكبر، فنص الدستور في المادة /78/منه: (لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا وفق القانون)، وحدد

القانون المالي في المادة /19/ منه على أنه تجري مناقلات الاعتمادات بين الأبواب والبنود بقرار من وزير المالية، وبين الفروع والأقسام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء؛ على أن تودع السلطة التشريعية نسخة منه.
وعلى هذا فإن تشريعنا قد أعطى حرية للحكومة فإذا حققت إحدى الإدارات أو المؤسسات وفراً؛ جاز للحكومة أن تنقل منه إلى إدارة أو مؤسسة أخرى تعاني عجزاً.
ج- إن تخصيص الاعتمادات في سورية يكون على أساس الباب؛ لأن السلطة التشريعية تقر الاعتمادات المخصصة لكل باب وغاية هذا الاعتماد، ومن ثم فإن وزير المالية بناءً على اقتراح الوزير المختص يوزع الاعتمادات المخصصة في الأبواب إلى بنود والبنود إلى فقرات.
د- لا يجوز أن تضاف إلى اعتمادات دورة مالية اعتمادات باقية دون استعمال من دورة مالية سابقة، إلا في حالة تدوير الاعتمادات.
وهكذا فإنه في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية، وحتى تستطيع الدولة مواجهة التغيرات الاقتصادية، وتحقيق الأهداف المنوطة بها لا بد من التخفيف من حدة مبدأ تخصيص الاعتمادات؛ لأن الموازنة هي الأداة لتحقيق الغايات، والأهداف المنشودة، وفعل خيراً المشرع السوري بمنحه السلطة التنفيذية الحق في إجراء المناقلات بين الأبواب والبنود والفروع والأقسام، على أن تتم هذه المناقلات ضمن إطار الخطة العامة، وبعد إيداع نسخة من القرارات لدى السلطة التشريعية؛ التي من الممكن أن تمارس رقابتها اللاحقة على تلك القرارات.

ثانياً: القيمة الحقوقية للإجازة البرلمانية:
رأينا أن السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان هي صاحبة الحق في إقرار الموازنة، والتي تتألف من إجازة للجباية، وإجازة للإنفاق، وبالتالي لابد من بحث القيمة القانونية لكل منهما:
1- إجازة الإنفاق:
إن فتح اعتماد في الموازنة للإنفاق في مجال، أو لغاية معينة، لا يعني إجبار الحكومة على عقد تلك النفقة، لأن عقد النفقة من الأمور التي تتبع قوانين وأصول أخرى مستقلة عن الموازنة، فمجرد فتح اعتماد إنفاق معين لا يعني ثبوت حقوق للغير،

ولكن وجود الاعتماد ضروري لتستطيع الحكومة أن تقوم بعقد النفقة ووضعها موضع التنفيذ.
ومن جهة ثانية فإن قيام السلطة التشريعية بفتح اعتماد لا يعني إجبار الحكومة على استعمال الاعتماد المخصص بكامله، وإنما هذا الاعتماد هو الحد الأقصى الذي يمكن للحكومة أن تنفق ضمنه، فالموازنة تعين الاعتماد، والحكومة تنفق ضمنه حسب الحاجة والقوانين.
فإجازة الإنفاق تعني أن الحكومة مقيدة في الصرف بمبلغ معين، لا يحق لها تجاوزه.
2- إجازة الجباية:
إن السلطة التشريعية عندما تجيز الجباية فإنها كإجازة الإنفاق لا تخلق أوضاعاً قانونية، بل إنها شرط ضروري لإمكانية تنفيذ إيرادات الدولة، ولكن إجازة الجباية تختلف عن إجازة الإنفاق في أن الحكومة تكون مجبرة على جباية الواردات وفق ما هي محددة في الموازنة، وبالتالي فإن مضمون الإجازة يختلف بين الإنفاق والجباية، فإجازة الإنفاق تحدد نوعية النفقة والحد الأقصى لكميتها بينما إجازة الجباية تضع أسس الجباية وقواعدها وتقدر كميتها التي يمكن تجاوزها، أو بمعنى آخر: إن للحكومة الحرية كاملة بصرف النفقات ضمن حدود الاعتمادات المبينة في الموازنة، بينما الحكومة مجبرة على جباية الواردات وفق القوانين النافذة، وحتى لو تجاوزت حصيلة هذه الواردات التقديرات المذكورة في الموازنة.
وهذا ما دفع "دوفرجيه" إلى القول: إن تعبير الإجازة ينطبق على النفقات فقط؛ لأنه يتحول بالنسبة للإيرادات على إجبار للجباية يتعدى مفهوم الإجازة.
ثالثاً: نتائج تأخر الإجازة البرلمانية:
إن الجباية والإنفاق يتمان خلال السنة المالية، وحتى تستطيع الحكومة أن تقوم بهما يجب أن تكون الموازنة قد أقرت من السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية حتى تستطيع الحكومة أن تنفذها في الوقت المناسب، ولكن في كثير من الأحيان، فإن السنة المالية الجديدة تبدأ والموازنة لم تقر بعد، فكيف تستطيع الحكومة أن تتدبر الأمور المالية للبلاد؟
لقد أوجد الفقه ما يسمى بالموازنات الاثني عشرية، وقد اعتمدها أغلب تشريعات الدول، حتى تستطيع الحكومة إدارة الشؤون المالية للدولة، وإن كان لا يمكن الرجوع إلى هذه الموازنة إلا في الأحوال التي يكون التأخير في إصدار الموازنة عائداً إلى السلطة التشريعية.

وهذا الأسلوب على الرغم من كونه ناجعاً في كثير من الحالات، إلا أن له محاذير كثيرة في حال اللجوء إليه بإسراف، وهكذا سندرس أولاً معنى الموازنة الاثني عشرية، وثانياً محاذير الاثني عشرية.

1- الموازنة الاثنا عشرية:

من المعروف أن الحكومة لا تستطيع أن تنفق أو تجبي إلا بعد إقرار الموازنة لذلك فإن الموازنة يجب أن تكون جاهزة قبل بدء السنة التي سيتم التنفيذ خلالها، ولكن قد يحصل أن تتأخر السلطة التشريعية في إصدار الموازنة عن بداية السنة المالية، ففي هذه الحالة من غير الممكن إيقاف الحياة المالية في البلاد؛ لذلك أوجدت القوانين المالية ما يسمى باعتمادات موازنة شهرية مؤقتة تستعملها الحكومة حتى يتم إقرار الموازنة وهذه الموازنة الشهرية تدعى الموازنة الاثني عشرية، وهي تتضمن إذناً مؤقتاً بالجباية والإنفاق على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة السابقة.

وهذه الموازنة تتضمن تخصيص الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات التي لا يمكن تأجيل صرفها حتى إقرار الموازنة،وبمجرد صدور موازنة السنة المالية تزول هذه الموازنات المؤقتة.

وقد استعملت أغلب دول العالم هذا الأسلوب ونصت عليه في قوانينها.

وقد أخذت سورية بهذا الأسلوب فقد نصت المادة /77/ من الدستور: (إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة، يعمل بموازنة السنة السابقة، وتحصل الواردات وفقاً للقوانين النافذة).

وبالنسبة للقوانين النافذة فقد نصت المادة /7/ من القانون المالي الأساسي: (إذا لم يتم إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية، قبل بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم؛ يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة السابقة).

ويبدو أن هذا الأسلوب يشكل وسيلة ناجعة في يد الحكومة في حال تأخر السلطة التشريعية عن إصدار الموازنة، ولكن يجب ألا يساء استعماله حتى يصبح وسيلة الإنفاق والجباية، وذلك لمحاذيره الكثيرة.

2- محاذير الموازنة الاثني عشرية:

أ- من الناحية السياسية:

يسلب هذا الأسلوب السلطة التشريعية أهم حقوقها في الرقابة، ويؤدي إلى إنفاق السلطة التنفيذية دون خطة مرسومة، وعلى أساس الخطة المالية للسنة السابقة، وخاصة أن صلاحية السلطة التشريعية في إقرار الموازنة تمثل أقوى الحقوق تأييداً لمبدأ سيادة الشعب.

وتطبيق هذا الأسلوب يتم ببلاغ أو مرسوم يصدره وزير المالية، دون عرضه على مجلس الشعب.

ب- من الناحية الإدارية:

يرتب هذا الأسلوب عملاً إضافياً على الإدارة؛ لأنه يؤدي إلى شراء حاجات الإدارة على أقساط، وإعادة تسويتها بعد إصدار الموازنة مما دعا الأستاذ "أليس" إلى عد هذا الأسلوب مصدر تشويش وتعقيد.

ج- من الناحية المالية:

يجمد هذا الأسلوب وضع الإيرادات العامة على ما كان عليه في السنة السابقة، ويؤخر كل إصلاح مالي من شأنه تحسين نسبة الموارد العامة أو تكييفها مع الظروف.

وهكذا فإن الموازنة الاثني عشرية تعد أسلوباً جيداً في الحالات الاستثنائية التي يحدث فيها تأخير لسبب طارئ في إقرار الموازنة، ولكنها تحمل الكثير من السلبيات والمضار فيما لو صار استعمالها عادة مألوفة.

وهكذا نجد أن إقرار الموازنة يعد من صلاحيات السلطة التشريعية، وهي من أقوى الضمانات التي تؤدي إلى رقابة الشعب على أعمال الحكومة؛ لذلك لابد من زيادة الكفاءات ذات المعرفة بالأمور المالية في المجالس التشريعية حتى تكون مساهمة هذه المجالس في الموازنة أكثر واقعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا بد من زيادة اهتمام السلطة التشريعية في مناقشة الموازنة، ومراقبة تنفيذها، حتى تشعر الحكومة بوجود الرقابة على أعمالها؛ مما يدفع السلطة التنفيذية إلى زيادة الاهتمام بإعداد الموازنة، وبتقديمها تقديرات أكثر واقعية، وذلك لمعرفتها بوجود الرقابة التشريعية عليها.



الفصل الثالث

تنفيذ الموازنة العامة

المبحث الأول: مفهوم تنفيذ الموازنة العامة.
المبحث الثاني: تنفيذ النفقات والإيرادات العامة.
المبحث الثالث: مشكلات تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة والحلول اللازمة لتجاوز هذه المشكلات.

Damascus University

الفصـل الثالث
تنفيذ الموازنة العامة للدولة

تمهيد :

بعد أن يقر مشروع الموازنة من قبل السلطة التشريعية، ويصادق عليه رئيس الدولة يصبح قانوناً مبرماً يترتب على الحكومة تنفيذه، وهكذا تدخل الموازنة في مرحلتها الثالثة وهي مرحلة التنفيذ.

وهذه المرحلة من أدق مراحل الموازنة، وأكثرها أهمية وتشعباً ،ذلك أن كل شخص من سكان البلاد والأرياف يساهم إلى حد بعيد في تنفيذ الموازنة، بما يدفع من ضرائب ورسوم، أو بما يتقاضى من رواتب وأجور، الأمر الذي يؤدي إلى سعة الأعمال التي تقتضيها هذه المرحلة وبالتالي كثرة عدد الموظفين الذين يجب أن ينتشروا في كل بقعة من بقاع الدولة، تتشابك أعمالهم وتختلف صلاحياتهم ويتطلب تغطيتهم، والإشراف عليهم جهداً كبيراً، وسهراً دائماً.

فلا بد إذاً من جهاز مالي بالغ التنظيم والدقة، يتولى تنفيذ الموازنة، سواء من حيث جباية وارداتها، أو صرف نفقاتها، أم من حيث ضبط القيود الحسابية للجباية والصرف بشكل يضمن حقوق الخزينة والمواطنين.

المبحث الأول
مفهوم تنفيذ الموازنة العامة

أولاً: ماذا يعني تنفيذ الموازنة؟

تنفيذ الموازنة: هو اتخاذ القرار المالي الذي يرتب التزاماً على الدولة، أو حقوقاً لصالحها.

ثانياً: مم تتألف عملية الموازنة؟

تتألف عملية تنفيذ الموازنة سواء من ناحية النفقات، أو من ناحية الإيرادات، من مرحلتين أساسيتين:

1- المرحلة الأولى: هي اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ، ويتم ذلك من قبل أعلى سلطة في الوزارة أو الاتحاد أو الهيئة، يحدد منها كيفية صرف الاعتمادات ،وجباية الإيرادات.

2- المرحلة الثانية: تنفيذية محاسبية، وهي تنفيذ القرار الإداري، والقيام بتأدية النفقة أو جباية الإيراد.

ثالثاً: أهمية تنفيذ الموازنة:

يعدّ تنفيذ الموازنة من أدق مراحل الموازنة، وأكثرها تشعباً، ذلك لأن كل شخص في الدولة أو في المدينة أو في الريف يساهم إلى حد بعيد في تنفيذ الموازنة بما يدفع من ضرائب ورسوم، أو بما يتقاضى من رواتب وأجور، الأمر الذي أدى إلى سعة الأعمال التي تقتضيها عملية تنفيذ الموازنة وبالتالي كثرة عدد الموظفين ويتطلب ذلك إلى وجود جهاز مالي بالغ التنظيم والدقة، يتولى تنفيذ الموازنة.

رابعاً: متى تتم عملية تنفيذ الموازنة؟ ..

تتم عملية تنفيذ الموازنة بعد قيام مجلس الشعب بالتصديق على الموازنة، وإصدارها بقانون من قبل السيد رئيس الجمهورية، ونشره في الجريدة الرسمية.

خامساً: وظيفة الموظف الإداري:

كيف تتم عملية تنفيذ الموازنة من قبل الموظف الإداري؟ يقوم الموظف الإداري بعقد النفقة، ويخلق ديناً في ذمة الدولة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة، ويقوّم القرار الذي ينفذه، ثم يحدد حقوق أصحاب الاستحقاق بتصفية النفقة، ويأمر أخيراً بصرف النفقة أما بالنسبة للإيرادات فيقوم الموظف الإداري بتحقيق الإيراد، وترتيب الدين في ذمة المكلف تجاه الدولة، وتختص هنا عملية تقويم القرار الإداري وتقدير مدى الفائدة من تنفيذه؛ إذ يتوجب عليه هنا أنه يجبي الأموال الواردة في الموازنة؛ حتى ولو تجاوزت المبلغ المطلوب.

تمثل الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة في أي دولة من الدول؛ إذ أنها تمثل مختلف بنود الإنفاق العام وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تحول بها هذا الاتفاق.

ومع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية، وما تبع ذلك من زيادة في حجم الإنفاق العام وتغير النظرة إلى الإدارات المالية وبدء استخدامها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، كل ذلك ساهم في زيادة الاهتمام بدراسة الموازنة العامة للدولة،واحتلت دراستها جانباً مهماً من الدراسات المالية في السنوات الأخيرة، وذلك نظراً لتضخم حجم الموازنات العامة، وتزايد تأثيرها في التوازن الاقتصادي، فدراسة تلك الوثيقة تتعمق بهدف تطوير قواعد صديقها وتنفيذها، ويبدو ذلك أمراً

محتماً لا مناص من التركيز عليه متى اقتنعنا بضرورة إدارة المال العام بصورة الدولة كل عام والتي، تبدو عاجزة من توجيهها بصورة مرضية نحو الإشباع الأفضل للحاجات العامة.

وهذه الموازنة تعد الإدارة الرئيسة والسنوية لتنفيذ سياسة الدولة العامة الاقتصادية والاجتماعية وهي خطة مرحلية تختار الدولة من خلالها النفقة الرشيدة والأصح؛ لتحقيق الأهداف العامة للدولة؛ لذلك يجب أن تتطابق أرقامها مع أحكام الخطة العامة للدولة.

إن تطوير القوانين المالية، وتحديثها، ومنها قانون الموازنة في ظل مسيرة التطوير والتحديث التي يقودها السيد الرئيس بشار الأسد من خلال وضع أسس عملية ثابتة لسياسة الموازنة في وقت اتسم بالاستقرار السياسي، الذي كان أساساً لانطلاق عملية تنموية شاملة جعلت من سورية الحديثة دولة تتطلع بثقة تامة إلى مستقبلها وتخطو خطوات مهمة وسريعة نحو التقدم والبناء وذلك من خلال الاعتماد على الذات والاستثمار العقلاني والشامل للثروات الوطنية وترشيد الإنفاق والاستهلاك والتعددية الاقتصادية إن تحقق ذلك يتطلب انتهاج سياسة موازنية سليمة في مجال الإنفاق وجباية الإيرادات وأساليب إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة.

- <u>هل يُعدّ الموظف التنفيذي خاضعاً للموظف الإداري في تسلسله؟</u>

يأخذ على عاتقه تنفيذ أوامر الجباية،وتغطية الإيرادات العامة،وكذلك صرف النفقات العامة بعد التأكد من الأوراق الثبوتية المطلوبة للإنفاق، ومن قانونية عملية الإنفاق، وبذلك يكون عمله مكملاً لعمل الموظف الإداري.

والجواب على سؤالنا: لا، فهو مستقل في عمله، ويحق له عدم تنفيذ الأوامر الصادرة إليه؛ عند عدم نظاميتها وقانونيتها.

- من الذي يسمي الموظف التنفيذي (المحاسب)؟
- يسميه وزير المالية، ويوافق كذلك على التسمية في مختلف وزارات الدولة وإداراتها، ويمثل المحاسب وزير المالية، ويستمد سلطته من صلاحياته.
- هل أخذ القطر العربي السوري بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والتنفيذية؟

نعم: المادة /14/.. لا يجوز أن يكون محاسب الإدارة عاقداً للنفقة، وآمراً للصرف والتصفية إضافة لوظيفته.

موقف الفقه الفرنسي: ميز الفقه الفرنسي بين الموظفين الإداريين والفنيين والمحاسبين منذ عام 1822 واعتبر من النظام العام، حيث يتمتع كل من هؤلاء الموظفين بصلاحيات مالية مختلفة ويتبعون تسلسلاً إدارياً مختلفاً، ويتحملون مسؤوليات مختلفة.

- ما هو الهدف من مبدأ فصل الوظائف التنفيذية والإدارية؟ {المسوغات}:

1- الرقابة على الأموال العامة: لمنع التلاعب والاختلاس والتواطؤ حيث يمنع هذا المبدأ من يقوم بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفه أن يقوم بنفسه بدفعها.

2- الرقابة على حسن تنفيذ الموازنة: حيث كسب كل من الموظف التنفيذي والإداري قيوداً مستقلة، ويمكن بسهولة اكتشاف مواطن الخطأ من خلال مطابقة هذه العقود.

3- التنسيق في تمويل صناديق الدولة المختلفة والتوحيد في حسابات هذه الصناديق: فوزير المالية يشرف على وحدة مبدأ الفصل، وبوساطةمحاسبيه على جميع الأموال التي تدخل خزينة الدولة، أو تخرج منها، ويتيح هذا التمركز في السلطة سهولة تحريك النقود من الصندوق المليء.

4- التمييز في المسؤولية بين صاحب سلطة الإقرار والمحاسبة: فلا يكون الموظف الإداري مسؤولاً، ويلاحق المحاسب لتعويض الضرر بجميع أحواله الحالية والمستقبلية.

المبحث الثاني:
تنفيذ النفقات والإيرادات العامة

أولاً: تنفيذ النفقات العامة:

إن وجود الاعتماد في الموازنة لا يعني تنفيذ النفقات؛ ذلك لأن هذا التنفيذ مقيد بقواعد عامة، وتعليمات عدة تهدف إلى التأكد من قانونية النفقة، وقمع التلاعب والإساءة إلى الأموال العامة.

1- شروط تنفيذ النفقات العامة:

- وجود علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها.
- أن تتأكد الدولة من قيام الدائن صاحب العلاقة بالعمل المطلوب منه.
- أن يقوم الموظف الإداري بإصدار الأمر إلى المحاسب لدفع قيمة النفقة المستوجبة.

- أن يتم دفع الدين من دين الخزينة بعد تأشيرة الموظف المختص.

2- كيف يتم تنفيذ النفقات العامة في سورية:

إن تنفيذ النفقة يستوجب عقد النفقة: أولاً – ثم تصفيتها، ثم الأمر بدفعها، وأخيراً دفعها. يتم تنفيذ النفقة ضمن /4/ مراحل: عقد النفقة – تصفية النفقة – الأمر بدفع النفقة. الثلاث مراحل الأولى تنفذ من قبل الموظف الإداري، وتسمى العملية الإدارية، والرابعة دفع النفقة من قبل المحاسب، وتسمى العملية الحسابية.

1- عقد النفقة: ما المقصود بعقد النفقة؟

يعرف الفقه المالية عقد النفقة بأنه:

- العمل المنشئ الذي تصبح الدولة بموجبه مدينة.
- هي الواقعة التي تولد التزاماً في ذمة الدولة لشخص ما.

أما القانون المالي الأساسي، فعرفها بأنها: "الرابطة التي تنشئ الالتزام في ذمة الدولة –كشراء بعض المواد- قرار تعيين موظف – التعاقد مع المقاولين، الإنفاق مع متعهد على شق طريق عام أو بناء مشفى أو كلية.. إلخ".

3- أنواع عقد النفقة:

-هناك عقود نفقة دائمة، مثل:

تعيين الموظفين تتجاوز السنة المالية التي أبرم العقد خلالها، فهي ذات صفة دائمة وثابتة، تتحدد بشكل تلقائي دون حاجة لإبرام عقد جديد.

- عقود نفقة مؤقتة :
- فهي التي ينتهي مفعولها بتنفيذ الغاية التي أبرمت من أجلها، كعقد نفقة لتنفيذ مشروع معين، أو شراء حاجة معينة.
- أعمال بمثابة عقد نفقة:
- وهو قيام السلطة التشريعية بأعمال ذات صفة إدارية، وإصدار القوانين الناظمة لشؤون الموظفين التابعين لها، مثل زيادة رواتب الموظفين، أو التعويض عن الكوارث الطبيعية، فهي ترتب التزاما على الدولة، ولكنها ليست بحاجة إلى صدور قرار عن السلطة التنفيذية.
- أعمال بطبيعتها عقد نفقة :
- كما لو استدعت إحدى المحاكم شاهداً في قضية معروضة عليها، وصرفت لهم بدل الانتقال، وهو في واقع الحال عقد نفقة.

شروط عقد النفقة:

1- أن يكون مقصوداً من الجهة صاحبة الاختصاص، وعني ذلك أن يقوم بعقد النفقة الموظف صاحب الصلاحية للقيام بهذا العمل، وهو عادة الوزير في وزارته والمدير في إداراته، وقد نصت المادة (10) من نظام المحاسبة للوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري أن يتولى العقد:

- الوزير بالنسبة لنفقات وزارته والإدارات التابعة له.
- رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء والأمين العام لرئاسة الجمهورية بالنسبة لنفقات كل منهم.
- المحافظة بالنسبة لنفقات المحافظة بجميع إداراتها.
- رؤساء البعثات في الخارج.
- مديرو المؤسسات العامة، والإدارات العامة ذات الاستهلاك المالي.
- كل من يمنحه القانون سلطة عقد النفقة.

وقد أعطى هذا النظام عاقد النفقة الحق بأن يفوض اختصاصاته إلى الموظفين الخاضعين لإشرافه، على أن يكونوا ممن يشغلون وظيفة من المرتبة الثالثة على الأقل.

ما هو الفرق بين حالة عقد النفقة دون اعتماد أو تجاوز الاعتماد، وحالة حدوث عقد النفقة من جهة غير مختصة؟

في الحالة الأولى: يترتب الدين في ذمة الدولة، ويعد صحيحاً، ويترتب عليه حق محاسبة الموظف، أما في الحالة الثانية فيعد عقد النفقة باطلاً ابتداءً، ولا يرتب التزاماً معيناً في ذمة الدولة.

السؤال المطروح هنا:

هل يستحق الموظف الذي يعين من قبل الدولة ممن لا يملك صلاحية التعيين,الراتب أو الأجر؛ ولو قام بالعمل المسند إليه مثلاً؟

الجواب: لا، لأن تعيينه لا يعد مشروعاً، بل يعد باطلاً.

2- أن يتقيد العاقد بالاعتماد المفتوح في الموازنة:

المبدأ: لا يجوز أن تعقد نفقة بمبلغ يفوق الاعتماد بمبلغ الاعتماد المخصص له في الموازنة كما لا يجوز أن تعقد نفقة على اعتماد مخصص لنفقة غيرها,وعلى هذا لا يجوز لوزير من الوزراء أن يعقد نفقة استناداً إلى قبول

لجنة الموازنة والحسابات وقبل تصديقه من السلطة التشريعية والاستثناءات على هذا المبدأ استناداً إلى نص المادة(5) من نظام المحاسبة أن تعرف بعض النفقات دون اعتماد لها، وهي:
أ- المبالغ الواجب ردها وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة من الضرائب والرسوم.
ب- النفقات الإلزامية بقانون خاص.
ج- عدم تجاوز المبلغ المخصص للاعتماد.
يجب أن يتقيد عاقد النفقة بالمبلغ المحدد له بالموازنة، ويخرج عن هذا الشريط عادة اعتمادات التعهد لتنفيذ مشروع خلال سنوات عديدة، وفي هذه الحالة العقد على كلفة المشروع كاملة، على أن تبقى اعتمادات الدفع ضمن حدود المبالغ المخصصة في الموازنة.
السؤال الآن: هل يعد باطلاً عقد النفقة الذي لا اعتماد له في الموازنة؟ وهل يعد باطلاً عقد النفقة الذي يتجاوز مبلغ الاعتماد المخصص له..؟
والجواب على ذلك: هو أن عقد النفقة في كلتا الحالتين يظل قائماً، ومن ثم تلتزم الدولة بالدفع طالما صدر العقد عن الجهة المختصة بعقده، غير أن دفع النفقة إلى الدائن لا يمكن أن يتم إلا بفتح الاعتماد اللازم في الموازنة.
المستند:هو أن الأعمال التي يقوم به الموظف الذي تجاوز حدود صلاحياته لا تعد باطلة، فهي ذات قيمة قانونية بالنسبة للأفراد ذوي النية الحسنة، حيث لا يفترض بمن يتعامل مع الدولة أن يكون على علم سابق بوضعية الاعتمادات لمعرفة وجودها أو عدمه، ويحق للإدارة محاسبة الموظف المسؤول عن ذلك.
- ما هو الفرق بين حالة عقد النفقة دون اعتماد أو تجاوز ذلك الاعتماد، وحالة حدوث عقد النفقة من جهة غير مختصة ؟
في الحالة الأولى يترتب الدين في ذمة الدولة، ويعد صحيحاً، ويترتب عليه فقط محاسبة الموظف المسؤول. أما في الحالة الثانية: فيعد النفقة باطلاً، ولا يترتب التزاماً في ذمة الدولة .

3- <u>عدم صرف الاعتماد لغير الوجه الذي خصص له:</u>

فلا يمكن عقد نفقة لشراء أجهزة الحاسب على اعتماد مخصص لرواتب الموظفين، وحفاظاً على هذا الشرط أوجب القانون أن ترافق معاملة عقد النفقة بحجز الاعتماد المخصص لها.

4- ألا يترتب التزاماً على السنوات القادمة؟

يجب أن يقتصر عقد النفقة من حيث آثاره على السنة المالية التي يجب أن تصرف خلالها النفقة باستثناء عقود تعيين الموظفين والعمال-عقود العمل والإيجار والصيانة-المادة/23/ من القانون المالي الأساسي.

5- أن يعمل تأشيرة المحاسب المختص للتأكد من قانونية، وتوافر الشروط الملائمة الذكر.

2- تصفية النفقة:

وهو ثبوت ترتب الدين على الجهة الإدارية، وتحديد مقداره، واستحقاقه، وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر,ويتولى ذلك العملية الموظف الإداري المختص من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب من الدائن الذي يجب أن يقدم المستندات المؤيدة لحقه، ويجب التثبت من الدائن الطي طالب بالمبلغ بأنه صاحب الاستحقاق فضلاً، وهل أن الدائن قام بالواجبات والأعمال، وأن الالتزامات التي تعهد بها قد أداها حسب الأصول، وما إذا كان المبلغ المطلوب قد استحقه فعلا، وأن يكون تنفيذاً لأحكام عقد نفقة سابق مبرم وفق الأحكام والقوانين النافذة,فلا يصفى راتب موظف إلا نتيجة لوجود قرار تعيين على سبيل المثال.

3- الأمر بصرف النفقة(الأمر بالدفع):

وهو أمر خطي يوجهه آخر الصرف إلى المحاسب بدفع مبلغ الدين المحدد ومقداره وماهيته من الأعمال المحدد في الموازنة إلى صاحب الحق، ويتوجب أن يحتوي الأمر بالدفع الذي يتخذ شكل مذكرة دفع أو حوالة على

جميع الأوراق الثبوتية والوثائق التي تسمح للمحاسب بالتأكد من قانونية النفقة ونظاميتها، وأن يتضمن اسم الباب والقسم والفصل والمادة والفقرة التي تعود إليها هذه النفقة.

4- الدفع (صرف النفقة):

ويقصد به الدفع الفعلي للمبلغ الصادر به أمر الصرف إلى صاحب الحق فيه, ويكون ذلك بإذن على البنك المركزي، أو إحدى خزائن وزارة المالية، وتخص بصرف النفقة المحاسبون، ويجب عليهم قبل صرف النفقة التأكد من قانونية النفقة ونظاميتها، وتدقيق كافة الوثائق.

- هل يحق للمحاسب أن يمتنع عن دفع النفقة؟

نعم يحق له عدم دفع النفقة إذا لم تكن صحيحة.

- هل يستطيع آمر الصرف (الموظف الإداري) أن يؤخر بتنفيذ النفقة على مسؤوليته مع أنها مخالفة وغير صحيحة؟

في حال وجود خلاف بين المحاسب وآمر الصرف استعصى على وزير المالية حله يحق للموظف الإداري أن يؤخر بتأدية النفقة على مسؤوليته، ويقوم المحاسب بدفع النفقة بعد أن يربط بأمر الدفع صورة عن بيانه ومطالعته، وأصل الأمر الخطي الذي تلقاه من الموظف الإداري (آمر الصرف).

ثانياً: تنفيذ الإيرادات العامة:

ما هي القواعد التي تحكم عملية تحصيل الإيرادات العامة؟

تتولى الجهات الحكومية عملية تحصيل الإيرادات العامة وفق القواعد التالية:

- لا تحصل الضرائب إلا إذا تحققت الواقعة المنشئة للضريبة كتحقيق ربح بالنسبة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية (ضريبة الدخل)، وتوزيع الإيرادات على أصحاب الأسهم والمستندات فيما يتعلق بالضريبة على القيم المنقولة.
- المنازعة في دين الضريبة لا يوقف دفعها، بل يجب الدفع أولاً، ثم الاعتراض بعد ذلك لقاعدة الدفع ،ثم أسأل.
- يجب مراعاة مواعيد التحصيل، وطريقة الجباية في الأحوال التي تنص عليها القوانين النافذة.

- كيف يتم تنفيذ الإيرادات؟

يتطلب تحصيل الضرائب القيام بعمليتين مختلفتين الأولى عملية التحقيق ،وتتم وفق جداول يضيفها موظفون مكلفون بهذا العمل يحدد بها مطرح الضريبة، معدلها، ومقدارها، والشخص المكلف بها، وفقاً للقوانين النافذة توزع هده الجداول، أو خلاصات عنها دوائر الجباية التي تتولى عمليات التحصيل بوساطة ،الجباة وأمناء الصناديق وتتولى جباية الإيرادات العامة في سورية المصالح الحكومية المختصة بذلك، فتتولى على سبيل المثال وزارة العدل تحصيل الرسوم القضائية، والصحة تحصيل الرسوم الصحية وهكذا..، أما جباية الضرائب فتتولاها مديرية الجباية في المحافظات والمالية والجمارك والبلديات، يلاحظ هنا أن التحقق يتم من قبل المحافظات، ومن قبل موظفين يختلفون عن الموظفين الذين يقومون بعملية الجباية. وذلك طبقاً لمبدأ فصل الوظائف الإدارية عن التنفيذ..

- من يقوم بوظيفة التحقق في سورية؟

مديرية الإيرادات الضريبية، ومديرية الدخل.

- ما هي الجهة التي تتولى عملية الجباية؟

مديرية الجباية هي الجهة صاحبة العلاقة للقيام بجباية الضرائب.

- هل يطبق مبدأ فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف التنفيذية؟

المحاسبة في الضرائب غير المباشرة) من حيث المبدأ لا يمكن تطبيق قاعدة الفصل بين الوظائف الإدارية والتنفيذية، كما لا يمكن تنظيم جداول تحقق مسبقة، تعلن وتبلغ إلى المكلفين كما في الضرائب المباشرة ذلك أن الضرائب غير المباشرة تحقق وتنفذ فور حدوث الواقعة كدفع الضرائب على الإنفاق عند شراء السلطة، ودفع الرسوم الجمركية عند دخول البضائع الحدود وهكذا، ولكن لا يمكن أن يكون ذلك بشكل مطلق. فيمكن تطبيق الفصل في بعض الحالات خاصة في المدن والأماكن التي تكثر فيها المعاملات المتشابهة مثل رسوم التسجيل، فيمكن تنظيم القوائم والفواتير من قبل موظفين وقبضها من قبل أمناء الصناديق.

- متى يمكن جباية الضرائب المباشرة ولماذا؟

في أول السنة الميلادية لأن مطرحها ثابتاً ومنظمة غير قابلة للانكماش خاصة للتخمين. أما غير المباشر فتدفع عند حدوث الواقعة.

- من هي الجهة صاحبة الصلاحية في تحديد إجراءات التسليم دون التقيد بالقوانين؟

(وزير المالية).

- ما هي المدة القانونية للمراجعة والاعتراض أمام لجان الضرائب التخلية والقضاء؟

30 يوماً من تاريخ التبليغ.

- ما هي الجهة صاحبة الصلاحية في القيام بالأعمال التالية:

- أصول تحقيق الضرائب والرسوم والتكاليف وجبايتها ومحاسبتها؟ (وزير المالية).
- أصول ترقين الضرائب والرسوم الهالكة والساقطة بالتقادم؟ (وزير المالية).
- أصول بيع الأحوال المنقولة وغير الصالحة للاستعمال والعائدة للجهات المشمولة بنظام المحاسبة للوزارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري؟ (وزير المالية).

- كيف يتم التسديد؟

نقداً لأحد صناديق الخزينة أو الصناديق المعتمدة، أو بموجب حوالة بريدية، أو ما يماثلها، أو بموجب شيك، أو تحويل مصرفي، أو بموجب إشعار الدين العام.

المبحث الثالث

مشكلات تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة والحلول اللازمة لتجاوز هذه المشكلات

عند دراسة الموازنة العامة للدولة لا بد من ملاحظة بعض المشكلات؛ التي تعاني منها موازنة الدول النامية بشكل عام، وعلى هذا سنبحث أولاً هذه المشكلات في البلدان النامية، و ثانياً بعض الحلول المقترحة لهذه المشكلات.

أولاً: مشكلات تنفيذ الموازنة:

إن أهم هذه المشكلات بشكل عام:

1- عدم تخويل الموظفين بالتصرف في الأموال المرصودة في بنود الموازنة المختلفة، إلا بعد الرجوع إلى أعلى سلطة بالوزارة، أو الدوائر المعنية.
وهذا الحرص الشديد على الأموال العامة مرده شح الإمكانات، وقلة الأموال، وكثرة متطلبات الصرف، وتعدد القوى المتصارعة للحصول على أكبر قدر ممكن من تلك الأموال، ومادام الأمر كذلك، فلابد أن تحصر السلطات بإعطاء الإذن بالصرف، أو خلافه بعدد قليل جداً من الموظفين، أو الواقعين في أعلى قمة الجهاز التنفيذي، وذلك حرصاً على تلك الأموال من التلاعب والتبذير، ولكن هذا الإجراء يؤدي عادة إلى الروتين القاتل، وتعقيد العمل الإداري،وعدم مسايرته لمتطلبات الجماهير.
2- البطء الشديد في إنجاز المعاملات المالية: تقع مسؤولية جميع الإيرادات، ومراقبة التصرف فيها على وزارة المالية في الدول النامية، وهذا الوضع يعطي وزارات المالية في هذه الدول صلاحيات لا حد لها على أعمال الوزارات الأخرى، وترجمة لهذه الصلاحيات تقوم وزارة المالية عادة بإصدار كثير من الأنظمة واللوائح المالية، وذلك من أجل تنظيم المالية،والتحكم فيها،وحفظها من الضياع، ويستتبع هذا الإجراء إصدار كثير من الاستثمارات؛ التي يحب أن تعبأ وتعتمد من قبل عدد لا يستهان به من أحد الموظفين قبل التمكن من إجراء أي معاملات مالية مهما صغرت،وهذا يؤدي إلى البطء الشديد في إنجاز المعاملات المالية.
3- التحجر والجمود في إجراءات إنجاز المعاملات المالية، إن القوانين الكثيرة والمتلاحقة بالدول النامية غالباً ما تؤدي إلى كثير من صور الجمود والتحجر في إجراءات إنجاز المعاملات في تلك الدول، حيث تزداد أعداد القوانين،وتتراكم،وتصير بمرور الزمن قوانين متعارضة لا معنى لها ولا هدف،ولكن على الرغم من ذلك يصعب على المسؤولين مراجعتها،أو التخلص منها،أو تبديلها لما هو أحسن.
4- الخوف من تحمل مسؤوليات المصادقة على المعاملات المالية بالدول النامية، وذلك بسبب شح الموارد المالية في الدول النامية، وكثرة أعداد الطامعين فيها؛ مما يجعل من عمليات المصادقة على صرف هذه الأموال عمليات محفوفة بالمخاطر؛لأن أي مصادقة على الصرف تتعارض مع اللوائح أو الأعراف، أو النظم القائمة، أو مشيئة المسؤولين الكبار؛ ربما تؤدي إلى اتهام الموظف المسؤول بالفساد وفقدانه مركزه إن لم تؤد به إلى غياهب السجون ولهذا فإن أغلب

المسؤولين يتهربون من تحمل مسؤولياتهم في هذا المجال، ويصرون على إشراك أكبر قدر من الموقعين على الوثائق المالية؛ كان من الممكن أن يقوم باعتمادها شخص واحد لاغير.

5- عدم التقيد ببنود الصرف المصادق عليها في قانون الموازنة، وذلك لأن وزارات المالية في الدول النامية تعمل على تغيير وتبديل بنود الصرف وترحيل الموارد من بند إلى آخر دون التقيد بنصوص قوانين الموازنات المصادق عليها بوساطة السلطات التشريعية، ليس هذا فحسب بل إن وزارات المالية قد تحرم بعض الوزارات من تسلم المبالغ المخصصة لها والمصادقة عليها في بنود الموازنة وهذا الإجراء يسبب كثيراً من الاضطراب والفوضى في أعمال تلك الوزارات ويؤدي إلى تأخير معاملاتها وفشلها في القيام بواجباتها نحو تحقيق الصالح العام.

6- تخبط المديرين والمسؤولين وعدم رشدهم أثناء تعاملهم مع المبالغ المعتمدة لإداراتهم في بنود الموازنة خلال السنة المالية المقرر أن يتم فيها الصرف.

فهناك اتجاه عام بين المسؤولين،وميل تلقائي نحو تأخير الصرف فيما تحت أيديهم من أموال حتى اللحظة الأخيرة من عمر السنة المالية،ثم بعد ذلك يبذلون قصارى جهودهم في تصريف تلك الأموال قبل نهاية السنة المالية ، يؤدي إلى إساءة استعمال هذه الأموال في كثير من الأحيان، إذ أنها غالباً ما تحسب عن تمويل نشاطات مهمة للدول في بداية السنة المالية،ثم تبذر في الصرف على نشاطات غالباً ما تكون ثانوية غير مهمة في نهاية السنة المالية.

<u>ويمكن رد هذه المشكلات والفوضى إلى سببين:</u>

السبب الأول: الحرص الزائد من جانب الرؤساء والمسؤولين على الأموال القليلة التي تتوافر لهم في بداية السنة المالية فهم يتصرفون فيها بحيطة وحذر خوفاً عليها،وضماناً لاستبقاء بعض الأموال بأيديهم آخر العام تحسباً للطوارئ،وتغطية بنود الصرف غير المرئية.

السبب الثاني: الذي يحدو بالرؤساء والمسؤولين إلى التصرف في الموارد المتبقية تحت أيديهم آخر العام بطريقة متعجلة وشبه عشوائية، فهو معرفتهم التامة بأن مثل هذه الأموال لا بد أن تسحب منهم في نهاية العام المالي، وتضاف إلى الخزانة العامة، ولن يتمكنوا من التصرف فيها بأي حال من الأحوال في العام القادم، وبما

أنهم يعدون أن هذه الأموال تخص وزاراتهم في المقام الأول فإنهم لا يودون فقدانها، بل يقومون بالتصرف فيها بأسرع ما يمكن، وكيفما اتفق في كثير من الأحيان.
وبرغم ما لذلك من دلالات تؤكد على نمو الحس العام بالمصلحة الوطنية، وترجيحها على أي مصالح ضيقة شخصية أو مرفقيه، فإن الدلالة السلبية الأساسية في هذا المقام تتمثل في عدم وجود أي مخططات للعملية التنفيذية، وربما للأهداف الحقيقية، وكل ما هنالك من مخططات وأهداف غالباً ما تكون وهمية يغرض الحصول على اعتمادات مالية بمقادير كبيرة بغض النظر عن أوجه الصرف الفعلية ومن هنا تظل عمليات التنفيذ مقتصرة على المديرين الأكفاء، والنظام الإداري الفعال.
ثانياً: بعض الحلول لتجاوز هذه المشكلات:
بعد دراسة المشكلات التي تعترض تنفيذ الموازنة يمكن الوصول على نتائج أساسية، وهي:

- ضرورة تعديل النظرة السائدة إلى الموازنة العامة من كونها مجرد مدونة تحتوي تبويباً للإيرادات والنفقات العامة لتصبح خطة عمل مالية واقتصادية وسياسية واجتماعية.. إلخ، وذلك من الأبعاد التي تتضمنها عملية التنمية الشاملة, الأمر الذي يستوجب الإحاطة بجميع المتغيرات التي تؤثر في هذه المدونة،أو تتأثر بها جميع العمليات والمراحل المتعلقة بدورة الموازنة.
- وكذلك ضرورة العمل على تحقيق قدر ملموس من التوازن بين جميع الاعتبارات،أو المحددات الفنية والقانونية والسياسية والسلوكية،ويستوجب ذلك, تأكيد أهمية مشاركة المستويات الإدارية المختلفة في إعداد الموازنة العامة،ومتابعة عمليات تنفيذها، مع الحرص على ترشيد هذه المشاركة؛ بصورة تضمن أن تكون مشاركة تعاونية بهدف الوصول إلى نتائج وقناعات مشتركة,وتضمن أن تكون وسيلة مهمة في توضيح السياسات العامة والمشروعات الأساسية،وكيف تلتقي أهداف هذه المشروعات مع السياسة العامة والقناعات الإيديولوجية لدى أشخاص السلطة،والإدارة وبين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بما يضمن حيادية الموازنة العامة سياسيا،وبما يحقق سلامتها فنياً,والتأكيد على أهمية دور السلطة التشريعية في المسألة المالية,وفي الرقابة والمتابعة على عمليات تنفيذ الموازنة العامة، ولضمان قيامها بهذا الدور لابد لها أن تستعين بأجهزة خاصة مؤهلة فنياُ للقيام بهذا الدور، وتطوير قدرات السلطة التشريعية على مناقشة المسائل الفنية في

عمليات إعداد الموازنة العامة وتنفيذها ويمكن ذلك من خلال قيامها بتشكيل جهاز مؤهل فني يرتبط بها مباشرة، وتكون مهمته إعداد التقارير عن كل تلك العمليات، وتقديمها للسلطة التشريعية.

والأهم من ذلك هو ضرورة إعادة تعبئة المديرين وتدريبهم في الإدارات الحكومية بما يضمن الارتقاء بوعيهم السياسي والوطني وبمهاراتهم الفنية، وذلك كأساس لتطوير قدراتهم على إعداد مشاريع موازناتهم بصورة تتسم بالموضوعية والجدية والدقة وعدم التساهل إزاء أي انحرافات ،أو لامبالاة.

هذا بالإضافة إلى أنه في الدول النامية وخاصة، فالفقيرة منها تواجه مشكلات لا تحصى في مجالات إعداد موازناتها العامة وتنفيذها، ولعله من الصعوبة بمكان اقتراح أي حلول عملية لمعالجة كل هذه المشكلات، وخاصة الجوانب المتعلقة بترشيد السياسات العامة والإيديولوجيات المتنافرة، التي تتبعها كثير من الأنظمة السياسية الحاكمة. وكذلك فإنه على الدول النامية في معرض إعدادها، وتنفيذها لموازناتها أن تولي اهتماماً خاصاً لموضوع جمع المعلومات الإحصائية عن نشاطات الدولة المختلفة، وتخزينها للإفادة منها في عمليات التخطيط والموازنة، ويمكن الاستعانة في هذا المجال بأجهزة الحاسب الآلي التي أصبحت رخيصة، وفي متناول الجميع في العصر الحاضر.

والأهم من ذلك هو أن تحرص هذه الدول على إعادة النظر في كثير من القوانين واللوائح والنظم المالية البالية؛ التي لم تعد تساير روح العصر ولا مقتضيات الإدارة الحديثة والتي أصبحت تؤدي إلى عرقلة سير العمل وبطئه وجموده، وكذلك أن يعاد النظر في أولويات بنود صرفها،فلا توجه معظم مواردها نحو تمويل الاستهلاك العاجل،وترضية القطاعات الحكومية غير المنتجة مثل الشرطة والجيوش وقوات الأمن وخلافه، إذ أن ذلك الاتجاه لا يترك قدراً معقولاً من الموارد لتمويل المشاريع الإنمائية، وعليها كذلك أن تحرص على استعمال موازنتها العامة كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة على مستوى القطر،وذلك بتوزيع الموارد المتاحة توزيعاً عادلاً بين مختلف الفئات الاجتماعية،وعدم محاباة الأغنياء على حساب الفقراء،وعدم التمييز لسكان المدن عن سكان الأرياف،والأهم أن تعمل هذه الدول على إشاعة الحرية والعدالة بين المواطنين،وأن تسير على بناء الأجهزة الديمقراطية والمؤسسات الدستورية والشعبية التي يمكن ن تمارس الرقابة اللازمة على أداء الأجهزة

البيروقراطية،وأن تكفل كذلك حرية القضاء،وتمكنه من السهر على تحقيق العدالة،وضمان سيادة القانون،وأن ترفع يدها عن أجهزة الإعلام،وتترك لها قدراً معقولاً من التعبير في حدود قوانين البلاد ونظامها،وذلك حتى تبلغ دورها الرقابي المأمول على الإدارة العامة،وعمليات الإنفاق العام.

-وقبل الوصول إلى نهاية هذا البحث لا بد من التأكيد على بعض المقترحات التي من الممكن أن يتم البحث فيها، وتكون السياسات المناسبة، وهذه الاقتراحات هي:

1- الاقتراح الأول:

يتعلق بالتحسينات الواجب إتباعها في التقانات الخاصة بالموازنة في الواقع، من خلال بذل جهد لتحسين تقانات الموازنة بهدف الحصول على تحليل أكثر كمالاً للمعطيات التي تتضمنها، ويتوجب علينا أن نعطي التعبير، وأن نضع السبب على النحو التالي:

1- إجراءات إعداد الموازنة (العادلة والاستثمارية):

و خاصة طرائق تقديرات العوائد للنفقات العامة، هذه التقديرات يجب أن ترتكز على دراسات فنية وعقلية التي تضع في الحسبان حقيقة الأشياء والتعليلات الخاصة بطلبات النفقات، ودرجة أهميتها التي تستحقها، وهذه النفقات يجب أن تعد بعيداً عن الأحكام التسلطية، أو التأثيرات السياسية.

2- الطرائق ومحتوى التصنيف الموازني:

و خاصة ما يتعلق بالتصنيف الاقتصادي، والتصنيفات الموازنية يجب أن تعد ضمن نطاق قابل للتزويد بالمعلومات حول العلاقات؛ التي تكون بين القياسات الكبيرة والإدارة حسنة أو سيئة، والنتيجة أنه يتوجب عليها أن توضح بشكل صريح العمليات المالية للدولة في الإطار العام لفاعلية الدولة ونشاطها؛ من أجل تحقيق الاختيارات الرئيسية للتطور الاقتصادي.

2- الاقتراح الثاني:

يعد التعاون بين مختلف المرافق الحكومية عاملاً أساسياً لتحقيق أهداف خطة التطوير؛يتوجب إذاً أن تكون الخطة معدة ومنفذة بالتعاون والمشاركة من كل

الجهات المعنية،وقد استطعنا أن نتحقق من خلال بحثنا الشخصي بأنه يمكن أحياناً إعداد مشاريع التطوير من قبل مجموعة من الفنيين، ودون تشارك المؤسسة فيها،وأن يكون لها دور حقيقي.

وأكثر من ذلك فنحن استطعنا أن نتحقق أيضاً من أن بعض مديري المؤسسات لم يدركوا الصعوبات الاقتصادية ،خاصة المالية للبلد.

انطلاقاً من هذا الواقع ليس مدهشاً أن نعرف عدد من المؤسسات العامة استطاعت أن تستقرض من السوق المحلية، أو من الأسواق الأجنبية دون أن تمر على مراقبة الدولة، وأحياناً دون معرفة المسؤولين فيها من أجل ذلك يبدو لنا ضرورياً أن تعرف السلطات العامة حقيقة الواقع الاقتصادي والمالي للمؤسسات العامة؛التي لا زالت تستمر بإعداد خطط الاستثمار الطموحة، دون الوضع في الحسبان جاهزية المصادر المالية.

3- الاقتراح الثالث:

ويتعلق بخطط التطوير، والتي يجب أن تهيأ بعناية فائقة بحيث لا تبتعد عن الحقيقة، وألا تخرج عن الحدود المألوفة، وأن تكون دقيقة ومنسجمة قدر الإمكان. إن خطة معدة بشكل سليم يجب أن تضع في الحسبان الوقائع الفعلية، وهي بالتالي تحدد أهدافاً غير قابلة للتحقيق تتجاوز القدرة الاقتصادية والمالية للبلد.

وعلى هذا يمكن قبول عدد من المشاريع الجديدة حيث الفوائد فيها عالية وسريعة أكثر من متابعة تحقيق المشاريع الجارية الأكثر كلفة، وحيث إنجازها يحتاج إلى وقت كبير..

4- الاقتراح الرابع:

من أجل إقامة تنسيق جيد بين الخطة والموازنة يجب أن تكون مدة الخطة، وتنفيذ الموازنة متطابقتين،وأكثر من ذلك تقديرات الأسعار يجب أن تعلن ليس فقط وفقاً للأسعار الثابتة، ولكن وفقاً للأسعار الجارية،وبالعملة الأجنبية بقصد إعداد تقارير متناسقة بين الموازنة الموحدة للدولة، والخطة، والموازنة بالعملة الأجنبية.

1- يبدو واضحاً أن خطة لا يمكن أن تعد بشكل فعال في حالة أن التوجهات الاقتصادية لم تكن محددة بدقة، هذا مفاده أنه من الضروري من جهة تطوير المحاسبة القومية على الشكل الذي هي عليه في التنفيذ، ومن جهة أخرى

تحسين،وتكملة المعطيات الإحصائية التي تتعلق بمختلف الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية للبلد،وأكثر من ذلك، يبدو حتمياً البدء بجهاز التخطيط في الدولة بتحضير الموازنة الاقتصادية التي تمثل في الواقع الإطار العام للسياسة النقدية والاقتصادية للدولة،وهي وسيلة للتنسيق بين أهداف الخطة،والسياسة المالية.

2- أخيراً لا يمكننا أن ننهي دون أن نشير إلى إصلاح البنى التشريعية،و الإدارية للدولة،وإعادة تنظيمها بالتأكيد على التطوير التشريعي والإداري الذي هو مرآة للمحيط الاجتماعي والسياسي، ولكن يبدو صحيحاً أن الإصلاحات التشريعية والتحسينات النوعية لاختصاص الإدارة العامة تكون فاعلة، وتستطيع أن تقود إلى تحسين أكثر فاعلية، وأكثر جوهرية لعلاقات الموازنة بالخطة في الحقيقة.

-والسلطات العامة يجب أن تأخذ في الحسبان ما يلي:

إن الشيء الفاعل يتجسد في الحقيقة بالانسجام الاقتصادي، وهذا يبدو في النصوص الموضوعية في التطابق الفعلي، وليس بالنصوص الواردة في القانون.

إن ضعف الجهاز الإداري يشكل عائقاً أساسياً للتنفيذ الجيد لمخطط التطوير.

من هذا المنطق يبدو أن هناك حاجة ملحة للإصلاح والتقويم، وإعادة تقويم البنى الإدارية إذا أردنا للإدارة بكاملها في البلد أن تكون على مستوى الطموحات الجسيمة، التي يحملها التخطيط المتعلق بالتطوير، ونحن نعتقد أنه على مستوى الأفضليات، وفي الوقت الحالي يتوجب إعادة التنظيم عن طريق بحث البنى الخاصة بصندوق الدين العام لأن التجربة أثبتت بأن هذا الصندوق لم يكن قادراً على أن يكون الجهاز المركزي لتمويل التطوير لأسباب عدة كنا قد حللناها سابقاً.

-انطلاقاً من هذا الموضوع نحن نرغب المخاطرة في تقدير اقتراح نوعي، وهو يتعلق في الوقع بإنشاء بنك للتطوير في سورية، والذي يستطيع أن يحل محل صندوق الدين العام، وأن يصبح الجهاز الرئيس من أجل تأمين تمويل خطة التطوير.

مثل هذا البنك يستطيع حل الكثير من المشكلات ،خاصة ذات الطابع الإداري والتي تشكل بحد ذاتها قيوداً على تحقيق أهداف الخطط، ويمنع الاستعمال السيئ للأموال العامة، والتصرف التعسفي لموظفي الدولة.

في الصيغة النهائية لهذه الدراسة، يمكننا القول إن عملية التطوير لا تتجسد فقط بالزيادة الاقتصادية؛ إنما هي تستوجب أيضاً إصلاحات في النظام الاجتماعي و البنى الاقتصادية الإجمالية والإدارية للدولة.

-وهذا مفاده أن المشكلة الحقيقية للحكومة في كل مرحلة تتجلى بتثمين نسبة الماضي التي يمكن التسامح بها في الحاضر ونسبة الحاضر؛التي يتوجب علينا تركها لتحل في المستقبل، معتمدين على المستقبل للتطوير؛فإن يجب تنظيم الرغبة في الحقيقة من خلال التوافق الفعال للموازنة مع حقائق أهداف الخطط الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، في إطار ذلك فإن الفكرة الواضحة من قبل السيد: "جان فورستير"، تأخذ مداها: " إذا بدا أنه صحيح وضروري أن نفك اليوم أن كل شيء يصبح ممكناً، فالإنسان يجب عليه أن يذكر على الأقل أنه من الضروري بأن كل شيء ليس ممكناً بشكل فوري، وإن كل شيء لا يمكن أن يصبح دفعة واحدة".

الفصل الرابع

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول:مفهوم الرقابة المالية وأهميته.

المبحث الثاني:أنماط الرقابة المالية.

المطلب الأول:
((الرقابة الداخلية))

= مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي:

أولاً : مفهوم الرقابة الداخلية :

1 - الرقابة الداخلية بمفهومها الواسع .

2 - أهمية الرقابة الداخلية:

أ : طبيعة نظم الرقابة الداخلية.

ب : موضوع الرقابة الداخلية .

ج : ميزات الرقابة الفعالة .

ثانياً: التطور التاريخي للرقابة الداخلية:

أولا - في الشريعة الإسلامية والعصرين الأموي والعباسي.

ثانيا - في التشريع السوري.

ثالثا - تطبيقاتها في عصر الإسلام :

1 - الرقابة الإدارية .

2 -الرقابة الذاتية .

3 - دور بيت المال في مراقبة موازنة الدولة .

المطلب الثاني :

الرقابة الداخلية في فرنسا

أولاً -المراقب المالي :

1 - الوضع القانوني للمراقب المالي .

2 - دور المراقب المالي.

1- بصفته مراقباً .

2- بصفته مستشاراً.

ج - بصفته إعلامياً.

ثانيا - رقابة المحاسب :

1 - رقابة ترتكز على وضع قانوني حقيقي .

2 - رقابة ترتكز على الوضع الخاص للمحاسب .

1- الرقابة التي يمارسها المحاسب كدافع , كأمين صندوق .

2- مسؤولية المحاسب العام .

ثالثا - المفتش المالي العام :

1 - تنظيم التفتيش المالي :

أولاً - اختيار المفتش المالي.

ثانياً - تكوين هيئة التفتيش المالي.
ثالثاً - اختصاصات هيئة التفتيش المالي .
2 - ميدان رقابة التفتيش المالي وآلية الرقابة :
أولاً - اختصاص المفتشين .
ثانياً - آلية الرقابة .

المطلب الأول
الرقابة الداخلية

تعدّ الرقابة عملية ديناميكية مستمرة، تتضمن مجموعة من الخطوات المتداخلة والمترابطة والمؤثرة في بعضها بعض بشكل تكاملي يساعد على إنجاز الأغراض العامة للرقابة ,حيث إن الرقابة ترافق بخطواتها كافة مراحل العملية الإدارية من خلال نظام متكامل للمعلومات والذي سيسمح بتوجيه مختلف الجهود البشرية والمادية والفنية وغيرها من المداخلات؛ لتحقيق أفضل مستويات الأداء المالي والإداري وتطويرها باستمرار, ونتيجة لتوسع مهام الإدارة، وتضخيم الجهاز الإداري، وتعدد الجهات الوصائية وأشكال التدخل في منشآت متعددة , كان لابد من وجود جهاز جديد يجمع بين العلم والفن والمهارة والسلوك المتطور، ويضم أهل الخبرة والاختصاص بمعزل عن الروتين والبيروقراطية وبشكل يكفل أن يكون العمل الإداري متماسك ديمقراطي وعقلاني قادر على الإستجابه. والتكييف السريع مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية من خلال وجود رقابة فعالة تتصف بطابع علمي متقدم ومتطور , تتمتع بحصانة, ويكفل الدستور استقلالها , تضم كفاءات بشرية خبيرة وممتازة وتستطيع محاسبة المقصرين والمهملين، وتقضي على كل أشكال التسيب والانحراف واللامبالاة، وهذا ما توجه إليه السيد الرئيس بشار الأسد بضرورة البدء بالسرعة القصوى بإجراء الدراسات الكفيلة بتغيير الواقع للأفضل ,

من خلال تطوير الأنظمة الإدارية وهيكلتها، ورفع كفاءة الكوادر الإدارية والمهنية وإنهاء حالة التسيب والتهريب من أداء الواجب ومحاربة المقصرين والمهملين, وهذا يتطلب القيام وبالتوازي بتفعيل وتطوير أجهزة الرقابة ودعمها بالإمكانات التي تؤمن حسن، أدائها ومنها الرقابة الداخلية، والتي سنبحث فيها بالتفصيل .

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الداخلية وتطورها التاريخي

إن إعداد الموازنة في الدولة الحديثة على اختلاف أنظمتها أصبح قضية علمية معقدة، تحتاج إلى تقييم دقيق لحاجات المجتمع , ولا يقل تنفيذ الموازنة العامة أهمية عن إعدادها , ويتوقف نجاح الموازنة على ما يمكن أن يرافق هذا التنفيذ من وعي وإخلاص .

من هنا ندرك أهمية الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة، وضرورة تطويرها؛بحيث تساعد على حسن تنفيذ الموازنة العامة، وتحقيق أهدافها.

هذه الرقابة في الأصل يجب أن تمارس من قبل السلطة التشريعية التي أجازت للحكومة الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها؛ للتأكد من حسن التنفيذ إلا أن هذه المهمة تستوجب اختصاصاً وتفرغاً وعلى الغالب هما لايتوافران في البرلمان كما أن إناطة هذه الرقابة بالحكومة أمر غير ممكن؛لأنها هي بالذات موضوع الرقابة وتجمع بين الخصم والحكم , فلابد من إسناد هذه المهمة لجهات ذات اختصاص وتجرد , مستقلة عن السلطة التنفيذية , فمن الدول من عهد بهذه المهمة إلى ديوان المحاسبات , والبعض الآخر أناطها بهيئات مماثلة مثل المراقب العام كمافي إنكلترا والولايات المتحدة , لكن هذه الرقابة وحدها غير كافية؛ فلابد أن تقوم الحكومة برقابة ذاتية تتولاها هيئات إدارية متخصصة , اتقاءً للوقوع في الأخطاء وبذلك نصل إلى

ما يسمى بالرقابة الذاتية أو الإدارية أوالداخلية وبذلك تكون نوعاً من أنواع الرقابة , تمارسها إحدى إدارات وزارة المالية على باقي الأجهزة التنفيذية أو يقوم بها موظفون تابعون للإدارة نفسها؛ التي تجري أعمال الرقابة عليها وتهدف للتنبيه إلى جميع المخالفات، واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها ؛ لذلك ومن أجل توضيح هذا المفهوم الجديد لابد من استعراض مفهوم الرقابة الداخلية ونتعرض بشيء من التفصيل لتطورها التاريخي في الشريعة الإسلامية والتشريع السوري.

- مفهوم الرقابة الداخلية

أولاً : الرقابة الداخلية مفهومها الواسع:

إن الرقابة الداخلية هي التي تتم فيها عملية مراقبة الجهة الإدارية عن طريق جهاز للرقابة الداخلية يكون موجوداً داخل هذه الجهة , وتمنح عادة استقلالاً عن الإدارات الأخرى فيها، بحيث يقوم هذا الجهاز بمراقبة أعمالها وتصرفاتها، وذلك ضماناً لعدم التأثير في الكيفية والإجراءات والأسلوب، الذي يمارسه هذا الجهاز في أعماله، واختصاصه.

كما يقصد بالرقابة الداخلية : الرقابة التي يباشرها الجهاز التنفيذي للدولة من وزارات أو محافظات أو مؤسسات عامة على تطبيق ما تختص بتطبيقه من لوائح,ولعل من أبرز صور الرقابة الداخلية المالية بالنسبة للأموال العامة دور وزارة المالية في عمليات التحصيل والإنفاق في مختلف الوجوه وفقاً لجدول الموازنة، وهو الدور الذي تؤديه بوساطةمندوبيها من مراقبين ماليين ومديري حسابات ووكلائهم , وعلى الرغم من أن مفهوم الرقابة الداخلية يقتصر لدى الكثير من المنظمات على عمليات تدقيق الحسابات، والتأكد من سلامتها ومطابقتها للواقع , فإن هذا المفهوم بدأ يتغير تغيراً جذرياً في الوقت الحاضر بحيث لم تعد تقتصر مهمة المراقب على النواحي المالية فقط، وإنما أضحت تشمل التأكد من درجة تحقيق الأهداف المرسومة للهيئة الإدارية وفحص السياسات والإجراءات ونوعية الإدارة

بما يكفل تقويم كفاءة أداء الهيئة ككل بشكل مستمر, بالنتيجة يمكن أن نعرف الرقابة الداخلية بأنها:

نوع من الرقابة تمارس في موقع التنظيم الإداري, أو تلك الرقابة التي تمارسها إحدى إدارات وزارة المالية على باقي الأجهزة التنفيذية , أو يقوم بها موظفون تابعون للإدارة نفسها التي تجري أعمال رقابة عليها، وتهدف هذه الرقابة إلى التنبيه إلى جميع المخالفات المالية، واكتشاف الأخطاء قبل وقوعها .

ثانياً : أهمية الرقابة الداخلية

1 - طبيعة نظم الرقابة الداخلية :

تعطي الحكومات في كافة أنحاء العالم أهمية كبيرة لتحقيق الحد الأقصى من الكفاءة في تعبئة، وتخصيص، واستخدام الموارد العامة , ولاشك أن نظم الرقابة المالية للإدارة يمكن أن تتصف بالسمات التالية :

أ- تقدمة أداة مهمة للإداريين في الدولة؛ للتحقق من أن الانتفاع بالموارد العامة يتم بكثير من الكفاءة والفعالية , كما أن تسيير العمل الإداري يجب أن يتطلب بالضرورة إيجاد أساليب وإجراءات سليمة للرقابة الداخلية؛ في سبيل تحقيق أهداف الهيئة.

ب- إن نظم الرقابة الداخلية يمكن أن تتضمن كل نشاط مالي ،أو حسابي، أو نشاط يتعلق بالعمليات , كما يجب أن يتضمن خطة الهيئة وكل الأساليب التي يتم التنسيق فيما بينها واللازمة للحفاظ على موارد الهيئة , وتتضمن تقنيات الرقابة وهي التدابير التي تتخذها الهيئة كي تضمن من وجهة نظرها توفر نظام ملائم للرقابة الداخلية .

ج- إن نظم الرقابة الداخلية الإدارية يمكن أن تتضمن عنصرين أساسيين ،هما:

1-الأهداف :تحدد الغايات الواجب تحقيقها , ويجب تحديد أو تطوير هذه الأهداف لكل نشاط داخل الهيئة .

2- الأساليب الفنية : وهي الأدوات التي تتم بوساطتها برامج ونشاطات الرقابة، وتتضمن سياسات معينة، وخطة التنظيم، وإجراءات مادية محددة ودقيقة للحصول على المنفعة القصوى بأقل جهد ممكن .

2 : موضوع الرقابة الداخلية .

يمكن أن يصمم نظام الرقابة الداخلية في الوحدة الإدارية في نطاق القواعد التالية :

1- التحقق من صحة وسلامة وحدة الحسابات، وتقويم درجة دقة، وصحة المعلومات الإدارية .
2- والميزانيات التقديرية .
3- التحقق من مدى مراعاة وتطبيق أحكام القواعد القانونية واللائحية السارية المفعول .
4- فحص مدى تطابق نشاطات الهيئة مع السياسات، والأهداف، والإجراءات المحافظة على موجودات الهيئة، وضمان سلامتها والحيلولة دون إصابتها بالضرر والخلل والسرقة .
5- تقويم درجة كفاءة الأداء الإداري؛ بما في ذلك الاقتصاد والكفاية في استخدام موارد الإدارة .

ثالثاً: ميزات الرقابة الفعالة :

لابد من وجود نظام محدد المعالم للرقابة , وليكون نظام الرقابة في الهيئة ذا كفاءة وفعالية في تحقيق الأهداف الموضوعة، فيجب مراعاة النقاط التالية:

1- أن يكون نظام الرقابة في الإدارة مبسطاً قدر الإمكان خالياً من التعقيد متناسباً مع احتياجات وقدرات الأفراد؛ الذين يقومون بعملية الرقابة.
2- أن يساعد الرقابة في الوصول إلى نتائج تصحيحية للانحرافات التي يتم اكتشافها .
3- أن يكون نظام الرقابة للإدارة اقتصادياً؛ من حيث تعدد قواعد الرقابة المطلوبة .
4- أن يقدم نظام الرقابة للهيئة معلومات مفيدة ومفهومة بالوقت المناسب .
5- أن يكون نظام الرقابة الداخلية مرناً قدر الإمكان ومتناسباً مع حجم أعمال ونشاط الإدارة .
6- أن يكون نظام الرقابة ذا نظرة مستقبلية يتنبأ بحدوث الانحرافات والأخطاء قبل وقوعها؛ فعلاً من خلال الأساليب والإجراءات التي يتضمنها .

- آلية الرقابة:

جاء في البند /52/ من بيان سدني للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية مايلي :

1- القواعد والإجراءات تعتبر عنصراً مهماً، ووسيلة لازمة لتسهيل قيام الإدارة بمسؤولياتها ومهامها بكثير من الدقة والوضوح , ولا يمكن لعناصر الرقابة الداخلية القيام بمهامها مالم تستند بصورة ثابته إلى قواعد الرقابة الداخلية .

2- قواعد الرقابة الداخلية تعتبرا لأساس الذي تستند إليه في إعداد وتصميم قواعد الاتصال؛ التي يتم من خلالها تدفق المعلومات .

3- تقويم الإجراءات والمعلومات هو تقويم للرقابة الداخلية بشكلها الواقعي الملموسمهماً، وتعبير فعال عن مدى كفاءتها .

- التطور التاريخي للرقابة الداخلية:

أولاً : في الشريعة الإسلامية والعصرين الأموي والعباسي:

1 - في الشريعة الإسلامية :

تعدّ العقيدة الأساس الأول في الإسلام , وتتطلب من المسلم الإيمان الكامل.

ولقد تطورت فكرة الرقابة بشكل عام في الإسلام، وبشكل خاص الرقابة الداخلية, وكان هذا التطور على الشكل التالي :

- ما ورد في السنة النبوية من أحاديث وتوجيهات الرسول (ص) , نستخلص أن عقيدة المسلم تجعله يراقب نفسه مراقبة ذاتية، تمنعه من أن يأخذ أموال الدولة بغير حق، وتجعله يؤدي حق الدولة دونما رقيب
- في عهد الخلفاء : سار أبو بكر الخليفة الأول على نهج الرسول (ص) ولم يعدل أو يغير أي شيء, وفي عهد عمر اتسعت رقعة الدولة، وزادت مواردها؛ مما تتطلب رقابة أشد, لذلك تميزت مرحلة عمر بن الخطاب عن سابقتها بمايلي :

إنشاء ديوان بيت المال , وكان عمر يعتمد في رقابته لعماله ومحاسبته لهم على وسائل كثيرة، منها :

1- إحصاء ثروة ولاته قبل توليهم الولايات .
2- حسن نظام المقاسمة أو المشاطرة : فقاسم ولاته على أموالهم ما كان منها بجاه العمل.
3- بث الرقباء والعيون.
4- إرسال المفتشين .
5- الالتجاء إلى الحيلة لمراقبة عماله .
6- دخول الولاة والعمال نهاراً إلى بيوتهم , حتى لايمكن إخفاء مايحملون .
خ- تقييم الأداء كوسيلة من وسائل الرقابة .

وأخيراً التفتيش بنفسه, متفقداً لعماله , مستمعاً لأحوال الرعية وأصحاب الشكاوي .

2ً - في العصر الأموي :

كان قيام الدولة الأموية بداية لمرحلة جديدة من مراحل تطور الرقابة المالية في الإسلام ,حيث بدأت الدواوين والأجهزة الرقابية على الواردات والنفقات , وظهرت بعض الشخصيات الرقابية التي أرست قواعد الرقابة على المال العام (معاوية بن أبي سفيان)، وأهم الدواوين التي نظمت الأموال في ذلك الوقت ديوان الخراج، وديوان المستغلات، وفي هذا العصر تم إرساء قواعد عديدة في موضوع الرقابة المالية، منها :

1- تدعيم القواعد المستقرة في عهد الرسول (ص) والخلفاء رضي الله عنهم .
2- إنشاء دار الاستخراج للتحقيق مع العمال والولاة عند عزلهم،واستعمال القوة منعاً لانتشار الفساد.
3- ظهور نظام رفع التظلمات، وتحديد يوم للتظلمات كان أساس لنظام ولاية المظالم .
4- ظهور بعض المحتسبين، وكان ذلك بداية لنظام المحتسب في الإسلام.

3ً - في العصر العباسي :

بدا الاهتمام واضحاً بالوظيفة الرقابية لأهميتها ودورها في ضمان العدل والأمن والازدهار والحفاظ على حقوق الشعب المالية, وبعد سقوط الدولة الأموية تولى العباسيون الدولة الإسلامية، الذين أحدثوا تقدماً في النظم الإدارية للدولة , وأن الباحث في تاريخ هذه الدولة يجد من الدواوين والنظم ما يصنع نظاماً متكاملاً محكماً للرقابة على مصروفات الدولة وإيراداتها , وكان من أهم الدواوين : (ديوان الخراج

– الزمام- الجند- العطاء- ديوان الموالي والغلمان- ديوان زمام النفقات – المنح والمقاضاة- ديوان الأترعة للإشراف على القنوات والجسور وشؤون الري) .
ويعدّ ديوان الزمام من أعظم الدواوين التي أدخلها الخليفة المهدي, ويقصد به رجل واحد جمع الدواوين بديوان واحد , أما ديوان السلطنة فيمثل سلطة الرقابة والإشراف، وكاتب هذا الديوان يراقب أعمال الدواوين الأخرى , وكانت أعماله تتناول الأمور التالية:

1- حفظ الرسوم والقوانين العادلة .
2- استيفاء الحقوق ممن وجبت عليه .
3- إثبات وقوع الخراج والنفقة .
4- محاسبة العمال .
5- إخراج الأموال مما يثبت بالقوانين العادلة.
6- تصفح الظلامات يختلف باختلاف المتظلم .

وأنشئ في هذا العصر(والي الحسبة) ويقوم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر, والإشراف على المبايعات , ومنع الغش , وكان على والي الحسبة أن يلازم الأسواق من وقت لآخر, ويطلع على أخبار الناس لمنعهم من الغش أو التدليس , وتمتعت الحسبة بسرعة الفصل في الأمور, وإيقاع العلاج المناسب , وكان من صلاحيات والي الحسبة المحافظة على الدين والنفس والعقل والمال، ومن اختصاصاته :

1- إجابة دعوة من استعان به لرفع الظلم عنه .
2- مراقبة موارد بيت المال وجمع الزكاة ولو قهراً .
3- مراقبة إنفاق بيت المال لمنع الإسراف والإنفاق غير المشروع .

اختصاصات الحسبة يقوم بها الآن عدة جهات (نيابة عامة- مجلس دولة- الشرطة- مختلف الوزارات والإدارات) ... بذلك نجد أن المحتسب يقوم بأعمال الرقابة بطريقتين :

1- الطريقة الأولى : والتي رفع أعلامها الرسول (ص) حيث تقيم المراقبة على المحبة والعدل , وتقوم على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر دون استخدام القوة .

ب -الطرقة الثانية : والتي تقوم على الحزم والعقاب , اتبعها والي الحسبة حين انتشر الإسلام، واتسعت رقعة الدولة الإسلامية، وذلك للكشف عن المتلاعبين بأموال

الدولة ومصالحها , فولاية المحتسب هي وظيفة اجتماعية، لايستغني عنها مجتمع يطمح لنفسه بتحقيق الكمال والإصلاح.

ثانياً : في التشريع السوري:

اقتصرت الرقابة في القرن التاسع عشر على الناحية المحاسبية للموازنة, حيث تمثلت المرحلة العملية لتنفيذ الموازنة من خلال صرف النفقة وتصفيتها , وكان لابد من توسيع إطار الرقابة المالية لتشتمل على الموظف الإداري والتنفيذي معاً .

ولقد تطور أسلوب الرقابة على تنفيذ الرقابة العامة في القطر العربي السوري بشكل ملموس من المرسوم التشريعي رقم /93/ لعام 1967 , حيث تم بموجبه إحداث الجهاز المركزي للرقابة المالية , الذي وسع مجال الرقابة، فجعلها رقابة اقتصادية على حسن الأداء إلى جانب كونها رقابة مشروعية، وكانت الرقابة قبل هذه المرحلة مقسمة لرقابة إدارية ورقابة قضائية .

-لذلك سنقوم بدراسة الرقابة الداخلية في سورية من خلال الرقابة الإدارية، وبذلك نقسمها إلى مرحلتين :

المرحلة الأولى - مرحلة الرقابة قبل عام (1967م) :

أحدثت هذه الرقابة في سورية منذ عام (1923)م بموجب قرار المحاسبة العامة، وبقيت فرعية دون تعديل حتى عام (1947)م ملاك وزارة المالية الذي نظم أسس وطرائق جديدة للمراقبة .

وكانت هذه الرقابة مقسمة إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية , أما الرقابة الإدارية فتعطي وزارة المالية صلاحية تدقيق جميع وثائق الصرف الثبوتية المتعلقة بالنفقات العامة، وتأدية هذه النفقات، وذلك

بوساطةأجهزة إدارية مالية أربعة، هي:

1- مديرية الرقابة والموازنة في الإدارة المركزية لوزارة المالية وتتولى مايلي:

آ- تدقيق جميع المراسيم والقرارات المتضمنة عقد نفقة باستثناء ما يخضع منها لتأشير مسبق من قبل ديوان المحاسبات .

ب-مسك دفتر نفقات الموازنة التي تسجل فيه جميع النفقات على أقسامهاوفصولها ومواردها .

ج- منح السلف إلى المعتمدين ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في الموازنة .

2- رقابة محاسبي الإدارات العامة : وتلحقهم وزارة المالية بالمؤسسات والإدارات العامة , فالمحاسب هو الذي يؤمن معاملات التصفية والصرف والمحاسبة، وكل معاملة تنشأ عنها نفقة على الخزينة يجب أن تحمل توقيعه , وقد منح محاسبو الإدارات العامة في سورية صلاحيات واسعة تخولهم حق رفض صرف أي نفقة مخالفة للقانون، فالمحاسب لايراقب مرحلة الصرف فقط، بل يراقب النفقة في مراحلها المختلفة .

3- رقابة مدير الخزينة المركزية ورؤساء الخزينة : أوامر الصرف الصادرة عن آمري الصرف الأساسيين أو القانونيين لاتصرف فعلاً إلا بعد التأشير من قبل آمري الدفع أي مدير الخزينة المركزية بدمشق ورؤساء الخزينة في المحافظات , فمدير الخزينة يقوم بتدقيق أوامر الصرف والأوراق الثبوتية , تؤازره بذلك شعبة نفقات الموازنة، وله أن يرفض صرف النفقة على الرغم من أنها قد اجتازت بسلام مراحلها الثلاث عقد- تصفية- أمر بالصرف .

4- رقابة هيئة المراقبين الماليين : وتتولى هذه الهيئة تدقيق جميع معاملات الوزارات والنفقات لدى الدوائر المالية في المحافظات، ولدى محاسبي الإدارات العامة .

المرحلة الثانية : مرحلة مابعد عام (1967) م

طرأ تطور كبير على الرقابة في سورية نتيجة الإصلاح المالي الذي شهده القطر بصورة عامة , وبصورة خاصة الأحكام التي نص عليها قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية، فألف ديوان المحاسبات بصورة فعلية عام (1968) م, وتشكل الجهاز المنوه إليه محدثاً بذلك هيئة الرقابة الداخلية موحدة تضم ماكان يعرف بديوان المحاسبات، والتفتيش المالي، ومفتشي الحسابات , كما وتقوم وزارة المالية بصورة رئيسة في الرقابة الداخلية في سورية على تنفيذ الموازنة , فهي مسؤولة عن مراقبة تنفيذ الخطط المالية, وتنظم بالتعاون مع الجهات المختصة الأصول المتعلقة بقطع حسابات الخطة الاقتصادية تمارس وزارة المالية على

الأجهزة الحكومية رقابة مالية واقتصادية؛ دائمة بقصد المحافظة على الأموال العامة،وتأمين استعمالها على الوجه الأكمل , وتكشف عن الأخطاء والمخالفات المرتكبة، وتعمل على محاسبة المسؤولين عنها, وتقوم وزارة المالية بسائر أعمالها الرقابية عن طريق محاسبي الإدارات المنتشرين في مختلف الوزارات والإدارات في شتى أنحاء القطر , وعن طريق بعض مديريات الإدارة المركزية بوساطةالجهاز المركزي للرقابة المالية , وهو الأهم والتابع للوزير مباشرة .

الرقابة الداخلية وتطبيقاتها في عصر الإسلام.

تتفق التشريعات المالية ومنها التشريع المالي الإسلامي من أجل المحافظة على المال العام بضرورة رقابة بنود الميزانية العامة , طبقاً لما هو مرسوم بالخطة، وما هوأكثر تحقيقاً للعدالة،وتتمثل الرقابة الداخلية في الفكر المعاصر عند مراقبة وزارة المالية على مختلف الوزارات والمصالح عن طريق القسم التابع لها في كل وزارة،وقد تكون هذه الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة،أو لاحقة عليها .

وقد نفذت هذه الرقابة في صدر الإسلام مع بداية الفتوحات في أواخر عهد الرسول (ص) حيث كان يقوم بنفسه بهذه المراقبة , ولكن باتساع نطاق الدولة الإسلامية دعت الضرورة إلى إنشاء دواوين لضبط الأموال العامة التي كثرت حينذاك، لذلك سندرس الرقابة الداخلية على الموازنة العامة في الشريعة الإسلامية من خلال الفقرات التالية :

1 -الرقابة الإدارية: تباشر من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية،عن طريق أجهزتها في الوزارات والأقسام الإدارية المختلفة , وتنقسم إلى رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة , ولاحقة تتناول الوقائع المالية المنفذة .

وقد أرسى المشرع الإسلامي قواعد الرقابة الإدارية على الموازنة العامة، والتي يمارسها الإمام، وتستند قواعد هذه الرقابة إلى الأصول والمبادئ الشرعية للحكم غايتها المصلحة العامة .

لذلك على الخليفة مراقبة عماله ومطالبتهم برفع الحساب إليه، ويصدر لهم توجيهات وتعليمات مالية ويراقب تنفيذها فلقد باشر الرسول (ص) بنفسه هذا العمل، وسار من بعده الخلفاء الراشدون وخلفاء بني أمية وبني العباس متبعين وسائل متعددة (مراقبة مباشرة , إرسال مفتشين ورقباء وتقارير ومعاقبة المخطئ لردع غيره، ومكافأة الممتاز على حسن إخلاصه للعمل).

ولابد هنا من الإشارة إلى أساليب الرقابة الإدارية على الموازنة العامة للدولة الإسلامية بما يلي :

آ- الرقابة المحاسبية : أي محاسبة الولاة والجباة في الجباية, والإنفاق , وبالإقرار أو الرفض والعقوبة بالعزل، وهذه سنة الرسول(ص) للحاكم من بعده في المحاسبة والرقابة .

وقد أرست السنة النبوية قواعد لمحاسبة العمال، وفيها الجباية والنفقة وبالثناء والثواب والعقوبة والإثم، فمنع الشطط في استغلال النفوذ والإساءة في الجباية والتبذير والإسراف بالإنفاق وقبول الرشاوى، وقد اقتدى بسنته(ص) الصحابة في المحاسبة والرقابة، كما في عصر الخليفة عمر بن الخطاب حيث استحدث وظيفة المحاسب العام للرقابة على العمال ومحاسبتهم , وتشمل الرقابة المحاسبية إنفاق العمال والولاة من واقع المظهر الخارجي وضرورة تقديم إقرارات دورية عن أعمالهم إلى كاتب الديوان للتأكد من السلامة .

ب- الرقابة النصحية : يمارسها الحاكم أو الوالي بالاستماع والاستفسار من العامة عن أخبار وسير الجباة, وقد أرست السنة النبوية قواعد هذه الرقابة, فقد كان الرسول (ص) يستفسر من الصحابة والوفود القادمة من المدينة عن الجباة، ويأخذ بنصائحهم .

-2الرقابة الذاتية : وتعني رقابة الضمير، وتنفرد بها المالية العامة الإسلامية, وأساسها مخافة الله، وسندها حمل الأمانة، والقيام بأعبائها، ومبررها رضا الخالق وهدفها حسن التصرف والعبادة , فلا مجال لرقابة الضمير في المالية الاشتراكية، أو الرأسمالية لأن السند الرئيسي لها المادة فقط وليس الروح والأخلاق ورقابة الضمير أفضل رقابة وأنجح وسيلة في المحافظة على الأموال العامة في الموازنة العامة ليفيدها صفات التقوى والقدرة في تحمل الأمانة في التصرف المالي، وأنجح قيد يقيد الإنسان به نفسه من شطط الهوى في التصرف بالأموال العامة.

3- دور بيت المال في مراقبة موازنة الدولة :

كان الغرض من إنشاء بيت المال ضبط إيرادات الدولة، ونفقاتها، ومحاسبة القائمين على هذه الأموال، وكان له فروع في مختلف الأقاليم الإسلامية , ولبيت المال الإسلامي وسائل عديدة في مراقبة موازنة الدولة منها:

1- الحسابات في ديوان بيت المال تقوم أساساً على مستندات الإيرادات والمصروفات، وهي (رسائل – وصولات – استمارات)
2- ضرورة إثبات جميع المستندات المؤيدة للإيرادات والمصروفات في الديوان، مع التأشير عليها بعلامة خاصة تفيد ذلك .
3- تسجيل كل من الإيرادات والمصروفات لضبط حساباتها، وإمكانية مراجعتها بسهولة ووضوح، مع بيان التأخرات والمستحقات.
4- عمل حساب الإيرادات والمصروفات، وآخرللمقبوضات والمدفوعات يساعد على معرفة الإيرادات المستحقة لإمكان مراقبتها، واستخلاص المصروفات التي لم تدفع .
5- قيام موظفي ديوان بيت المال بأعمال المراجعة (مراجعة جميع مفردات الحساب- مراجعة الحوا صل فقط , المراجعة الشاملة التي يقوم بها الناظر والمباشر).
6- عمل حساب يومي لضبط المصاريف من الأموال والغلال،مع وجود كشوفات بالإيرادات والمصروفات مقارنة لكل ثلاث سنوات حتى تسهل عمليات المراقبة.
7- القيام بترحيل قيود اليومية إلى الجريدة / دفتر الأستاذ/ لبيان المستحقات والمدفوعات المقدمة والديوان المعدومة والحسابات الشخصية و .....

أخيراً: عمل حسابات ختامية في نهاية كل سنة على شكل ميزان،يتوازن جانباها دلالة على صحة الحساب،إضافة إلى مراجعة داخلية فعالة مما يكفل أحكام مراقبة موازنة الدولة .

وبذلك نجد أن أساس الرقابة في الشريعة الإسلامية هو الوازع الديني الذي يتمتع به على الأقل كافة رجالات الدولة الإسلامية، وأساسها الضمير المتيقظ المتصل مع الذات الإلهية , متخذين رسول الله (ص) قدوتهم في كل ما يتعلق بأمر دينهم، ودنياهم .

المطلب الثالث :

الرقابة الداخلية في فرنسا

يمارس الرقابة الداخلية أشخاص أو هيئات تنتمي للإدارة نفسها , وهي كل رقابة تقع على الضرائب والنفقات، وكذلك على الإدارة الموازنية أو الاقتصادية، وهذه الرقابة يجب أن تستجيب لأهداف ومتطلبات الإدارة , وأن تعالج عدم التوازن الحاصل لصالح الرقابات الخارجية في الإدارة, واتقاء الأخطار والمخالفات قبل وقوعها . هذه الرقابة تستجيب إلى متطلبات واضحة فنية :

حماية الأموال العامة – وصاية الإدارات العامة المستقلة – أبحاث معمقة عن التنظيم وسير عمل الخدمات العامة . ونبين أن هذه الرقابات فعالة؛ لأن أعضاءها متعلقين كثيراً بخطة التنفيذ؛ لذلك تملك القدرة على اكتشاف المخالفات، وإعطاء التوجيهات من أجل الوصول إلى الأهداف المنشودة وتتميز هذه الرقابات بمظهر عام يمس نشاطات الإدارة وأصالتها؛ فتنتج مجموعة من الميزات حسب رأي بيزان:

1- ترتبط وظيفياً بوزير المالية .
2- تشارك وبشكل ضيق في تنفيذ الموازنة .
3- تهتم قبل كل شيء باتقاء المخالفات .
4- لا تتخذ عقوبات , ولكن تستطيع تجميد بعض العمليات غير النظامية . إن عملية الرقابة الداخلية حسب رأي (لاليمير) لا تتضمن عقوبات , وتنص بكل بساطة على ممارسة حق الفيتو الذي يمنع تنفيذ عملية موازنية , أو أن تنحصر في أعلام رؤوساء الموظف الإداري أو المحاسب وبشكل استثنائي , يمكن لوزير المالية أن يخضع إلى المجلس التأديبي للمخالفات المالية، ومخالفات الموظفين الإداريين إن أغلب البلدان تفهم الرقابة الداخلية كرقابة على الإدارة الموازنية والاقتصادية تحت الأشكال القانونية النظامية, أو الفرص المناسبة, فإجراءات الرقابات الداخلية تربط السلطات المتعلقة بوزير المالية، وتقع تحت سلطته كل الرقابات الداخلية .

-المراقب المالي:

إن إيجاد رقابة النفقات الملزمة , هو إظهار قيمة وجهة النظر المالية في القرارات الإدارية ؛ لأن فحص المراقب المالي يقع على التحقيق من الخرق المباشر للقانون المالي , ولأن الرقابة تقع على النتائج التي يمكن أن تسببها الإجراءات المقترحة، على الأموال العامة . في الواقع يجب أن لايكون للاقتراحات انعكاسات على الموازنة المقترحة ومع ذلك يوجد غالباً التباس بين المهمة القانونية للمراقبين، وحقل تطبيق السلطة القانونية في رفض تأشيرة مرورهم؛ لذا فقد أقام المراقبون الماليون قسماً كبيراً من سلطتهم الأخلاقية على هذا الالتباس والذي فضلاً عن ذلك , يعطي الشرعية لمهمتهم كمستشارين ماليين على اقتراحات التعيين، ويستخدمون الرفض بشكل معتدل بالنسبة للنتائج المالية غير المتوقعة ,ويفضلون عليه التأشيرة المؤجلة , أو أحياناً التأشيرة مع المراقبة؛ لذلك يجب دراسة مايلي :

أولاً : الوضع القانوني للمراقب المالي:

إن فكرة تنفيذ الموازنة للدولة ليست جديدة في فرنسا فمنذ الإمبراطورية الثانية يفكرون بمنح وزير المالية الدور الرئيس في مادة رقابة تنفيذ الموازنة , وفي بداية الجمهورية الثالثة انتقد هذا الإجراء كثيراً . وفي عام 1980م أسست في داخل كل وزارة , دائرة حسابات للنفقات المعينة , يقودها شخص يوضع تحت سلطة الوزير , حتى يقوم بمراقبة كل العمليات المالية المنجزة على مستوى الوزارة .

منهم من انتقد هذه الفكرة ومنهم من أيدها، فكانت الآلية كالتالي : كل اقتراح للخدمات التي تؤدي إلى نفقات جديدة , يجب أن يتلقى تأشيرة المراقب قبل أن يقترح لموافقة الوزير, ولا يستطيع المراقب أن يرفض تأشيرته إلا في ثلاث حالات :

1- حالة تقييد سيئ للنفقة .
2- حالة عدم توفر الاعتماد .
3- حالة خطأ مادي في التقويم .

وبتعبير آخر: إن دور المراقب هو أن يضمن ذلك لوزيره الوطني , وليس له فقط أن يحترم القوانين الأساسية للأموال العامة , مع ذلك وجد البرلمان أن دور مراقب

النفقات المعينة غير كافٍ , وهو السبب الذي من أجله قرر أن يدعمه , وقد ترجم دور تدعيم المراقب بثلاثة إصلاحات مهمة :

1- يرتكز على جعل وزير المالية يتدخل في إجراء تسمية المراقب .
2- يكلف المراقب بالتحقق من تطبيق كل الأحكام المالية، وأن يكون تنفيذ الموازنة مطابقاً لتصويت البرلمان .
3- وينحصر في إنشاء تأشيره الأمور في الدفع وفي التوكيل .

وبمجيء الحرب العالمية الثانية انجرت فرنسا إلى ديون كثيرة، الأمر الذي ترجم تدعيم الرقابات الحكومية، لذلك قرر البرلمان بوضع مراقبي النفقات المعينة تحت السلطة مباشرة والمحددة لوزير المالية ويعينون بقرار منه، وجاء المرسوم الصادر في 23/كانون الثاني لعام /1956/م ليؤكد على الوضع القانوني للمراقبين الماليين، وهو إدارة دائرة المحاسبة، ورقابة النفقات المعينة , وممارسة الرقابة المالية على المكاتب الإدارية والهيئات الخاصة التي تستفيد من دعم حكومي،حيث تقسم هذه الهيئات لقسمين:

1- قسم أول : يتضمن درجة واحدة .
2- قسم ثاني : يتضمن ثلاث درجات .

اختار المراقبون الماليون من بين قضاة ديوان الحسابات الذين درجتهم مستشارمقرر،ومن بين المفتشين الماليين,ومن رؤساء الأقسام ومن المدراء المساعدين , ونواب المدراء في الإدارة المركزية لوزارة الاقتصاد والمالية،المدراء المدنيين من الدرجة الأولى في نفس الوزارة , وأخيراً مراقبي الدولة .

ثانياً: دور المراقب المالي:

يظهر هذا الدور في كل إدارة بمظهرين مختلفين :وضع تأشيرته على إجراء يؤثر على تعيين النفقة , وبعد ذلك يبدي رأيه: كل اقتراح خاضع إلى رأي أو توقيع وزير المالية يجب أن يرافق برأي المراقب؛ لتمكين الوزير من أخذ القرار وهو على معرفة كاملة بالأمر،وقد أكدت المادتين الرابعة والخامسة من القانون الصادر في /10/آب /1922/ على أداء المراقبين الماليين لمهمة الرقابة – الاستشارة المالية – الإعلام، والتي سنبحثها بالتفصيل .

أولاً- صفته مراقب :

وهو دور مهم بسبب أصالته وفعاليته, ويقوم على التعيين والأمر:

1- دوره أثناء عقد النفقة : تقع التأشيرة على الاستمارة، وتترافق بالوثائق الرسمية التي تحدد موضوع النفقة؛ فيجب عليه أن يفحص (صحة العملية الموازنية , قانونيتها , عائديه النفقة إلى باب الموازنة , تنفيذ الموازنة ,توفرالاعتماد ,صحة تقييم النفقة , تطبيق الأحكام على الصعيد المالي .....الخ) والمراقب المالي إما أن يعطي التأشيرة, وإما أن يرفضها وإما أن يعطيها مع تحفظ وفي هذه الحالة : إن تعيين النفقة يمكن أن تحدث؛ لأن العملية حكم عليها أنها نظامية ومطابقة للقوانين , وإذا كانت النفقات التي تعرض للتأشيرة مخالفة للقوانين , فإن على المراقب رفض إعطاء الإجراء الشكلي . فهو لايرفض تأشيرته إلا في حالة المخالفة وليس إذا قدر أن النتائج المالية للتعيين يمكن أن تؤدي إلى أضرار بالنسبة للأموال العامة خاصة أن البرلمان يعطي لرفض التأشيرة سمة الخطورة الحقيقية .

2- في مرحلة الأمر بالدفع : بعد تعيين النفقة يجب على الوزراء أن يبينوا ديون الدولة , ثم إيفاء الدين والأمر بالدفع , والأمر: هوقطع النفقة من الاعتماد التشريعي , مع إعطاء أمر إلى المحاسب بتسديد الدين .

-أما دور المراقب المالي حسب رأي ديفرجيه فهو محدود هنا , وينحصر في التحقق من صحة الأمر، بمعنى أن وجود نفقة معينة لمبلغ مقابل. ولكن في هذا الخصوص يمكن أن يتحقق أيضاً من أن التأشيرة قد أعطيت في خطة التعيين ,وفي حالة التعيين دون تأشيرة , فإنه يرفض الأمر, بالنسبة له تظهر تأشيرة الأمر بهذا الشكل , وككل فتأشيرة التعيين تلعب دوراً أساسياً لأنه عندما تعين النفقة , يجب أن يكون مصيرها الدفع .

ثانياً : بصفته مستشار :

إن صفة ممثل وزير المالية تسمح للمراقب المالي أن يلعب دور المستشار، ودور المراقب العام في تنفيذ الموازنة،وذلك بإعطاء رأيه المبرر على مشاريع القانون أو مراسيم ,عقود, قرارات وغيرها واقتراحات الموازنة, وطلب الاعتمادات الإضافية،وعليه أن يربط رأيه بالإضبارة الموجهة إلى هذا الوزير،ومن أجل ذلك يطلع على كل الوثائق والمعلومات المفيدة , ويتوصل المراقب في نهاية المناقشات

المستفيضة مع الوزير عاقد النفقة إلى اتفاق معه،ويصبح عندئذٍ المدافع والمحامي لهذا الوزير أمام وزير المالية،وليس رقيبه.
حسب رأي ديفرجيه : رأي المراقب المالي ليس له أي قوة قانونية بنفسه خلافاً لتأشيرته , فيعبر عن رأيه على إجراء مطروح للبحث, وهذا الرأي يوجه إلى وزير المالية الذي يمكنه أساساً أن يمارس توقيعه، وهو على اطلاع على الأمور. والرأي بنظره لايحدد بمسألة القانونية على عكس التأشيرة، فهو يقوم على مسألة مناسبة الإجراءات المطروحة .
ثالثاً : بصفته إعلامي : يعد المراقب المالي تقريراً سنوياً يعرض فيه النتائج الجارية , على كل باب من الموازنة على خط جباة, ويشير إلى الملاحظات الرئيسية التي أنجزها خلال السنة , أثناء ممارسته رقابته .
أشار بيزان إلى أن المراقب المالي يستطيع أن يعلم , بعد موافقة وزير المالية المقررين الخاصين في الجمعيتين (الوطنية + الشيوخ) من تنفيذ الموازنة لهذه الغاية , يطلعهم على الأوضاع الفصلية والسنوية لمحاسبة النفقات المعينة؛ الذي هو مسؤول عنها ففعالية الجهاز مرتبطة بشكل واسع بفعالية رقابة الملاكات.
تعتبرا لموازنة المالية مقبولة بشكل سيء من قبل الموظفين أولاً؛ لأنه تبقى قاسية،ويمكن أن تقحم الشرف، وثانياً لأن امتدادها إلى المواد لاتظهر أنها ناجمة عن القانون الصادر في عام /1922/م.
حتى المراقبين الماليين أنفسهم لأنهم لايدخلون في أي سلم وظيفي, الشيء الذي يتركهم أحراراً في حركتهم , وزيادة على ذلك يشارك المراقبون في تنظيم الموازنة حسب أشكال محسنة , وبالتالي يلعبون دوراً أساسياً في تطبيق توجيهات رئيس مجلس الوزراء بفضل رفض التأشيرة .
إن الآخذين بالإدارة العامة الجديدة يشجعون تحويل المراقبين الماليين إلى مراقبين إدارة , ولكن هذا احتمال خطير؛ لأن الضغوط الموازنية تقود الدولة إلى فرز مؤسسة رقابة أولية جديدة تطلب تدعيم رقابة المحاسب في زمن الدفع ,وكذلك العقوبات المتخذة ضد الإداريين .
<u>في الختام :</u> إن مستقبل الرقابة المالية المركزية مرتبط بمستقبل الإدارة الحكومية , ويجب أن يدرس ويرتكز على جدلية المسؤولية والفعالية , ويجب أن نقول : إن الإصلاحات الممكنة واسعة جداً.
رقابة المحاسب:

آخر مرحلة في إجراء النفقة العامة هي الدفع ,الفعل الذي بوساطتها تتحرر الهيئة العامة من دينها , بينما آمرو الصرف يقومون بالتعيين والتصفية والأمر، فإن الدفع لايمكن أن يتم إلا عن طريق المحاسب العام .

يقوم المحاسب أولاً برقابة قانونية الأمر أو صحة التفويض الذي يتلقاه من آمر الصرف ,هذا النظام في التنظيم المالي هو ثمرة مبدأ فصل آمري الصرف عن المحاسبين .

أولاً : رقابة ترتكز على وضع قانوني حقيقي:

مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية :

تنفذ الموازنة بوساطةزمرتين من الموظفين منفصلتين, ولكن متكاملتين إما فيما يخص النفقات، وإما الواردات .

الزمرة الأولى : هي المرحلة الإدارية عن طريق آمر الصرف التي تترجم باتخاذ قرار تنفيذ الموازنة .

الزمرة الثانية : هي مرحلة التنفيذ عن طريق المحاسبين، وتترجم بتنفيذ الفعل الإداري وبالنفقة , وبتحصيل الضرائب .

هاتان المرحلتان تعهدان إلى هيئتين عامتين مستقلتين ,آمري الصرف والمحاسبين الذين ينتمون إلى سلالم وظيفية إدارية متميزة , يمارسون اختصاصاتهم، ويتحملون مسؤولياتهم الخاصة.

مدى المبدأ وتبريره : إن تقسيم العمل بين الزمرتين يسمح بتنفيذ أفضل العمليات المالية , ويحضر آمر الصرف تنفيذ الواردات، أو النفقات إلى الوقت الذي يأمر فيه التحصيل أو الدفع , ويتدخل المحاسب في الوقت الذي يعطى له الإيعاز من أجل استقبال المال أو دفعه، وهكذا ينهي تنفيذ الموازنة

ثانياً : وظائف المحاسب العام :

المحاسب هو كل موظف أو عميل له صفة, من أجل تنفيذ باسم الدولة أو الجماعة أوالمؤسسةالعامة،عمليات الجباية , أو إدارة الكفاءات إما بوساطةالأموال أو القيم التي يقوم على رعايتها , وإما بوساطةتحويل داخلي للقيود، وإما بوساطةمحاسبين عامين آخرين , أو تنفيذ حسابات لأموال جاهزة للاستعمال, وحسب المادة /1/ من مرسوم عام/1962/م .

(يقوم المحاسبون العامون بتنفيذ أوامر الجباية والواردات , ويدفعون المصاريف إما بفضل أوامر الآمر بالصرف، وإما بناءً على أوامر يقدمها الدائنون وحتى بناءً على أوامر الإدارة, يحافظون على جميع أسماء وقيم الهيئات العامة , ويمسكون حسابات كل العمليات، ويتحققون من حفظ جميع الأوراق الثبوتيه للعمليات) .

من الملاحظ أن المحاسبين العامين لهم وظيفة مهمة في الرقابة على آمري الصرف , ولا يقوموا بتنفيذ أي أمر بالدفع، إلا بعد أن يتأكدوا من الشروط الشكلية والمادية الضرورية من أجل التنفيذ .

ثالثاً: رقابة المحاسب هي نتيجة لمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية :

إن فصل آمري الصرف عن المحاسبين كان من شأنه تدعيم رقابة نظامية العمليات المالية, وهذا هو السبب الذي من أجله نقول أن رقابة المحاسب هي نتيجة هذا المبدأ ,وهذا المبدأ وضع من أجل الحصول على هذه النتيجة , إن النتيجة الأساسية لمبدأ الفصل هو التقليل من مخاطر المخالفات والاختلاسات.

فرقابة المحاسبين ليست إلا نتيجة مبدأ فصل آمري الصرف والمحاسبين , وتتم هذه الرقابة بأهمية كبيرة .

رابعا : رقابة ترتكز على الوضع الخاص للمحاسب :

كان يُعَدُّالمحاسب العام قبل كل شيء أمين صندوق بسيط , بيد أن طبيعة هذه الوظيفة, وكذلك اهتمام المشرع عملاً على أن يستطيع المحاسب إنجاز وظيفته كمراقب الشيء الذي سمح بالحفاظ على الأموال العامة , وبالمقابل يضطلع المحاسب العام بمسؤولية شخصية ومالية في حال التحايل أو المخالفات .

أولاً : الرقابة التي يمارسها المحاسب :

نتيجة لفصل آمري الصرف والمحاسبين , نتج رقابة على نظامية عمليات الجباية والنفقات التي يقررها آمرو الصرف .

1- رقابة المحاسب كدافع :

حسب المادتين /12/و/13/ من المرسوم الصادر في/29/ كانون الأول لعام /1962/ م يجب على المحاسب أن يتحقق أساساً من أربعة عناصر :

1- رقابة نظامية لتعيين النفقة .

2- رقابة قانونية لعقد النفقة : فيتأكد من أنه كفؤ من تنظيم النفقة وهذه الرقابة تتضمن تحقيقان متتاليان:الأول يخص تخويل آمر الصرف : حيث يجب على المحاسب على وجه التحديد التحقق من أن آمر الصرف الذي وقع على الأمر أو من أن التعويض بالدفع هو العامل الخاص من أجل إجرائه ,والآخر تعيين النفقة .

3- رقابة عقد النفقة : لايمكن أن تعين النفقات على صناديق أي محاسب في وقت واحد, من أجل الأسباب المرتبطة بالضرورات الإدارية , ومن أجل الحفاظ على الحقوق التي يقدرها الأشخاص الآخرون تجاه الدائن والدولة .

4- رقابة وجود الاعتمادات المتوفرة : لاتظهر هذه الرقابة بالنسبة للمحاسب أي صعوبة خالصة , الدافع العام للخزينة ينحصر عمله واقعياً في تبيان أن الأمر موجود عليها تأشيرة المراقب المالي هذه التأشيرة تشهد وجود هذه الاعتمادات, وهذا يعني أن أي عملية لتنفيذ النفقات لايمكن أن تقوم دون موافقة المراقب المالي .

فيما يخص القطع الموازني للنفقة : على المحاسب التحقق من أن آمر الصرف قد احترم خصوصية الاعتمادات , هذا القانون المطبق أيضاً على مقياس باب النفقات، كما على سنة القطع، فيجب على آمري الصرف عدم الانحراف عن غرضهم، ويجب على المحاسب أن يتحقق من أن موضوع النفقة تتقابل تماماً إلى الباب المقتطعة منه , , وأن يتحقق تحديداً من تاريخ التعيين حتى يتبين أن العقد قد دخل تماماً في المهل النظامية .

ومن الضروري التأكد أنه لاشيء في الأوراق الثبوتية لايسمح بكشف تاريخ سابق،ويستطيع آمرو الصرف في نهاية السنة أن يتصرفوا بالفائض من الاعتمادات، وبالتالي العمل على تعديل الأحكام القانونية والاستفادة من الاعتمادات غير المستعملة .

أما رقابة صحة الدين: فتقوم على تبرير الخدمة , وذلك يؤمن باستصدار عدد من الأوراق الثبوتية , وتقوم أيضاً على صحة التصفية .

تبرير النفقة : قاعدة التبرير هذه تبقى أساس الرقابات التي يمارسها المحاسبون، حيث ينص المرسوم الصادر في /31/ أيار لعام 1862م في مادته العاشرة:

(يمنع كل دفع قبل أن ينفذ المشاركون المباشرون أو الغير مباشرون في الخدمة العامة واجباتهم) .

وفيما يخص الرقابة على صحة حسابات التصفية : يجب على المحاسب العام في أول الأمر أن يتحقق من مطابقة التعليمات الموجودة على لائحة الإصدار، أو التحقق

من الأمر،أو التفويض على النظام، وعلى الثبوتيات ,ويجب عليه أن يتأكد من النظامية الشكلية للثبوتيات , مراقبة الحسابات , والتحقق من التواريخ والتواقيع، ويتأكد أخيراً من أن كل الحسابات التي تحدد مبلغ الدين ليس فيها أي مخالفات .

ب - دور المحاسب كأمين صندوق :

إن رقابة المحاسب بصفته أمين صندوق يسمح له أن يتأكد من أن الدفع الذي سيجريه لايمكن أن يطعن فيه من قبل دائن الدولة , وأنه بعد الدفع ستكون الدولة متحررة بشكل نهائي , ويجب أن يطمأن من أنه لم يتلق من شخص ثالث , دائن الدولة , اقتراحاً بالدفع , ولذا فإن دفع الأمين بالرغم من كل شيء , فإنه يصبح مديناً بالدفع تجاه الشخص الثالث المعارض .

عملياً لاتقوم رقابة المحاسبين على مطابقة العمليات للأنظمة النافذة (رقابة على قانونية خارجية) يستطيع أو يجب على المحاسب أن يتأكد من أن القرارات والوثائق الإدارية المتعلقة بالنفقة الصادرة عن السلطة المختصة مذيلة بالموافقات المطلوبة , وتحوي البيانات المطلوبة أيضاً , ولكن لايمكن أن يتعرض للمحاكمة بسبب قانونيتها .

ثانياً : مسؤولية المحاسب العام :

يجب أن يتدخل المحاسب العام بالضرورة من أجل اختتام إجراء عملية الجباية, أو عملية النفقة من غيره فمن الطبيعي أن نعتبر المحاسب كمسؤول مالي تجاه الوحدات الإدارية العامة , خاصة أنه هو الشخص الوحيد المؤهل في قيادة الأموال العامة , وإن نتائج أخطائه يمكن أن تقيم بدقة .

وهذه المسؤولية تمتد من تاريخ تعيين المحاسب إلى تاريخ انتهاء وظائفه , ويمكن أن تعقد إما عن طريق ديوان الحسابات وإما عن طريق وزير المالية (حسب رأي بيزان).

واقعياً : إن المسؤولية الفعلية للمحاسب تشكل الضمانة للدولة؛ لأنها تعطي للرقابة فعالية كبيرة ,ويجب على المحاسب العام بشكل سابق للنفقة , أن يمارس على العمليات المنجزة سابقاً من قبل آمر الصرف رقابة تسمح له أن يتأكد من أن الدفع المطلوب منه يقابل تماماً النفقة المعنية والمصفاة والمأمور بها بشكل نظامي , ويجب على المحاسب أن يمارس الرقابة النظامية على إنجاز كل العمليات الموازنية عندما :

- يكون التعيين قد تم .
- تكون الخدمة تمت .

- تكون الثبوتيات مقدمة بشكل جيد .

في الواقع هو مسؤول مالياً لإدارته ؛لأن استعمال الأموال العامة لايمكن أن يعهد بها إلى أشخاص مسؤولين مدنياً , فالجباية والحفاظ على الأموال العامة وصرفها يحتاج بطبيعة الحال مسؤولية مالية من أولئك المكلفين باستعمالها.

فمسؤولية المحاسب إذاً واسعة وأوسع من مسؤولية الموظفين الآخرين تجاه الدولة , لأن هؤلاء ليسوا مسؤولين إلا إذا اجتمع شرطان:

1- إذا بينا خطأً بحقهم .

2- إذا كانت هذه الخطيئة شخصية وليست خطيئة وظيفية تبعاً للتميز المألوف في الحقوق الإدارية .

بالنسبة للمحاسبين , هذه الشروط ليست ضرورية , يكفي أن تعرف مخالفة موازنية وحتى غياب الخطأ من جانبهم حتى تكون مسؤوليتهم تأكدت ولكن هذا المبدأ القاسي مخفف في الجانب العملي .أخيراً: مادام محاسب الأموال العامة يجد نفسه مكلفاً إما بتحصيل الضرائب , وإما بصرف النفقات وبحفظ الأموال العامة , وإما بإنجاز وظيفته في الزمرتين فإن مسؤوليته مختلفة في مادة النفقات وفي مادة الواردات .

ففي مادة النفقات : ليس المحاسب مسؤولاً عن العمليات المنجزة بناءً على طلب نظامي من آمر الصرف , لكنه يستطيع على الأخص , إذا تأكدت مسؤوليته الموضوعية , أن يتجنب تعريض مسؤوليته فعلياً للملامة , يطلب من وزير المالية إما تخليصه من المسؤولية , وإما إعادة تقييده على الحساب بشكل لطيف .

وهكذا يجب على المحاسب أن يتحقق قبل الدفع من نظاميته , ولا يستطيع أن يرفض الرضوخ إلى أوامر الالتماس إلا عندما يوقف الصرف لعدم توفر الاعتماد، أو غياب النفقة , أو السمة غير الإبرائية للقانون أو غياب تأشيرة المراقب المالي أي يمكن أن يرفض صرف الأوامر والتفويضات التي يعتبرها مخالفة.

في مادة جباية الضرائب :يحرص المحاسب العام على تأمين تحصيل كامل الضرائب العامة , ومجبر في وقت تسجيل حساب إدارته في ديون الحسابات أن يشير لتفصيلات الواردات الواجب تحصيلها وأسباب جبايتها .

فالمحاسبون العامون مكلفون وحدهم بـ:

1- الأخذ على عاتقهم تحصيل أوامر الجبايات المقدمة له من آمر الصرف.
2- مكلف بالديون المبينة بعقد , بسند ملكية , أو شيء آخر ،ويتأكدون من حفظها.

3- جباية الرسوم نقداً .
4- الواردات من كل طبيعة .

-المفتش المالي العام:

يلعب التفتيش المالي دوراً مهماً في رقابة المحاسبة العامة، فدوره مهم منذ نهاية القرن التاسع عشر,أوجد التفتيش المالي العام في عام /1816/م بناء على اقتراح الكونت كوفتو الذي كان يريد تجنب كل غموض في الرقابات الموجودة، وقد نص قرار/25/ آذار عام /1916/م :أن المفتشين العامين للإسهامات المباشرة، ومفتشي سجل المساحة لم يعودوا يشكلون على المفتشين العامين للخزينة إلا تفتيشاً واحداً يدعى التفتيش المالي العام، وقد تم تنظيم نهائي لهذا التفتيش في /20/ أيار لعام/ 1831/م والذي سنبحث فيه .

أولاً : تنظيم التفتيش المالي:

التفتيش المالي :

هو هيئة رقابة مرتبطة مباشرة بوزير المالية , يستفيد المفتشون الماليون من وضع قانوني معين، ومن طرق معينة في العمل .

1: اختيار المفتش المالي :

قبل عام /1945/م كانت هيئة المفتشين الماليين تختار بناءً على مسابقة خاصة، وأعضاء اللجنة الفاحصة كانت نفسها مكونة من مفتشين ماليين , وبعد عام /1945/ أصبح أعضاء التفتيش المالي يتم اختيارهم عن طريق مسابقة للمفتشين، والذي من نتائجه ديمقراطية الوصول للتفتيش المالي العام .

2 :تكوين هيئة التفتيش المالي:

- مفتش عام ـ رئيس قسم ـ مفتشون ماليون ـ مفتشون عامون .

الطرق (المناهج) : إن إعداد منهج للعمل وسط التفتيش المالي مهم جداً , من حيث فعالية الرقابة الممارسة دقة عقلانية مرتبطة بتنظيم فعال للعمل هو ضروري جداً, وهذا يفسر أن تنظيم أعمال التفتيش المالي يحتوي شكلين هما الأقسام والمهام.

1- الأقسام : يوجد نوعان من الأقسام إقليمي وخاص :

آ- الأقسام الإقليمية : تدار من قبل مفتش عام يمارس رقابته الدائمة على الأقسام المالية , وعلى آمري الصرف الثانويين ,وهذا يكون في كل قسم إقليمي .

ب- الأقسام الخاصة :ومهمتها تأمين الرقابة على مجمل الأقسام الإقليمية، ومجمل الهيئات ذات الطابع الخاص ويجب على المفتشين أن يقدموا تقريراً سنوياً إلى الوزير .

-2المهام : يتبين المفتش المخالفة أو نظامية العمليات الحسابية، ولا يستطيع أن يعطي أمراً إلى الشخص الذي تحقق منه , وفي النهاية لهذا التحقيق يكتب المفتش تقريراً، ويكون مسؤولاً عنه تمام المسؤولية , ويرسل إلى وزير المالية .

3ً :اختصاصات هيئة التفتيش المالي:

تمارس الرقابة المالية في نفس الوقت في المكان وبشكل مستمر على يد ممثلين من وزارة المالية على أشخاص مسؤولين عن قرارات التعيين والأمر , وعلى يد هيئة تفتيش متخصصة مرتبطة بوزير المالية .

ثانياً : ميدان رقابة التفتيش المالي وآليته :

1ً - اختصاصات المفتشين :

يمتد حتى الموظفين الذين يساهمون في تنفيذ موازنة الدولة , المحافظات , المناطق والمؤسسات العامة ..... وفي خصوص مختلف زمر المحاسبين العامين , موظفي الإدارات المالية في الدولة , الموظفون المساهمون بشكل مباشر أو غير مباشر, الجمارك ,التسجيل بدوائر البرق والهاتف التي كانت مرتبطة فيما مضى بوزير المالية , وأخيراً آمري الصرف الثانويين .

وهذا التفتيش مدعو أيضا إلى رقابة كل الهيئات الخاصة , أونصف العامة التي تستفيد من مسابقة مالية الدولة والإدارات المحلية والمؤسسات العامة . ولها حق الرقابة على شركات التسليف العقاري ـ مصارف شعبية ,صناديق توفير, تسليف زراعي و.....إلخ .

2ً : آلية الرقابة :

تمارس الرقابة خلال تنفيذ الموازنة , وبعد تنفيذ العمليات المالية , وتقع في وقت واحد على نظامية العملية , وصحة مناسبتها , وتجري هذه الرقابة في المكان , وخلال الجولات التفتيشية التي تقوم بها كتائب المفتشين , تحت إدارة المفتش العام , عندما يصل المفتش لعند المحاسب , يجب عليه بيان وضع الصندوق والتأكد من تقابل التحصيل مع الكتب؛فهو يتمتع بسلطة استقصاء وتوصيل غير محدودة .

وتكون الملاحظات المكتشفة موضوع تقرير يرسل إلى المحاسب , ويقدم التقرير على أوراق ذات أعمدة عديدة:

العمود الأول : مخصص لملاحظات المفتش .

العمود الثاني : مخصص للأجوبة .
مما تقدم يتبين أن هذه الرقابة قد لعبت دوراً مهماً في حماية الصالح العام والأموال العامة , من خلال توجيه الوزارات والإدارات والقائمين على هذا المال،والكشف عن المخالفة لتحديد المسؤولية،وتوقيع العقاب المناسب , وتوجيه السلطة المسؤولة للتدخل السريع، واتخاذ ما يلزم لتصحيح الأخطاء, ولكن هذا النوع من أنواع الرقابة على الأحوال العامة غير متكامل، ولا يتصف بالتجرد والحياد، ولا يتمتع بالاستقلال،لأن أجهزة الرقابة وموظفيها تابعون للسلطة التنفيذية , ويخضعون في علاقاتهم برؤسائهم، وبالأجهزة التي يراقبون أعمالها, وفيما يتعلق بأوضاعهم الوظيفية , وطرق ممارستهم لوظائفهم , إلى ما يخضع له كل موظف إداري من تبعية مباشرة أو غير مباشرة, وعلاقة زمالة أو تعاون متبادل أو مغريات مادية أو معنوية مختلفة، لذلك اتجهت أنظار مختلف الدول لإنشاء هيئات مستقلة عن الإدارة المنفذة وإعطائها الحصانة والاستقلال التام، وإبعادها عن كل تأثير سياسي، ومنحها صلاحيات مالية واسعة. لذلك ومن أجل تفعيل دور أجهزة الرقابة الداخلية لا بد من اتخاذ الخطوات التالية:
1- ضرورة تحسين أوضاع العاملين فيها مادياً ومعنوياً، وإقامة دورات تدريبية وتأهيلية مستمرة لهم .
2- دراسة الأوضاع والأسباب المؤدية للوقوع في المخالفات والتجاوزات , ولإيجاد وسائل منعها، وملاحقة المسؤولين عنها .
3- تعزيز جهاز التفتيش وإعطاء توصياته ومقترحاته النتائج التطبيقية على الصعيد العملي .
4- تعديل نصوص الجزاء لجهة جعل مرور الزمن على جرم الاختلاس يسري من تاريخ اكتشافه , لا من تاريخ حصوله , حتى لايكون التأخير في اكتشاف الاختلاس سبباً في بقاء الجرم دون ملاحقة، وبالتالي هدر الأموال العامة .
5- جعل جرم اختلاس الأموال العامة على درجات تتناسب مع المبلغ المختلس
6- لكي تكون عملية الرقابة متكاملة وفعاله لابد أن تقوم بالرقابة المالية إلى جانب أجهزة الرقابة الداخلية , أجهزة مستقلة تمارس رقابه خارجية يكفل الدستور استقلالها وحصانتها، وتتمتع بنزاهه وحرية في أداء مهامها أي وجوب تزامن الرقابة الداخلية مع الرقابة الخارجية بالشكل الذي يمكن الرقابة الخارجية من تغطية عيوب الرقابة الداخلية كافة ، وأن يتم التعاون والتنسيق بينهما بالشكل الذي يكون لدى الرقابة الخارجية القدرة الكاملة بشأن الاطلاع على جميع سجلات أجهزة الرقابة المالية الداخلية؛ لتمكنها من

وضع تقويم دقيق لعمل هذه الرقابة وأدائها ، وبالصورة التي تسعى فيها الرقابة الخارجية إلى تقويم الرقابة الداخلية وتوسيع اختصاصاتها ، ورفع مستواها .

-7 وجود شبكة اتصالات قوية وسريعة بين أجهزة الرقابة ، يؤدي إلى سرعة العمل، وإتقانه، وتذليل الصعوبات .

وهكذا وقد لاحظنا أن أساس الرقابة في الشريعة الإسلامية هي رقابة الضمير ، أو الرقابة الذاتية وأساسها مخافة الله، وسندها حمل الأمانة ، لذلك يجب حث القائمين على الرقابة على إتباعها؛ لأنها أنجح وسيلة وأفضل علاج للمحافظة على الأموال العامة ، وأنجح قيد يقيد به الإنسان نفسه من الانحراف والتصرف بأموال الشعب لا يحده في ذلك سوى مرضاة الله، ويكون وازعه الديني منطلق سلوكه وإنفاقه ، يراقب نفسه ليلاً ونهاراً في كل صغيرة وكبيرة .



Damascus University

المبحث الثالث

الرقابة الخارجية

External control

بعد الحديث عن الرقابة الداخلية، و عن الدور الذي قامت به تلك الرقابة، وعن النتائج التي توصلنا إليها.من خلال تلك الرقابة لابد لنا من الانتقال من هذا النوع إلى نوح آخر يختلف عن النوع السابق، ولاسيما في الأجهزة التي تتولى عملية الرقابة، لذا لابد لنا من تعريف مبسط في البداية عن الرقابة الخارجية، و من ثم الانتقال إلى تطور هذه الرقابة في القطر العربي السوري .

الرقابة الخارجية :

هي الرقابة التي تمارس من خلال التنظيم من قبل أجهزة رقابية غير تابعة للإدارة موضوع الرقابة و يمكن إن تلحق هذه الأجهزة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، وذلك بهدف القيام بالرقابة عل تنفيذ الموازنة العامة للدولة، و من حيث ضمان تحصيل و جباية كافة الإيرادات الواجب تحصيلها و عدم تجاوز الاعتمادات و النفقات الواردة بالميزانية، و من ثم قانونية الصرف، و تحقيق الناحية الموضوعية التي تهدف إليها الميزانية، و هي تنفيذ الخطط المقررة خلال السنة المالية .

و يلاحظ أن الرقابة تقوم على التحقق من قانونية العملية المالية، و التي تمتد حاليا لتشمل فعالية الإدارة المالية , و هذه الرقابة تسمح للأجهزة التي تقوم بها باتخاذ العقوبات، ووضع مسؤولية الإداريين موضع التنفيذ .

و خلاصة القول أن التعدد في أجهزة الرقابة الخارجية، و اختلاف تسمياتها في أي صورة من الصور هي عيون السلطة التي ترى بها مايجري في الأجهزة التنفيذية في المستويات الدنيا، و تقوم تلك الأجهزة بلفت انتباه الجهات المسؤولة إلى الانحرافات و الأخطاء التي تحدث، و اقتراح الحلول المناسبة لها .

بعد تعريفنا للرقابة الخارجية لابد لنا من الانتقال إلى تطور تلك الرقابة، و دراسة دور الأجهزة التي كانت و مازالت قائمة حتى الآن في عملية الرقابة .

و لقد لعب ديوان المحاسبة السوري الذي أنشأ بموجب القانون رقم /38/ الصادر عام 24\5\1938 م و الذي باشر عمله في 1\1\ 1941 حيث كان مؤلفاً من مجموعة من الموظفين مكونة من الرئيس و ثمانية أعضاء والنائب العام و المحامي و المراقبين المقررين، و رئيس كتاب الضبط، و عدد من كتبة الضبط القضائي , لعب دوراً بارزاً في عملية الرقابة ،حيث مارس الرقابة بشقيها الإداري و القضائي

1-أما بالنسبة للرقابة الإدارية:

فإنه كان يتولاها بقسميها المسبق و اللاحق؛ حيث كان يباشر الرقابة الإدارية المسبقة من خلال التأثير المسبق لمعظم أعمال الحكومة التي تربطها بنفقة .و لاتقتصر مراقبته على صحة هذه النفقة من حيث انطباقه على اعتمادات الموازنة بل تتناول صحة عقد النفقة من الوجهة القانونية ,و من الأعمال الحكومية التي كانت تخضع للتأشير المسبق , من حيث الواردات تخضع للتأشير المسبق مراسيم و قرارات إعفاء الموظفين و المحاسبين من الذمم المترتبة عليهم , أما من حيث النفقات فإن التأشير المسبق يتناول:

المراسيم و القرارات من أي نوع كانت و العقود المتضمنة عقد نفقة دائمة ناتجة عن تعيين موظفين محددين، أو ناتجة عن استخدام موظفين مؤقتين لمدة تتجاوز السنة المالية الجارية و القرارات التي تتضمن تخصيص رواتب تقاعدية إلى الموظفين، سواء أكانوا عسكريين أو مدنيين، و أيضا المناقصات و العقود و أي قرار لوزارة المالية يتضمن المستندات على المدققين .حيث يباشرون مقارنتها و مطابقتها للقوانين و الأنظمة المرعية، و التأكد من وجود الإجازة القانونية و تأشير ديوان المحاسبات المسبق، ومن صحة عقد النفقة، و صرفها في حدود الاعتمادات , و بنتيجة التدقيق يضع المدققون ملاحظاتهم على المعاملات و الأوراق التي دققوها، ثم ترفع إلى المراقبين الذين يقومون بدورهم بتمحيص ملاحظات المدققين، و بيان الأخطاء التي

يجب تصحيحها و المستندات الواجب استكمالها، و المعاملات الواجب ردها لمخالفتها للقانون .
بالإضافة إلى المهم التي يقوم بها الديوان في الرقابة الإدارية المسبقة (التأشير المسبق)و الرقابة الإدارية اللاحقة (تدقيق الحسابات), فإنه كان يتمتع بسلطة الرقابة القضائية، و التي كانت تقوم بها هيئة قضائية خاصة منبثقة عنه، و تسمى محكمة الحسابات .
و كان يرأس هذه المحكمة رئيس ديوان المحاسبات , أما عن الأشخاص الذين يحاكمون أمام محكمة ديوان الحسابات، فقد حددهم القانون بالأشخاص المسؤولين عن الأعمال الإدارية؛ التي يقومون بها بصورة مخالفة للنصوص القانونية، و الأنظمة النافذة، و التي لها تأثير على مالية الدولة من حيث نقص الواردات، أو من حيث زيادة النفقات .
و أما عن إجراءات المحاكمة فبعد استكمال تدقيق الحسابات من قبل المدققين، و بعد دراسة المراقب العام لملاحظات المدققين يضع تقرير يبين فيه مايراه مخالف للقانون، و يحيل بعد ذلك الإضبارة إلى النيابة العامة لبيان مطالعتها الخطية، و تسلم الأوراق بعد ذلك إلى رئاسة ؟ كتاب لضبط لتعرضها إلى محكمة الديون، و بعد ذلك تعقد المحكمة جلستها للنظر في الحسابات و الحكم عليها بصورة سرية .
غير أن لرئيس المحكمة أن يدعو إلى حضور المراقب المقرر الذي يكون قد دقق في الحسابات المعروضة، ثم يتذاكر الرئيس و الأعضاء بالحسابات، و التقرير بعد أن يستمعوا إلى مطالعة النائب العام , و في نهاية المذاكرة يأمر الرئيس بتدوين خلاصة القرارات المتخذة على هامش التقرير ثم تصدر المحكمة حكمها،و يجري تبليغ الأحكام إلى وزارة المالية و إلى المحاسب أو الموظف المسؤول .
و خلال شهرين من تاريخ تبليغ الحكم الذي يُعَدُّمؤقتا يتوجب على المحاسب، أو الموظف المسؤول أن يقدم الأوراق الثبوتية الاكمالية التي طلبت منه و أن يدلي بملاحظاته حول الحكم , و إذا لم يفعل و انقضت مدة الشهرين يعاد فحص المعاملة ثم تتخذ محكمة الديوان حكما قطعيا في كل ما تضمنه الحكم المؤقت من أعباء و ذمة على عاتق المحاسب، أو الموظف المسؤول، .و تصدر أحكام الديوان على الأشخاص المحكومين من قبل المحكمة ،و ذلك باختلاف نوع المعاملة أو الحساب الخاضع للتدقيق .

و يمكن أن يتضمن أسماء أشخاص مسؤولين في الدرجة الثانية لتحصل منه الذمم، و تلقى عليهم الواجبات إذا تعذر ملاحقة المسؤولين بالدرجة الأولى تتضمن أحكام محكمة ديوان المحاسبات، محاكمة المحاسبين و الموظفين و غيرهم من المسؤولين؛ الذين يمتنعون عن تقديم الإيضاحات و المستندات و السجلات التي لديهم خلال المهل المحددة , و أيضا فرض غرامات على هؤلاء.

بالإضافة إلى ذلك هناك التزامات تفرض على المحكوم عليه القيام بها كجزء من تنفيذ هذا الحكم، ومن أهم هذه الالتزامات :

التعويض عن الأضرار و الخسائر التي لحقت الخزينة، أو الأشخاص الاعتباريين نتيجة التقصير، أو الإهمال، و إعادة كل مبلغ أنفق، أو كل شيء استعمل ،و لم تقدم أوراقه الثبوتية .

تأدية المكلفين باستيفاء ضرائب المبلغ غير المتحصل في ختام السنة التي تلي السنة التي أخذوا خلالها على عاتقهم تحصيلها , و إعادة الأموال و الأسهم و الأوراق ذات القيمة و تأدية ثمن الأشياء و الأدوات التي كانت تحت إدارة المحاسبين أو في عهدتهم و التي لا يستطيعون تقديمها أو استعملوها دون مبرر قانوني , و في النهاية فان الأحكام الصادرة عن محكمة ديوان المحاسبات تعدّ جميعها مؤقتة و يتوجب على المسؤول فيها أن يخضع للأوامر و يجيب على الطلبات، و يدلي بملاحظاته على الحكم الصادر بحقه ضمن مهلة معينة , حتى إذا انقضت هذه المهلة دون أن يجيب , تدقق المحكمة في المعاملة، و تصدر حكماً قطعياً على ما ورد في الحكم المؤقت، و الأحكام القطعية التي تصدر عن المحكمة و تبقى خاضعة لطريقين من طرق المراجعة، و هما :

التمييز و إعادة المحاكمة . أما الأشخاص الذين يحق لهم سلوك طريق المراجعة:

ا-المحاسب أو الموظف المسؤول صاحب العلاقة .

ب-وزير المالية .

ج-النائب العام .

د-كل وزير لصالح وزارته، أو لصالح الأشخاص الاعتبارية العامة المكلف برقابتها .

هـ-الأشخاص الاعتبارية ذات العلاقة التي تخضع إدارتها المالية لمراقبة ديوان المحاسبات.

و-الشخص الذي يمكن الرجوع عليه في تحصيل ذمة صدر حكم بها كالكفيل .
بعدما تحدثنا عن الرقابة التي كان يمارسها ديوان المحاسبات، فقد ألغي هذا الديوان بصورة فعلية في عام \1968\ و أحدث محله الجهاز المركزي للرقابة المالية، و اتبع لوزير المالية محدثاً بذلك هيئة رقابية داخلية .
-وبالإضافة إلى الرقابة التي كان يمارسها ديوان المحاسبات فقد أحدث جهاز آخر له دور فعال في الرقابة الخارجية و هذا الجهاز هو الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش حيث صدر القانون رقم /24/ تاريخ 1981/7/8م متضمناً قانون الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش و حل محل قانونها الصادر في عام \1969\ حيث تمارس الهيئة رقابتها بطريق التدقيق و التفتيش و التحقيق متبعة في ذلك أسلوب الرقابتين الانتقائية ،و التقديرية و هي تقوم بدورها هذا ،و تمارس اختصاصاتها لدى جهات عديدة و متنوعة و سنتحدث عن الهيئة و دورها و اختصاصاتها في فصل كامل .
و بالإضافة إلى دور الهيئة هناك جهاز أخر يلعب دور فعال في عملية الرقابة عن تنفيد موازنة الدولة، ألا و هو مجلس الشعب حيث يتولى التصديق على الاعتمادات و إقرارها، بل يمتد دوره إلى الرقابة على تنفيذها حتى يتحقق من مطابقة التنفيذ لما صدق عليه المجلس , و بدورنا سنقوم بدراسة دور هذا المجلس من خلال دوره في الرقابة البرلمانية المسبقة و اللاحقة في القطر العربي السوري، و بعض الدول العربية و الأجنبية .

المطلب الأول

رقابة الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش :

صدر القانون\24\ بتاريخ 1981/7/8, متضمنا قانون الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش الجديد، و حل محل قانونها الصادر بالمرسوم التشريعي رقم \182\ المؤرخ في 1969/8/12/ , و تعديلاته و هي رقابة خارجية على بعض نواحي تنفيذ الموازنة .

و الهيئة تمارس رقابتها بطريق التدقيق و التفتيش و التحقيق، متبعة في ذلك الأسلوب الرقابتين الانتقائية و التقديرية , و لكن نلاحظ بان رقابة الهيئة من الناحية المالية تقتصر على أمور محددة جدا , و لاسيما بعد التنسيق الذي تم بين عمل الجهاز المركزي للرقابة المالية، و الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش .

و سنتطرق في هذا البحث إلى نقاط رئيسة، تتضمن تعريف و تشكيل الهيئة ,و من ثم نتطرق لأهدافها و اختصاصاتها، و أخيرا نبحث في الجهات التي تمارس لديها الهيئة اختصاصاتها و ذلك من خلال الفقرات التالية:

أولاً- تعريف و تكوين الهيئة:

1- تعريف الهيئة:

الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش هيئة مستقلة, مركزها دمشق ترتبط برئيس مجلس الوزراء. هدفها تطوير العمل الإداري من خلال رقابتها الفعالة على عمل إدارات الدولة و مؤسساتها المختلفة، و حماية المال العام، و تحقيق الفعالية في الإنتاج ،و رفع مستوى الكفاية، و الأداء و تسهيل توفير الخدمات للمواطنين .

2- تكوين الهيئة :

تتألف الهيئة من إدارات و أجهزة فنية و إدارية، و تمارس مهامها وفق أحكام القانون، و هذا النظام. و تتألف هذه الإدارة و الأجهزة الفنية مما يلي :

أ-المجلس : و هو السلطة العليا في الهيئة ,و يتولى مهامه وفق أحكام القانون، و يرأسه رئيس الهيئة و معاونوه و هو الذي يمثل الهيئة، و تصدر قراراتها، و تعتمد توصياتها بقرارات من رئيسه .

ب-رئيس الهيئة و معاونوه : و هو الذي يمثل الهيئة، و المرجع الأعلى للعاملين فيها و مسؤول عن حسن سير أعمالها أمام (رئيس مجلس الوزراء) ,و له حق توجيه

التعليمات في حدود أحكام القوانين و الأنظمة النافذة،و توجيه المهمات إلى العاملين في الهيئة و على هؤلاء الالتزام بها , و يشرف على أعمال رؤساء الفروع و المجموعات و الأقسام و المديريات الفنية و الإدارية و مراقبتها، و يدعو إلى مؤتمرات نوعية و اختصاصية ,و يطرح على المجلس توحيد ما يمكن توحيده من طرائق العمل في الهيئة و يعمل على تهيئة أسباب تبادل الخبرات داخل الهيئة .
و يساعد رئيس (الهيئة)عدد من المعاونين في إدارة أعمالها، و تصريف شؤونها، و في أداء المهمات الموكلة إليه بموجب أحكام القانون و هذا النظام .
ج - المجموعات : وهي وحدات اختصاصية في المركز، و تتولى عملية إعداد التقارير الرقابية و التفتيشية و التحقيقية في المجالات الداخلة في اختصاصها , و تدقيق تقارير الفروع الرقابية و التفتيشية و التحقيقية المحالة إليها من رئاسة الهيئة, و تدقيق محاضر اجتماعات المجالس و اللجان و تحضر المؤتمرات و الندوات؛ التي يكون موضوعاتها في اختصاص المجموعات .
د- المديريات الفنية : تتألف في مركز الهيئة المديريات الفنية التالية :
المديرية القانونية و مديريات الدراسات و مديرية المتابعة، حيث تمارس كل منها مهام متعددة، و من هذه المهام مثلا مراجعة تقارير الفروع و المجموعات لإبداء الرأي فيها، و دراسة مشاريع خطط عمل المجموعات و الفروع و المديريات، و اقتراح سبل تطويرها، و دراسة مشاريع بتنسيق مع الهيئات الرقابية الأخرى، و مع المنظمات الشعبية و متابعة تبادل الرسائل، و الصكوك مع الجهات المعنية .
ه- الفروع : تحدث فروع للهيئة في مراكز كل من المحافظات , و يتم تشكيل الفروع بقرار من المجلس، و تمارس الفروع مهام مختلفة و من أهمها :
المهام الفنية للهيئة في الرقابة و التفتيش و التحقيق لدى الجهات التابعة لرقابة الهيئة الكائنة في نطاق عملها، و اعتماد بعض التقارير الصادرة عنها، و في حدود تفويض رئيس الهيئة و متابعة تنفيذ نتائج التقارير المتبعة، و التدخلات في الدعاوي العامة الاقتصادية، و في المحافظات بالنيابة عن رئيس الهيئة بأشخاص العاملين بالتفتيش المنابين .
و- الأقسام : و هي وحدات اختصاصية للفروع و المجموعات و المديريات الفنية، و تتم بقرار من المجلس ,و يرأس القسم (رئيس من العاملين بالتفتيش) .

ز- المكاتب الفنية : و هي مقرات (الهيئة) في مراكز المحافظات التي لم يحدث لها فرع بعد ,و في مراكز المنشات الإنتاجية الكبرى، و هي تشتمل أيضاً على المكتب الخاص لرئيس الهيئة .

تؤلف المكاتب الفنية، و يحدد نطاق عملها و مهامها و عدد العاملين فيها من عاملين بالتفتيش و إداريين و مستخدمين يقرا من رئيس الهيئة و بناءً على توصية المجلس .

ثانياً- أهداف و اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش :

1- أهدافها : تهدف إلى مايلي :

أ- تطوير العمل الإداري : و يكون ذلك بالتحقيق من حسن تطبيق القوانين و الأنظمة و التعليمات و عدم مخالفتها، و أيضاً عن طريق تقويم أداء العمل و العاملين في مختلف قطاعات العمل و أخيراً يمكن تطوير العمل الإداري عن طريق تعرف أوجه القصور و الخلل و الانحراف في مختلف جوانب العمل ، و كشف أسبابها، و اقتراح الحلول لمعالجتها .

ب-حماية المال العام : يتم ذلك بالتحقق من صحة أعمال جباية التكاليف المالية ضمن أحكام القوانين و الأنظمة، و من سلامة تحقيق الإيرادات و سلامة الإنفاق و صحة إجراءاته و التزامه حدود الخطط و القوانين و الأنظمة، و اجتناب الهدر و الإسراف، و يمكن حماية المال العام عن طريق التثبت من حسن استخدام الموارد الاقتصادية و المالية بالكفاية المطلوبة , و أخيراً يمكن حماية المال العم بالتأكد من حسن استخدام أسباب المحافظة على الأموال العامة، و ما في حكمها من الضياع أو الفساد أو التلف و التحقق تمهيداً لتحديد مسؤوليات الخطأ و القصور و الخلل و التصرفات غير المشروعة وفق أحكام القوانين و الأنظمة .

ج-تحقيق الفاعلية في الإنتاج و رفع مستوى الكفاءة و الأداء : و يتم ذلك عن طريق تتبع تنفيذ الخطط المعتمدة و كشف الانحرافات فيها و تحليل العوامل و الأسباب التي أدت إليها و معالجتها و أيضاً يتم تحقيق الفعالية عن طريق التحقق من حسن استخدام الطاقات البشرية و المادية و أدوات الإنتاج المختلفة في تنفيذ الخطط .

د-تسيل توفير الخدمات للمواطنين و ذلك بطرق عدة من أهمها : التحقق في التزام الجهات المعنية و توفير الخدمات العامة وفق البرامج و معالة الصعوبات و العثرات التي تواجه أداء هذه الخدمات و الكشف عن الخلل و القصور في أداء

الخدمات العامة، و توجيه أنظار الجهات المسئولة إلى ما يمكن تداركه من خدمات إضافية، أو التوسع في الخدمات المقررة , و تسعى الهيئة إلى تحقيق أهدافها بما تنفذ من أعمال رقابية، و تحقيقيه لدى الجهات التابعة لرقابتها .

2- اختصاصاتها : تمارس الهيئة اختصاصاتها في الأمور التالية :

1- توجيه النظر إلى قصور القرارات أو الأنظمة أو التعليمات أو البلاغات عن وضع الصيغ التنفيذية العملية لأحكام القوانين و أهدافها . و الكشف عما تنطوي عليه من أخطاء أو مخالفات قانونية أو دستورية، و معالجة الأخطاء و القصور بالمقترحات الملائمة .

ب-مراعاة تنفيذ مختلف الخطط و تتبع التنفيذ ميدانياً و مكتبياً، و ذلك بالتنسيق مع الجهاز المركزي للرقابة المالية، و رقابة مدى تركيز الطاقات البشرية و المادية و التحويلية، و توجيهها لتنفيذ الخطط الاستثمارية و الإنتاجية المعتمدة، و خطط الخدمات بما فيها الخطط التربوية و التعليمية، و الثقافية، و الصحية ،و معالجة الصعاب و العقبات التي تعرقل التنفيذ بالمقترحات و التوصيات اللازمة .

ج - إبداء الرأي في الحسابات الختامية.

د-الرقابة الآنية للكشف عما قد يرافق التنفيذ من أخطاء، و التوجيه إلى تصحيحها و كيفية تلافي أثارها .

ه- التحقق من سلامة الإنفاق العام و كفايته لتحقيق أغراضه .

و - بحث شكاوي المواطنين، و معالجة مقترحاتهم .

ز - الكشف عن المخالفات الإدارية و الجرائم التي تقع في مناسبة أداء العمل و التحقيق فيها، و متابعتها مسلكياً، و اقتراح الأسباب للحيلولة دون وقوعها، و تكرارها، و فحص الطلبات المحالة بشأنها من الجهات العامة .

ل-التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع بتكليف من رئيس الوزارة .

ك- مراقبة حسن تنفيذ خطط الحماية الصحية ,بما في ذلك حماية العاملين في المنشات الإنتاجية .

ن- التدخل في الدعاوي العامة الاقتصادية لشخص رئيس الهيئة، و ذلك لتمكين القضاء من الإطاحة بوقائع القضية، و أدلتها ،و مؤازرة النيابة العامة، و إدارة قضايا الدولة، و محامي القطاع العام في متابعة الادعاء الشخصي المتدخل في الدعوى العامة .

و في نهاية حديثنا هذا عن اختصاصات الهيئة لابد من التنويه عن الازدواجية التي تقع بين اختصاصات كل من الهيئة و الجهاز المركزي للرقابة المالية ولاسيما في صلاحية كل منهما في الرقابة على تنفيذ الموازنة و الإيرادات بالنسبة للأجهزة، و الهيئات، و الإدارات نفسها , كما تبدو الازدواجية من خلال تحقيق كل من الهيئة المركزية للرقابة، و الجهاز المركزي للرقابة المالية في المخالفات المالية بغية حفظ أموال الدولة من الضياع، و معاقبة المسؤولين و قد قامت الهيئة بتنسيق عملها مع الجهاز منعا للازدواجية، و صدر من رئيسها القرار رقم \40\ تاريخ 1982/10/5م.

- و الذي اعتمد مشروع خطة دائمة لتنسيق العمل الرقابي و التفتيشي بين الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش و بين الجهاز المركزي .

و أهم ما تضمنه هذا القرار أن تختص الهيئة المركزية للرقابة و التفتيش بالأمور التالية :

_ الرقابة العامة على الجهات المشمولة برقابتها، و اقتراح سبل تطوير الأداء فيها، و البحث عن أسباب القصور، و اقتراح سبل تلافيه.

_مراقبة إدارة الأموال (حزب البعث العربي الاشتراكي) (القيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية) و استثمارها .

_ مراقبة تنفيذ الخطط الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و متابعتها .

_ التحقيق في جرائم الوظيفة المرتكبة في مناسبة أداء العمل .

_تلقي شكاوي المواطنين حول مخالفات القوانين و الأنظمة .

_ التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع .

_هذا و قد حدد القرار المذكور المهمات المشتركة التي ينبغي أن ينسق أدائها بين الهيئة و الجهاز المركزي للرقابة المالية في خطة عمل سنوية؛ تجنبا للازدواجية في العمل الرقابي و التفتيشي .

ثالثاً- الجهات التي تمارس الهيئة اختصاصاتها لديها:

تمارس الهيئة اختصاصاتها لدى جهات عديدة , ولدى كل جهة تكون لها علاقة مالية مع الدولة، فهي تمارس ذلك لدى:

- حزب البعث العربي الاشتراكي،والقيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية،وذلك فيما يتعلق بإدارة أموالها،و أيضا استثمارها.

- لدى الوزارات والإدارات باستثناء الأمور المتعلقة بالقضاء والأمن .
- البلديات والمؤسسات والهيئات العامة ومديريات الأوقاف ووحدات الإدارة المحلية .
- مؤسسات القطاع المشترك وشركاته؛ التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء .
- لجان تحديد أجور العمل الزراعي والمجلس التحكيمي الأعلى , لجان قضايا تسريح العمال .
- المؤسسات و المنشات الخاصة المتعلقة بالتربية والصحة العامة .
- المنظمات الشعبية،و مختلف النوادي و الجمعيات .

رابعاً- مدى استقلالية الهيئة :

يعدّ استقلال جهاز الرقابة عن السلطة التنفيذية التي يراقب عملها من أهم العناصر التي تساعد على فرض رقابة فعالة ؛ لذلك فقد أكدت معظم التوصيات التي صدرت عن المنظمة العالمية للأجهزة العلية للرقابة المالية "انتوساي " , و عن مجموعة العمل العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبية ,على ضرورة استقلال أجهزة الرقابة في البلدان الأعضاء . ويمكننا أن نوضح مدى استقلال الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .من خلال البحث في علاقتها بكل من السلطة التشريعية (مجلس الشعب), والسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) .

-1علاقة الهيئة بمجلس الشعب :من خلال بحثنا في قانون الهيئة ولائحته التنفيذية نظامها الداخلي نجد أن العلاقة مابين الهيئة و مجلس الشعب تكاد تكون محصورة بالتقارير الدورية التي يرفعها رئيس الهيئة إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء , وحيث إن هذه التقارير(التي نصت عليها المادة \13\ من قانون الهيئة) تحددت بتقرير سنوي وحيد لا يعكس حقيقة ما تقوم به الهيئة من رقابة لكونه يركز على توضيح مدى سير العمل وتطويره في إحدى الجهات العامة، يتبين لنا بأن الهيئة بعيدة عن مجلس الشعب صاحب السلطة الأساسية في الرقابة على الأموال العامة .

-2علاقة الهيئة بمجلس الوزراء : ترتبط الهيئة إدارياً بمجلس الوزراء ،ولرئيس مجلس الوزراء دعوة رئيس الهيئة لحضور اجتماعات مجلس الوزراء والمجالس

العليا التي يرأسها ،بالإضافة إلى ذلك تتحد العلاقة بين الهيئة ومجلس الوزراء بما يلي :

- لا تحقق الهيئة في قضايا الكسب غير المشروع إلا بناء على تكليف رئيس مجلس الوزراء .

-لا يحق للهيئة وقف صرف القيم النقدية والمادية إلا بعد أخذ موافقة رئيس مجلس الوزراء.

- يشكل المجلس الأعلى للهيئة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويصدر النظام الداخلي بقرار منه

- يرفع رئيس الهيئة إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة .

- لرئيس مجلس الوزراء طلب إعادة التحقيق في القضايا التي تعالجها الهيئة .

- لرئيس مجلس الوزراء نقل العاملين بالتفتيش إلى خارج الهيئة؛ بناء على اقتراح مجلس الهيئة .

-لا يحال العاملين بالتفتيش إلى المجلس الأعلى (باعتباره محكمة تأديبية) إلا بقرار من رئيس مجلس الوزراء , و بناء على اقتراح رئيس الهيئة .

مما تقدم نجد أن الهيئة تتبع رئيس مجلس الوزراء، و كأنها إحدى وزارات الدولة , و نرى أن ذلك ينقص من استقلال الهيئة، و يحد من سلطاتها في الرقابة على السلطة التنفيذية , و خاصة و أن الهيئة تخضع لرقابة وزارة المالية من خلال محاسب الهيئة الذي يعين من قبل وزير المالية، و يتبعه مباشرة .

خامساً- نتائج رقابة الهيئة :

تعد رقابة الهيئة رقابة إدارية ,يتوقف فيها دور الهيئة عند اكتشاف الأخطاء و المخالفات و الجرائم، ثم إحالة الأمر إلى الجهات المعنية و هي القضاء , أو المحاكم التأديبية , أو مجلس الوزراء , أو الوزارات و الإدارات المعنية .

سنأتي في المطلب الأول على تقارير الهيئة الرقابية و التفتيشية و التحقيقية , و في المطلب الثاني على التقارير الدورية .

1- التقارير الرقابية و التفتيشية و التحقيقية : بانتهاء المهمة التفتيشية أو التحقيقية يضع المفتش تقريراً بنتائج مهمته , ليصار إلى اعتماده وفقاً لقانون الهيئة و نظامها الداخلي , ثم يبلغ إلى الجهات المختصة . سنتناول في الفقرات التالية

أصول اعتماد تقارير الهيئة , و مضامين هذه التقارير , و مؤيدات تنفيذها , و طرق الاعتراض عليها .

1- اعتماد التقارير الرقابية :يقدم المفتش تقريره إلى رئيسه المباشر (رئيس قسم أو رئيس فرع أو رئيس مجموعة), الذي يتولى تدقيقه، و يبدي ملاحظاته بشأنه , و في جميع الأحوال تحيل رئاسة الهيئة تقارير الهيئة و تقارير الفروع إلى رؤساء المجموعات –حسب الاختصاص – ليتم تدقيقه من رئيس المجموعة ,و بعد مطالعته بشأنه ,و تنصب لدى رئاسة الهيئة تقارير الفروع بعد تدقيقها من قبل رؤساء المجموعات، بالإضافة إلى تقارير المجموعات .

و تعالج هذه التقارير لدى المديرية القانونية , أو المكتب الخاص لرئيس الهيئة , ثم تعد مديرية الشؤون القانونية مشروع الاعتماد متضمناً عرضاً موجزاً للموضوع , و أهم النتائج التي انتهى إليها التقرير و المطالعة في حال التأييد – و بيان لأسباب معينة – في حال مخالفة التقرير، أو المطالعة مع التعديلات الطارئة .

2- مضامين التقارير : يتضمن التقرير التفتيشي أو ألتحقيقي نتائج أعمال المفتش؛ متضمناً ما يراه من المطالب , و المقترحات , و التوصيات , و التي تتناول إحدى الأمور التالية :

-التوجه باستصدار النصوص الكفيلة بتحسين الأداء، أو تلافي الثغرات و مظاهر القصور و الخلل .

- إعادة النظر في البنية الإدارية على النحو الذي يؤمن الكفاية، و سلامة الأداء .

- فرض العقوبات المسلكية الخفيفة .

- طلب الصرف من الخدمة في الحالات التي تمس النزاهة، أو عدم فاعلية الأداء الوظيفي، أو عدم كفايته .

- طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات، فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة، أو في مناسبة أدائها .

- الطلب إلى الجهات الإدارية المعنية اتخاذ صفة الادعاء الشخصي تبعاً لدعوى الحق العام , أو إقامة الدعوى المدنية عند انتفاء الصفة الجريمة عن الحادث , للمطالبة بالحقوق، و تعويض الضرر المادي و المعنوي .

و يميز قانون الهيئة في ما تتضمنه تقارير الهيئة و يوجه إلى الجهات المعنية , يبين التوصيات , و الاقتراحات . و الطلبات , كما يلي :

-1التوصيات : تستهدف التوصيات الأمور التشريعية و التنظيمية، و تتناولها بالتعديل , أو التفسير , أو الإلغاء ,أو الأحداث في سبيل معالجتها , و للإدارة المعنية خوض الحوار مع الهيئة في شأن توصياتها , و يعرض رئيس الهيئة الاختلافات , أو إهمال التنفيذ , أو تأخيره على رئيس مجلس الوزراء للتوجيه في الأمر .

-2الاقتراحات :تستهدف الاقتراحات ضبط الأداء ،و فرض العقوبات المسلكية الخفيفة في حق العاملين , أو توجيه المثوبات لهم , و للإدارة حق الدخول في حوار مع الهيئة بشأن اقتراحاتها خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها إليها , و على الإدارة تنفيذ ما تتفق عليه مع الهيئة في غضون مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغها رد الهيئة .

-3الطلبات :تستهدف الطلبات تلافي الأخطاء و القصور، و استرداد حقوق الخزينة و الأموال العامة و أموال القطاع التعاوني , و سائر الأموال المعتبرة في حكم الأموال العامة , فالطلبات إنما توجه لتدارك أعمال تنفيذية بحتة لا فكاك للإدارة من تنفيذها إعمالاً لنصوص القوانين و الأنظمة النافذة , و تلافي الأخطاء و القصور في الأعمال التنفيذية التي هي بطبيعتها لا تحل للاجتهاد فيها , و التي استقر الاجتهاد بشأنها فيما يتعلق بالأعمال القابلة للاجتهاد .

و على الإدارة اتخاذ إجراءاتها لتنفيذ الطلبات , ضمن مدة \30\ يوماً من تاريخ تبليغها .

ج- مؤيدات تنفيذ تقارير الهيئة : إذا كانت الهيئة لا تملك صلاحيات إصدار قرارات قابلة للتنفيذ , كيف تجد تقارير الهيئة طريقها إلى التنفيذ ؟....

-بداية لابد من الإشارة إلى أنه من حق الهيئة طلب تحريك الدعوى العامة في الجرائم التي تطولها قوانين العقوبات , و ذلك فيما يتعلق بالأفعال المرتكبة بسبب الوظيفة , أو بمناسبة أدائها , و للهيئة الإحالة إلى المحاكم المسلكية في الحالات المنصوص عليها في الفقرة \أ\ من المادة\53\ من قانون الهيئة .

و في تنفيذ مضامين تقارير الهيئة يتوجب التمييز بين التوصيات و الاقتراحات و الطلبات , كما يلي :

- فيما يتعلق بالتوصيات :لرئيس الهيئة أن يعرض أي خلافات بشأنها مع الإدارات المعنية , أو أي إهمال في التنفيذ أو تأخيره , على رئيس مجلس الوزراء للتوجيه بالأمر .
- و فيما يتعلق بالاقتراحات :لرئيس الهيئة عرض أي خلافات بشأنها , أو بشأن تأخير تنفيذها , على الجهات الأعلى و ينتهي العرض حتى رئيس مجلس الوزراء , فضلا عن إمكانية إحالة المسؤولين عن عدم تنفيذ ما يجب تنفيذه على المهمات التأديبية .
- و فيما يتعلق بالطلبات :فإنه على الإدارة المعنية تنفيذها ضمن مدة ثلاثين يوما من تبليغها , و يُعَدُّالامتناع عن تنفيذ الطلب أو تأخير تنفيذه دون مبرر يقبله رئيس الهيئة , مخالفة مسلكية تستدعي المعاقبة المسلكية بطلب من رئيس الهيئة , أو الإحالة إلى الجهة التأديبية ,من قبل رئيس الهيئة مباشرة . فضلاً عن تعرض الممتنع، أو المتأخر إلى ملاحقته كمشترك أو متسبب بالمساءلة المادية ,و ما يمكن أن يترتب عليها من مساءلة جزائية .
و يتم تتبع ما تنتهي إليه الهيئة في أعمالها الرقابية و التفتيشية و التحقيقية ,من توصيات و مقترحات و طلبات يقع تنفيذها في اختصاصات الإدارات ,بوساطةمديرية المتابعة , أو من قبل العاملين بالتفتيش الذين يباشرون تنفيذ مهمات الرقابة و التفتيش ,و يعودون إلى ما سبق من أعمال الهيئة لتتبع تنفيذ نتائجها .
كما تتابع الهيئة القضايا أمام الجهات التأديبية، سواء أكانت الإحالة إلى التأديب بقرار من رئاسة الهيئة بمقتضى الاختصاص المعقود لها في القانون ,أو من قبل الإدارة ,و سواء أصدرت الجهات التأديبية قراراتها مباشرة , أو أنها أحالت الأشخاص المحالين إليها إلى القضاء ,لتعود إلى محاكمتهم تأديبيا بعد إبرام إحكام القضاء يحقهم ,و تكون متابعة الهيئة للجانب المسلكي في القضايا أمام الجهات التأديبية ,بما جعل القانون لها من صلاحية الطعن في قرارات هذه الجهات .
مما تقدم يتبين لنا أن قوة تقارير الهيئة تتمثل في حق الهيئة في الإحالة للقضاء , أو المحاكم المسلكية في حالات معينة ,في حين يتوقف دورها عندما ترفع الموضوع إلى رئيس مجلس الوزراء في حال امتناع الجهات العامة عن تنفيذ مضامين تقارير الهيئة , و خاصة عندما يكون الممتنع عن التنفيذ الوزير أو المحافظ أو من في حكمهما؛ لكون هؤلاء لا يخضعون لاختصاصات الهيئة كما ذكرنا .

د- الاعتراض على تقارير الهيئة : لا تقبل الهيئة الاعتراضات المباشرة المقدمة من العاملين الذين تناولتهم إجراءات إدارية , أو عقوبات , باستثناء طلب إعادة التحقيق . و يعاد التحقيق بطلب من رئيس مجلس الوزراء , أو بقرار من رئيس الهيئة في حال ورود أدلة جديدة لم تكن مدار بحث في التحقيقات السابقة .

و أجازت المادة \54\من قانون الهيئة لصاحب العلاقة مرجعة القضاء ,و يذكر هنا أن القضاء يكون بموجب دعوى للطعن في الإجراءات التي اتخذت بناء على تقارير الهيئة .

3- التقارير الدورية :نصت المادة \13\ من قانون الهيئة على أن يقدم رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية و مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء ,تقارير دورية تظهر أوضاع العمل في الجهات التابعة لرقابة الهيئة , و مستوى أداء العاملين فيها و فاعليته ,و تبين ما طلبت الهيئة إلى السلطات الإدارية اتخاذه من إجراءات، و ما قدمت إليها من توصيات و مقترحات لمعالجة قصور النصوص و الأنظمة ,و مدى انسجامها مع القوانين ,و ثغرات الأداء و أخطائه , و مدى استجابة السلطات المذكورة لهذه الطلبات، و التوصيات ،و المقترحات .

و في الواقع نجد أن الهيئة تقدم تقريراً سنوياً واحداً يتناول سير العمل ،و مدى تقدمه ، و فاعليته في إحدى الجهات العامة ,حيث تتولى مديرية الدراسات إعداد مشروع هذا التقرير , و يقدمه رئيس الهيئة إلى رئيس الجمهورية ،و رئيس مجلس الشعب ،و رئيس مجلس الوزراء .

4- أصول التحقيق : تمارس الهيئة صلاحياتها بتحقيق الأفعال المنسوبة إلى العاملين في الجهات التابعة لرقابتها في معرض قيامهم بأعمالهم , و ذلك بهدف الكشف عن انحرافات العاملين عن أحكام القوانين ،و الأنظمة النافذة ،و الخطط المعتمدة ,و تقديمهم إلى السلطة القضائية ، أو الهيئة التأديبية ,أو الجهات الإدارية , لمحاكمتهم جزائياً ,أو مسلكياً , و ذلك بهدف إصلاح العملية الإدارية، و المحافظة على الأموال العامة , و الكشف عن الثغرات التي سهلت ارتكاب الجرم أو المخالفة و معالجة حوادث قصور الأداء و الإهمال و الأخطاء .

و السؤال الذي يمكن أن يطرح نفسه هنا :

- هل تحقق الهيئة في القضية إذا كانت منظورة أمام القضاء ؟...

بالعودة إلى النظام الداخلي للهيئة للمادة (114) التي جاء فيها أن الهيئة تمارس صلاحياتها التحقيقية دون المساس باختصاص القضاء , و إن الهدف من التحقيق

هو الكشف عن انحرافات العاملين و تقديمهم إلى السلطة القضائية ,فإذا كانت القضية منظورة أمام القضاء أساساً , فلا معنى إذاً من تدخل الهيئة عن طريق التحقيق .

و تباشر الهيئة إجراءات التحقيق إما بمبادرتها و من خلال ما تكشف من جرائم و مخالفات , و ما تقف عليه من حوادث التقصير و الإهمال في أثناء مهماتها الرقابية و التفتيشية , و فيما يطلع عليه العاملون فيها أو يتصل بعملهم ,أو بناء على ما تتلقاه من شكاوى المواطنين و اختباراتهم ,بما في ذلك الشكاوى و الأمور المنشورة في الصحف ,و سائر المنشورات الدورية و غير الدورية . و رئيس الهيئة هو الذي يقرر وضع القضايا في التحقيق ,و يقرر معاونو رئيس الهيئة و رؤساء الفروع تحقيق القضايا في حدود تفويضهم من قبل رئيس الهيئة ,و يمكن أن تباشر إجراءات التحقيق بقرار من رئيس المجموعة أو رئيس الفرع,أو من قبل المحقق في حالات الضرورة ,على أن يعرض الأمر لاحقا على رئيس الهيئة , و تتم الموافقة وفق الإجراءات التي أتينا على ذكرها في معرض بحثنا في إجازة التفتيش .

وقبل مباشرة إجراءات التحقيق يقوم المحقق بتقصي الموضوع بهدف استطلاع القضية ,و تبين حدودها ,و يمارس المحقق التقصي يختلف الوسائل بما فيها الاتصالات الشخصية و الهاتفية و الكتابية ثم يعد المحقق تقريراً بنتائج التقصي يضمنه خلاصة تقصياته و مقترحاته , فإذا ما ظهر التقصي احتمال صحة وقائع القضية يباشر إجراءات التحقق مستعملاً كافة الوسائل التي وردت في المواد (120-126) من النظام الداخلي للهيئة .

-و في نهاية التحقيق يعد المفتش تقريراً بنتائج التحقيق يضمنه مطالعته التي تشمل على توصيف الفعل و المناقشة التي يخرج المفتش من خلالها بعد موازنة القرائن و الأدلة ,و تكييف الفعل أو الواقعة جزائياً أو مسلكياً ,أو تثبيت نفيها مع اقتراح التوصيات و المقترحات، أو الطلبات الملائمة .

و نرى أن هذه الصلاحية في التحقيق التي أعطيت للمفتشين في الهيئة ,هي امتداد لما منحوا من حصانات تتشابه مع تلك المطبقة على القضاة ,و لحق الرد الذي منح للعاملين في الدولة .

و أخيرا لابد من التنويه إلى أن الهيئة تفتش عن الأعمال المؤداة في الجهات التابعة لرقابتها و تحقيق الأمور الملاحظة أو المنسوبة إلى العاملين الذين نفذوها، أو ذوي العلاقة ,ولو كانوا تابعين إلى جهات لا يسري عليها اختصاص (الهيئة) على أن

ينضم إلى المفتش مفتش أو مندوب عن الجهة التي يتبعها العامل، الذي يجري تفتيش أعماله، أو تحقيقها .

-كما لابد لنا من التعرف على أشكال الرقابة في بعض الدول العربية و الأجهزة التي تتولاها .ففي فرنسا ,تتولى محكمة الحسابات مراقبة تنفيذ الموازنة، و هي مؤلفة من قضاة غير قابلين للعزل من قبل الحكومة (و ذلك لضمان استقلالهم عن السلطة التنفيذية، ومن موظفين إداريين)و هذه المحكمة مستقلة عن البرلمان و عن الحكومة، و تقوم بأعمالها لغرض الكشف عن المخالفات في التصرف بالأموال العامة، و تحديد المسؤولية المالية للمحاسبين ,و هذه المحكمة خاضعة لمجلس الدولة، و لا تمارس هذه المحكمة في فرنسا أية رقابة مسبقة، و لها اختصاص قضائي، و اختصاص إداري .

فالاختصاص القضائي :حيث تمارس محكمة الحسابات في فرنسا مهمتها بفحص حسابات المحاسبين الرئيسيين، و مراجعتها، و الحكم عليها ,حيث تقوم بتوزيع حسابات الوزارات والمصالح المختلفة التي يقدمها هؤلاء المحاسبين عن طريق وزير المالية على دوائرها المختلفة للتأكد من سلامتها، ومدى احترامها للاعتماد البرلماني , حيث يقدمون تقارير يضمنونها ملاحظاتهم مرفقة بالحسابات إلى الدائرة المختصة من جهة ثانية ,فإن رقابة محكمة المحاسبات في فرنسا لها صفة موضوعية الذاتية ,حيث تنصب هذه الرقابة على الحسابات ذاتها لأعلى المحاسبين، وهي من هذا تستمد تسميتها بمحكمة الحسابات، حيث إنها تحكم على صحة الحسابات دون المحاسبين .

هذا و قد اتبع المشرع المغربي نفس القاعدة المنصوص عليها في م \1\ من القانون الصادر في 22\6\1967 المتعلقة بحكمة الحسابات الفرنسية بأحكام على صحة الحسابات، و ليس على المحاسبين أنفسهم .

المطلب الثاني :

الجهاز المركزي للرقابة المالية

أولاً: تعريفه:

وهو هيئة تتبع رئاسة مجلس الوزراء، وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء الأجهزة الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها من الناحية المالية ، وهي تقوم بتفتيش حسابات هذه الأجهزة، وبمراقبة كفاية الإدارة لأموالها وفق الاختصاصات المحددة لها في القانون .

تم إحداث هذا الجهاز بموجب المرسوم التشريعي رقم /93/ لعام /1967/ ليحل محل ديوان المحاسبات السوري، وتشمل رقابة هذا الجهاز الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية، والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها، وبصورة عامة أي جهة تقوم الدولة بإعانتها، ويمارس هذا الجهاز رقابة داخلية تتصف بأنها مالية واقتصادية ومحاسبيه .

ثانيا : تشكيله:

يتكون الجهاز المركزي للرقابة المالية من المجلس الأعلى للرقابة المالية والإدارات الفنية، والمكتب الإداري .

آ- يُعَدُّالمجلس الأعلى للرقابة المالية أعلى سلطة في الجهاز حيث يرأسه وزير المالية، وهو الذي يتولى وضع خطة العمل السنوي لهذا الجهاز، ويقوم بمتابعتها، ويقر مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة، ويقوم أمين سر المجلس بتنظيم دعوات الاجتماع وجدول الأعمال ومحاضر الجلسات والكتب الخاصة بإبلاغ مقررات المجلس إلى الجهات المختصة .

ب ـ الإدارة الفنية للجهاز تتكون من ثلاث إدارات فنية : إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة ، وإدارة الرقابة المالية على القطاع العام الاقتصادي،وإدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية ، يرأس كل منها وكيلاً من وكلاء الجهاز وتقسم كلاً من إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري، وإدارة الرقابة المالية على القطاع العام إلى إدارة فرعية لمراقبة الصكوك، وإلى إدارة فرعية لمراجعة الحسابات في القطاع العام، ورقابة الكفاية في هيئات القطاع الاقتصادي إلى الإدارة الفرعية لتحقيق ولتوحيد الحساب والتسديد النهائي .

أما إدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية فإنها تقسم إلى إدارتين فرعيتين هما: الإدارة الفرعية للدراسات ـ الإدارة الفرعية للمخالفات المالية،حيث تتولى إدارة الدراسات بصورة خاصة إعداد الدراسات التي يتطلبها سير العمل بالجهاز، وتحديد عناصر تكلفة الإنتاج والإنشاء للمشروعات ، واستنباط معدلات التكلفة ، بالنسبة لكل

نوع من الأنواع ودراسة النظم الكفيلة بقياس كفاية استقلال رأس المال واقتراحاتها بما لا يتعارض مع اختصاصات ووظائف هيئة تخطيط الدولة .

ج ـ المكتب الإداري : يتألف من قسمين هما قسم الشؤون الذاتية والمحاسبة ـ وقسم الشؤون القلمية والمحفوظات، ويصدر قرار من رئيس الجهاز لتحديد الاختصاصات، وفي كل من هذين القسمين ينظم المكتب الإداري للجهاز شؤون العاملين فيه، ويصدر بتسميته قرار من الوزير بناء على اقتراح من رئيس الجهاز

ثالثا : اختصاصاته:

يمكن تقسيم الاختصاصات المنوطة بالجهاز إلى :

1. مراقبة الصكوك ومراجعتها .
2. مراجعة الحسابات .
3. التفتيش والتحقيق .
4. رقابة الكفاية .

1ً : مراقبة الصكوك ومراجعتها:

يقوم الجهاز برقابة لاحقة على مشروعية بعض أنواع الصكوك، فيتولى مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمانات الاجتماعية .....الخ .

وتقوم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بتبليغه الصكوك المشار إليها خلال مدة 15 يوم من تاريخ صدورها ويتوجب على الجهاز مراجعتها خلال شهر من تاريخ استلامها، وإذا ظهر مخالفتها للأنظمة والقوانين اعتبرت مخالفة مالية، وطبقت عليها الأحكام الخاصة بذلك، كما يقوم الجهاز بمراقبة المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لإشرافه، فيبحث في صحة التعيينات والترفيعات والعلاوات، وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين والأنظمة .وذلك خلال شهر من صدورها ورقابة الجهاز في هذا المضمار قاطعة لمدة الحصانة الإدارية للقرار أو المرسوم وإذا ظهر نتيجة التدقيق أن الصكوك مطابقة للقانون، وأوراقها الثبوتية كاملة،

فعلى المدير المختص في الجهاز أن يؤشر على النسخة الأصلية للصك بعبارة (نظر فيه وسجل برقم.....تاريخ .....) ويوقع على ذلك، وفي حال المخالفة أو نقص الأوراق يرفضها المدير، ويعيد الصك للجهة المختصة مبيناً المخالفة أو النقص، فإذا أصرت الجهة المختصة على وجهة نظرها يصدر رئيس الجهاز بعد أخذ رأيه كتاباً بقبول الصك أو رفضه، وبإمكان الوزير المختص عندها أن يطلب خلال مدة 15 يوم عرض الموضوع على المجلس الأعلى للرقابة المالية، ويعمل بالقرار الصادر عن المجلس ويجوز للوزير المختص أن يعترض إلى رئيس مجلس الوزراء على قرار المجلس خلال مدة شهر من تبليغه، فإذا اتخذ الرئيس على مسؤوليته خلال شهر على الأكثر قرار بقبول المعاملة أعيدت إلى الجهاز للتأشير عليها بتحفظ .

2ً: مراجعة الحسابات :

أي مراجعة النفقات والإيرادات وحسابات خارج الموازنة والقيود المحاسبية والحساب العام الإجمالي لموازنة الدولة العامة، ويتولى الجهاز مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة من حيث النفقات والإيرادات، فيراجع مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والنفقات العامة، ويتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف قد تمت بصورة نظامية وفقاً للقوانين والنظم المحاسبية والمالية النافذة ويشمل التدقيق مراجعة القروض والتسهيلات الائتمانية التي تعقدها الدولة وتتضمن حسابات خارج الموازنة حساب السلف والأمانات وحركة النقود، وتتم مراجعة مستندات هذه الحسابات بصورة انتقائية وفقاً للنسب التي تحدد بقرار من الوزير بناء على اقتراح رئيس الجهاز، وتتضمن رقابة القيود المحاسبية التحقق من صحة ما يرد في السجلات والبيانات الحسابية ومطابقتها للقوانين والأنظمة ومن أن الميزانية الختامية تمثل المركز المالي الحقيقي للهيئة الخاضعة للرقابة ويتولى جهاز آخر مراجعة الحساب العام لموازنة الدولة والهيئات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف كما يتولى مراجعة الحسابات والميزانيات الختامية لمؤسسات ومنشآت القطاع العام الاقتصادي، وذلك بغية التعرف على حقيقة مركزها المالي وفقاً للمبادئ المحاسبية، ويبدي الجهاز الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين والأنظمة وتعدّ هذه الرقابة رقابة محاسبية تشمل جميع العمليات المحاسبية المتعلقة بصرف النفقات بغية التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد تم ضمن إطار الإجازة بالإنفاق والجباية .

3ً : التفتيش والتحقيق :

ويتناول التصرفات المالية للعاملين في الجهات الخاضعة للرقابة، فيتولى الجهاز مراقبة إدارة المستودعات وقيودها، وفحص دفاترها وسجلاتها،ويتضمن تفتيش المستودعات والتحقق من إداراتها وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة، والتثبت من صحة الإدخالات والإخراجات ومطابقة الموجود الفعلي بالموجود الدفتري المؤيد بالوثائق كما يبحث سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف، ويكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، ويبحث بواعثها وأنظمة العمل المؤدية لإحداثها ويقترح وسائل علاجها , وتتولى إدارة الجهاز كشف المخالفات المالية وملاحقة المسؤولين، واسترداد الأموال الضائعة، وفيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية، فتجري إدارة الجهاز المختصة التحقيق المبدئي وتحدد العقوبة المقترح فرضها على الموظف مرتكب المخالفة، ويرفع الموضوع إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، مع الاحتفاظ بحق الرئيس في مراقبة القرارات المتخذة بشأن المسؤولية التأديبية عن هذه المخالفات، وإذا ظهر وجود جرم جزائي خلال التحقيق فتحال القضية إلى القضاء المختص.

4ً : رقابة الكفاية :

وتتضمن التحقق من أن الأداء واستخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة دون إسراف، ويجب ألا تتحقق الكفاية على حساب الجودة، فيقوم الجهاز بالرقابة على الأموال العامة وتقويم نتائجها من الناحية المالية، ويراجع السجلات المقرر إمساكها في الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وسجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف، منها ويفحص حسابات تكاليف الأعمال، ويستنبط معدلات التكلفة لكل نوع من الأعمال ومعدلات أداء مختلف الأعمال، وما يتكلف كل منها والتأكد من أن تنفيذها تم بالمصروفات التي قدرت لها، وتهتم رقابة الكفاية بصورة خاصة بما يلي:

1- مراقبة ما إذا كان تنفيذ المشروعات الاستثمارية قدتم بالتكاليف المقدرة لها والزمن المحدد لها .

2- مراقبة الكفاية الإنتاجية للتأكد من تحقيق الزيادة المستهدفة في هذه الكفاية، وعدم تجاوز مستلزمات الإنتاج للمعدلات المقررة ومراجعة حجوم الطاقة المستغلة فعلاً، ومقارنتها بالطاقة الممكن استغلالها .

3- مراقبة تكاليف الإنتاج ومقارنتها بما هو مقدر لها، والتحقق عند الاقتضاء من تخفيفها طبقاً للخطة الموضوعة .

4- متابعة النتائج التي ترتبت على تنفيذ المشروعات، وتقويم النتائج مع مقارنتها بالاستثمارات، والموارد المستخدمة فيها .
5- متابعة أوجه الإسراف في تنفيذ المشروعات على اختلاف أنواعها، وقطاعاتها، ومراقبتها .
6- التحقق مما إذا كانت هيئات الرقابة أياً كان نوعها، وأياً كانت الجهات التي تمارسها بما في ذلك الجهاز المركزي للرقابة المالية تقوم برقابتها على الوجه الصحيح .

رابعاً : المخالفات التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز :

من المخالفات المالية التي تقع ضمن اختصاصات الجهاز، والتي يسأل عنها العاملون في الأجهزة التي يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة لها الأمور التالية :

1- مخالفة القوانين والأنظمة المالية .
2- مخالفة الموازنة والموازنات العائدة للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز .
3- كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وإلحاق الضرر بالأموال العامة .
4- كل إسراف أو تبذير في إدارة الأموال العامة .

خامساً : ربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب :

إن وضع جهاز الرقابة المالية في سورية الآن، وخاصة بعدما حققته من تطورات كبيرة في مختلف المجالات، وعلى جميع الأصعدة يستدعي القيام بتطوير وتحديث عمل هذا الجهاز, فالجهاز المركزي للرقابة المالية الذي يتبع الآن لرئاسة مجلس الوزراء، والذي أحدث بالمرسوم التشريعي رقم/93/ لعام 1967/م معلناً بذلك نهاية ديوان المحاسبات والذي أنشئ عام /1938/م والتي أدت إلى إزاحة الرقابة القضائية التي لازلنا نبحث عنها حتى اليوم لا سيما وأن العالم باختلاف أنظمته السياسية والاقتصادية يتجه إلى التأكيد على أهمية هذه الرقابة .

وهنا لابد من الاعتراف بما قام به الجهاز المركزي للرقابة المالية من أعمال في مجال التفتيش والتحقيق والرقابة في فترة أكثر من ثلاثين عاماً، ولكن بعدما ظهر من وقائع تستدعي النظر في شكل وصلاحيات هذا الجهاز, وذلك تكريساً لما جاء في خطاب القسم للسيد الرئيس بشار الأسد، وتوصيات المؤتمر القطري التاسع , كان هناك أسباب موجبة لإعادة النظر في تجربة هذا الجهاز، وإلحاقه بمجلس الشعب وهذه الأسباب قائمة على الحجة والمنطق الذي يلائم ويواكب تطور سورية، والتي سنبحث فيها بالتفصيل، ثم

نتعرض للمرسوم التشريعي رقم/64/ لعام /2003/م لعرض أهم الفرو قات بينه وبين المرسوم رقم /93/ لعام /1967/م .

سادساً : الأسباب الموجبة لربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب :

1: عودة الحياة الدستورية إلى سورية ووجود مجلس الشعب كسلطة تشريعية ورقابية تقوم بعملها وفق دستور دائم يحافظ على سلامة البلاد ,

وينظم أعمال الهيئات والمؤسسات الشعبية والحكومية وفق برنامج عمل محدد , لاشك أن المهام التي قام بها الجهاز جليلة في مجالات الرقابة والتفتيش والتحقيق , لكن تلك المهام كان من الممكن أن تعطي نتائج أفضل فيما لو توافرت للجهاز بعض الظروف المهمة؛ مما يستدعي إعادة النظر في تجربة هذا الجهاز من نواحي الشكل والمضمون وخاصةً بعد عودة الحياة الدستورية للبلاد , وذلك إن ارتباط الجهاز بوزارة المالية كان في فترة لم تعرف فيها السلطة التشريعية بالمفهوم الدستوري الحقيقي , وكان القطاع العام هو الوحيد

وبعد قيام الحركة التصحيحية التي أحدثت تغيرات عديدة في النواحي الدستورية أصبح من المهم القيام بربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بمجلس الشعب لتعزيز فاعليته وصيانة استقلاله , فتبعية الجهاز لوزارة المالية يفوت على السلطة التشريعية إمكانية وجود هيئة رقابية إلى جانبها تساعدها في القيام بالرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية ,وتقدم لها بياناً بالمخالفات المرتكبة في الإدارات العامة، وتبين مدى سلامة أجهزتها الإدارية والمحاسبية، وذلك يشكل مشكلة كبيرة لمجلس الشعب في مراقبة أعمال الحكومة، وخاصةً عند عرض الحساب الختامي .

2 : ضعف رقابة الأجهزة المالية بجميع أشكالها .

نتيجة ارتباطه بوزارة المالية حيث أصبح يقوم برقابة داخلية موزعة بين الإدارات المركزية والمحافظات , فنرى أن الرقابة المالية قد تراجعت للوراء من رقابة خارجية مستقلة في ظل ديوان المحاسبات السابق إلى رقابة داخلية تابعة لوزارة المالية , وهذا ما يجعل الرقابة على تنفيذ الموازنة في سورية منوطة بالهيئة المسؤولة عن إعداد تلك الموازنة وتنفيذها, وهي وزارة المالية؛مما يؤدي إلى جعل وزارة المالية الخصم والحكم , والخلاصة أن الرقابة الداخلية لايمكن أن تقوم مكان الرقابة الخارجية , وإذا كان القصد من ربط الجهاز المركزي بوزارة المالية هو تأمين متطلبات التفتيش المالي على محاسبي الإدارات في قطاعات الدولة المختلفة، فإن مثل هذا التفتيش يتحقق من خلال مديري الرقابة الداخلية المحدثة بالقانون /24/ تاريخ 1981/7/8م .

3ً : إن تبعية هذا الجهاز لوزارة المالية يفوت على السلطة التشريعية إمكانية وجود هيئة تساعد في أعمال الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية وتقدم لها بيان بالمخالفات التي يرتكبها موظفيها، ومدى سلامة أجهزتها الإدارية والمالية والمحاسبية في إنفاقها وجباية الأموال العامة ، الأمر الذي يجعل السلطة التشريعية غير قادرة وحدها ، ودون وجود هيئة عليا مستقلة إلى جانبها على مراقبة أعمال الحكومة ، وخاصة عند ما يقدم إليها الحساب الإجمالي العام ؛ مما ينجم عنه إيجاد ثغرة واسعة في نظامنا المالي لا يمكن سدها من قبل الجهاز المركزي للرقابة المالية التابع لوزارة المالية ؛ لأن هذا الجهاز مهما بلغت قوته وسلطته، فلن يستطيع إيصال بياناته وتوصياته إلى السلطة التشريعية ، ولو قدمها فإنها تكون غير قادرة على إعطاء صورة صحيحة وواضحة عن الواقع المالي الحقيقي للدولة، وينتج عنها عدم تحقيق رقابة فعالة وناجحة على الأموال العامة .

فالرقابة التشريعية وحدها غير قادرة على تحقيق الأهداف المطلوبة وغير مجدية وذلك يعود إلى ضعف خبرة أعضاء السلطة التشريعية في الأمور الفنية والمحاسبية حيث يتعذر عليهم الوقوف على حقيقة الوضع المالي لتصرفات الحكومة في الإنفاق والجباية وعدم قدرتهم على الحصول على المعلومات اللازمة التي توضح الصورة الحقيقة والتفصيلية للتصرفات المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية؛ لما يتطلبه ذلك من تخصيص وخبرة بالشؤون المالية وتدقيق الحسابات، وما يحتاجه هذا العمل من إجراءات تحقيقية وتفتيشية وزيارات ميدانية يتعذر عليهم القيام بها بمفردهم .

4 : إن إنشاء جهاز قضائي مالي متخصص ومكلف بالرقابة المالية وتابع للسلطة التشريعية ليكون عوناً لها قد أثبت فعاليته وخاصة لحماية الأموال العامة وصيانتها من العبث والأنحراف في العديد من الدول ، وحقق نجاحاً كبيراً في حماية الأموال العامة إلى الحد الذي ارتبطت فيه رقابة هذا الجهاز بالسلطة التشريعية بأوثق الصلات؛ مما شجع الدول الأخرى على تبني نظام حكمة المحاسبة؛ على الرغم من تباين واختلاف أوضاعها الدستورية والمالية والإدارية .

5 : إن تطوير جهاز الرقابة المالية سيساهم في إصلاح النظم المالية والإدارية والمحاسبية في الدولة من خلال مناقشة التقارير والملاحظات التي يبديها والتوجيهات التي يقدمها ، وبهاذا يُعَدُّالجهاز بحق الحارس الأخير على الأموال العامة ، ويكون بالنسبة للسلطة التشريعية بمثابة يدها الفاعلة ورجل الفكر الموجه لها، كما أنه يشكل

دعامة أساسية في نظام الدولة المالية ، ومصدراً مهماً من مصادر الإيراد فيها نتيجة للقضاء على كل أشكال الفساد والتسيب والانحراف والمحافظة على الأموال العامة .

6 : إن إلحاق الجهاز المركز للرقابة المالية بمجلس الشعب في سورية قد أصبح حاجة ملحة وأساسية لتحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة العامة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها وزيادة فعالية الدور الذي يقوم به مجلس الشعب للمحافظة على حقوق الشعب المالية، وتعزيز سلطته الرقابية، وتدعيم مؤسساتنا الرقابية والمالية وتطويرها ، واتباع الوسائل العلمية الكفيلة لكشف مواطن الخلل والانحراف، وتحديد دقيق للمسؤولية من أجل تطبيق مبدأ المحاسبة، وبهذا إشارة واضحة وصريحة إلى تأكيد السيد بشار الأسد في خطاب القسم حين قال :

((وهنا تأتي أهمية التأكيد على دور مجلسكم في تصويب عمل مؤسسات الدولة المختلفة من خلال الإشارة إلى مواطن الخلل والقصور، ومتابعة معالجتها بصورة إيجابية)) .

ونرى أنه لا يمكن لمجلس الشعب القيام بدور فعال في ممارسة الرقابة بمعزل عن وجود هيئة مالية مستقلة تابعة له متخصصة بالأمور المحاسبية والمالية يكفل الدستور استقلالها وحصانتها .

7: إن تطوير النظام المالي والرقابة في سورية في ظل التعددية الاقتصادية هو من الأهمية بمكان من خلال تحديث القوانين ووضع أسس علمية ثابتة لسياسة الموازنة، وتطوير الأجهزة الرقابية المالية ومنها الجهاز المركزي للرقابة المالية في وقت اتسم بالاستقرار السياسي ، الذي كان أساساً لانطلاقة عملية تنموية شاملة جعلت من سورية الحديثة دولة تتطلع بثقة كاملة إلى مستقبلها ، وتخطو خطوات سريعة نحو التقدم والبناء وذلك من خلال تحقيق استقلال وحصانة أجهزة الرقابة المالية لضمان الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة العامة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤولياتها .

أهم نقاط التعديلات التي طرأت على الجهاز في المرسوم رقم /64/ لعام 2003 :

كما رأينا سابقاً أنشأ الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية بالمرسوم التشريعي رقم /93/ للعام 1967م ليحل محل ديوان المحاسبات . وهذا الجهاز كما هو معرف أعيد

تنظيمه بالمرسوم التشريعي رقم /64/ لعام 2003م ونحن سنحاول إلقاء الضوء على أهم نقاط التعديل التي طرأت على الجهاز في المرسوم رقم /64/ :

1. التعديل الأول : من حيث تبعية الجهاز :

في المرسوم رقم /93/ : كان الجهاز تابع لوزير المالية (والأصح تبعيته لوزارة المالية، وليس للوزير) .

أما في المرسوم /64/ لعام 2003م فنصت المادة (2) منه : إن الجهاز أصبح هيئة مستقلة ترتبط برئيس مجلس الوزراء نلاحظ هنا إلغاء المشرع لكلمة تبعية، وأحل محلها ارتباطاً لأن التبعية والاستقلال متنافيان تماماً .

2. التعديل الثاني : من حيث تسمية رئيس الجهاز والوكلاء والمديرين وحلف اليمين :

في قانون الجهاز لم يرد أي نص حول تعيين رئيس الجهاز، وعزله، وصلاحياته، ولكن مرسوم ملاك الجهاز (رقم 2571 لعام 1968) نظم هذا الموضوع على الشكل التالي :

تتم التسمية على وظائف رئيس الجهاز، ووكلاء الجهاز والمدراء بمرسوم بناء على اقتراح الوزير .

أما المرسوم /64 /نظم هذا الموضوع على الشكل التالي :

رئيس الجهاز : يعين بمرسوم

الوكلاء : يسمى الوكلاء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الجهاز .

المديرون ومعاونيهم : يسمى المديرون ومعاونيهم، ورؤساء الدوائر والأقسام في الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بناء على اقتراح الوكيل المختص .

ـ أما من حيث حلف اليمين : كان رئيس الجهاز والوكلاء يؤدون اليمين القانونية أمام وزير المالية، وبعد صدور المرسوم (64) نص في مادة (31) منه : على أن رئيس الجهاز والوكلاء يؤدون اليمين القانونية أمام رئيس مجلس الوزراء .

3. التعديل الثالث : من حيث مسؤولية الرئيس والتفويض بالاختصاصات :

في مرسوم ملاك الجهاز كان رئيس الجهاز مسؤول أمام وزير المالية عن حسن سير العمل، وللوزير أن يفوض رئيس الجهاز ببعض اختصاصاته .
ـ في المرسوم (64) : رئيس الجهاز يعد مسؤول أمام رئيس مجلس الوزراء، ومن حق الرئيس أن يفوض الوكلاء ببعض اختصاصاته .

4.في التعديل الرابع : مرتبة الجهاز ورئيس الجهاز .

ـ في المرسوم (93) كان الجهاز إدارة من إدارات وزارة المالية،ومرتبة الرئيس هي بمثابة معاون وزير .
ـ في المرسوم (64) : الجهاز أصبح هيئة مستقلة، وأخذ مرتبة الوزارة، وأخذ رئيس الجهاز مرتبة الوزير .

5.في التعديل الخامس : من حيث الاستقلال المالي .

ـ في المرسوم (93) لعام 1967م لم يتمتع الجهاز بأي استقلال مالي لكون الاعتمادات المخصصة له ترد في الموازنة العامة للدولة ضمن القسم الخاص بوزارة المالية .
ـ في المرسوم (64) للعام 2003م : فأصبح للجهاز فرع مستقل في الموازنة العامة للدولة ويُعَدُّالرئيس آمر التصفية والصرف لنفقات الجهاز.

6.التعديل السادس : من حيث النظام الداخلي واللوائح :

ـ في المرسوم (93) لم يكن الجهاز يتمتع بحرية في وضع لوائحه، وأنظمته الداخلية، حيث كانت من صلاحيات وزير المالية .
ـ في المرسوم (64) أصبح الجهاز يتمتع بحرية في هذا الأمر، وأصبح ذلك من صلاحيات رئيس الجهاز والنظام الداخلي أصبح يصدر بقرار منه بناء على اقتراح المجلس الأعلى للرقابة المالية .

7.التعديل السابع : الهيكل التنظيمي (المجلس الأعلى للرقابة المالية تشكيله وانعقاده) .

ـ في المرسوم (93) كان المجلس يتألف من : وزير المالية (رئيس) معاون وزير المالية (نائب الرئيس) عضوية كل من رئيس الجهاز ووكلائه وثلاثة من المديرين، يتم تسميتهم بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح من رئيس الجهاز .

ـ في المرسوم (64) : فأصبح المجلس يتألف من رئيس الجهاز المركزي (رئيس) ـ وكلاء الجهاز (أعضاء) ثلاثة من المديرين في الجهاز يسمون بقرار من رئيس الجهاز (أعضاء) ، أمانة السر يقوم بها أحد العاملين الفنيين يسميه رئيس الجهاز ـ ويُعَدُّوكيل الجهاز الأقدم نائب للرئيس .

8.التعديل الثامن : من حيث انعقاد المجلس والنصاب :

ـ في المرسوم (93) : ينعقد المجلس بناء على دعوة الوزير ولا يعد انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس ونائبه وخمسة أعضاء على الأقل، وللرئيس دعوة من يراه من الفنيين المختصين دون أن يكون لهم الحق بالتصويت .

ـ في المرسوم (64) ينعقد المجلس بناء على دعوة من رئيس الجهاز، ولا يعد إنعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس، وأكثرية الأعضاء وللرئيس دعوة من يراه من الفنيين المختصين دون أن يكون لهم حق التصويت، وتتخذ قرارات المجلس بأكثرية أصوات الحاضرين، وعند التساوي يكون صوت الرئيس مرجح .

9.التعديل التاسع :اختصاصات المجلس الأعلى للرقابة المالية .

ـ في المرسوم (93) يختص المجلس بما يلي :

1) إقرار مشروع خطة العمل السنوية للجهاز، ومتابعة تنفيذها .
2) إقرار مشروع التقرير العام عن الحساب الإجمالي العام للموازنة العامة .
3) إبداء الرأي في مشروع اللائحة التنفيذية، أو تعديلاته قبل إصدارها بقرار من وزير المالية .
4) النظر في جميع القضايا التي يرى الوزير المختص، أو رئيس الجهاز، أو الجهات المختصة عرضها على المجلس لأخذ رأيه .

ـ في المرسوم (64) : فاختصاصات المجلس إضافة لما سبق في المرسوم (93) فيختص بما يلي :

1) النظر في جميع القضايا الداخلة في اختصاص المجلس وفقاً لأحكام هذا المرسوم .
2) اقتراح مشروع النظام الداخلي واللوائح للجهاز .
3) اقتراح إحداث فروع للجهاز في المحافظات .

4) اقتراح نقل العاملين الفنين خارج الجهاز .
5) تبرئة أو عدم تبرئة ذمم العاملين لقاء مبالغ مترتبة عليهم نتيجة حوادث وكوارث .
6) محاكمة العاملين الفنين في الجهاز تأديبياً بصفته مجلس التأديب وفق أحكام قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .

10. التعديل العاشر : الإدارات الفنية

- في المرسوم (93) كانت هذه الإدارات :
  1) إدارة الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة .
  2) إدارة الرقابة المالية على القطاع العام الاقتصادي للدولة.
  3) إدارة الدراسات ومتابعة المخالفات المالية للدولة .

ويترأس كل إدارة فنية وكيل مسؤول أمام رئيس الجهاز (وزير المالية) عن جميع أعماله .

- في المرسوم (64) فالإدارات هي:
  1) إدارة الرقابة المالية على جهات القطاع العام الإداري .
  2) إدارة الإدارة المالية على جهات القطاع العام الاقتصادي .
  3) إدارة الرقابة على صكوك العاملين في الدولة .

10- التعديل الحادي عشر : حصانة العاملين في الجهاز :

- قبل المرسوم (64) : أخضع موظفي الجهاز إلى قانون العاملين الأساسي، أما حصانة المفتشين لم يتعرض لها الجهاز فيما بعد صدور مرسوم ملاك الجهاز (لعام 1968) فلم يمنح العاملين أي حصانة ضد النقل أو الندب، ولكن منح موظفي الجهاز الفنيين حصانة تأديبية تطبق عليها القواعد المطبقة على القضاة من حيث المحاكمة والإحالة للمحاكة التأديبية، ثم صدر القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985م ولم يستثنِ العاملين في الجهاز من خضوع لأحكامه الخاصة بالتأديب.
- في المرسوم (64) لعام 2003م أعطي العاملين الفنيين باستثناء المفتشين المعاونين الحصانة التأديبية المطبقة على القضاة، حيث تتم الإحالة إلى مجلس التأديب بقرار من رئيس الجهاز، أي إلى المجلس الأعلى للرقابة المالية بصفته مجلس التأديب .

11- التعديل الثاني عشر : الجهات والأشخاص التي تخضع لرقابة الجهاز :

ـ في المرسوم (93) هذه الجهات هي :
ـ الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والوحدات الإدارية المحلية .
ـ المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها.
ـ أي جهة تقوم الدولة بإعانتها، وضمان حد أدنى من الربح لها .
ـ ممثلو وزارة المالية الذين يتولون إدارة الأموال العامة والحسابات، ومراقبة إداراتها .
ـ كل شخص أو موظف يقوم بإدارة ومراقبة الأعمال المالية والأموال العامة بصورة فعلية .
ـ كل موظف يعده القانون مسؤول أمام الجهاز .
ـ في المرسوم (64) الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز هي ما ورد ذكره سابقاً في المرسوم (93) إضافة إلى : ـ المؤسسات والشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها بما لا يقل عن 25% كحد أدنى .
ـ الجهات التي تنص صكوك إحداثها على خضوعها لرقابة الجهاز .

12-التعديل الثالث عشر : اختصاصات الجهاز :

ـ في المرسوم (93) قد سبق وذكرناها بالتفصيل (رقابة مشروعية ـ محاسبية ـ رقابة كفاية ـ التفتيش والتحقيق) والتعديل الأهم هو في رقابة المشروعية،أي الرقابة على القرارات والمراسيم الخاصة بشؤون العاملين فكانت هذه الرقابة تشمل مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمان الإجتماعي (لاحقة) .
ـ مراجعة القرارات والمراسيم الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، فيما يتعلق بصحة التعيينات والعلاوات والترفيعات، والتثبت من مطابقتها للقوانين والأنظمة (لاحقة) .

ـ أما المرسوم (64) فجاء متضمناً التأكيد على الرقابة المسبقة على الصكوك المتعلقة بأوضاع العاملين، فأصبح الجهاز يمارس رقابة مسبقة على قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح والإيعانات .....الخ، وكذلك رقابة مسبقة على ما ذكرناه سابقاً في المرسوم (93) وكذلك مراقبة الصكوك المتعلقة بالترفيعات الدورية للعاملين خلال سنة من تاريخ صدورها، وأيضاً تدقيق المنح والإعانات والهبات المقدمة من الدول والمنظمات الإقليمية .

13- التعديل الرابع عشر : من حيث المخالفات التي تقع ضمن الجهاز:

ـ في المرسوم (93) ذكرت سابقاً خلال بحث الجهاز المركزي للرقابة المالية.

ـ في المرسوم (64) إضافة لما ورد في المرسوم (93) نضيف: إن عدم إرسال الصكوك الخاضعة للنشر ضمن المهل المنصوص عليها في هذا المرسوم تعدّ مخالفة مالية، تقع ضمن اختصاص الجهاز .

14. التعديل الخامس عشر : من حيث تقارير الجهاز (التقارير الدورية التي يعدها أو يرفعها الجهاز) .

ـ المرسوم (93) نصت المادة (9) منه على :

يعد الجهاز تقريراً سنوياً على نتائج أعماله ومسؤولياته يرفع إلى وزير المالية ـ تقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة يقدم إلى وزير المالية .

ـ المرسوم (64) نصت المادة (30) منه على التقرير السنوي عن نتائج أعمال الجهاز ومسؤلياته يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء ـ تقرير الحساب الإجمالي العام للموازنة يقدم إلى رئيس مجلس الوزراء، ولكن كلا المرسومين لم يحدد الطريقة، أو كيفية إعداد التقارير الرقابية أو الدورية، ومضمونها بشكل دقيق .

ـ وبعد عرض هذه التعديلات نرى أن رقابة الجهاز ما تزال رقابة داخلية حتى بعد جعله هيئة مستقلة، لأن المقياس ليس إخراج الجهاز من تبعيته لوزارة المالية، وإنما إخراجه من التبعية للسلطة التنفيذية .

وهو ما زال مرتبط برئيس مجلس الوزراء، وأصبحت رقابة الجهاز سابقة في معظمها، وخاصة من ناحية المشروعية ورقابته على المراسيم والقرارات.



المطلب الثالث

الرقابة التشريعية

لاشك أن للأموال العامة قدسيتها و حرمتها ,و هي من الدولة بمثابة العصب لها ,ومن ثم كان من الطبيعي أن يتجه الفكر منذ عهد بعيد في كثير من الدول نحو العمل على إحاطة تلك الأموال بسياج من الرقابة ,يكفل صونها، و حسن التصرف بها، و يحول دون العبث بها .لقد اتسع نطاق عمل الدولة ووظيفتها في العصر الحديث، و أخذت الدولة تتدخل في كافة مجالات الحياة و ميادينها المختلفة هادفة من وراء ذلك تحقيق هدف أسمى، ألا وهو تأمين الرفاهية والحياة الأفضل للمواطنين,ومما زاد في مهام الدولة قيامها بأعباء التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم تنفيذ تلك الخطط مما يترتب على ذلك مسؤوليات جسام، ونفقات باهظة.

وإزاء ذلك كان لا بد لها من أن تتبع الأساليب والمفاهيم العلمية الحديثة في إدارة أعمالها وتنفيذها ومراقبتها، مما يكفل لها حسن سير العمل، والوصول به إلى غايته المثلى.

هذا وقد مرة الرقابة على الأموال العامة بأطوار شتى ومراحل متعددة ,بيد أنها لم تظفر بما لها من الأهمية البالغة ,ولم تنل العناية الواجبة إلا بعد أن سادة الأنظمة الدستورية في كثير من الدول الحديثة.

حيث قضت هذه الأنظمة بتخويل الهيئات النيابية في تلك الدول حق الرقابة على الأموال العامة، وجعل لهذه الهيئات حق مناقشة الميزانية العامة في الدولة وإقرارها باباً باباً,كما خولت سلطة اعتماد بابها الختامي,وكانت بريطانية السباقة في هذا

المجال، فقد استطاع البرلمان الانكليزي في عام \1628\ أن يحصل على ضرورة موافقة ممثلي الشعبعلى كل ضريبة قبل فرضها، وأصدر وثيقة عرفت بوثيقة "إعلان الحقوق" ثم تبعته الولايات المتحدة الأمريكية في عام \1782\ وبعدها فرنسة في عام \1789\ التي أكدت على حق البرلمان في إقرار الضرائب، والموافقة عليها ،وجبايتها، وتحديد هذه الموافقة في كل عام، ثم حذت بقية الشعوب والحكومات حذوهم, وبهذا ظهرت فكرة الرقابة البرلمانية في العالم على الإيرادات أولا، ثم النفقات ومنع الحكام آنذاك من فرض أي ضريبة أو صرف، أي نفقة دون موافقة البرلمان,وقيل يومها إن البرلمان الانكليزي يستطيع القيام بأي عمل في البلاد عدا أن يقلب المرأة رجلاً. وطورت هذه الفكرة جمهوريات الاتحاد السوفيتي سابقاً,قيل بأن البرلمان الروسي يستطيع عمل أي شيء حتى أن يقلب المرأة رجلاً,بيد أنه اتضح مع التطبيق العملي أن الرقابة البرلمانية على الأموال العامة بالصورة المتقدمة، لا تستطيع تحقيق الهدف المنشود منها ,وهذا ما أشار إليه أحد الكتاب الفرنسيين، حيث قال:

"إن الرقابة البرلمانية غير كافية وحدها، ولا يمكن أن تمارس دفة واحدة",وقد لفت النظر

مؤلفون عديدون إلى إن الرقابة البرلمانية وهمية وغير كافية.

كما أكد أستاذ المالية العامة في جامعة باريس الخامسة((andre paysano أن الرقابة البرلمانية تتضمن سلطة القرار في الواردات والنفقات، وتتضمن أيضاً التحقيق والمراقبة والتقييم النقدي . هذه هي المظاهر التي تحتفظ بها؛ لأن مختلف المظاهر مرتبطة مع بعضها بعض بشكل وثيق.

أما الفقيه الفرنسي (لاميير) فقد دافع عن الترخيص البرلماني بقوله :

"انه إجراء شكلي بسيط يجب أن تخضع له الحكومة كل سنة, ويبين أن هذه الموافقة،وقد أعطيت فإن البرلمانيين يحاولون مع ذلك الحصول على تعديل في التفصيلات ضمن المشاريع التي تخضع لهم ، فهم يوافقون بطبية خاطر على هذا المسلك".

لفت فقيه فرنسي آخر النظر إلى أن الإجراء الجديد الموازي يبدو قسرياً بالنسبة للتقليد الفرنسي,عادة لم يعد للبرلمان إمكانية إلا قبول أو رفض المشروع بكامله. الموضوع دائماً في حالة تهديد أن يرى الحكومة تضعه بالاستعمال باستصدار أمر وهو من الآن فصاعداً(رقابة على مجمل الموازنة التي تمارسها البرلمانات) قائلاً:

فإن الانصياع المفرطة الغالبية فإنه حوار البرلمان مع الحكومة لا يؤتي كل الثمار المنتظرة منه وإمكانية الحوار مع المعارضة محددة بأضيق الحالات لأن هذه الإمكانية تابعة لترخيص الأغلبية.

وخلاصة القول: إن سلطة البرلمان قد تقلصت ودورها انحدر، وخاصة فيما يتعلق برقابته على الموازنة و وباعتقادي إن الحل الأمثل لمعالجة هذه الثغرات إن يتجه التفكير إلى إنشاء هيئات قضائية مالية مستقلة يعهد إليها بمساعدة البرلمان، وذلك بفحص الحسابات العامة، ومراجعتها مراجعة مستنديه دقيقة ثم عرضها على البرلمان .

كما اقترح أن تكون رقابتها قبل الصرف وبعده كما هي الحال في كل من ايطاليا وألمانية الاتحادية، وبهذه الطريقة تستطيع السلطة التشريعية أن تقف على مدى تطبيق القانون في جباية إيرادات الدولة وأن تتأكد من أن الإنفاق قد تم في حدود الإجازة الممنوحة من البرلمان .

وعلى هذه سنحاول من خلال البحث بيان مدى فعالية الرقابة البرلمانية في العديد من الدول، ثم نبين أهم الصعوبات التي تعترض السلطة التشريعية، ونحاول إيجاد الحلول لتحسين نوعية هذه الرقابة .

- الدور الحلي للرقابة البرلمانية :

تعد الصلاحيات المالية من الأمور المهمة التي تعالجها السلطة التشريعية ونظراً لما تلعبه القوانين المالية من دور ذي أثر كبير في مختلف مجالات الحياة في المجتمع.

وتختلف هذه الصلاحيات من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف التوجهات السياسية فيها ا وتباين المبادئ الدستورية الناظمة لفاعليتها المالية، ويأتي في طليعة الصلاحيات المالية الممنوحة للسلطة التشريعية إقرار القوانين المالية، وفي مقدمتها قانون الموازنة العامة للدولة.

إن الموازنة العامة وسيلة مالية معقدة التركيب ذات جوانب سياسية واجتماعية واقتصادية وقانونية بارزة ,من هنا كانت مهمة السلطة التشريعية قبلها ,مهمة صعبة ودقيقة، لاسيما وان الموازنة العامة تطرق باب المجلس التشريعي في مرحلتين من المراحل التي تمر بها منذ البدء بتحضيرها، وحتى ختام حساباتها، وهاتان المرحلتان هما :إقرار الموازنة ,والرقابة على تنفيذها .

فمن المعلوم أن مشروع الموازنة لا يصبح وثيقة قانونية ,ما لم يقترن بتصديق السلطة التشريعية وإقرارها , ذلك الإقرار الذي هو مبدأ مهم من مبادئ القانون العام في جميع الديمقراطيات الحديثة .

إن إقرار الموازنة العامة للدولة لا يسفر عن فائدة تذكر ما لم يقترن برقابة فعالة تضمن بشكل دائم بقاء الإجازة التي منحتها السلطة التشريعية للحكومة عن طريق تصديق الموازنة،وفي إطارها السليم ,من هنا كانت مهمة السلطة التشريعية إحكام رقابتها على تنفيذ الموازنة، وذلك بغية حفظ الأموال العامة من الضياع والتبديد، وتوجيه دفة الموازنة نحو أهدافها المنشودة، فكيف تقوم السلطة التشريعية بمهمتي الإقرار والرقابة ؟...وإلى أي حد أفلحت في القيام بهما ؟

- إقرار الموازنة:

إقرار الموازنة هو عرض مشروعها على السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته والتصديق عليه،.فلا يمكن إنفاق أي مبلغ أو جبايته إلا بإجازة السلطة التشريعية المسبقة التي تمنحها السلطة التنفيذية بإقرارها الموازنة، وهذه ما يعرف بقاعدة الإذن المسبق .

ولما كان من العسير على السلطة التشريعية ممثلة بالمجلس التشريعي أن تحيط إحاطة كاملة بجميع القوانين ,من خلال دورات انعقادها واجتماعاتها؛ نظراً لكثرة أعضاء المجالس التشريعي وتباين اختصاصا تهم وآرائهم ,فقد عمدت المجالس التشريعية إلى تقسيم العمل بداخلها على لجان مختلفة يضطلع كل منها بدراسة مشاريع محددة محالة إليها، وذلك على سبيل إيجاد مجموعات تكون بقلة عددها، وبتخصصها أكفأ على القيام بعملها، ومن هذه اللجان :لجنة القوانين العامة واللجنة القضائية ولجنة الشؤون الخارجية ولجنة الموازنة .....

- آلية الرقابة الأولية في القطر العربي السوري :

تعد الموازنة من أهم أدوات التخطيط المالي نظرا لدورهما في توفير دخل طاقات إنتاجية جديدة، و تفادي التضخم غير المرغوب،و إعادة توزيع الدخل القومي، و التأثير على هيكل التنمية إضافة إلى تحقيق أهداف سياسية و اقتصادية، لذلك كان من الطبيعي أن يتدخل أعضاء البرلمان لحماية أموال الشعب باعتباره الأصدق

تمثيلاً لهم ,و تبدو سلطته من خلال التصويت على مشروع الموازنة، و إقراره بعد دراسته في لجنة الموازنات و الحسابات .

أ- دراسة مشروع الموازنة في لجنة الموازنة و الحسابات :

أسلفنا إن لجنة الموازنة و الحسابات هي لجنة متخصصة في المجلس التشريعي ,و تقوم كما يستدل من تسميتها بالنظر في جميع الموازنات، و مشروعات قطع حسابات الموازنة , و تعتبر مهمتها من أهم المهام التي يقوم بها المجلس التشريعي ,و لذلك أخضعت لضوابط دقيقة من حيث تشكيلها،أو من حيث الصلاحيات الممنوحة لها، ومن خلال دورها في مناقشة مشروع الموازنة و دراسته لذلك سنستعرض هذه الضوابط على التوالي :

1- تشكيل لجنة الموازنة و الحسابات : تتألف لجنة الموازنة و الحسابات في سورية من عشرين عضوا على الأكثر،.و يقترح تسميتهم مكتب المجلس ,ويراعى فيهم قدر الإمكان اختصاص العضو و رغبته وحاجة اللجنة ,وينتخب أعضاء اللجنة من بينهم رئيساً و نائباً للرئيس و مقررا و يتلى هذا الأخير تنظيم التقارير التي تصدر عنها، و يبين وجهة نظرها أمام أعضاء مجلس الشعب حين عرض الوازنة على المجلس لمناقشتها، و إقرارها .

و لقد ثار جدل كبير حول تشكيل هذه اللجان، وخاصة بالنسبة للدول المتعددة الأحزاب نظراً لان اللجنة المالية إنما توجه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدول، وهذا يعني أن أهميتها لا تنكر على الصعيد السياسي .ومن الحلول المعتمدة في هذا المجال أن يمثل كل حزب بنسبة عدد ممثليه في المجلس التشريعي ,ففي الولايات المتحدة تمثل الحكومة ثلثي الأعضاء و المعارضة بالثلث .

ومن الحلول أيضاً أن يتم انتخاب اللجنة بشكل انتخابات عادية في المجلس التشريعي دون أية شروط كما هو متبع في لبنان .

وفي الأردن يصار في كل دورة عادية إلى تأليف أربع لجان هي :اللجنة المالية واللجنة القانونية واللجنة الإدارية ولجنة الشؤون الخارجية وتنتهي وظيفة هذه اللجان يوم افتتاح الدورة العادية التالية .

أما في سورية فتعدّ لجنة الموازنة و الحسابات من اللجان الدائمة التي يعمد المجلس إلى تأليفها في دورة تشرين الأول من كل سنة أو عند افتتاح دور تشريعي جديد .

ومن الجدير بالذكر إن انكلترا لا يوجد فيها ما يسمى بلجنة الموازنة و إنما يتحول المجلس برمته إلى لجنة مالية عند دراسة الموازنة و مناقشتها .

2- صلاحيات لجنة الموازنة و الحسابات : تختص لجنة الموازنة و الحسابات في سورية بالنظر في جميع الموازنات العادية والملحقة و الإنمائية الخاصة ومشروعات قطع حسابات الموازنة .و تختلف الصلاحيات الممنوحة لهذه اللجنة من بلد لأخر من حيث مدى هذه الصلاحيات ومن حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به هذه اللجنة .

فمن حيث الصلاحيات تقوم اللجنة المالية بالأردن على سبيل المثال بتدقيق الموازنة العامة القوانين العامة التي لها علاقة بزيادة الواردات أو النفقات وتنقيصها ,والنظر في الاقتراحات المختصة بالموازنة والشؤون المالية .أما في سورية فتقتصر مهمة هذه اللجنة -كما أسلفنا- على دراسة الموازنة وقطع حساباتها ,والسبب في ذلك يعود إلى أن هناك لجنة أخرى في المجلس تسمى لجنة القوانين المالية يكون من اختصاصها النظر في الشؤون ذات الصفة المالية أو التي تتعلق بملاكات الدولة أو التي يترتب عليها إحداث أعباء مالية جديدة .

وفي اعتقادي أن المشرع السوري كان أقرب للصواب من نظيره الأردني عندما قام بتخصيص لجنة مستقلة للقيام بأعباء الموازنة الجسيمة ,الأمر الذي يمكن اللجنة من حصر نشاطها بصورة كلية في إعمال الموازنة مما ينعكس إيجابا على فعالية عملها، ويمكنها من القيام بأعمالها خير قيام .

إما من حيث الدور الذي يمكن أن تقوم به لجنة الموازنة ,فقد انقسم الفقه المالي في هذا الصدد إلى رأيين :

- الأول : يرى أن اللجنة المالية تملك حق تعديل المشاريع و إعادة تنظيمها ,وهذا ما يقضي إلى القول بأن المجلس الشريعي إنما يدرس مشروع اللجنة، لا مشروع الحكومة .
- بينما الرأي الثاني يرى أن دور اللجنة يقتصر فقط على تهيئة الدراسة اللازمة لوضع المجلس التشريعي أمام الصورة الحقيقية لمشروع الموازنة ,وعليه فإن المجلس وفق هذا الرأي يدرس مشروع الحكومة في ضوء دراسات اللجنة، واقتراحاتها .

وفي الحقيقة يمكن القول أن مجلس الشعب السوري لا يناقش مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة و إنما المشروع المقترح من قبل الموازنة و الحسابات

و ذلك نظراً للصلاحية الواسعة التي تتمتع بها لجنة الموازنة و الحسابات في ظل التشريع السوري .

إن أهمية لجنة الموازنة لا يمكن الاستهانة بها إطلاقاً فهي تلعب دوراً بالغ الخطورة في رسم الصورة النهائية لمشروع الموازنة ,الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى اصطدامها مع الحكومة كما حدث في فرنسا حين اضطر احد وزراء المالية لتقديم استقالته على اثر خلاف وقع بينه وبين اللجنة .

يبقى أن نشير في هذا الصدد إلى أن مقتضيات عمل اللجنة أن يكون لها الحق بطلب تزويدها بما تراه ضرورياً من معلومات وإحصاءات و بيانات .بل ويمكنها أن تستدعي الوزراء وكبار المسئولين في الدولة للمثول أمامها، ومناقشتها في كل ما يتعلق بالموازنة .

2- دور اللجنة في دراسة مشروع الموازنة والتصويت عليه : بعد أن تقدم الحكومة بيانها المالي يمنح رئيس المجلس للأعضاء مجال الكلام غير المقيد على مجمل الموازنة ,وإبداء ملاحظاتهم على المشروع بشكل عام , و بعد ذلك يطرح الرئيس على التصويت إحالة المشروع إلى لجنة الموازنة و الحسابات لتدقيقه , وإقراره , فإذا تمت الموافقة أحيل مشروع قانون الموازنة إلى اللجنة .

وتعمد اللجنة إلى دراسة هذا المشروع و مناقشته فيما بين أعضائها , وكتابة تقرير مفصل حوله،مع إبداء التعديلات التي تراها ضرورية فيه، ثم تقدم هذا التقرير إلى المجلس خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ إحالة المشروع إليها ة لها أن تطلب مدة إضافية إذا لم تفرغ من انجاز تقريرها خلال المدة السابقة ,على أن يكون طلب المدة الإضافية مشفوعاً بالأسباب الموجبة، فإذا وجد المجلس أن طلب اللجنة جديراً بالقبول ,قرر إعطاء مهلة إضافية على أن لا تتجاوز عشرة أيام، فإذا لم تقدم تقريرها خلال هذه المدة عمد المجلس إلى مناقشة القسم المتعلق باختصاصاتها،ومناقشة مشروع الموازنة كما ورد من السلطة التنفيذية .

يجوز لكل لجنة في المجلس أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة على القسم المتعلق باختصاصها كما يحق لها أن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات ,كما تقبل اللجنة اقتراحات الأعضاء و ملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على الموازنة ,على أن اقتراح زيادة النفقات أو تخفيض الإيرادات ,لا يقبل على سبيل الطلب المجرد ,بل لابد للمقترح من بيان وسائل تحقيق اقتراحه .

وتعقد اللجنة اجتماعاتها بصورة سرية، فلا يجوز لمن ليس عضواً في المجلس حضورها، على أنه يحق لكل نائب أن يحضرها شريطة ألا يشترك في المناقشة ,و أخيراً تجدر الملاحظة إلى أن لجنة الموازنة في فرنسا تعد أسلوباً متطوراً في تقسيم العمل داخلها حيث تعين من بين أعضائها مقرراً خاصاً لموازنة كل وزارة ومقرراً عاماً يتولى تنظيم تقرير عن موازنة وزارة المالية و تقرير عام عن موازنة الوزارات و خلاصة عن تقارير المقررين الخاصين .

و هذا ما سنلاحظه من خلال دراسة دور اللجان المالية في فرنسا أثناء الحديث عنها في الفقرات اللاحقة ,و خلاصة القول إن وجود لجنة متخصصة للحسابات هو من الأهمية بمكان ,فهي تتولى دراسة مشروع الميزانية و تجري عليه التعديلات اللازمة التي تراها ضرورية و تقوم بتقديم الاقتراحات و الملاحظات ,لكنه باعتقادي أن هذه اللجنة لم تحقق الغاية من وجودها بسبب افتقارها إلى المختصين في العلوم المالية و المحاسبية و القانونية ,و مع ذلك يبقى عملها مهم جدا و هناك توجه ملموس و خطوات جدية إلى ضرورة توفير الكادر الفني من ذوي الكفاءات و تزويد لجان المجلس بها و ذلك استنادا إلى توجيهات الرئيس المناضل حافظ الأسد بضرورة التركيز على الكفاءات العلمية و العالية لاختيار ممثلي الشعب .

ب- مناقشة مشروع الموازنة في مجلس الشعب :

قدمنا أن الحكومة تقدم تقريرها المالي إلى المجلس التشريعي الذي يعمد بدوره بعد مناقشته بشكل مجمل إلى إحالته إلى لجنة الموازنة و الحسابات؛ التي تعيده إلى المجلس بعد دراسته، و إعداد تقرير بشأنه ,فما هو دور المجلس بعد هذه المرحلة ؟ هذا ما سنبينه فيما يلي :

1- دور المجلس في مناقشة مشروع الموازنة :بعد أن يقدم مقرر لجنة الموازنة و الحسابات تقريره إلى المجلس ,يطبع هذا التقرير، و يوزع على الأعضاء ,و لا تجوز المناقشة قبل مرور ثلاثة أيام على التوزيع ,فإذا انفضت هذه الأيام الثلاثة ,يسمح بمناقشة التقرير بوجه عام قبل الانتقال إلى مناقشة أبواب الموازنة، و بعد انتهاء المناقشة في تقرير اللجنة يبدي الأعضاء اقتراحاتهم حول المواضيع الواردة في تقرير اللجنة ,ثم تحال هذه الاقتراحات إلى اللجنة لدراستها، و تقديم تقرير ملحق بها، و ذلك خلال فترة ثمان و أربعين ساعة من انتهاء مناقشة التقرير الأصلي، و يوزع هذا التقرير كتقرير ملحق بتقرير لجنة

الموازنة الأصلي ,وبعد أن يطلع المجلس على التقرير الملحق، ويعلن ختام المناقشة العامة ,يصوت المجلس على المشروع بمناقشة الموازنة فإذا وافق المجلس على ذلك بدأ بدراسة الأرقام .

ويجدر الانتباه إلى أنه لا يجوز للمجلس أن يزيد بتقدير مجموع الواردات أو النفقات .

و ليس له أن يبحث أي اقتراح لم يقدم مسبقاً إلى اللجنة , وحتى مشروع المجلس في مناقشة مشروع الموازنة بعد وروده من اللجنة ,يحتم أن نحل مذكراته فيها، ولا يجوز البحث في مواضيع أخرى قبل الانتهاء منها ما لم يقر المجلس خلاف ذلك .

و الهدف من مناقشة النفقات قبل الإيرادات هو إتاحة الفرصة لمعرفة حجم متطلبات المجتمع وحاجاته؛ دون التقيد بمقدار معين من الإيرادات .بعد ذلك يقدم الرئيس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً , و الاقتراع على أبوابها باباً ,حسب ما هو مقرر في المادة \129\ من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري ,بدلالة المادة\75\من دستور الجمهورية العربية السورية لعام \1973\وسيسع الكلام على كل قسم لدى طرحه للمناقشة؛ شريطة ألا يتكلم العضو أكثر من مرتين و لمدة لا تزيد عن خمس دقائق في كل مرة ,و يستثنى من ذلك رئيس ومقرر اللجنة ومن تنتدبه اللجنة في حال غيابهما .وبعد أن يقوم المجلس بإقرار النفقات و الإيرادات و حتى قانون الموازنة؛ الذي يقوم رئيس الجمهورية بإصداره ليصبح نافذاً بصورة نهائية .

2- التصويت على الموازنة :علمنا أن المجلس يبدأ بمناقشة و إقرار النفقات، ثم ينتقل إلى مناقشة و إقرار الإيرادات ،ثم ينتهي بإقرار قانون الموازنة .

- فكيف يتم التصويت على النفقات و الإيرادات ؟..

- وهل يجري بأسلوب ووتيرة واحدة ؟ أم أن هناك إجراءات خاصة للتصويت على كل من النفقات و الإيرادات ؟...

في الواقع يختلف التصويت على النفقات عن التصويت على الإيرادات ,و ذلك لأن التصويت على الإيرادات له صفة تقديرية ,بمعنى أن الحكومة باستطاعتها جباية الموارد دون أن تتقيد بالمبلغ الإجمالي المقدر لها , فمن المعلوم أنه إذا زادت التحصيلات لا تتوقف الحكومة عن قبض بشرط تطبيق القوانين المالية تطبيقاً صحيحاً ,بينما يختلف الأمر بالنسبة للنفقات ,فلا تستطيع الحكومة تجاوز حد الاعتمادات الأعلى في الإنفاق ,هذه المقدمة تفضي إلى أن التصويت على الإيرادات

يحقق نفس النتائج المرجوة منه سواء جرى جملة واحدة على مجموع المبلغ المقدر، أو جرى على دفعات متعددة بحسب الفصول أو المواد .
أما بالنسبة للتصويت على النفقات فيجب أن يجري بشكل تفصيلي حسب ما يسمى بقاعدة (تخصيص التصويت)وذلك من أجل تقييد الحكومة بحد معين لكل مادة عند الإنفاق ,فلو صوت المجلس على مبلغ إجمالي لمجموع الاعتمادات دفعة واحدة لجاز للحكومة أن توزع هذا المبلغ كما تشاء على مختلف الوزارات و المصالح العامة دون أن تتقيد بإرادة الشعب ,مما يفضي بالنتيجة إلى تعذر مراقبة الحكومة و محاسبتها على أعمالها .
و لكن يجب أن يلاحظ أن زيادة التخصيص إلى حد كبير قد تفضي إلى نتائج سيئة ,منها ازدياد صعوبة تقدير الاعتمادات لكل المصالح بشكل دقيق ومنها تعقيد تنفيذ الموازنة و إطالة التصويت و بالتالي الشذوذ عن قاعدة تخصيص النفقات و توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في حقل الإنفاق .
و لكن الواقع يشير إلى أن قاعدة التخصيص مطبقة في أكثر الدول بحسب الفصول و منها ,فرنسة و إيطاليا , و إنكلترا و يبدو أن المشرع السوري قد نحى منحى وسطاً بالنسبة لهذا الأمر إذ نصت المادة \75\ من دستور الجمهورية العربية السورية، على أن يتم التصويت على الموازنة باباً , و اعتقد أن هذا الأسلوب للتصويت هو أقرب للكمال ,إذ يمكن عن طريقه تلافي مساوئ التصويت الإجمالي، و متاعب التصويت الشامل لكل فصل أو مصلحة عامة في الموازنة وبعد الانتهاء من التصويت على جميع أبواب الموازنة يصوت المجلس على مشروع الموازنة بكاملها .

3-رفض الموازنة و تأخر إقرارها :

- رفض الموازنة : قد يحدث أن يرفض المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة، ويمتنع عن إقرارها، فما هي النتائج المترتبة على هذا الرفض ؟
تختلف النتائج الناجمة عن رفض السلطة التشريعية لمشروع الموازنة المقدمة من قبل الحكومة باختلاف الأنظمة السياسية لدول العالم ,و يُعَدُّ رفض الموازنة تعبيرا عن انعدام الثقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية , وهو طالما يؤدي إلى استقالة الوزارة، أو حل المجلس التشريعي .ومن الأمثلة على الرفض المؤدي إلى استقالة الحكومة رفض الجمعية الوطنية الفرنسية إقرار مشروع الموازنة عام \1877\ و الذي أدى بالنتيجة إلى استقالة الحكومة ,كما استعمل مجلس الشيوخ الفرنسي عام

\1896\ رفض اعتماد إضافية كوسيلة لاستقالة الحكومة ,فلما تألفت وزارة جديدة وافق على الاعتمادات نفسها التي كان رفضها سابقاً ,وهنا يتبدى الدور السياسي الذي يمكن للسلطة التشريعية أن تلعبه من خلال إقرارها، أو رفضها للموازنة .

و من الأمثلة على الرفض المؤدي إلى حل المجلس التشريعي ما حدث في بريطانيا عام \1873\ حيث رد مجلس العموم الموازنة آنذاك ليعبر عن عدم رضاه لتعيين الملك رئيساً جديداً للحكومة و لكن الحكومة لم تستقل و إنما حل الملك مجلس العموم و أجرى انتخابات جديدة أتت بأكثرية مؤيدة لرئيس الحكومة الجديد .

و من الجدير بالذكر أن هناك دولاً تمنع دساتيرها طرح الثقة بالحكومة عند مناقشة مشروع الموازنة من قبل السلطة التشريعية .

و لم يحدث في القطر العربي السوري أن لجأت السلطة التشريعية إلى رفض مشروع الموازنة ,و يبدو الرئيس في ذلك هو إحالة مشروع الحكومة إلى لجنة الموازنة لدراسته و إجراء تعديلاته عليه مما لا يعود هناك داع لرفضه برمته .هذا ولم يتضمن الدستور في سورية أي نص يتعلق برفض الموازنة من قبل مجلس الشعب .

-ويقول الدكتور "عصام بشور" إن : (رفض الموازنة لا يعد إلزاماً للحكومة بالاستقالة ,إذ أنه وفقا للدستور السوري يعد مجلس الوزراء الذي يضع مشروع الموازنة مسئولاً أمام رئيس الجمهورية). و بالتالي حسب هذا الرأي فلا مسؤولية للوزراء أمام مجلس الشعب، و لا تلزم بتقديم استقالتها، و إنما يمثل الرفض دعوة ضمنية إلى الحكومة لتقديم استقالتها .

- تأخر إقرار الموازنة :من المفروض أن يتم إقرار الموازنة من قبل المجلس التشريعي قبل بدء السنة المالية الجديدة ,ولاسيما أن الدستور نص انه (يجب عرض مشروع الموازنة على المجلس الشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية).
- ولكن قد يحدث لأسباب عديدة أن تبتدئ السنة المالية الجديدة قبل أن تفرغ السلطة التشريعية من مناقشة الموازنة، و إقرارها . فما هو الحل عندئذ ؟ وكيف تضمن الدول استمرارية العمل في مرافق الدولة، ومصالحها العامة .
- في الحقيقة تختلف الدول في إتباع سياسة واحدة لحل هذه المشكلة ,فبعض الحكومات تلجأ إلى الطلب من السلطة التشريعية إقرار موازنة مؤقتة لشهر

واحد، أو أكثر، على أساس الأرقام الواردة في مشروع الموازنة المقترح , وبذلك تستطيع الحكومة تغطية النفقات الضرورية؛ التي لا تحتمل التأخير، وجباية الإيرادات، .في حين تلجأ بعض الحكومات للعمل على أساس الموازنة السابقة لتخصيص اعتمادات لمدة شهر واحد على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات موازنة السنة السابقة .و هذا الحل الأخير هو المعتمد في القطر العربي السوري . وقد كرسته المادة \77\ من الدستور التي تنص على أنه :(إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة المالية الجديدة ,وتحصل الإيرادات وفقا للقوانين النافذة),هذا وقد نص القانون المالي الأساسي في المادة \7\ منه على أنه: (لذا لم يتم إقرار 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 جزءا من اعتمادات السنة السابقة، وتحصل الإيرادات وفقا للقوانين السابقة).

- الرقابة الأولية في فرنسا :

الموازنة هي تمثيل رقمي بسيط لبرنامج الحكومة، و تكتسب قيمتها القانونية من خلال إقرار الموازنة، واعتماد النفقات والإيرادات بعد التصويت عليها و دراستها في اللجنة المالية .

1- المناقشة و التصويت على الموازنة :

المادة \47\من الدستور الفرنسي والأمر تاريخ 2\1\1959 , تضع إجراء مناقشة الموازنة والذي يختلف بشكل واضح عن الإجراء العادي .ونحن بصدد الأحكام الأساسية التي تسمح منذ بداية الجمهورية الخامسة بتأمين احترام فعلي لمبدأ سنوية الموازنة الذي قلما كان مكرسا سابقا .

في الواقع , وتحت حكم الجمهورية الثالثة كان البرلمان يلعب دورا مهما في إعداد الموازنة، و إن مشروع الموازنة الذي يقره مجلس النواب يخضعه إلى لجنته المالية التي تدقق بشكل كبير في المشروع الحكومي، وتجلب إليه غالبا تعديلات عميقة , وعلى هذا النص المعدل و المشوه في بعض الأحيان من قبل اللجنة المالية .

تحت حكم الجمهورية الرابعة اتخذ الدستور عام \1946\ في المادة \17\ حالة مختلفة إذ حرم النواب من اقتراح النفقات فقط أثناء مناقشة الموازنة , وهكذا

يحتفظ النواب بحرية كاملة بالنسبة لاقتراح القوانين، وليس إلا أثناء المناقشة على الموازنة يجب أن يمتنعوا عن اقتراح نفقات جديدة دون مقابل .
نصل إلى الجمهورية الخامسة : حيث دور البرلمان تقلص في إعداد الموازنة , و إن مشروع القرار المالي تقره الحكومة، ويخضع إلى (الجمعية الوطنية – مجلس الشيوخ) اللجنة المالية .
عند هذا المستوى ,لفت "بيزان " النظر إلى إن السلطة البرلمانية أثناء اتخاذ القرارات المالية ظاهرية أكثر منها حقيقية . إن المناقشات و التصويت على القوانين المالية التي تدخل في مجال الاختصاصات المالية للبرلمان يجب عليها أن تسمح له على الأقل نظريا باستعمال رقابته .
إن التصويت على القوانين المالية هو أحد الامتيازات الأساسية للبرلمان ,وفي مناسبة هذا التصويت يستطيع أن ينتقد، أو يراقب السياسة الحكومية المعبر عنها بالأرقام في الموازنة . تتضمن لدى الموازنة قسمين :

- القسم الأول : يرخص بجباية الضرائب، و يحدد سقوف زمر النفقات الكبيرة، و يقدر مبلغ مصادر القروض و مبلغ الخزينة، و يقر المعطيات العامة للتوازن المالي .
- القسم الثاني : والذي عنوانه ,وسائل الخدمات :"ويحدد مبلغ إجمالي للاعتماد الممنوحة إلى مختلف الوزارات , المادة\4\ من الأمر عام \1959\ ويوضح أن القسم الثاني المالي السنوي لا يمكن أن يخضع للنقاش أمام اللجنة قبل التصويت على القسم الأول .

إن الحكم يعود بأصله إلى المادة \40\ من المرسوم \19\ حزيران \1956\ , والذي كان ينص على أن القسم الثاني لا يمكن أن يناقش قبل التصويت على كل مادة من مواد القسم الأول .
راجع أيضا القرار الصادر عن المجلس الدستوري تاريخ 24\12\1979 .
إن المادة \47\من الدستور والأمر تاريخ 2\1\1959 تضع إجراء مناقشة الموازنة يختلف بشكل واضح عن الإجراء العادي .
ونحن بصدد الأحكام الأساسية التي تسمح منذ بداية حكم الجمهورية الخامسة بتأمين احترام فعلي لمبدأ سنوية الموازنة , من المهم أن يتدخل التصويت على الموازنة سريعاً , وهذا يعني قبل بداية مرحلة الـ \12\ شهراً الذي يجب أن يطبقها و إلا فان شلل الدولة لا شفاء منه مع كل ما تحتويه هذه المرحلة :

- موظفون غير مأجورين .
- عقود مقررة .
- استثمارات متوقعة، لأن الحكومة لا تستطيع أن تجبي أية ضريبة و لا أن تقوم بأي نفقة .

1- مهل المناقشة : يجب أن تودع الموازنة طبقاً للدستور المادة \47\ : (أولاً في الجمعية الوطنية التي لديها مهلة 40 يوماً كحد أعلى من أجل فحصها التصويت على القراءة الأولى بعد إيداع مشروع القرار المالي , و مهلة مجلس الشيوخ 15 يوماً , مادة \39\ الأمر تاريخ 2\1\1959 و عدل في عام \1971\كي ترفع إلى 20 يوماً , وهو التعديل الوحيد الذي جلب إلى الأمر النظامي منذ عام \1959\ , السيد "فيليب لويك " , رأى أن هذه المعاملة غير كافية للشيوخ .

2- وحسب السيد "بيزان " تحصل اللجنة المالية لمجلس الشيوخ رسمياً على النصوص التي فحصتها الجمعية الوطنية , ولكن الموضوع هنا هو الإجراء الهش والفج بسبب التعديلات الجوهرية التي تحدث أثناء ذلك . وعلى هذا فان مناقشة مجلس الشيوخ تنعقد حول النص الذي تم عليه التصويت في الجمعية الوطنية وإذا لم ينطق البرلمان برأيه خلال 70 يوماً بعد إيداع المشروع فان أحكام هذا الأخير يمكن أن تستعمل باستصدار أمر , وهذا يعني أن النص المعد هو من قبل الحكومة .و دون ترخيص البرلمان .

و أخيرا في حال عدم اتفاق الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ , لرئيس مجلس الوزراء عندئذ أن يدعو إلى اجتماع اللجنة المشتركة الثنائية التمثيل المكلفة باقتراح نص وسط للأحكام التي بقيت قيد المناقشة (مادة \45\ من الدستور).

تتألف اللجنة المالية من رئيس ومقرر عام ومقررين خاصين و كل الأشخاص الكفوئين والموظفين العامين الجديرين فنياً , وذلك من أجل ضمانات أفضل لإعداد مشروع قرار الموازنة .

3- دور اللجان المالية : رأينا أن اللجان المالية تمارس رقابة وقائية على مشروع القرار المالي الذي تقدمه الحكومة , ولقد تقلص هذا الدور تحت حكم الجمهورية الخامسة ولكن يجب أن نتذكر أنه مع

ذلك ,تحت حكم الجمهورية الثالثة و الرابعة كانت اللجنة المالية تلعب دوراً مهماً وكان لها سلطة كبيرة وهذا ليس فقط لأن كل نص يخضع إلى الجمعية الوطنية يجب أن تفحصه اللجنة المذكورة ولكن هذه اللجنة لها الحق في تعديل مشروع القرار الذي تقدمة الحكومة إلى درجة أن النص الذي يصل إلى أمام الجمعية الوطنية لم يعد نص الحكومة ولكنه نص اللجنة .

(بيزان) يبين في مؤلفه "الأموال العامة "أنه تحت حكم الجمهورية الثالثة و الرابعة تستطيع اللجنة المالية أن تقلب رأساً على عقب مشروع الموازنة الخاضع لها ,ويفتتح النقاش علنيا على الاقتراحات المضادة التي تعدها اللجنة .

اعتقدت الجمهورية الخامسة أنه يجب عليها أن تقلص في هذا الخصوص وسائل عمل البرلمان وهكذا فإن الإمكانات الموجودة لم تستعمل بشكل واسع .

بالنسبة للسيد "فابيلو -فإنه يقول :"إذا تخصصت مختلف اللجان الدائمة في فحص الاعتمادات الوزارية المقابلة لاختصاصاتهم وتعين كل لجنة مقرر للرأي , فان الدور الأساس يقع على عاتق اللجنة المالية التي تتسع امتيازاتها لتشمل مجمل الموازنة . فنتبين مع السيد "فابليو " أن التقرير العام لكل لجنة من اللجان المالية يشكل ليس فقط تحليلا شامل للموازنة , ولكن تقدير للسياسة الاقتصادية و المالية و الحكومية التي لم تبالِ به . أما السيد "جيز " فقد لاحظ أن اللجان المالية أصبحت أعضاء بسطاء لتحضير المناقشات، ولم تعد هذه المجموعة من معرفة الوزير في عمله ,الذين ينتظرون بفارغ الصبر استبداله .في المقابل في بعض البلدان للجان المالية سلطات واسعة :

- في بولونيا مثلاً يقدمون إلى البرلمان مشروع الموازنة النفح .
- في الولايات المتحدة الأمريكية لهم أيضا سلطات كبيرة .
- وكذلك في ايطاليا حيث يعترف للأقلية في اللجنة حق تسمية مقر مميز يقدم للجنة الوطنية تقريرا مختلفاً عن تقرير الأقلية .
- أخيرا بالرغم من الدور المقلص وغير الكافي الذي تمارسه اللجان المالية حاليا .غير أن عملهم يبقى مهماً جداً في فرنسا، حيث يحضرون للنواب الأرضية التي يجب أن يناقشوا عليها جلسة موسعة، وتجنبهم ضياع الوقت , فالتقرير المقدم من قبل هذه اللجان سيستعمل كقاعدة نقاش لمشاريع القوانين المالية .

2- حدود الاختصاصات البرلمانية في الموازنة :

في فرنسا نصت المادة \4\ من دستور عام \1958\ على أنه لا تقبل الاقتراحات التي تتضمن تخفيضا في الإيرادات أو زيادة في النفقات .

وكذلك نجد أن النظام الداخلي لمجلس العموم البريطاني يمنع على أعضاءه زيادة النفقات، أو تخفيض الإيرادات , ويتفق ذلك مع ما هو معمول به في القطر العربي السوري .

في بعض البلدان الأوربية يحتفظ البرلمانيون قانونياً بكل سلطاتهم عند فحصهم الموازنة، وهكذا في دساتير (الدانمرك ,النرويج , بلجيكا ,هولندا) لا تتضمن أي قيود على حق التعديل المعترف به للنواب .

و سنلاحظ أن أحكام هذه المادة لا يمكن أن تنطبق على المشاريع و التعديلات الحكومية , وبالمقابل فإن الجمعية الوطنية مع أنها دائماً معارضة من قبل الحكومة، فإنه يمكن أن تعارض من قبل كل نائب، وكذلك من قبل مكتب اللجنة المالية (بيزان)بخصوص قبول المادة \40\ من الدستور ,راجع أيضا "شارمونيل ", تقرير إعلامي عن قبول التعديلات المالية , ملحق محضر 1959\11\19, رقم \2064\ فضلا عن ذلك فالمادة \119\ من نظام الجمعية الوطنية تنص على انه :"مقبول في الجمعية الوطنية كل تعديل لا يدخل في إطار الأحكام المنصوص عنها بالنسبة للقانون المالي .في هذه الشروط فإن حق التعديل للبرلمانيين أو بالأحرى ,ما بقي منه يظهر بصعوبة مع المشاركة الحقيقية لإعداد الموازنة , النواب و الشيوخ ليسوا على خطأ عندما يشيرون إلى ذلك .

و أخيراً في حال التعديلات المقدمة خلال الجلسة في الجمعية الوطنية؛إن إمكانية عدم قبولها يذكره رئيس الجلسة الذي يتبع عملياً الواي الذي قدمه له رئيس اللجنة المالية .

في مجلس الشيوخ , إن مسألة القبول تخضع للرئيس , إلى المقرر العام أو المقرر الخاص للجنة المالية الذين يستطيعون إذا قدروا أنهم غير قادرين على الإجابة أن يطلبوا اجتماع اللجنة التي تقطع ذلك . وليس عبثاً أن نشير إلى أن هذه الفروقات الطفيفة في الإجراء يمكن أن تؤدي إلى توترات عميقة , حسب أن كل التعديل قدم إلى قصر "بوربون ",أو إلى "الكسمبورغ ".

إن المادة \43\ و الأمر تاريخ 2\1 لعام 1952 ,يحدد في الواقع أنه من أجل أن يكون تعديلاً مقبولا .يجب عليه أن يهدف إلى حذف أو تقليص فعلي في نفقة , خلق أو زيادة ضريبة أو أن يؤمن رقابة المصاريف العامة .

يتضمن هذا النص منع الاقتراحات المقوضة في مادة الموازنة؛للاختصاص المالي للبرلمان تحت الجمهورية الخامسة .

ولاحظ السيد "بيزان "أن المادة \42\ من الأمر مقيدة أكثر من المادة \40\ من الدستور؛ كون أنها تمنع التعديلات المفوضة في مادة الواردات , و كل التعديلات المفوضة في مادة الواردات , وكل التعديلات الخالية من تأثيرات مالية؛ ما عد تلك التي تدور حول رقابة المصاريف , ولكن المادة \40\ من الدستور هي أعلى من المادة \42\ , من الأمر، و بالتالي فإن المادة \42\لا تنطبق على الأحكام التي يمكن أن تظهر قانونيا في مكان آخر غير القانون المالي , و هكذا بالنسبة للواردات التي لها سمة دائمة تستطيع أن تجد مكاناً غير القانون المالي , و تقدر القبولية بالنسبة للمادة \40\ من الدستور دون الرجوع إلى المادة \42\ من الأمر .

وزيادة عن ذلك , و عملياً ذكر السيد "فيليب ",في تعليقه على الأمر لعام \1959\قائلاً :

"إن المادة \42\ لا يستشهد بها في مادة الواردات , إن تعديلات التشريع الضريبي الذي يستطيع أن يتدخل إما في إطار القانون المالي، و إما في إطار القانون الأمر , لا تعارض الحكومة ممارسة حق التعديل في المجال الضريبي , إلا في القدر الذي تمارس فيه هذا الحق في شروط مخالفة للمادة \40\ من الدستور , و ينتج عن ذلك أن البرلمانيين يستطيعون اقتراح تقليصات في الضرائب، عندما تعرض هذه بارتفاع ضرائب أخرى .

وفي المقابل إن التعويض غير مقبول في مادة النفقة، مع ذلك عملياً يستطيع البرلمانيون الأقلية أن يقنعوا الحكومة في استعادة حسابها في إطار كتاب تصحيحي ,بعض هذه المقترحات هي زيادة النفقات .

إن العمل البرلماني، و تأويل المجلس الدستوري مكنوا من تحديد :

- إن هذا المنع (الخطر)يمتد ليس فقط إلى الواردات و النفقات في الدولة، ولكن أيضاً إلى مصادر الوحدات الإدارية المحلية , والمؤسسات العامة الإدارية، و هيئات المساعدة، و الضمان الاجتماعي .

- إن مفهوم التشديد أو التقليص يقدر بالقياس مع الوضع القانوني الموجود، وليس فقط بالنسبة للنص موضوع النقاش , يستطيع البرلمانيون رفض خلق ضريبة جديدة، أو رفض إجراء اقتصادي مطروح .
- إن تقليص السنوي الإجمالي وحده للمصادر ممنوع، و ليس تقليص محدد يعوض بارتفاع مصدر أخر , بينما المقترحات المولدة لنفقة جديدة، أو إضافية غير مقبولة، حتى ولو عوضت بتقليص نفقة أخرى .

و بالشكل النهائي هي فقط مقبولة , المقترحات الخالية من أي تأثر مالي , تلك التي نتائجها المالية إيجابية على الأموال العامة . و تلك التي تأثيراتها تلغى في مادة الواردات (المصادر).

- إن المادة \42\ من الأمر 2\1\1959, المتعلق بمناقشة القوانين المالية ,تعزز أيضاً الآلية المخصصة للجم المقترحات المالية للبرلمانيين , و تدون على أن أي مادة إضافية .(أي تعديل مشروع القرار المالي) لا يمكن أن يقدم إلا إذا حرص على حذف، أو تقليص نفقة بشكل فعلي , وحرص على خلق أو زيادة مصدر (ضريبة)، أو إن رقابة النفقات العامة (هذا الحكم يهدف إلى ما يسمى ب (فرسان الموازنة)) .و بالفعل هي إدخال عن طريق البرلمانيين في القانون المالي , إحكاماً ليس لها أي سمة مالية ,و تقليصات ذات دلالة للاعتماد , و البرلمانيون الذين لا يستطيعون زيادة نفقة يقلصون عندئذ، أو يحذفون اعتماداً , وهو يشير إلى الحكومة أنه يجده بالفعل غير كاف لكي يحدث الحكومة عن زيادته .

أما في القطر العربي السوري فقد نصت المادة \79\ من الدستور :بأنه لا يجوز لأعضاء المجلس إثناء دراسة الموازنة بزيادة في مجموع الإيرادات أو النفقات , وذلك حفاظاً على مبدأ توازن الإيرادات مع النفقات , وكذلك المادة \123| من النظام الداخلي لمجلس الشعب نصت :"لا يقبل الطلب باقتراح زيادة النفقات، أو إحداث نفقات جديدة، أو تخفيض الإيرادات ".

و باعتقادنا أن المشرع السوري في تقييده لصلاحيات السلطة التشريعية في المجال المالي ,يمثل أسلوباً وسطا بين الدول التي تقيد حق المبادرة بشكل مطلق , والدول التي توسعها ,وذلك من خلال إحالة مشروع الموازنة إلى لجنة الموازنة و الحسابات؛ التي أعطاها الحق بإجراء التعديلات التي رآها ضرورية و مناسبة على مشروع الموازنة، و تقديم تقرير هذه اللجنة إلى مجلس الشعب .

- الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة :
قدمنا أن السلطة التشريعية تضطلع بوظيفتين أساسيتين فيما يتعلق بالموازنة العامة للدولة:
أولهما :-إقرار الموازنة , وثانيهما :-الرقابة على تنفيذها .
و الواقع أن السلطة التشريعية تقوم بنوعين من الرقابة على تنفيذ الموازنة , فهي تمارس رقابتها أثناء تنفيذ الموازنة ,وهذا ما يعرف بالرقابة التشريعية المرافقة ,وهي كذلك تمارس رقابتها بعد تنفيذ الموازنة ,وهذا ما يعرف بالرقابة التشريعية اللاحقة، و نظراً لأهمية هذين النوعين للرقابة فإننا :سنفرد لكل منهما بحثاً مستقلاً .

- الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة في القطر العربي السوري :

ا- الرقابة التشريعية المرافقة على تنفيذ الموازنة :

الرقابة التشريعية المرافقة :هي الرقابة التي يقوم بها المجلس التشريعي أثناء السنة؛ التي يتم فيها تنفيذ الموازنة .
و لهذه الرقابة فعالية كبيرة سنوضحها بعد أن نستعرض الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية، و التي من خلالها تمارس رقابتها لتنفيذ الموازنة .
طرق ممارسة الرقابة المرافقة : تملك السلطة التشريعية طرق كثيرة لممارسة رقابتها أثناء تنفيذ الموازنة، وهذه الطرق هي:

1- توجيه الأسئلة:

السؤال هو مجرد استفهام العضو عن أمر يجهله ،أو رغبة في التأكد من حصول واقعه بها , أو استفهام عن نية السلطة التنفيذية في أمر من الأمور .
ولكل عضو أن يوجه الأسئلة إلى السلطة التنفيذية عن طريق رئاسة المجلس ,خطية كانت أو شفهية، وينبغي أن يطرح السؤال بإيجاز، وأن يكون منطقياً ,ومباشراً على الوقائع المطلوب الاستفسار عنها , وأن لايكون مضراً بالسلامة العامة ,أو مشتملاً على مخالفة الدستور، أو متضمناً عبارات نابية،

أو أسماء أشخاص بقصد المساس بشؤونهم الخاصة ,كما يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بأمر ينظر فيه القضاء .

ويوجه السؤال الخطي إلى رئيس المجلس، ويقوم هذا الأخير بإحالته إلى الجهة المختصة بعد درج خلاصته في جدول أعمال الجلسة التي تلي تقديمه . أما السؤال الشفهي فيحق لكل عضو أن يوجهه متى أراد، وليس لرئيس لن يقبل في الجلسة الواحد أكثر من خمسة أسئلة شفهية، وللأعضاء حق الاشتراك في المناقشة، وليس للمتكلم أن يتكلم في الموضوع أكثر من مرة واحدة ولمدة عشر دقائق، وللسائل عند عدم الاكتفاء أن يتقدم بسؤال خطي ,وعلى السلطة التنفيذية أن تجيب فوراً أو ترجئ إجابتها إلى الجلسة التالية . يتلى جواب السلطة التنفيذية في أول جلسة تلي وروده، فإذا اكتفى السائل بالجواب، أو كان غائباً ولم يتبن السؤال غيره اعتبر الموضوع منتهياً ,وإذا لم يكتف السائل يحيل الرئيس الموضوع بعد موافقة المجلس إلى اللجنة المختصة لدراسته، وتقديم تقرير عنه للمجلس، ولا يجوز للسائل، ولا لأي عضو آخر أن يناقش في الموضوع قبل ورود تقرير اللجنة، ثم يدرج الرئيس في جدول الأعمال تقرير اللجنة بعد توزيعه على الأعضاء بمدة لا تقل عن أربع وعشرين ساعة، وللمجلس أن يناقش الموضوع، ويعطيه التوجيه اللازم .وهكذا يُعَدُّ توجيه الأسئلة وسيلة فعالة بيد المجلس تجاه السلطة التنفيذية ,يستطيع استخدامها في أي وقت يشاء .

2-طلب إجراء المناقشات:

يستطيع أعضاء المجلس التشريعي طلب مناقشة جميع الأمور المالية ,أو تلك التي تسفر عن نتائج، ويتخذ الأعضاء في نهاية المناقشة القرار الملائم .

كون طلب المناقشة مقدما من إحدى لجان المجلس، أو من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه، ويجب أن يقدم إلى الرئيس كتابا خطيا لإبلاغه للسلطة التنفيذية ,كما يبلغ رؤساء اللجان الدائمة التي يتصل اختصاصها بموضوع المناقشة ,ثم يدرج في جدول أعمال أول جلسة لتحديد موعد للمناقشة فيه ,ويجوز أن يقرر المجلس مناقشته فورا إذا وافقت الحكومة على ذلك ,كما يجوز للمجلس إذا رأى أن الموضوع غير صالح للمناقشة أن يقرر استبعاده .

ولرؤساء اللجان ومقرريها الذين يتصل اختصاص لجانهم بموضوع المناقشة ,الحق بالكلام كلما طلبوا ذلك، كما يحق للمجلس أن يقرر في جميع الحالات إحالة موضوع طلب المناقشة إلى إحدى اللجان الدائمة لبحثه، وتقديم تقرير عنه.

3- الاستجواب :

الاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمر ما، والغاية منه، ,بدون أن ينطوي الطلب على ما يُعَدُّتدخلا في أعمال السلطة التنفيذية ,وحق الاستجواب مقرر لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية ,وما عليه إذا أراد استجواب عضو أو أكثر من الحكومة إلا أن يوجه استجوابه بصورة خطية ,ويقوم رئيس المجلس بتبليغ الاستجواب إلى السلطة التنفيذية حالا ,و يدرجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تبليغها إياه ,و يحدد موعد مناقشته بعد خمسة أيام إلا إذا رأى عضو السلطة التنفيذية الإجابة فورا .و تجدر الإشارة إلى أن المستجوب له الحق في استرداد استجوابه في كل وقت، وإذا تبناه غيره وجب تقديمه من جديد ,وإذا لم يحضر المستجوب الجلسة التي تعطى فيها السلطة التنفيذية الجواب على استجوابه عُدّ أنه استرده ما لم يتبناه غيره ,و يعطى حق الكلام للمستجوب قبل غيره في الرد على السلطة التنفيذية، وله الحق في الكلام لمدة ربع ساعة , فإذا اكتفى بعد المناقشة كان له الحق باللجوء إلى طلب سحب الثقة .

4-لجان التحقيق :

يحق لأعضاء المجلس التشريعي أن يقروا القيام بالتحقيق حول شكوى قدمت إليهم، أو بمناسبة طرح مشروع للمناقشة، أو في معرض سؤال، أو استجواب , لجنة ينتخبها أعضاء المجلس لهذا الغرض ,و هذه اللجنة ذات صلاحية واسعة في جمع الأدلة .و استقصاء الحقائق و الاطلاع على جميع الوثائق و المستندات، و استدعاء من ترغب سماع أقواله , و عند انتهاء اللجنة من مهمتها ترفع إلى السلطة التشريعية تقريرا تضمنه نتيجة أعمالها و رأيها و اقتراحاتها .

5- مناقشة بيان الوزارة و خطط التنمية:

تتقدم كل وزارة إلى مجلس الشعب ببيان عن سياستها العامة ,وخطط التنمية التي تعمل على تنفيذها ,فيناقش المجلس البيان ,وإذا ما عارض أحد مبادئه (مبادئ البيان), فانه يجب على الوزارة المختصة في هذه الحالة؛أن تعيد النظر في البيان .

كما تتقدم الوزارة ببيان عن تنفيذ خطة التنمية ,وتطوير الإنتاج في شهر تشرين الأول من كل عام ,ويحال البيان إلى اللجنة المختصة لدراسته ,وتقديم تقرير عنه ,ثم يناقش المجلس تقارير اللجان المختصة بالبيان في جلسة خاصة ,ويكون للتوصيات التي يتخذها المجلس الأولوية في التنفيذ ,و بذلك يتمكن مجلس الشعب من مراقبة تنفيذ الموازنة ,و اتخاذ التوصيات اللازمة ؛لتعديل خطط التنمية بشكل يضمن تحقيق الهدف منه .

6-حجب الثقة :

يقدم طلب حجب الثقة عن الوزارة , أو عن أحد أعضائها بصورة خطية .موقعة من خُمس أعضاء المجلس على الأقل إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى رئيس مجلس الوزراء , و الوزير المعني فور وصوله إليه , ويدرج في جدول أعمال أول جلسة , تعقد بعد يومين من تقديمه , ويحق للوزارة , أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه ,طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام .

و في حال حجب الثقة عن الوزارة , يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء ,استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية ,كما يجب على الوزير ,الذي حجبت الثقة عنه , تقديم استقالته ,ويكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس , ثم يبلغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة أو الوزير إلى رئيس الجمهورية فور صدوره .نجد مما تقدم أن "الرقابة المرافقة " لتنفيذ الموازنة تتمتع بأهمية كبيرة ,نظراً لأنها تواكب عملية تنفيذ الموازنة في خط متواز ,وبالتالي هذا سوف يسهل على السلطة التشريعية مهمتها في تنبيه الإدارة إلى كل اعوجاج ,تراه في أي وقت , ليصار إلى تقويمه مباشرة دون انتظار .

ومن خلال استعراضنا لوسائل رقابة السلطة التشريعية الموافقة نجد أن المشرع قد أحاط طلب المناقشة بجملة من الشروط، لم يتطلبها في غيره من وسائل الرقابة التشريعية المرافقة ,وذلك مثلاً من حيث النصاب الذي اشترطه عند تقديم طلب المناقشة، في حين انه لم يشترط ذلك في الاستجواب ,هذه الوسيلة التي تعد أخطر وسائل الرقابة التشريعية المرافقة؛لأنه قد ينجم عنها حجب الثقة عن الحكومة، وقد تكون قناعة العضو الشخصية هي السبب الوحيد في طلب حجب الثقة .

ب ـ الرقابة التشريعية اللاحقة :

1- كيفية ممارسة الرقابة التشريعية اللاحقة:

يمارس مجلس الشعب الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة عند عرض الحساب العام الإجمالي، أو الحساب الختامي عليه لمناقشته و إقراره .

ويتضمن الختام الحسابي النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة ,ومن خلال اطلاع السلطة التشريعية عليه وتدقيقه، و مقارنته مع التقديرات الأصلية للنفقات والإيرادات ,كما تضمنتها الموازنة التي أقرتها ,و تستطيع أن تتحقق من مدى تقيد السلطة التنفيذية بالإذن الممنوح لها في الجباية و الإنفاق .

و تعد وزارة المالية مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة عند ختام السنة المالية ,ثم تبلغه إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية؛ التي يعود لها ذلك الحساب .

يقوم الجهاز بمراقبة المشروع , ثم يودعه مرفقاً بتقريره العام إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه ,وتعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس الشعب في مدة لا تتجاوز عامين من انتهاء هذه السنة ,ويتم قطع الحساب بقانون ,ويطبق عليه ما يطبق على الموازنة العامة في الإقرار .

ويشكل قانون قطع حساب الموازنة آخر مراحل الرقابة التشريعية .

2- مدى فعالية الرقابة التشريعية اللاحقة:

و يذهب الرأي السائد إلى أنه لا يمكن القول إن الرقابة اللاحقة هي رقابة فعالة ,فغالباً ما تتم بعد فترة طويلة من انتهاء السنة المالية، لاسيما وقد جرت العادة في الكثير من الدول، وفي سورية ،أن تقر السلطة التشريعية الحساب الإجمالي العام للموازنة دون مناقشة .

أعتقد أن النقد الموجه لفعالية الرقابة اللاحقة ؛ قد لا يطعن بجوهر هذه الرقابة بقدر ما يطعن بالأسلوب الذي تطبق فيه فالرقابة اللاحقة تمكن من التحقق بدقة من مدى تقيد السلطة التنفيذية بإجازة الجباية، و الإنفاق الممنوحة إليها من السلطة التشريعية , و هذا هو الهدف الرئيس منها , ولكن إرجاء هذه الرقابة إلى مدى بعيد، ثم إقرار الحساب الإجمالي دون مناقشة أفقد هذه الرقابة فعاليتها ,الأمر الذي يفضي إلى القول: إن الرقابة اللاحقة يمكنها أن تحقق النتائج المرجوة منها إذا أحسنت السلطة التشريعية تطبيقها ,إن الانتقاد الذي يمكن أن يوجه إلى الرقابة التشريعية اللاحقة ,هو قيام الجهاز المركزي للرقابة المالية، وهو جهاز تابع للسلطة التنفيذية , بمراقبة مشروع الحساب العام؛ مما يجعل من السلطة التنفيذية خصما و حكما في أن واحد , ولطالما أكدنا أن تكون هناك لجنة متخصصة في الأمور المالية , و ذات كفاءة فنية عالية , وتابعة إداريا للسلطة التشريعية؛لتعمد إلى دراسة مشروع الحساب العام وتقديم تقريرها إلى مجلس الشعب بشأنه فعسى أن يلقى هذا الاقتراح آذاناً مصغية .

لان البرلمان لم يعد وحده قادرا على إقرار عائدات ونفقات الدولة لأنه لا يمتلك المعلومات الكافية للقيام بهذه المهمة إلا أن إنشاء هيئة قضائية متخصصة ومكلفة بالرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة و فرض العقوبات كما هو معمول به في معظم دول العالم على اختلاف انظمته السياسية و الاقتصادية ,يعزز هيبة البرلمان ويقوي سلطة ممثلي الشعب .

و لذلك من أجل تحقيق رقابة فعالة و ناجحة في القطر السوري أقترح إنشاء هيئة عليا للرقابة و المحاسبة تلحق بمجلس الشعب تعزز صموده و استقلاله وتساعده في أعمالها الرقابية ,و يجب أن يكفل الدستور استقلال أعضائها , وأن يمنحوا الحصانات اللازمة أثناء مباشرتهم لعملهم،

و كذلك تنظيم العلاقة بينهم ,و بين كل من الحكومة , ومجلس الشعب ,وإن اللجوء إلى قضاء حقيقي للحسابات يساعد حتماً على التخلص من التقاعس و الإهمال، و حافظ على صيانة الأموال العامة من الهدر و الإسراف و التبذير .

لذا نرى أن معظم دول العالم قد اتجهت إلى إيجاد أجهزة رقابية متخصصة، تلحق بالمجالس التشريعية، سميت بمحكمة ديوان المحاسبات .

الرقابة على تنفيذ الموازنة في فرنسا :

أولاً – الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة :

لفت السيد "ديفرجيه "النظر إلى أن النواب يستطيعون عن طريق الأسئلة ,وفيما مضى عن طريق الاستجواب , أن يطلبوا معلومات من الوزراء عن سير تنفيذ الموازنة , وأن يعاقبوا أخطاءهم بتعريض مسؤولياتهم السياسية للخطر .ولكن هذه الرقابة غير المباشرة لا تجري بشكل منهجي معمم و تحتفظ دائماً بسمة استثنائية نوعا ما .

إن القوانين التصحيحية التي تتدخل أثناء تنفيذ الموازنة من أجل إكمال و تعديل الموازنة؛ قد أصبحت ممارسة شائعة ,وتلت مشاريع القوانين المالية تحت حكم الجمهورية الرابعة التي قلب رأساً على عقب اقتصاد الموازنة ,و اكتسبت هذه اللجان حق المدينة في الجمهورية الخامسة .

هذه النصوص الخاضعة للنظام القانوني المالي السنوي نفسه , وبالتحديد بالنسبة للشيء الذي يخص الإجراء التشريعي ولنفس شروط التصويت (حسب المجلس الدستوري ,إن قواعد الإجراء التي يطرحها الدستور ,تطبق ليس فقط على القانون المالي السنوي , ولكن أيضاً على القوانين المالية التصحيحية .

ومع ذلك تعترف هذه النصوص أن محتوى القانون الآلي التصحيحي كان يستطيع أن يبرر واجباً معيناً , ويمكن أن تجري أوضاع حيث اتخاذ قانون مالي تصحيحي يصبح إلزامياً ,يتغير بتغير حاد لشروط تطبيق القانون السنوي بالإضافة إلى ذلك الوضع ,يمكن أن يتغير حسب إمكانية قانون نهاية الموازنة أولاً ,حيث يجب أن يقر قبل \ 31\ كانون الأول .بالطبع يشكل القانون المالي التصحيحي أداة موازية لمطابقة القانون المالي السنوي مع تطور الظرف الاقتصادي الذي فيه ينفذ القانون طيلة العام، وفي هذه النقطة يختلف عن القانون المالي السنوي .

لاحظ السيد "مابيلو "أن أهمية هذه القوانين تكمن في الإمكانية التي تقدمها خلال العام لتعديل الأحكام الموازية ,لا يمكن تنفيذ الموازنة إذاً في الأساس، أي ينفصل عن توقعات القانون المالي السنوي دون أن يتدخل من جديد البرلمان , لكن طبيعة

هذه الرقابة الجديدة تتغير حسب محتوى القوانين التصحيحية، وتستطيع تعديل مصاريف الدولة مباشرة .
وزيادة على ذلك تستطيع الحكومة في حال الضرورة أن تزيد بعض الاعتمادات، وهي تأخذ قوانين مسبقة، ولكن يجب عليها أن تصدق افتتاح الاعتماد هذا من قبل البرلمان .
في الواقع ,الإجراء العادي لزيادة الاعتمادات خلال العام هو القانون المالي التصحيحي (القانون الآلي الجمعي),الذي يتضمن طلبات اعتمادات إضافية ,الاعتمادات المسبقة التي تطلب الحكومة تصديقها , وهذه القوانين موضوعها،إما القيام بعملية التصحيح الضرورية , وإما تعديل السياسة الموازنية من اجل الحصول على تأشير دافع أو مقيد في الظرف العادي ,القوانين المالية الجمعية تخضع لنفس الإجراءات والمناقشة والتصويت القانوني المالي في القدر الذي تغير فيه القوانين المالية التصحيحية يشكل كبير ,التوازن الكبير للموازنية .فعلى الحكومات المتتالية تحديد عددهم واتساعهم , في العام 1975 مثلاً , الفائض المتوقع للموازنة ,بلغ \27\ مليون حدد كعجز تنفيذ ,سببه تصويت القوانين المالية على مبلغ\37.8\ مليار .
أخيراً ... إن عدد و اتساع هذه القوانين المالية ,هي متغيرة تبعاً للسنين ,أربع قوانين في عام \1981\ و اثنان في عام \1982\ م .

1- دور اللجان المالية:

للجان المالية في الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ سلطة واسعة أثناء فحص القانون المالي التصحيحي خلال السنة فهي تستطيع استدعاء وزير المالية لتطلب منه إيضاحات ,إما عن تطور الوضع الاقتصادي والمالي ,و إما عن المشاريع و القرارات الخاضعة لها و هما وجهتا كيف الرئيس الأول لديوان الحسابات (كذلك التقرير السنوي الذي يوجهه ديوان الحسابات إلى رئيس الجمهورية والذي تحتوي ملاحظاته عن إدارة الأموال العامة ويودع مكتبي الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ),وتتلقى هذه اللجان الوثائق العديدة ,وخصوصاً التقرير عن تنفيذ الموازنة .
ويجب على الإدارة المالية أن ترفع أيضاً كل ثلاثة أشهر تقريراً عن أوضاع النفقات المعنية، والذي يعده المراقبون الماليون ,وضع الدين العام، و كذلك جميع

النصوص التي تنص على تحويل الإعمال، وتوجه هذه الإدارة أسئلة إلى مختلف الوزراء؛ الذين يجب عليهم عند الرد ,أن يقدموا كل الإيضاحات ,وكل المعلومات التي ترغبها ,وتسمي مقررين للموازنة في كل وزارة ,هؤلاء يقومون بالفحص بالاشتراك مع لجان مالية آخرة مختصة،إن المقررين العامين للجان المالية لها سلطات خاصة في الرقابة المهمة ،إن أعضاء البرلمان المكلفين بتقديم تقرير باسم اللجنة المختصة ,عن موازنة احد الأقسام الوزارية ,يتابعون ويراقبون بشكل مستمر الثبوتيات ،استعمال الاعتمادات المحلية في موازنة هذا القسم .

يترافق حسب الإجراء لمساعٍ غير مشكلة، يقوم كثير من المقررين بعدة زيارات في السنة إلى الوزارة التي يقرروا موازنتها .

لفت النظر السيد "بيزان "إلى أن : "الحقيقة اقل سطوع بسبب تحفظات بعض الوزراء، وخصوصا وزير المالية , وعند المقررين صعوبات كثيرة في إنجاز مهمتهم ,وزيادة على ذلك فإنهم مشغولون حتى النهاية بنشاطاتهم البرلمانية الأخرى ".

بسبب هذه الصعوبات تلعب اللجنة المالية دورا صغيرا وغير كاف ,ولكن هذه الوسائل في الرقابة يمكن أن تدعم لإمكانية اللجوء في وقت واحد إلى اللجان الخاصة، أو آلة ديوان الحسابات .

2- اللجوء إلى لجان الرقابة و التحقق :

عند البرلمانيين أيضا ,إمكانية تسمية لجان تحقيق، مهمتها جمع عناصر الإعلام عن عمليات محددة، أو لجان مراقبة تشكل من اجل فحص القيادات الإدارية المالية أو الفنية للخدمات العامة، أو للمنشات الوطنية .في عام 1931 أوجد لجان فرعية للرقابة,لجنة مجلس النواب و لجنة الشيوخ ,مكلفة بمتابعة استعمال اعتمادات الدفاع بشكل مستمر , الجمهورية الرابعة أُنشئت في عام /1947/هذه اللجان الفرعية ,أُنشئت منها زمرتان :اللجان الفرعية المكلفة بمتابعة و تقييم إدارة المنشات المؤممة و شركات الاقتصاد المشتركة ,ألغيت هذه اللجان الفرعية بالأمر الصادر في 17\11\1958 .

كانت فترة هذه اللجان أربعة أشهر في عام 1958 ,رفعت إلى ستة أشهر (القانون 19\7\1977) , وتستطيع هذه اللجان أن تشكل إدارة مثالية في الإعلام المعمق، لأن مهمتهم يمكن أن تقع على استعمال الأموال العامة، و على تنفيذ الموازنة .

و لكن خلال سنوات عديدة تم إجراء لجان التحقيق و الرقابة هذا لم يستعمل (السيد "بيزان " لفت النظر إلى أنه بسبب الإطار القانوني المفروض عليهم ,و تحفظات الأغلبية البرلمانية،استعملت قليلا عام 1958 إلى عام 1977 . و شكلت لجان رقابة عمل بالتالي في عام \1973\ شكلت الجمعية الوطنية رقابة على الإدارة المالية لمؤسسة "الراديو و التلفزيون " , و لجنة تحقيق على استعمال الأموال العامة الممنوحة إلى منشآت العمارة القضائية 1976 المصدر مجلس الشيوخ 1983 م .

و أخيراً إن وسائل استقصاء اللجان عززت من قبل هذه اللجان ,بشكل واضح يمارس المقررون مهمتهم على الثبوتيات في المكان وهم مؤهلون أن يتصلوا بصيغ الوثائق الضرورية؛ باستثناء تلك التي هي من أسرار الدولة .

في بريطانيا إنه أمام لجان التحقيق لمجلس العموم حيث يجيب مدراء الصناعات المؤممة و مدراء الدوائر المستقلة على أسئلة حول نشاطهم، و حول استعمال الأموال العامة ,و هكذا شيئا فشيئا تفحص لجان التحقيق بالتفصيل (بدقة)موازنة الأموال ,و تراقب النفقات .لاشيء من هذا في فرنسا،.في الحقيقة لجان التحقق و الرقابة المنصوص عنها شكليا في النصوص، ولكن الأغلبية تعارض استعمالهم .

3- إمكانية اللجوء إلى ديوان الحسابات :

ديوان الحسابات مساعد مفيد للبرلمان، يساعده في مهمة الرقابة على تنفيذ القوانين المالية (المادة 47من الدستور) ليس فقط أثناء إيداع مشروع القرار التنظيمي الذي يترافق بتقرير خاص من ديوان الحسابات، يتضمن تحليلاً نقدياً لإدارة التراخيص الموازنية،ووصفا لعمليات الخزينة، و لكنه يقوم أيضاً بالتحقيقات المطلوبة منه من قبل اللجان البرلمانية .

-و للتعمق في هذا الموضوع ,لابد من عرض بعض النماذج للرقابة المرافقة في بعض الدول :

	الأسئلة	الاستجوابات و المناقشات المؤجلة	لجان التحقيق
بلغاريا	يستطيع كل نائب أن يطرح أسئلة مكتوبة أو شفهية يجب أن تعطى الإجابات خلال الجلسة نفسها أو في الجلسة اللاحقة	يمكن أن يؤدي السؤال الشفوي بناء على قرار من المجلس إلى مناقشة حول قضية تخص المصلحة العامة	تستطيع جميع اللجان الدائمة التحقيق حول نشاطات الحكومة كما يمكن إحداث لجان تحقيق مؤقتة
هنغاريا	يجب أن تصل الإجابات على الأسئلة المكتوبة و الشفهية خلال \30\ يوما من استلامها .	إذا لم تقنع الجمعية الوطنية بالجواب على السؤال الشفوي ,فإنها تستطيع استجواب الوزير المعني أو الحكومة أو تطلب معلومات إضافية و أن تفتح مناقشة حول الموضوع .	تمارس لجان الجمعية الوطنية الرقابة على نشاطات الحكومة و الإدارة.

بولونيا	يجب أن تكون جميع الأسئلة كتابية و إذا كان النائب يريد جوابا شفهيا , يجب أن يطرح السؤال قبل 24 ساعة على الأقل حسب طبيعة السؤال و يمكن أن يكون الجواب مكتوبا و أن يعطى في وقت متأخر	يجب أن تكون الاستجوابات مع الوزراء الفردية و الجماعية مبررة و يتبع الجواب المعطى حكما مناقشة في البرلمان وتنتهي المناقشة دائما بتصويت يؤكد قناعة البرلمان بالجواب و يطلب مناقشة جديدة حول المسألة المثارة	تستطيع جميع اللجان الدائمة طلب معلومات كما يمكن تكليف لجان خاصة بالتحقيق حول قضية معينة تهم المصلحة العامة .
رومانيا	يمكن أن تطرح أسئلة شفهية أو مكتوبة في أي وقت و يجب الاجابة عليها كتابيا أو شفهيا خلال (3)أيام	يجب أن تكون الاستجوابات كتابية و مبررة و إذا وافقت الجمعية يتكرم الوزير بالإجابة شفهيا أو كتابيا خلال (3) أيام شرط أن تتم الإجابة خلال نفس الجلسة و مناقشة أي استجواب تحقيقي و يجب أن تنتهي بالتصويت	تستطيع اللجان التحقيق حول نشاطات الحكومة كما يمكن تكليف لجان مؤقتة بالتحقيق حول قضايا محددة أو حول نشاطات الإدارة .
تشيكوسلوفاكية	يجب الإجابة على الأسئلة المكتوبة خلال (30) يوما من استلامها من قبل الحكومة و يمكن الإجابة على الأسئلة الشفهية فورا أو خلال مدة محددة بناءً على طلب الوزير المعني و الإجابات خطية أو شفهية .	يمكن اقتراح استجواب من قبل أحد النواب أو مجموعة برلمانية أو المجلس بكامله و يجب أن يكون الاقتراح مكتوبا و مبررا و يستثنى من ذلك الاستجوابات العامة التي تجري في نفس الجلسة و يستطيع الوزير المعني الإجابة خطيا أو شفهيا خلال (30) يوما يمكن طلب مناقشة حول جواب الوزير	تستطيع اللجان الدائمة التحقيق حول نشاطات الحكومة .

2-الرقابة اللاحقة :

يبدو التدخل البرلماني في الرقابة النهائية على تنفيذ الموازنة منطقياً .

تجري هذه الرقابة أثناء فحص مشاريع القوانين التنظيمية للموازنة المنجزة ,إذا وحدت الرقابة الحكم تحت عدة حكم الملكية و ملكية "تموز "؛ فإنها انحدرت تحت حكم الجمهورية الثالثة و الرابعة ...ما هي الأسباب ؟...

بسبب تأخر عرض القوانين التنظيمية على البرلمان ,و لكن أيضاً تطور الرقابة الجمعية الوطنية أثناء إعداد الموازنة ,يُعَدُّالبرلمانيون أن سلطتهم تمارس قبل الإعداد النهائي للموازنة ,إن أحكام الأمر تاريخ 2\1\1959 أشار إلى استعمال طريقة من أجل الكشف عن أهمية الرقابة ,بتقليص المهمة بين نهاية الممارسة الموازنية و تاريخ فحصها قبل البرلمان ومع ذلك فان النتائج حتى الآن معيبة لان الرقابة يجب أن تؤدي إلى تعريض المسؤولية المالية للانتقاد و الخطر، و حتى تعريض سياسة الوزراء .

نتبين أن الرقابة البرلمانية الحقيقية التي تمارس ليست في الواقع على تنفيذ الموازنة الماضية، و لكن أيضا التصويت على الموازنات المستقبلية .

بالنتيجة يخسر القانون التنظيمي في فرنسا كثيراً من قيمته، و إن الأحداث قد جرت في الماضي ,على ذلك ,يجب أن نلاحظ أنه في الوقت الحاضر يُعَدُّ القانون التنظيمي شكلية بسيطة فقط، المطلعون على الأمر يعرفون معناها ،و أن التصويت عليه يجري في غالب الأحيان بإهمال عام .

هذا النوع من الرقابة يسمح نظرياً برقابة نهائية من البرلمان على تنفيذ الموازنة ,كون غرضها هو تبيان النتائج المالية لكل سنة مدنية، و التصديق على الاختلافات بين النتائج و توقعات القانون المالي السنوي المتمم ,و عند الاقتضاء بوساطةقوانينه التصحيحية (مادة \2\ من الأمر تاريخ 2\1\1959) أشار "فيليب إلى أن مشروع القرار التنظيمي سمة خاصة بالقياس مع القانون المجالس السنوي، و بالقياس مع القوانين التصحيحية ,فالموضوع هنا ليس موضوع توقعات و ترخيص و لكن قانون تبيان و تصديق .إن هذا القانون يبين مبلغ تحصيل الضرائب النهائي و مبلغ أوامر المصاريف خلال السنة المالية .يصدق افتتاح الاعتمادات الناجمة عن الظروف القاهرة ,و أخيراً رصيداً للسنة المالية (مادة\35\ من الأمر تاريخ 2\1\1959).

إن المادة \36\ من الأمر تاريخ 2\1\1959 توضح أن مشروع القرار التنظيمي يترافق بـ:

- ملحق توضيحي يعرف على وجه التحديد سبب التجاوزات في الاعتمادات و طبيعة الخسارات و الأرباح .

- تقرير عن ديوان الحسابات، و تصريح عام بالمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين و محاسبية الوزراء .
- ونلاحظ مع السيد "فيليب "أن العنصر الأساسي للرقابة البرلمانية النهائية على القوانين المالية؛ ,هو تقرير ديوان الحسابات؛ الذي يظهر أهمية التجاوزات و المخالفات العرضية في الاعتمادات و تظهر السمة المقبولة أو غير المقبولة للخسارات المبينة .(فيليب .ل. أكد أن التقرير الذي يخص السنة المالية لعام 1984بالتحديد ,يسمح بتقييم أهمية التعديلات في مبلغ الاعتمادات بشكل مواز يودع مشروع القرار التنظيمي، و يوزع في أبعد تقرير في نهاية السنة التي تلي نهاية تنفيذ الموازنة .

- الصعوبات التي تعترض الرقابة البرلمانية و الحلول المقترحة لتحسينها :

أولاً :الصعوبات التي تعترض نجاح الرقابة التشريعية : لاشك بأن الرقابة البرلمانية هي ضرورة لابد منها للتأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة للجباية و الإنفاق و تشكل أساساً جوهرياً لمراقبة تنفيذ الموازنة و النتيجة الموضوعية و المنطقية لمختلف أنواع الرقابة الأخرى، و التي وجدت مبدئياً من أجلها .لكن هذا يبقى من الناحية النظرية، لكن من الناحية العملية الأمر مختلف ...

-فالرقابة المرافقة هي أكثر جدية في مختلف دول العالم , ولاسيما النامية منها ,لما تضمنه من الأسئلة و الاستجوابات التي يقوم بها النواب، و مراقبة المخالفات التي تؤدي غالباً إلى مسؤولية الوزارة في حال عدم اقتناع الأعضاء من إجاباتهم ,أو إلى حجب الثقة عن الحكومة و استقالتها، كما حدث في العديد من البلدان .فرنسا عام \1877\ ,تركيا \1970\ ,كندا عام \1974\ .

أما الرقابة لاحقة فهي دون شك تعتبر الرقابة الأساسية للبرلمان على تنفيذ الموازنة و تنحصر في قانون قطع الحسابات ,التي ظهرت عدم فعاليتها في أكثر بلدان العالم ،لأنها تتم دون مناقشة تذكر ،لكن ذلك يعود برأيي لعدة أسباب، من أهمها:

1- التأخير الذي يحصل في تقديم قطع الحساب الختامي، إذ انه من غير المجدي بالنسبة للبرلمان أن تقوم مناقشته بشأن موازنات نفذت منذ وقت طويل، و بعد تبدل الحكومة و الوزراء أحيانا .
2- عدم توفر الاختصاصات المطلوبة في أعضاء السلطة التشريعية، و خاصة المهتمين بالعلوم المالية و القانونية لدراسة مشروع قانون الموازنة، و مناقشته .
3- عدم استقلالية أعضاء البرلمان في معظم الدول , و هذا يؤدي إلى الحد من حريتهم في المناقشة، و من فعاليتهم كممثلين للشعب .

ثانيا – الحلول من أجل الرقابة البرلمانية : كما يقال غالبا إن النقاش الموضوعي و العقلاني يقود دائما نحو طرق بناءة ,أيضا إذا بقيت الرقابة البرلمانية غير كاملة و محددة يبقى مع ذلك ضروريا تحسينها:

- رقابة ضرورية مع ذلك : من المؤكد أنه عندما يتلقى البرلمان المشاريع الحكومية يأخذ على نفسه احترام المعطيات التي من الصعب عليه نقضها :المعلوم أن الحكومة تدير أمور الأمة،إذا فهي بحاجة إلى دعم البرلمانيين و السياسة الحكومية التي حددها لا يمكن أن تتبع أو ترفض ,ولكن يستطيع البرلمان أن يستبدل بنفسه هذه السياسة بسياسة أخرى .

مع ذلك بعض القيود على الجمعيات تسمح للحكومة أن ترفض احترام نظام يثقل عليها أيضا ,وكما أشار إلى ذلك أحد المؤلفين :يمكن أن تتحرر الموازنة ظاهريا من الضغوط السياسية ولكنها مرتبطة أكثر من أي وقت مضى بالضغوط السياسية و الاجتماعية .في الواقع يحتفظ البرلمان أيضا برقابة في مادة الموازنة، و هذا الدور تغير بالتأكيد، و حتى إنه تطور كما كان الحال أيضا بالنسبة للجمعيات ,هذه الجمعيات تحتفظ بسلطتها في إبداء الرأي على التوجيهات الكبيرة التي تتبعها الحكومة، و يمكن أن نقول إذاً : إن الرقابة البرلمانية انتقلت من مستوى التفصيلات إلى مستوى الاختيارات الشاملة (الإجمالية) .

يمكن أن نقول أيضاً: إن عقلنة الإجراء المستعمل من اجل مناقشة الموازنة يفرض على البرلمانيين حدودا ضيقة لإمكانية عملهم ,في الواقع هذه القيود على حق التعديل على المادة \40\ من الدستور ,إن التأخيرات التي تخضع لها الحكومة، و التي تقيد النقاش، و تقيد ضرورة التصويت على المصاريف ككتل مالية كبيرة، و تقيد أهمية الخدمات المصوت عليها، تشكل ضغوطاً كبيرة .

تشكل الخدمات المصوت عليها (90%) من الاعتمادات، و تشكل النتائج المالية المصوت عليها سابقاً من قبل البرلمان ,و تملك الحكومة أيضاً إجراء التصويت المجمد .

المطلب الرابع:

الرقابة بوساطة هيئة مستقلة

§ -1- محكمة المحاسبات الفرنسية:

تمهيد:

لقد كان لظهور القانون التنظيمي عام 2001 دور كبير في إحداث إصلاحات نوعية مهمة في الإدارة المالية في فرنسا، وبمقتضى هذا القانون لا يكفي تغيير أنظمة المحاسبة أو الإجراءات فقط، ولكن تغيير التصرفات المالية أيضا، وخلق كفاءات ،وتطوير بنية مختلف القطاعات.

إذ أنه من المستحيل أن تبقى فرنسا على موديل يعود إبتكاره إلى القرن التاسع عشر، بينما ومنذ خمسين عاماً، وفي القطاع الخاص، كما في الإدارات العامة للدولة الأجنبية المنافسة والكبيرة، فتقنيات الإدارة المحلية تغيرت تقريباً كلياً.

ومن المحتمل أنه في مجال طرق مراقبة المحاسبة والإدارة اكتسبت طرائق العلم أهمية كبيرة، وما حصل في القطاع الخاص مع تطور إجراءات مراقبة المحاسبة الداخلية تشهد على ذلك،بأن تقنيات المحاسبة تستدعي من الآن فصاعداً توفر معلومات اقتصادية، وتحليلات اجتماعية التي تتجاوز إلى حدّ بعيد الكفاءات (المؤهلات) القانونية _ الإدارية والتقليدية، وبذلك كان من الضروري إدخال عدة إصلاحات على المحكمة؛ لكي ينسجم مع الاحتياجات المتزايدة للمجتمع؛ فيما يتعلق بمحكمة المحاسبات.

فصدور القانون التنظيمي في 1 آب 2001م يلبي هذه القرارات الملحة، وجاء القانون التنظيمي المتعلق بالقوانين المالية التي وضعت موضع التطبيق اعتباراً من أول كانون الثاني 2005م (L.O.L.F) ليشكل نقلة نوعية وتطوراً ملموساً وحقيقياً للائحة التنظيمية الصادرة في عام 1959م.

ولكي نفحص عبر المستندات (الأوراق) التي تبرر سير عمل نفقات خدمة وزارية ،يلزم وبشكل دائم الوصول إلى الكشوفات المرسلة من كل مركز تحصيلي للضرائب العامة، والتي يعزى إليها عمليات الخدمة المختصة. ومن الناحية العلمية ،إن تعقيداً كهذا يشكل رادعاً في المراقبة على وثائق جدية ،نظراً للمهل التي يجب إحترامها، ونظراً للوسائل المحدودة للأشخاص العاملين.

1- الصعوبات التي واجهت محاكم المحاسبات أثناء قيامها بالرقابة:

1- غياب التصريح العام للمطابقة:

التصريح العام للمطابقة. جوهر النظام الأساسي. غياب تدريجي في اللامبالاة، و دون إصدار أي تصريح بوفاته،حتى التصويت على القانون التنظيمي لعام 2001م. بينما مرسوم عام 1826م يعترف أنه يقر بالتطابق (بين الحسابات الفردية للمحاسبين والمحاسبة للوزارات)، فإن المرسوم الصادر بتاريخ 29 كانون الأول عام 1963م أو الذي أتى بتنظيم القواعد العامة للمحاسبة، قد ألغى هذا الارتباط الأساس وحدد بشكل بسيط بالمقارنة بين حسابات المحاسبين التي تتعلق بالإدارة العامة للمحاسبة

العامة، وبين خلاصاتها المعدة من قبل محاسب الخزينة، والذي يرتبط أيضاً بنفس الإدارة العامة.
وهكذا فقد انتقلنا من تدقيق حقيقي للمطابقة إلى ضمان بسيط تماسك شكلي للحسابات منبثق عن الشبكة الإدارية نفسها.خلال أربعين عاماً ، استغنت فرنسا عن ضمان شامل لإدارة جديدة للحسابات العامة، إلى الوقت الذي عهدت منه المادة رقم /58/من القانون التنظيمي في 1آب 2001م للمحكمة ضمان للتصديق على قانونية وشرعية صحة حسابات الدولة، يصاحبه تقرير التدقيقات المنجزة، وذلك ابتداء من عام 2006م.

2- صعوبات الرقابة القضائية:

على مر السنوات، فإن نسبة الوثائق التي تم فحصها في إطار الرقابة القضائية لم تتوقف عن التناقص؛ بالنسبة إلى جملة الأضابير التي ترسلها إدارة المحاسبة العامة كل سنة إلى المحكمة.
كل شيء يدعو إلى افتراض أن هذه النسبة المئوية ليست حالياً سوى بمقدار 0,5%.
إن مهمة المحاسب مقدرة بشكل سيئ أكثر من مهمة المحافظة على نظامية النفقة، أو قانونيتها.
إن ضرورة قيام المحكمة بمهماتها المنصوص عليها في المادة /111/ من القانون التنظيمي المتعلق بالقوانين المالية (L.O.L.F) يتطلب تخصص وسائل كافية للقيام بالرقابة القضائية، وإن تركيبة ملاك المحكمة يتطابق بشكل سيئ مع متطلبات الرقابة القضائية الجوية. إن هرمية أعمال القضاة هي بهذا الوضع لدرجة أن عدد المستشارين المدراء، والذين ثلثهم يعين في حدود الخمسين عاماً في الدور الخارجي، هو عدد كبير بالنسبة إلى عدد كبير من الكتاب ومراقبي الحسابات، إن اللجوء إلى مقررين خارجيين، والذين تم تسميتهم وتكليفهم بكامل لمدة أربع سنوات (إداريين ،مدنيين ،مهندسين) للهيئات الكبيرة بالدولة أو مكلفين بوقت جزئي (الأغلب مهندسين عامين أو مستشارين مدراء متقاعدين) يضاعف قدرات عمل المحكمة، ولكن فقط في مجال مراقبة الاستخدام الأمثل للأموال العامة في قلب غرف المحكمة، يصبح أحياناً من الصعب إيجاد مختصين متميزين للرقابة القضائية، ومن ثم يتقل هؤلاء المهتمين بالأمور المالية علومه إلى مراقبي حسابات جدد، ومعدين كلهم تقريباً لترك المحكمة بعد أربع أو خمس سنوات.

3- عدم تطبيق مبدأ الاستخدام الأمثل للأموال سابقاً، وذلك بسبب:

أ- التحضير المتأخر لمنهجية مراقبي الحسابات:

منذ عام 1935م تقريباً، إن مراقبة الاستخدام الأمثل للأموال، والتي سميت بـــ (رقابة المحاسبة الإدارية) تطورت بالتدريج إلى أن استهلكت ثلاث أرباع قوة عمل المحكمة تقريباً، ولم يكن من الممكن بشكل آخر أن تتأكد الحاجة السياسية لمراقب حساب النفقات العامة، وذلك بأن دستور الجمهورية الخامسة أرغم بشكل واضح المحكمة على الاستجابة لمتطلبات التحقيق التي صاغتها اللجان المالية البرلمانية العامة، ظهر في البداية تنوع في منتج فرعي للمراقبة القضائية للمحاسبين، فإن رقابة الاستخدام الأمثل للأموال مع ذلك بشكل كامل.

ويوجد منذ فترة قصيرة تعريف تصويري للمراقبة، أوردته المادة رقم 211-8 من القانون المالي والمطبق على الغرف الإقليمية للحسابات. وكان يمكن للمحكمة من تلقاء نفسها، أن تستخلص النتائج، وهذا لم تفعله حتى الآن. إن القلق حول حوار ناجم مع الإدارات، وضرورة إخطار السلطة السياسية في الوقت المناسب والمفيد باخطأ الواجب و تصحيحه، كان يمكن أن تؤدي إلى إيجاد طرق خاصة بمراقبة الاستخدام الجيد للأموال، أقل بطئاً من تلك المطبقة على المراقبة القضائية، وبما أن الأمر يتعلق بطريقة القيام بالتقصي (التحقيق)، فإن تعليق (تبعية) مراقب الاستخدام الجيد للأموال بالمراقبة القضائية أدت ولمدة طويلة، في قلب المحكمة، إلى إنجاز فحص حسابات المحاسب، ومن ثم فحص إدارة المنسق. هذه المقاربة أخرت بروز منهجية مرافبة الحسابات ولمدة طويلة، كان قد أبطل (ألغي) عام 1995م، وفي قلب إحدى غرف المحكمة. نشرت مذكرة تقترح على المقررين معالجة سياسية ما (مثال: نضال ضد بطالة الشباب) وتقصيها في تفكيك التحليل إلى جمل متتالية: ماهي الأهداف؟ ماهي الإجراءات؟ ماهي الوسائل؟ ماهي النتائج؟

ولم يظهر إلا في عام 1999م، من بين طرق الإعداد المهني المعروض على الملاك العامل، حلقة علمية حول منهجية الاقتراع.

وأخيراً كل شيء تم كما لو أن مراقبة الاستخدامات الجيد للأموال قد عدت كمجال للهواة، يتعاضد مع الجانب القانوني المعتبر كنشاط نبيل وقانوني بشكل تام، وموضوع تحت المراقبة.

ب- صعوبات الحصول على المستندات المبررة للنفقات:

إن مراقبة الاستخدام الجيد للأموال يجب أن يعتمد على معطيات حسابية متينة، مهما كانت صعبة الاستخدام لتأييد إدارة المنظمين.
ولا يجب أن يحبط عزيمة مراقب الحسابات البحث عن المعطيات واستخدامها، أو لعدم معرفته باستكمالها (تعميقها)أو لأنه لايستطيع الوصول إليها.
إن تضيف حسابات منظم الحسابات يعكس ترتيب مراكز المحاسبين، حيث إن المراقبات القائمة على المواضيع (الأفكار)، المراقبة التي تسمح بانتهاج سياسية عامة محددة، تفرض تجميعات مملة وغير كاملة وأحياناً خطرة.
على سبيل المثال التقصي (الفحص) المنسجم والمتزامن لحسابات ثلاثة مشافٍ عسكرية كبيرة للمنطقة الباريسية هو عبارة عن عمل يتسم بالقوة، لأن النفقات عائدة لثلاثة مراكز عامة ومختلفة لتحصيل الضرائب.
وعندما، على سبيل الاستثناء، يكون المحاسب وحيداً (حالة المفوضية العامة للتسليح) فإن عناوين (زوايا) الترخيص الميزانية بشكل عام، والتي وضعتها تصنيف الاختبارات التي تؤول إلى المحكمة، وهي التي ترتب بطريقة تصبح معها انتقاء الوثائق المفيدة غير ممكن على الرغم من وضع رمز مغناطيسي للإضبارات المعدة منذ أكثر من خمسة عشر عاماً. وحسب السنوات، على سبيل المثال، فإن فصل أو اثنين من تبويب الميزانية على الأكثر، يجمعان كل نفقات صناعة السلاح، أي مايعادل 10/1 مليار يورو.وهكذا فإن الحصول على الأوراق المبررة(المعللة) للنفقات بقصد التحقيق من الأسواق والوثائق الملحقة التي تخص برنامج Rafaleلسنة محددة، وهو علمياً غير ممكن.

ج- المعطيات الجديدة(الاتحاد الأوربي):

منذ بداية السبعينيات، إن الإدارة الوطنية، والتي هي من جهة راجحة للنفقات البلدية، وخاصة الزراعية، غلب على النظام الفرنسي لمراقبة النفقات العامة للمقتضيات الجديدة. إن واجب (الالتزام) للمحكمة الفرنسية بالتعاون مع محكمة الحسابات الأوربية، والتي أنشئت عام 1997م ذهب في الإتجاه نفسه.
في الأصل، إن الاتصال بين النظام الفرنسي ومحيطه الأوربي كان ضئيلاً. لحساب اللجنة، كان المواطنون يقومون بإنجاز التحقيقات في الدول الأعضاء. وكان الإدارات الوطنية تطبق التنظيم البلدي لحساب اللجنة وكان يتم تعويضها بالمبالغ

التي تدفعها بروكسيل مبررة عملهم بـ (عمليات التصفية) إلا أن تحمل نفقات البلدية من قبل مركز الضرائب الفرنسي والتي يتم تنفيذها على الأرض الفرنسية.
لم يتم ضمانها إلا لقاء مخاطر كبيرة. إن رفض بروكسيل، لعدة سنوات بعد الدفع للمستغلين (المستخدمين) الزراعيين بمبالغ حساب البلديات عن طريق الإدارات الفرنسية، كان يشكل ثقلاً استدلالياً يأتي بعد التجربة على موازنة الأعباء الضخمة، منذ عام 1996م لجنة توثيق حسابات الهيئات (المؤسسات) التي صرفت الاعتمادات تكفل للسلطة المستقلة بالقانون الفرنسي قيامها بتطبيق معايير مراقبة محددة على المستوى العالمي لإنجاز التوثيق السنوي لحسابات المؤسسات الدافعة (ONIC....إلخ) التي توزع الإعانات المالية لمقترحها التي تقدمها كانت تقدمها حتى الآن مقبول من الإدارة الأوربية. التأمين السريع للمدفوعات أصبح مكفولاً، آلية التوثيق عن طريق السير المسبوق بوضع علامات استدلال لنقاط ضعف النظام الإداري للإدارة والمراقبة الموضوع من قبل اللجنة الجديدة للتوثيق, تبين على أنها كافية. ولذلك يتوجب أن يحدث في كل مؤسسة هيئة تضم مجموعة من مراقبي الحسابات تكلف بالرقابة الداخلية لموافقته وفقاً لمعايير عالمية. ويستجيب لمعايير العالمية الرقابة، إضافة إلى المراقبة التقليدية الفرنسية. المؤسسات المرافقة، والتي ظلت وطنية، بقيت خاضعة للمراقبات الوطنية وخاصة لمراقبة محكمة الحسابات.
مما خلق بعض التعقيدات لكن هذا لايعني مع ذلك إلا الدور الهام والحيوي لهذه الرقابة التي تنتشر وتتطور ضمن اتجاه معارض لاتجاه التقليد الفرنسي الذي يظهر في النهاية على أنه صعب الانسجام والاندماج مع ممارسات اللجنة ولمحكمة الحسابات الأوربية والدول الأعضاء الأخرى. إن رقابة الأموال لمختلف القطاعات، على العكس من مراقبة النفقات المتعلقة بالأسواق الزراعية، لاتستجيب دائماً (وبشكل مناسب) لحاجة التوثيق المقدم على إثر كل برنامج مشترك عالمي.
أن تستلم الأموال البلدية وتتخلص من احترام الالتزامات التي لايعترفون أنهم وقعوا عليها. إضافة لذلك، فإن القواعد البلدية لإدارة الأموال الهيكلية تشكل عقبة أمام التوثيق وهذا يناسب الكثير من الدول المستفيدة، وهو وضع لايمكن أن يدوم نظراً للتوسع الجديد.

د- اللامركزية:

يوجد من الآن فصاعداً في فرنسا إدارات محلية تعتمد على مصادر شبه مستقلة والتي عملها مرخص من قبل موازنات صوت عليها بشكل حر والتي تنفيذها يترجم في حسابات تخضع للمراقبة السياسية والسلطة المتشاورة المختصة. هذه الإشكالية الجديدة لمراقبة الإدارة المحلية مشترك مع بلدان عدة بالاتحاد الأوربي، والنظام الفرنسي الذي حركته قوانين اللامركزية للأعوام 1982م، و2004م لم يكمل بالتأكيد تطوره.

إن قواعد فصل الوظائف التنفيذية عن الإدارة كلازمة طبيعية (نتيجة له)، ولايبدو أنها ستوضع موضع السؤال لمبدئها.

وليس الأمر على هذا النحو بالضرورة من ناحية حصرية (تفرد) شبكة الحسابات العامة للدولة حول إدارة الحسابات المحلية، والتي كانت مسألة وصاية مالية ألفية حالياً،ومن ناحية وحدة الصندوق الذي يعيد للدولة فوائد (منافع) لكل فائض محلي للضرائب ويثقل بالديون مسبقاً كل إدارة الذمم المالية لعمل الأقضية.

إن عودة الخيار الحر للأقضية والمحافظات لحسابها العام وأسلوب إدارة تحصيل الضرائب سيكون لا للمبدأ الدستوري للإدارة الحرة التي تديرها، ولاشيء يمنع من الاستعداد لذلك.

إن تدخل مراقبة خارجية مستقلة يجب أن ترافق، كما هي القاعدة من كل مكان التطور نحو لامركزية أكثر تطوراً.

إن معرفة خبرة الغرف المحلية للحسابات بعدد عشرين عاماً من الممارسة الفعلية تدافع عن تأكيد الجوهر دورهم ضمن خط قانون /21/ كانون الأول عام 2001م والذي يعطي لأول مرة تعريفاً لفحص الإدارة مشيراًإلى أن "فحص الإدارة يقوم على شرعية نظامية أعمال الإدارة وعلى الاقتصاد للوسائل المستخدمة وعلى تقييم النتائج التي توصل إليها بالنسبة إلى الأهداف المحددة من الجمعية (المتشاورة) أو عن طريق العضو المستشار. إن انتهاز (فرصة) هذه الأهداف لايمكن أن يكون مجالاً للمراقبات".

السؤال المطروح الآن: هل يمكن أن يعدّ التوثيق السنوي للحسابات العامة، والذي يفوض من الآن فصاعداً إلى محكمة الحسابات عن طريق القانون التنظيمي الصادر في آب عام 2001م فيما يخص الدولة لايعود إلى الغرف الإقليمية للحسابات فيما يخص الحسابات المحلية؟

إذا كان الجواب نعم على أي أساس ترتكز هذه الرقابة الجديدة, ألا يمكن أن تطبق على الحسابات نفسها وعلى مختلف التصرفات المالية التي تصاحبها، وعلى مجمل نظام إدارة النفقات، وحصيلة الإيرادات المركزية والمحلية؟

مع ذلك إذا كانت قاعدة فصل الوظائف الإدارية عن الوظائف المحاسبية باقية، فإن ممارسة وظيفة قضائية كأولوية هل يجب أن تبقى مرتبطة بفحص الإدارة؟

هذا الفحص (التقصي) ألا يجب أن يستند إلى إجراءات خاصة مع الحذر من تحويله إلى حالة قضائية لا تنسجم مع البيان، في الوقت المفيد لرأي حول شرعية الإدارة؟

وما هو الجزء من الكفاءة الذي يجب تركه للتصفية الإدارية للحسابات عن طريق أمين الصرف من اللحظة التي يكون المحاسبون العامون المحليون ليسوا بالضرورة محاسبين للضرائب الذين يسيطرون عليه؟ماهي رقابة القضاء المالي حول هذه التصفية الإدارية؟ وما هي المسؤوليات الخاصة لكل من الموظف الإداري والمحاسب؟

الذي يبدو لي أن هناك خلفية تقوم على رؤية جديدة بالنسبة إلى التنظيم الداخلي والمهارة ليس فقط فيما يخص (RC)الغرف الإقليمية للحسابات، ولكن أيضاً بالنسبة لمحكمة المحاسبات نفسها.

لتوثيق القانون التنظيمي الصادر في 1 آب عام 2001م يعزز قيام مراقبة برلمانية حول صلاحيات البرلمان لتعديل مشروع الموازنة في لحظة إعدادها، وتسهيل القيام بمراقبة سياسية لاحقة. ويعهد القانون الجديد إلى محكمة المحاسبات سنوياً بعد توثيق حسابات الدولة.

هذا النص مع كل ذلك لايحدد بطريقة واضحة ما يعنيه المشرع بـ (التوثيق) يمكننا أن نفترض أنه وبشكل ضمني يرجع إلى المعايير الاعتيادية للمهنة: الصدق، الصورة المخلصة، .....إلخ. إلا أنه لاشيء مكتوب حول الوسائل الطرق والإجراءات التي يجب أن تسمح للمهنيين بالمراقبة الفعلية بعد تنفيذ النفقات. الاستخدام الأمثل للأموال العام بالتأكيد هو أن النفقات سيعاد رسم خط صرفها عن طريق المحاسبة العامة.

إلا أنه يلزم أن يتم ذلك وفقاً لتسمية تناسب حاجات المراقبة وتسمح بالوصول بسهولة إلى الوثائق الموجودة لدى المحاسبين.

بالتأكيد ومنذ ثلاث سنوات إن المحكمة الاقتصادية والمالية لم تتوقفا عن العمل معاً من أجل تطوير وتحسين أسلوب الرقابة على الأموال العامة، أقل مانستطيع قوله

هو أن ورشات العمل المفتوحة لم تنته. ويجب أن تنتهي بالضرورة عام 2006م لأجل الاستحقاق المحدد بالقانون.
ومهما كانت النتائج، فإن المحكمة يجب قبل ذلك أن تحدد ماهي الإصلاحات الواجب إنجازها في تنظيمها، اختيار موظفيها وإجراءاتها. وكيف سيتم التنظيم بين بعضها بعض، ومختلف نماذج الرقابة، إن المتطلبات الجديدة للتوثيق خاصة تطرح مسألو معرفة ما إذا كان التدريب على هذه المهمة الإضافية يجب أن يدرج (وإذا كان الجواب نعم فبأي طريقة) من أجل مراقبة الاستخدام الجيد للأموال والتي رأينا أنه قلما كان_حتى الآن_قائم على معطيات حسابية ومستخدمة بطريقة منتظمة. عرفت محكمة الحسابات الأوربية منذ عشر سنوات نفس المأزق. إن التوثيق يمكن أن يؤدي إلى إصلاح عن طريقه يمكن أن يعترف بالصفة المركزية_وسط تحقيقات المحكمة_لمراقبة الاستخدام الجيد للأموال. إلا أنه يمكن أن يكون مناسبة تشييد بسيط تتطابق إذاً أعمال التوثيق مع تقييم الاستخدام الجيد للأموال دون الأخذ بالحسبان بشكل كاف في البداية وبالطريقة نفسها مع تلك الأعمال،إذا لزم الحال منذ طور البرمجة.

2- آلية عمل المحكمة المستقبلي:

إن عدم تطبيق النظام الفرنسي مع ضرورة وجود إدارة حديثة يؤدي إلى فقدان فعالية متزايدة ويلزم إذاً أن نجتهد، ويلزم إذاً أن نجتهد، إنطلاقاًمن الملاحظات السابقة، في تحديد الخطوة العريضةللإصلاح الواجب الشروع فيه على الأقل الشروط الأساسية التي يؤدي العمل بها إلى نجاح كل إصلاح مستقبلي. بعض هذه الإصلاحات تعنى بسير عمل محكمة الحسابات وبعضها الآخر ليس أقل أهمية يقع خارج المحكمة.

أولاً- الشروط الداخلية:

1- طرائق العمل (مناهج العمل) :

أ- مراقبة الاستخدام الأمثل للأموال والتوثيق:

يجب أن نعطي لرقابة الاستخدام الجيد للأموال الدور المركزي الذي يجب أن تقوم به المحكمة وأن تكون هذه الرقابة متطورة المنهجية، والتي حتى الآن تشكو من عيب ونقص. وهذا يقتضي، كما صرح الرئيس الأول للمحكمة Philppe Seguin في 6 أيلول عام 2004م أثنا تنصيبه رئيساً لها، إن استقلالية المقرر تتجسد أهميتها في احترام الأنظمة الملازمة، والمرتبطة بكل عمل الفريق الرقابي. هذه الأنظمة لا يمكن إلا أن تشتمل على اتباع معايير مرتقب الحسابات الواجب تحديدها. بهذا الخصوص، القطاع الخاص يزود بالمعلومات، ولكن يجب أن ننقلها إلى إطار آخر. إن الغاية من عمل مراقب الحسابات في القطاع الخاص ليست هي نفسها في القطاع العام. بالمقارنة مع الدولة فإن أكبر الشركات الشركات الصناعية تبدو سهلة المراقبة، معايير الإدارة الجيدة العامة تتعلق بالأهداف التي تقررها السلطات للنفقات بشكل ضمني أو بيّن.إن مقياس الفعالية ليس وحده موضع خلاف.

-وتعرف الإدارة المالية للاتحاد الأوربي صعوبات، ومن الخطأ تقديمها على أنها مستوحاة بالأصل من النظام الفرنسي التقليدي، فهي تجاهلت دائماً المراقبة الفعلية للمدفوعات عن طريق المحاسبين، ويستند كل شيء إلى مراقبة مالية وقائية خالطة المجالس مع الموظفين الإداريين، تأشيرات مسبقة لنفقات تفتيش ومراقبة لاحقة. إن نجاح الإصلاح الجاري المستخدم من وحي النظام الأنجلوسكسوني ما يزال مشكلة، وذلك لأن الاختلافات بين الدول الأعضاء ما تزال كبيرة، وخاصة فيما يتعلق بالمفاهيم القانونية والإدارية، ومنهجة العمل وطرائقه.

المراقبة الداخلية، وتأكيد مراقبة الحسابات المالية اللاحقة (بشكل استدلالي) وذلك حسب مناهج (طرق) التحقيق، والتي تجد صعوبات في الظهور (البروز). وكل ذلك ليس حالياً ذا طبيعة توجه البحث عن نظام فرنسي محدد.

وبالمقابل، بل من الناحية العلمية، فإن قيام محاكم المحاسبات بممارسة الرقابة ليس فقط الأنجلوسكسونية بل الألمانية أيضاً، والإيطالية، والإسبانية، تدل على أنه من أجل إقامة رقابة فعالة وصحيحة فيجب ربط تحليل نظام الإدارة في سبيل مطابقة التجاوزات الخطيرةفي أماكن معينة إلى البحث عن طريق (التحري) ،والتي نتائجها تكون تمثيلية، والتي تقوم على جزء أو كل هذه المناطق.

إن التاريخ والعقلية الخاصين بكل بلد تحدد الشروط التي يكون فيها هذا المخرج ذو الحدين (إدارة - مراقبة) فعلاً ذا فعالية. وفيما يتعلق في فرنسا فيجب الأخذ بعين الاعتبار رقابة المحاسب بالمقدار الذي تسمح بذلك أتمتة الإجراءات، ووجود

عقوبات خاصة ذات طابع مهني تطبق على المحاسب وضمن حدود معينة على الموظف الإداري. المبادئ التقليدية ليس عليها أن تتغير بشكل جذري، ولكن الإجراء المطلوب القيام به من الناحية العملية هو البحث والاستقصاء المنهجي عن مخالفات الإدارة والموظفين الإداريين. وفيما يتعلق بهؤلاء فإن ترتيب مسؤولياتهم المالية في حالة اللاشرعية، أو عدم نظامية النفقة. إلى جانب محكمة المحاسبات فإن هناك المحكمة التأديبية للمخالفات المالية والموازنية تسمح بمعاقبة الشذوذ والتي لا ترتكز على تدبير من قبل الموظف المالي للأموال العامة إذا أدى ذلك إلى إضرار بأموال الدولة. وفيما يتعلق بالمحاسبين، فيجب على ما يبدو أن يكون تقييم نشاطهم خلال فترة محددة قائماً على الفحص والبحث غير الشامل للوثائق المبررة موجهة عبر التحقيقات مجددة بدقة، وكذلك الأمر بالنسبة للتعليمات التي نستخلصها من البحث المسبق لأعمال الموظفين الإداريين. بالتأكيد لا يمكن اعتبارهم مسؤولين من الناحية المالية سوى عن المخالفات المالية التي يتم ضبطها فعلياً. ومع ذلك فإن تحقيقات تمثيلية يمكن أن تكون ذات طبيعة تسمح بتقدير نوعية الإدارة التي يمكن أن تكافأ أو يعاقب عليها.

في القرن التاسع عشر، إن تنفيذ موازنة الدولة كان يرتكز على عدد محدد جداً من المعاملات. تتميز الموازنة السنوية، وبالنظر لتضخم حجم الموازنة والتقيد المتزايد لإجراءات أو طرق التدخل، الذي يستخدم هذا الرقم الكبير يستند على أن الإصلاح يجب أن يستند على الوضع البديهي أنه من غير الممكن التحقق منها جميعاً.

إن ايجاد نظام فعال للرقابة يمكن أن يسمح بتقدم ملموس وستتمكن المحكمة من الحصول على المعطيات الأساسية ضمن زمن حقيقي وتصبح التحقيقات المرافقة ممكنة خلال الممارسة ما إن تصبح معاملة ما نهائية. وبما أن التمركز في مكتب أمين الصندوق لم يعد ضرورياً فإن انشاء المحاسبات الخاصة بكل وزارة يصبح ممكناً.

تحليلات ومواضيع الرقابة يجب أن تحدد وتبرمج مع الأخذ بالحسبان إمكانية القيام بكل تحرٍ وفقاً للمنهجية المناسبة. "ماهي المبالغ المستخدمة؟" "ماهي الأهداف التي تحددها السلطة السياسية؟" "ماهي الإجراءات المتخذة والمستخدمة للتوصل لهذه الأهداف؟" "ماهي الوسائل الإنسانية والمادية المستخدمة؟" "وماهي العلاقات الفعّالة بين مختلف جهات العمل الإداري؟" وفقاً لمتطلبات الرقابة يتوجب تحديد

مجموعة الإجراءات تسمح باستخلاص النتائج على مستوى عام انطلاقاً من تصفيات متعددة.
إن مقاربة كهذه، مهما كانت قيمتها التقليصية، لها الفضل بالتوصل إلى ماهو الأساس لمراقبة موضوعية للنفقات العامة.
وفيما وراء ذلك، إن الكشف عن مواقع المخالفة هو مهمة أولية. استخدام تقنيات التقصي يسمح بتقدير، كل حالة على حدة، القاعدة التي يجب احترامهاحتى تصبح عينة ما تمثيلية، وتسمح بإعطاء أحكام منطقية حول فعالية الإجراءات المتخذة. ويمكن بهذا الشكل إعطاء ضمان عقلاني حول (الشرعية النظامية) المرتقبة، في الوقت نفسه فعاليتها المحتملة. يمكن أن ندرك لماذا يتجسد كل من مراقبة الاستخدام الجيد للأموال والتوثيق المفروض من القانون التنظيمي لعام 2001م في الحقيقة وفي الأساس نشاطاً وحيداً وواحداً (كلاً لا ينفصل).
إن البحث عن ضمان عقلاني ذي طبيعة تؤسس التوثيق الذي تطالب به محكمة الحسابات، يجب أن ينبثق عن أمر من مراقبة الحسابات للاستخدام الجيد للأموال ويشكّل إحدى نتائجها وليس في أن يقام ويجري بالتوازي. إن عمل مراقب الحسابات وبشكل متزامن هو التحقق من النظامية ، وإدارة الفعالية.
ويتضمن الوصول بسهولة إلى الوثائق المبررة للمدفوعات لكي ينتقي وثائق الإدارة المهمة.

ب- الرقابة القضائية:

والتي تشكل الركيزة الأساسية لمراقبة نظامية المحاسبين، وترتبط بالانحرافات والمخالفات الواقعة على أموال الدولة العامة، ويمكن لها أن تتخذ قراراً بإلزام المحاسب بباقي الحساب. ويجب أن يقتصر التحقيق على الحسابات المشكوك فيها أو المشبوهة استناداً للمؤشرات والمعطيات التي حصلت عليها المحكمة ويمكن أن يصبح عمل المحكمة أكثر فعالية الآن بفضل القيام بتقديرات أكثر واقعية على سبيل المثال مساعدة واحد لتحقيق حسابات شركة السكك في محطة سان لازا لمدة شهر، وهذا في الواقع يحتاج إلى أكثر من شخص لأن النتيجة قد تكون عكسية وتخلق نوعاً من عدم المساواة بين المحاسبين، وةبالتالي قد يضر بالمصداقية القانونية وبشرعية العقوبات. أي مخالفة مالية أو إدارية يتم ارتكابها عن طريق الإهمال أو بطريقة متعمدة يمكن أن يترجم بالنسبة للدولة بضياع وهدر الأموال سواء اكتشف بطريق المصادفة أو عن طريق تحليل المخاطر.

من اللازم التحرك باتجاه تغيير هيكلية المحكمة بإيجاد غرفة مكلفة حصراً بمعالجة القضايا القضائية، والتي ترسل إليها الغرف الأخرى والمكلفة بمراقبة الإدارة الحالات اللانظامية التي تكتشفها؟ إن قرار عام 2000م الذي رده مجلس الدولة وقاضي محكمة التمييز بخصوص قضية لابوريتال وبشكل عام ضرورة الحرص مع المزيد من الحيطة أكثر مما هو عليه الحال سابقاً، على أن تبقى حقوق الدفاع محترمة.

مع ذلك فإن الفعالية وسرعة المراقبة في مؤسسة ذات ملاك ضعيف، تحتوي على عدد كبير من ذوي الاختصاص العام ذوي التكوين الاقتصادي والمحاسبي أو من المهندسين، وعلى عدد قليل من المتخصصين والرقابة القضائية يقتضي إيجاد توازناً حقيقياً بين المؤهلات المذكورة لدى كل غرفة.

2- الإجراءات:

هناك مبدآن ينظمان الإجراءات المحددة بالقانون القضائي المالي وقانون المحكمة نفسها. إن اتخاذ المواقف يجب أن تكون جماعية وذلك من أجل ضمان نوعيتها وموضوعيتها. ويجب أن تسبق، قبل أن تصبح نهائية، بتبادل فعال ومتوازن مع منظمي الحسابات أو المحاسبين المعنيين. هذان المبدآن مشتركان في العالم كله في كل المؤسسات العليا للمراقبة للبلاد الديمقراطية، وتطبق أيضاً على مراقبي الحسابات من أجل الاستخدام الأمثل للأموال العامة كما هو الحال بالنسبة للرقابة القضائية.

3- المصادر الإنسانية:

بمعاينات متوسطة، إن محكمة الحسابات، ككل قسم حكومي، مجبرة على أن تعمل بشكل أفضل دائماً. ليس من الممكن إذاً أن نسكت عن إدارة المصادر الإنسانية. فالمحكمة إذاً حالياً، تعيش على توظيف على إليها بعد /10/ أو /20/ سنة وليس دائماً ضمن الظروف النفسية الفضلى. ويميلون في هذه المرحلة بالعودة إلى ذكريات شبابهم ويثبتون أقدامهم بالتمسك بنماذج مراقبة تجاوزها الزمن. إن التجربة في الإدارة النشطة تغني ذهنياً الأشخاص العاملين.

ولكن لايحسن بالضرورة مهنيتهم. هذه الناعورة في النهاية ليست من مصلحة المحكمة. محرومة من الجوهري من المصادر الإنسانية القادمة عن طريق اختيار الموظفين الجدد المباشر عن خروجهم من الـENA، تعتمد المحكمة على الدور

الخارجي للمستشار الشارح للدعاوي/في هذا العمر يظل من الممكن بالتأقلم مع مهنة مراقب حسابات، إن الدور الخارجي للمستشار الرئيس (المسؤول)- هو أصعب من ذلك بكثير- ومقرر الدعاوي أو المساعدين من أصول مختلفة. وعلى الرغم من الجهد في التكوين المستمر والمميز ؛فإن الفعالية ليست دائماً على الموعد.

إن توظيف أساس واسع وفي الوقت نفسه مختلف (متنوع)، وعلى الأغلب من أصل لاينحصر على ENA (دبلوم ENSEE) خبراء محاسبين، ينخرط مع دور خارجي منفتح وبشكل كبير بحدود عمر الـ35، قد يكون مفضلاً. وقد يسمح في كل الأحوال بتجنب هرم الأعمار على شكل دوامة، والتي تعاني منها حالياً المحكمة.

ثانياً- الشروط الخارجية:

1- شبكة المحاسبين العامة (الحكومية):

إحدى المقاصد غالباً ما تكون مجهولة (غير معروفة) لشبكة المحاسبين الحكومية هي بالسماح لعضو المراقبة الخارجية بتحقيقات سهلة، وذلك من أصل ليس فقط بتطهير حسابات المحاسبين، ولكن أيضاً بمراقبة حسابات منظمي الحسابات، سواء تعلق ذلك بنظامية، أو بشكل استدلالي النفقات العامة. إلا الوصول الانتقالي للأوراق المبررة للنفقات مبرري الحسابات يجب أن يكون سهلاً ويجب أن يكون هناك إمكانية بالتدقيق، دون الانتظار أن تشير المراقبة القضائية إلى شذوذ ما معين مرتكب من قبل مراقب الحسابات. ويلزم خصوصاً تدوينه (لائحة) تنفيذ ميزانية مصممة بطريقة ترد على ضرورات المراقبة الموضوعية تعود القائمة العائدة لمنظمي الحسابات، أو لمجموعات منظمي الحسابات، أي التي تستند على سياسة عامة (حكومية). الخطة العضوية لشبكة محاسب والمدونات يجب أن تبتكر منذ البداية وفقاً لحاجات المراقبة، لأنه بماذا تفيد الحسابات إن لم يكن من أجل تدقيقها؟

في مظهره الأفقي، والمنتشر جغرافياً على كل مساحة الأراضي الوطنية، وحتى أصغر الجوانب المدركة في الريف، إن شبكة المحاسبين يتوجب عليها أن ترى مهامها مركزة على دعم مهام الأقضية، والمحافظات المحلية التي هي بحاجة إليها، وعلى تغطية الضرائب المباشرة على الأقل في الحالة الراهنة لتنظيمها الضريبي. وبشكل ملازم، يمكن إيجاد مظهر (عمودي) مؤلف من محاسبين، مقرري نفقات إدارة الدولة، كل واحد منهم مختص (مؤهل) بوزارة، جزء من وزارة، أو مجموعة من الإجراءات بين الوزارات مترجمة سياسية حكومية معينة. ومن أجل أن نبدأ، إن

مكتب أمين الخزانة المالي لمركز تحصيل الضرائب يمكن أن يخفف من عدد مكاتب أمناء الخزانات بمقدار عدد الوزارات.

2- فكرة المسؤولية المالية:

إطلاق صفة على مسؤولية المحاسب قد يكون خطأ، بينما في بروكسل وبعض الدول الأوربية، هناك ميول تبرز بشكل خجول، لصالح تجسس خاص بالمسؤولية للوكلاء الماليين الموظف المالي (خصوصاً الأشخاص المسؤولين عن الأسواق) أو المحاسبين.

يجب علينا إذاً بالأحرى أن نتساءل حول الحركة التي، منذ عشر سنوات، تميل إلى المعاقبة على مسؤولية الموظف العام، بينما مسؤوليات هؤلاء الموظفين (المعتمدين)، على مستوى حقوق العمل كما على مستوى الحقوق المدنية، أصبحت صعبة الاشتراك أكثر فأكثر.

إذ قلما (نادراً) ما يبدو ممكن التحقيق أن نطلب من المحاسب، كما في القرن التاسع عشر ، أن يتحقق من (التطبيق الجيد للقوانين والأنظمة) بالنظر لتعقدها المتزايد، فمن المستحب، على العكس أن نتساءل حول فكرة المسؤولية الشكلية، كما هي محددة حالياً. بالإضافة لذلك إن المهمات المتمايزة لنظامية كل معاملة مع التدبير الجيد للحسابات، والحفاظ على الحقوق والقيم، وتغطية الديون، يجب أن تشرك بشكل واضح مسؤولية كل عامل حسابات.

وفيما يتعلق بالموظف الإداري، كذلك جنحة المحسوبية التي تخص فاعلي الحالات اللاشرعية المرتكبة بشكل مخالف لقانون الأسواق العامة، يجب أن تكون محدودة بالحالات التي تكون فيها هذه الجنح مقصودة ، وكذلك مسؤوليتهم المدنية تجاه الدولة يجب أن يؤكدوا عليها.

الحجوزات المالية لا تتسم بطابع العقوبات الجزائية ولا حتى المهنية يجب أن تصيبهم، في حال ظهرت النتائج السلبية لقرار اتخذ من قبل أحد منهم. النصوص المنظمة لمحكمة تنظيم الميزانية معدة ضمن هذا الاتجاه.

3- المرحلة الداخلية:

بإعداد مخطط شامل ويوضع حد يقف عند مجال الدولة، نستطيع أن نقول أنه يوجد في فرنسا ثلاث سلسلات في مجال المراقبة الداخلية، دون أن تكون منظمة في نظام

متناغم. الأولى هي شبكة المحاسبة. الثانية يعبر عنها بالمراقبة المالية النشطة على المستوى المركزي لكل وزارة.
والأمر يكون بمراقبة مسبقة، لا علاقة لها بمراقبة الحسابات، إلا أنها تضع لصالح إدارة موازنة وزارة الاقتصاد والمال، والتي تتعلق بها تسلسلياً ملاحظات تحصيلية تركيبية استدلالية، لا يمكن أن تكون دون فائدة. مع ذلك فإن مسألة المهام وربما حتى في النهاية مسألة وجود المراقبة المالية مطروح ما إن يبدو أن مبدأ إلغاء فيزا.

ثالثاً: تقويم عمل محاكم المحاسبات في ظل الاصلاح المالي الأخير:

الشيء الجدير بالاهتمام أن دور المحكمة لم يقتصر على وظائف استشارية بحتة، مع أنها كانت قاضية لجزء من النزاعات الإدارية.
وسنعالج بالتالي الكفاءة، وسير الرقابة، ومتابعة الرقابة والعقوبات.

1- كفاءة رقابة محكمة المحاسبات :

أولاً- وضع الرقابة موضع التنفيذ والعوامل التي ساعدت على نجاحها :
محكمة الحسابات هي القضاء الإداري الوحيد الذي، ومنذ إنشائها في عهد نابليون لعام 1807م تمارس الرقابة العليا واللاحقة على الأموال العامة.
وعلى هذا الأساس فإن لها اختصاصات قضائية، وأخرى، إدارية تنمو بشكل دائم، تجعل منها مستشاراً مالياً وإدارياً للدولة وفي الوقت نفسه محكمة مالية للإدارة، ورقابة عليا للأموال العامة.
وهي مستقلة عن الإدارات والسلطات العامة، أعضاؤها كلهم قضاة، ويتمتعون بالتالي بالاستقلالية والحصانة اللتين تعدان في فرنسا ضماناً للموضوعية والفعالية رقابة المحكمة مثل مجلس الدولة ومحكمة النقض.
يضاف إلى ذلك نزاهة القرارات الصادرة عن محكمة الحسابات، تضمنها مجموعة الإجراءات التي تطبق القواعد العادلة والصحيحة (quitable) وخاصة مبدأ التناقض، والقرارات الجماعية (collegiale) .
إن عدم احترام القواعد يعاقب بالحكم بغرامة مالية، وبهذا الشكل محكمة الحسابات تطبق العدالة الصحيحة النابعة من الأصل؛ التي تضمن استقلالها.

إن استقلال القضاء اليوم يوضع في خدمة إعلام المجتمع، الذي له الحق أن يطالب كل من يعمل في الإدارة المادة/15/ من إعلان حقوق الإنسان، وهكذا فالمحكمة تقيم بشكل أساس شروط الموافقة على القوانين المالية للدولة. ومنذ عام 1996م القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

التقارير التي تسلم إلى البرلمان، وتنشر تعبر عن حالة مهمة حول شرعية الأعمال الحسابيثة والقانونية للعمليات المالية؛ انطلاقاً من فحص الوثائق والحسابات. وتدقيق المحكمة أيضاً للاستخدام الأمثل للأموال العامة (رقابة الكفاية) لجميع الهيئات العامة، وذلك بالتحقق من نظامية العمليات المالية والاقتصاد بالنفقات والنتائج التي يتم الحصول عليها بالنسبة إلى الموارد المالية المستخدمة، وكذلك بالنسبة للأهداف المنشودة الموضوعية.

تقاريرها أصبحت وثيقة أساسية وجوهرية لتحديث وتطوير الإدارة العامة، وبهذا الشكل عبر المشرع الفرنسي عن كفاءة وجرأة المحكمة المستقلة من خلال التوزيع التدريجي لمجال رقابتها؛ التي لا تقوم فقط على الأموال العامة العائدة للدولة، والمؤسسات، والضمان الاجتماعي، بل تمتد أيضاً إلى أموال الشركات العامة،والهيئات التي تستفيد من مساعدة الدولة،وكذلك الأموال العامة التي تقدمها الدولة للجمعيات.

إضافة إلى ذلك، وبالتوازي مع التحويل التدريجي من قبل الدولة لبعض اختصاصاتها لصالح مؤسسات الاتحاد الأوربي، فإن محكمة المحاسبات تستطيع أن تمارس عملها الرقابي المباشر على الهيئات؛ التي تستفيد من المساعدات المالية للاتحاد الأوربي.

من جهة أخرى فقد وجدت المحكمة لنفسها مهمة جديدة من خلال القانون التنظيمي لعام 2001م، والمتعلق بتصديق وثائق الحسابات،والذي سينفق اعتباراً من عام 2007م.

بالإضافة إلى حرية الرقابة،ونقل السلطة،والأقدم من ذلك حريتها باتخاذ العقوبات والقيام بإصدار الأحكام؛ مما طور بشكل منتظم طرائق عملها واقتراحاتها، إن القضاء المالي يسقط اليوم يحافظ على حوار مستمر مع السلطات العامة ويلعب دوراً مهماً في إعلام المواطنين.

نستخلص، وبمناسبة رقابتها القضائية على الحسابات ورقابتها الإدارية مع الإدارات العامة،تستطيع المحكمة ليس فقط إلغاء المخالفات المالية المكتشفة،بل تقترح أيضاً

على السلطات العامة بالتحسينات الضرورية من خلال القواعد والطرائق في،التنظيم وسير الإدارة.

ثانياً- من البديهي أن الرقابة القضائية لمحكمة المحاسبات أناطت بنفسها تدريجياً رقابة الإداريين ومؤسسات الضمان الاجتماعي والهيئات التي تساهم في مالية الدولة.

وهكذا فإن لمحكمة الحسابات الأهلية أن تراقب -وبشكل مباشر وغير مباشر - مجموعة النشاطات المتعلقة بالإدارة، وعلى هذا الأساس يمكن أن نعدّ أن استقلالية محكمة المحاسبات،وعدم قابلية القضاء للعزل في غالبيتهم يسمح بالقيام بممارسة رقابة فعالة،وتترك للمقررين الحرية بإجراء التحقيقات والتقيد،وأن يتخذوا قراراتهم بطريقة جماعية بأغلبية الأصوات،وتحرص دائماً على احترام حالات التناقض.

يمكن أن يكون لقرارات محكمة المحاسبات تأثير على تعديل الإيرادات والنفقات، ولكن لاتطرق نتائج الحسابات النهائية، وذلك عندما تكون كل العمليات المعتمدة في حساب ما ليست مبررة بشكل كاف.

ويمكن أن يدخل إلى الحساب تعديلات ضمن الإيرادات والنفقات على الشكل التالي:

1-التعديلات المدرجة على طريق القرار المتعلق بالحساب، والذي يخص الإيرادات التي تشمل على الزيادة أو النقصان:

ستكون هناك زيادة في الإيرادات، مثال : عندما تجد محكمة المحاسبات أن المبررات غير كافية لدعم طلب المحاسب بالإعفاء من المسؤولية بسبب عدم قيمة هذا الطلب، أو عندما تكون المبالغ تهمل، والتي مع ذلك كانت قد غطيت.

وسيكون هناك تخفيض في الإيرادات عندما يتحمل المحاسب على مسؤولية القرار من جراء هذا الإهمال أو الإسقاط.

2- التعديلات التي أجريت على الحساب فيما يخص النفقات:

تشتمل أيضاً على الزيادة والنقصان، وسيكون هناك تخفيض في النفقات عندما تستبعد النفقات غير النظامية. وعندما تعود نفقته بالضرر على الخزينة.

وسيكون هناك زيادة في النفقات عندما يتحمل المحاسب مسؤولية الضرر الناتج عن النفقة التي سرقت فعلاً.

2- سير الرقابة:

- رسالة إشعار الرقابة التي تحتوي على أسماء الفريق الرقابي والبرنامج المعد لعمله هذه الرسالة يوقعها رئيس الغرفة، وتوجه إلى الرئيس المباشر عن المصلحة أو الهيئة المقصودة. ويمكن أن توجه رسالة ثانية (case chant) للسلطات المخصصة لإعلامها.
- اجتماع أعضاء الفريق الرقابي مع المسؤولين لإطلاعهم على المواضيع، وطرق الرقابة، وارتباطها المحتمل مع رقابات أخرى مرافقة (معاصرة).
- سير التحقيق: المقررين يستفيدون من حق إجراء التحقيق الموسع جداً ويبدؤونه بالتحقيق انطلاقاً من وثائق المحاسبين والإداريين للهيئة المعنية، وأجوبة هؤلاء على الأسئلة المطروحة من قبل المقررين، وذلك ابتداء من نتائج تحقيقاتهم على أرض الواقع، ويضعون بعد ذلك اقتراحات وملاحظات ضمن وثيقة التي تدققها الغرفة فيما بعد.
- المداولات الجماعية استناداً لتقرير التحقيق موضحاً برأي النيابة العامة، ورأي المراقب المضاد، حيث يتم ضمن هذه المدلولات متابعة معطيات التقرير.

- المعاينة المؤقتة: **constation**

إن بياناً يمكن أن يرسل عن طريق الغرفة، وفيه تستفيد كلاً أو جزءاً من الملاحظات أو التحليلات التي قدمها المقرر .
هذه الوثيقة السرية التي نصت عليها المادة R8-141 من قانون القضاء المالي توجه إلى المسؤول مع نسخة السلطات القضائية في الحالة المستحقة.
وإذا اتهمت هذه الوثيقة أشخاصاً آخرين؛ فإن النسخ المتعلقة بهم سوف توجه لهم عن طريق المحكمة، وتشير الرسالة إلى مهمة الرد التي لا تقل عن شهر.

-الاستماع:

المحكمة يمكن أن تطلب الاستماع إلى المسؤولين في هذه الحالة يقوم رئيس الغرفة بإعلامهم عن التاريخ المحدد، وعند الحاجة يخبرهم بالنقاط المحددة؛ التي تريد المحكمة أن يعطوا شروحات عنها أو توضيحات.
ويجب أن تعطي المحكمة الحق بالاستماع إليهم إذا كان من الممكن نشر بعض هذه الملاحظات الناتجة عن هذه الرقابة، أو عن طريق إبلاغها للبرلمان، وتلك هي حالة إبلاغها للوزراء كذلك.

إشعار المحكمة:

عن طريق رسالة من رئيس الغرفة تشعر بنهاية الرقابة دون أي ملاحظة، وبذلك يكون إجراء الرقابة قد أقفل.

- رسالة الرئيس الأول:

يصيغ فيها ملاحظات محكمة المحاسبات مرفقة عند الاقتضاء بلائحة من الملاحظات النهائية. هذه الرسالة ليست قاصة على الخصومات المحتملة أو المتوقعة (exclusive) إحالة الرئيس الأول للمحكمة للوزير المعني أو الوزراء متضمنة لملاحظاته؛ التي تتعلق بوزاراتهم منذ عام 2001 وهذه الإحالات تحال إلى اللجان المالي للبرلمان مرفقة بأجوبة الوزراء.

- ابلاغ النائب العام:

والمعد لوضع الملاحظات والاقتراحات ذات الطبيعة القانونية بشكل أساس ، أو فلإبلاغ عن الحالات غير القانونية في المؤسسة، أو الإدارة التي تكون محل الرقابة.

3- تتمة الرقابة والجزاءات:

محكمة المحاسبات هي رقابة لاحقة تتدخل بعد تنفيذ العمليات التي تقوم بمراقبتها، ويكون دورها بتحديد أو الإشارة للأخطاء وإبلاغ ملاحظاتها إلى السلطة المسؤولة وإدارتي مجلس الإدارة للهيئة، أو المؤسسة المعنية أو للجنة التي تعقد ضمن المهلة المحددة ،وعلى الرئيس أن يعلم المحكمة السلطة المعنية عن متابعة المعطيات التي أوصى بها مجلس الإدارة حول الملاحظات، التي تشكّلت لدى الجهة التي قامت بالرقابة.

وبالاستناد إلى الأجوبة التي تم تسجيلها في محضر ضبط رسمي. هدف المحكمة هو تصحيح الحالات غير النظامية، وتبني الإصلاح.

1- تصحيح الحالات غير القانونية (غير النظامية):

- القرارات القضائية لدى محكمة المحاسبات القدرة على المعاقبة المباشرة للمحاسبين العامين، وتستطيع في الحالات غير القانونية أن تفرض إعادة المبالغ التي دفعت بغير أوجه حق، أو التي لم تستلمها الهيئة المعينة. وكمل تحقيق لحساب ما يشكل موضوعاً لقرار من المحكمة.

التناقض يتم عن طريق قاعدة القرار المزدوج التي تصدره محكمة المحاسبات، وكل قرار يفرض عبئاً على المحاسب يصدر بشكل مؤ قت، ويتبعه قرار نهائي بعد فحص الوثائق المقدمة من قبل المحاسب.

القرارات التي تصدر حكماً بشكل نهائي يمكن أن تشير إلى أن المحاسب قد أوفى بواجباته (إقرار الإعفاء والبراءة إذا كان المحاسب قد ترك وظيفته) أو على العكس يصدر قرار بالإدانة، أي باعتباره مديناً تجاه المؤسسة أو الهيئة التي كان أميناً لصندوقها وحساباتها (قرار باقي الحساب).

إضافة إلى ذلك يمكن لمحكمة المحاسبات أن تصدر قرارات بالحكم على المحاسب بالغرامة، وذلك بسبب التأخير بتصفية حساباته، أو الرد على قرار مؤقت.

-2 تحسين الإدارة وتبني الإصلاحات:

إن ملاحظات محكمة المحاسبات حول الإدارة ساعدت بشكل ملموس على التقدم والإصلاح، وغالباً على الإصلاح لأنها تحتوي على النقد القائم في الماضي، ولكن تقدم توصيات معدة لتحسين سير عمل الأقسام والمصالح الحسابية. ولا تحتوي هذه الملاحظات نفسها على نتائج مباشرة منقولة للمسؤولية الإدارية والهيئات الإدارية والسلطات السياسية_اللجان البرلمانية، أو المنشورات العامة.

وفقاً لأهميتها وحسب الخيار الذي يعود لمحكمة المحاسبات القيام؛ به فإن لهذه الملاحظات تأثيراً غير مباشر يتعلق بسمعة المحكمة نفسها.

أ- رقابة المحكمة ذات تأثير رادع:

ا -على المحاسبين:

الذين يعدون مسؤوليين شخصياً ومالياً عن نظامية الإيرادات والنفقات.

- فيما يختص بالنفقات:

خصصت محكمة المحاسبات تقريرين خاصين بالوظيفة العامة للدولة في كانون الأول 1999م، وفي نيسان 2001م بينت من خلالهما إلى العديد من الحالات اللاقانونية، وخلصت إلى نتائج على المستوى القضائي، مشيرة إلى مسؤولية المحاسبين من ذلك.

وفيما يتعلق خصوصاً بحالات اللانظامية في النظام السليم، والذي يستفاد منه بشكل خاص رؤساء المصالح التابعين لوزارات التجهيزات، أصدرت المحكمة قرارات باقي الحساب من محصلي الضرائب الذين دفعوا قسطاً من الغلة بفائدة أعلى من المتوقع المشار إليها في النصوص القانونية، والحالة هذه، المحاسبين لم يكونوا قد دققوا قبل الدفع صحة حسابات التصفية.

فيما يتعلق بالإيرادات: تراقب محكمة المحاسبات (diligence)

التي يقوم بها المحاسبون بتحصيل أقساط الضرائب غير المسددة بشكل عفوي من قبل الشركات؛ التي تشكل موضوع إجراء، جماعي وتتأكد من أن المحاسبين العامين حصلوا الديون لدى المصفين وقضاة التفليسة commacaire. وتصدر المحكمة تعليمات بإعادة الأموال عندما لايصرح المحاسبون عن الديون ضمن المهلة القانونية.

إن تحصيل الديون لايمكن أن يقبله قاضي الحسابات إلا في الحالة التي يأتي المحاسب؛ بدليل يثبت بأنه لم يكن لديه العناصر الضرورية لتبرير الدين وذلك في مهلة imparti مراكز تحصيل الضرائب العامة_ تحرص بدقة على أن يقوم المحاسبون المكلفون_ بالتغطية بأن يقوموا بأدوارهم.

إضافة لذلك تقوم المحكمة بتذكير المحاسبين بواجباتهم لممارسة كل (diligence) القانونية من أجل أن لاتشمل أي عملية استدانة.

وبهذا الشأن على محكمة المحاسبات أن تقدر من خلال عملها أن مبالغ ذات أرقام كبيرة كانت قد غطيت عن طريق مصلحة جباية الضرائب، تقدر بـ27 مليار يورو، قد أدخلت إلى الخزينة العامة بين كانون الثاني 2003م إلى حزيران 2004م. منها 5,23 مليار خلال الفصل الأول من عام 2003م ، والتغطيات كانت تتعلق بكل أنواع الضرائب.

فيما يتعلق بالموظف الإداري:

المسؤولون عن الشركات أو المؤسسات العامة،الذين من جهة يمكن أن يكونوا موضوع اتهام ضمن حالات معينة (إجرائات الإدارة الفعلية المنظورة أمام المحكمة التأديبية للمخالفات المالية).

والذين من جهة أخرى يخشون أن يروا إدارتهم موضع نقد قبل محاسبة المحاسبات، وخاصة في تقاريرها العامة، والتي تقوم بنشرها وسائل بشكل واسع.

ب- رقابة محكمة المحاسبات ذات دور تحريضي:

ملاحظات المحكمة مفيدة لكل المسؤولين الذين يشغل اهتمامهم الاستخدام الأمثل لإدارة الأموال العامة. وآثارها الإيجابية تظهر خلال التحقيق عندما يوضع حد للحالات اللانظامية، أو الممارسات التي تنتقد، وذلك منذ اكتشافها، أو بعد التقارير المنظمة بنتيجة المراقبة.

التقارير العامة تأخذ بعين الاعتبار الانتقادات الموجهة للإدارة، ولكن أيضاً شيئاً فشيئاً تأخذ بالحسبان بالإصلاح، وإجراء تحسينات ضرورية ذات قيمة ملموسة، وذلك بعد تداخلات محكمة الحسابات.

ج- حول مشروع تنفيذ مشروع القوانين المالية لعام 2004م:

لقد كان لتوصيات المحكمة في هذا المجال دوراً كبيراً ساعد على تحسين رقابة، وفعالية المحكمة، وتتلخص هذه التوصيات بما يلي:

توصية /1/:

المحكمة تجدد توصياتها حول جهد تصفية في نهاية ممارسة الحسابات ذات الصفة المؤقتة؛ التي يجب أن تراعى من أجل الوصول المؤقت.

توصية /2/:

تجدد المحكمة توصياتها (D.G.C.P)؛ بأن يضع مخطط من أجل التخفيف من العمليات المحاسبية خلال المدة الإضافية أو المتممة.

التوصية /3/:

المحكمة تؤكد أمنيتها في أن تملك الإدارة الوسائل التي تؤهلها من أجل الأصناف والتقييمات؛ من أجل استرداد التخفيضات المدرجة ضمن القانون المالي التصحيحي.

التوصية /4/:

المحكمة تجدد توصياتها في أن الحكومة تقترح مادة معدلة للمادة /40/ من القانون المال لسنة 2003م وتحدد شروط احترام التزامات المتوجبة بـ unedic وتطلب كافة الديون المتعلقة بذمة unedic يجب أن يكون منصوصاً عليه في حسابات الدولة.

التوصية/5/:

تطلب المحكمة إعادة مدونة الإيرادات غير الضريبية من أجل ملائمتها مع متطلبات القانون المالي في إطار النتائج لبعض أنشطة الدولة.

التوصية /6/:

المحكمة تدعو إلى الاهتمام حسب التقويم المختصر لاختبار تبني نظام أصول المسابقة، وخصائص النتوجات المنصوص عليه من المادة /17/ من القانون المالي الأساس .

هذا الإصلاح لابد أن يكون مطبقاً فعلياً بالنسبة للقانون المالي، كذلك الإدارة يجب أن يكون بحوزتها وسائل ضمان ومراقبة مبدأ احترام القصد للجهة المحولة في استعمال المساعدات.

التوصية /7/:

في تقريرها السابق فإن محكمة المحاسبات تطلب المعلومات الأكثر تحديداً، الجاهزة في الأدوات المستخدمة من قبل المؤسسات العامة التي تجد نفسها إلى الآن فقط؛ التي تظهر في الوثائق الموازنية الخاضعة لمواقعة البرلمان.

وإذا كانت التوصية غير قابلة أن تكون محل التطبيق لسنة 2004م؛ فإن محكمة المحاسبات تستنتج أن الحكومة تأخذ أحكاماً من أجل استقبال ونشر هذه المعلومة.

وفي الوقت نفسه، فإن المحكمة تجدد توصياتها، وتتمنى أن الوسائل المستعملة عن طريق القائمين على السياسة العامة للدولة، وتظهر بصفة تحديدية في الوثائق التي تخضع لتقدير البرلمان.

التوصية /8/:

فإن المحكمة تجدد توصيتها بأن التقويم الوسائل المساعدة أن تكون مدعمة من أجل قياس الجيد للتأثير وتقدير ملاءمة الوسائل من أجل الأهداف المحددة.

التوصية /9/:

فإن المحكمة تجدد توصياتها بأن حركة النقود المدارة عن طريق الإدارة؛ التي يجب أن تبقى استثنائية، والتي يجب أن تنفذ طبقاً مع الشروط والقواعد المحددة عن طريق القانون الأساس المتعلق بالقوانين المالية.

التوصية /10/:

تجدد المحكمة توصيتها بأن التقنيات المقترحة للتصويت في البرلمان يجب أن تكون وفقاً لمبلغ النفقات العامة السابقة، آخذاً بعين الاعتبار التوقعات للمبالغ التي تم ترحيلها.

التوصية /11/:

المحكمة تستنتج كذلك أن منحة عيد الميلاد للمستفيدين من (RMI) مجدداً وضعت محل افتتاح القانون /283/ مليار يورو، كان يجب أن تبقى محذوفة من ميزانية الدولة إلى تسجيل في القانون والتضامن المالي الأساسي حول الفصل /4684/ من القسم الصحة_ العائلة والأشخاص المعاقين.

التوصية /12/:
تجدد المحكمة توصيتها بأن البرلمان يجب أن يكون هو المتلقي للمعلومات المفصلة حول مجموعة المساعدات التي يستفيد منها القطاع الزراعي على المستوى الوطني والأوربي. من أجل أن يكون قادراً على تقدير فعالية المساعدات الممنوحة.
التوصية /13/:
فإن المحكمة قد أوصت في تقربها السابق بأن الملحق الإيضاحي المتعلق بالعلاقات مع الاتحاد الأوربي المرافق لمشروع القانون المالي يتضمن- كما سبق فصله السلف (FED)- إشارة أو إيضاح حول العمليات المالية على قاعدة المواد TU.N-41-28. تطوراً في هذا المعنى قد سبق تحقيقه، وخاصة فيما يتعلق بـ (PES) بالمستند المرافق لـ2005-P.L.F ولكن هذا يبقى قابلاً للتكملة في مجال J.A.I.
التوصية /14/:
تدعو المحكمة إلى أن رفض تصفيات يجب أن تعطي مجالاً للتناقضات في الإيرادات والنفقات، وتؤدي إلى تخفيضات غير منظمة للإيرادات الموازنية، وأن هذه العمليات يجب أن توضع في مكانها، وتؤدي إلى متابعة كل الوزارات المعنية للتكاليف، كما هي مسقطة من طرف الدولة.
التوصية /15/:
تجدد المحكمة توصيتها بأن تقديم الأسعار التحليلية المشتركة لكل قسط يظهر في المستقبل في وثائق إعلام البرلمان.
التوصية /16/:
فيما وراء استنتاج آثار السكان فإن التفكير يجب أن يتجه نحو الأهداف التي تنتج؛ فيما يخص الوسائل والأدوات لوزارة العمل من جهة:
لامركزية التكوين المهني، ومن جهة أخرى فيما تعلق بالنمو الخارجي للأدوات والوسائل المساعدة على العمل لصالح القائم على العمل.
التوصية /17/:
تلاحظ المحكمة أن اللجنة المعتمدة ما بين الوزارات في المدينة التي تؤمن الولاية على الوكالة الوطنية للتجديد الحضري ليس لها من الوسائل التي تمكنها من متابعة التمويلات، الفعاليات، وقوة القائم بالعمل.

وتطلب أن التدابير الأساسية الضرورية يجب أن توضع موضع التنفيذ؛ من أجل أن تستطيع الولاية أن تمارس صلاحيتها الفعلية.

د- الرقابة المستقبلية تتعلق بفلسفة مغايرة تنظيم مختلف مبدئياً أكثر شفافية، وأكثر فعالية:

-1يجب على السياسي أن يوضح سياسته المستقبلية، إذ يتوجب أن تكون الرقابة أكثر دقة، فمن الواجب أن تمارس بضمير حي، وفي المكان المناسب. وسيكون من المناسب التمييز بوضوح بين المؤشرات التالية ذات الأهمية:

- (مثال ضمان الأمن) ومؤشرات الإنتاج في مثال (إيقاف المخربين، وأيضاً ضبط الملفات (Fichier).

الوثائق الموازنية، الزرقاء منها يتوجب أن تحتوي بشكل رئيسي على مؤشرات ودلائل سياسية، وبعض المؤشرات والمواطنين، والتي ستلقى الرضا في إطار التسويق عليه، وبعض المؤشرات للإداريين، والمؤشرات ذات المعنى الكبير من بين كل مؤشرات الفعالية أو الإنتاج، وسيكون هناك انتقاء للمؤشرات الموجودة مسبقاً.

عمل الوزير بما أنه رئيس إدارته سيكون عليه أن يختار بعناية مفاتيح المرور إلى هؤلاء.

في بريطانيا وزير التربية يتطلع بالمسؤولية حول إمكانية وصول الأطفال ذوي الأعمار من 11 عاماً إلى مستوى معين في الرياضيات، واللغة الإنكليزية.

وبالنتيجة سيتوجب على البرلمان أن يلحق به كفاءات للتحليل التقني؛ لكي تدقق مجمل المؤشرات بما فيها العمليات التي تم تحليلها التي لا تتعلق بمداولات ونقاش عام؛ التي تتكلم عن مهمة الرقابة والتقييم في المواد 57 – 59 – 60 .

-2المدراء العاميون والمدراء: يتوجب عليهم أن يوقعوا عقوداً مع وزارتهم بما يتعلق بمهماتهم وأهدافهم،و الهدف هو الخروج من الثقافة الغامضة.

الـ LOLF هو دعوة يجعل قواعد الرقابة موضوعية توضيح مختلف الأهداف المتوقع الوصول إليها، والمؤشرات والوسائل المساعدة، وفيما عدا نظام المراجع الغالي جداً على المحاسبين؛ فإن مؤسسة نظام المراجع التنظيمية والإجرائية حول المعطيات غير المالية هي هدف أساس .

هذا التحديد السياسي للأهداف يعود إلى رئيس الوزراء. العقد بين الوزير والمدير في الوزارة التابع لها يمتد أثره لعدة سنوات.

-3المحاسبون والمراقبون الماليون: في النظام الجديد جزء من الرقابة الداخلية تستند عليهم حتى ولو كانوا تابعين لوزارة بشكل كامل مثل وزارة المالية. يقومون بالرقابة الداخلية ذات بعد خارجي.
الحرب الدائرة مع الموظغ الإداري والمسؤولين عن العقود المالية تخفف من حدتها لدرجة أنه حتى لو كانت الإدارة داخلة في نفس النظام المعلوماتي الحسابي. هذه الرقابة يجب أن تفقد من نفقتها بشكل عام القمعية، ويجب أن تكون مترابطة. تعددها ليس بديهياً.
4- في هذا النظام المالي العام المحكمة تكون المراقبة الخارجية:
وأخيراً فإن القانون الجديد يختلف في نظريته عن اللائحة الداخلية لعام 1959م حسب الدستور من الآن فصاعداً، وبطريقة واضحة في القانون الجديد أن محكمة المحاسبات هي هيئة مساعدة للبرلمان م58 من (LOLF). وسيلزم بالفعل أن يصادق جهاز مستقل عن السلطة التنفيذية على اختيار الطرق، وأنظمة تقدير النتائج.

4- هل المحكمة في مستوى التحدي:

ضمان نظامية النفقة التي تحكم عليها وناقلة لأخطاء الإدارة التي تقدمها المحكمة يجب عليها أن تطور رقابتها؛ من أجل أن يتم تحريك كل شيء.
وغداً ستكون المسألة متعلقة بمراقب الحسابات مالي وغير مالي بتصديق وتقييم درجة الكفاية بين قاضي الحسابات والمدعي العام؛ سيكون هناك من الآن فصاعداً مكاناً للخبراء.
-**1**المحكمة ستأخذ مكاناً لها بالنسبة لرقابة الكفاية:
لقد أبدى أعضاء المحكمة خشية واضحة في تقاريرهم ذات الطابع المالي المتعلقة بالموازنة،حيث إن تقاريرهم تخرج باكراً جداً لكي يمكن استخدامها في المداولات والنقاشات الراهنة حول المالية العامة، وتحتوي تقاريرهم على رسوم تمثيلية،فما قلب تركيبة التقرير حول التنفيذ للموازنة لكي يعطي حقاً لتعددية وجهات النظر الممكنة حول مالية الدولة التي يقوم (LOLF) بها. إن إدخال الخلاصات الوزارية منذ عام 2000م كان يظهر التحليل عن طريق المهام والبرامج. هناك تناقض مكتوب مع الوزراء قد وضع موضع التطبيق منذ عام 2000م.

-**2**موقع المحكمة يدفعها إلى الذهاب بعيداً:

الرقابة المستقبلية يجب أن تنفصل بالتدريج عن الرقابة التقليدية، و هذا الانفصال يجب أن يكون سريعاً،وينجز بوقت حقيقي وأقل مخاطرة لأنه سيعتمد على عينات تمثيلية،وسيكون ودياً،وسينفذ أسلوب استشاري وأكثر مهنياً،حيث على المراقب أن يعلل رأيه.

الرقابة سيكون مكانتها مختلفة،حيث ستكون أقرب إلى الخدمات،أو الأقسام، وستكون الرقابة مرافقة ومعاصرة للعمل ومندمجة فيه.

محتواها جديد: رقابة على المطابقة مع المعايير الدولية والمحلية المعترف عليها.

في مجال المحاسبة: رقابة نوعية للمعلومات المعطاة حول الكفاية المنشودة بالنسبة إلى الأهداف الموضوعية والتوصيات، وخاصةً على المستوى المنهجي.

-3هذه الرقابة الجديدة يجب أن تكون ذات نتائج لايمكن إهمالها:

تمارس بشكل مختلف، إن مسؤولية العناصر الحكومية، يجب أن ترتكز على أسس جديدة، الموظفون الإداريون يجب أن لايكونوا غير مسؤولين، وفيما يتعلق بالمحاسبين فإن دورهم يجب أن يتطور لأنهم يمارسون مهامهم، والتي اختلاطها اليوم يوجب الفسخ في إدارة أرادت لنفسها الفعالية ذاتها ، فإذا كان أمين الصندوق يستوجب العقاب أواللوم بسبب خلل ما، يجب أن يظل قابلاً للإدانة (هذا النظام في المسؤولية يجب أن نعود إليه في النهاية).

وبالمقابل فإن ماسك الحسابات يجب أن يصبح قانوناً غير مسؤول.

-بالنتيجة إن مفهوم الخطأ (أو غياب الخطأ) في نظامنا يجب أن يعاد تحديده، ويتعلق الأمر بمستقبل محكمة الحسابات، كما يتعلق بمستقبل المحاكم العادية COUURDE DE JUSTICE.

إن أفكاراً غامضة مثل النزاهة، وعدم الوضوح، والإخلاص ،والفعالية يجب أن تغذي مجموع قواعد الرقابة.

أدوات القاعدية، تحديدها (المؤشرات- الأهداف ... إلخ) يجب أن تكون توافقية وإجماعية ومفهومة من الجميع على مجمل الرقابات الداخلية والخارجية.

-4القانون التنظيمي الصادر في آب عام 2001م (الـ **LOLF**) يعهد للمحكمة بإعداد عدة تقارير:

-1التقرير الافتتاحي أو الإعدادي: إنه يمهد للمداولة حول توجيه الموازنة وفي الوقت نفسه بمالية، ويتوجب عليه في النهاية أن يذهب لأبعد من تحليل خلفي للنتائج السابقة (stricto) بالمعنى الدقيق.

-2التقرير حول التنفيذ: يجب أن يكون حول نتائج للموازنة، وذلك شيء بديهي، ولكن أيضاً حول النتائج المالية وغير المالية.

§-2- ديوان المحاسبة الأردني:

إن موضوع الرقابة المالية من المواضيع المهمة و الحساسة التي لا غنى لأي دولة عن الأخذ بها و كما عرفت الرقابة المالية في التشريع المقارن فإن

التشريع الأردني عرفها أيضاً, حيث نص المشرع الدستوري على ضرورة إنشاء ديوان محاسبة، و قد استجاب المشرع العادي لنداء الدستور و قام بإصدار عدة قوانين لديوان المحاسبة عام 1952 .

وقد صدرت عدة تعديلات لهذا القانون كان آخرها القانون المعدل رقم3 لعام 2002 الذي حدد صلاحيات ديوان المحاسبة، و اختصاصاته، و طرق تعيين رئيسه، و موظفيه، و نوع الرقابة التي يمارسها هذا الديوان، جاهداً منذ إنشائه على تطوير نفسه حتى عرف بصورته الحالية .

وحديثاً نجد أن الديوان يقوم بواجباته قدر الإمكان , على الرغم من الصعوبات التي يواجهها و بالتالي أوجد التطبيق العملي لنصوص هذا القانون العديد من المخالفات المالية في مختلف الدوائر، و الجهات الخاضعة لرقابته .

إذاً ستكون دراستنا لهذا الموضوع في مطلبين :

الأول : التطور التاريخي للرقابة المالية في الأردن، و الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة

الثاني : مفهوم الرقابة المالية و الصلاحيات و الاختصاصات الممنوحة لديوان المحاسبة و التطبيقات العملية للرقابة المالية على بعض المخالفات المرتكبة؛خلافاً لأحكام هذا القانون، و عليه نتناول ما ذكر على النحو التالي:

المطلب الأول :

التطور التاريخي للرقابة المالية في الأردن

أولاً: التطور التاريخي للرقابة المالية في الأردن

1- نشأة الرقابة المالية في الأردن:

إن تطور الرقابة المالية في الأردن ترافق مع تطور الجهة الرقابية العليا فيه، والتي سميت في بادئ الأمر بدائرة مراجعة الحسابات التابعة لوزارة المستعمرات البريطانية عام 1928 بموجب قانون نشر في الجريدة الرسمية، و نص على أنه :

((تقرر الموافقة على قبول تأسيس فرع في شرقي الأردن لديوان مراجعة وزارة المستعمرات للنظر في الحسابات المالية فقط، و توكيل نظارة المالية أمر إجراء الترتيبات، ليبدأ موظفو هذا الفرع في أعمالهم ابتداءا من 1/1/ 1928 ويرفع هذا القرار لصاحب السمو الملكي أمير البلاد المعظم ،حتى إذا اقترن بالتصديق العالي وضع موضع التنفيذ)).

ثم في عام 1930 استبدل اسم دائرة مراجعة الحسابات التابعة لوزارة المستعمرات البريطانية باسم دائرة تدقيق و تحقيق الحسابات،و حذفت عبارة التابعة لوزارة المستعمرات البريطانية، و في عام 1931 وضع قانون تدقيق و تحقيق الحسابات، و الذي تضمن ما يلي :

1- يسمى هذا القانون (قانون تدقيق و تحقيق الحسابات لعام 1931) و يعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

2- مدير تدقيق و تحقيق الحسابات مربوط برئاسة الوزراء، و مسؤول عن فحص جميع حسابات الحكومة العامة، سواء أكانت متعلقة بالواردات و النفقات العامة أم بحسابات الأمانات و السلفات و الأموال الخاصة الداخلة في قيود المالية .

-وازدادت أعباء الرقابة المالية بازدياد عدد المدارس و المستشفيات و الوزارات و الدوائر و المؤسسات و النشاطات الحكومية مما تطلب زيادة عدد الوحدات الرقابية لزيادة قدرة و كفاءة ديوان المحاسبة على القيام بمهامه، فبلغ عدد وحدات المراقبة 35 مراقبة في عام ،1959 بينما لم يتجاوز 7 مراقبات عام 1952 ؛ مما أدى لازدياد عدد الموظفين في ديوان المحاسبات من 51 موظف عام 1952 إلى 524 موظف عام 1959 .

-وفي عام 1952 كان الديوان يعتمد في التدقيق على مجموعة تعليمات من قبل رئيس ديوان المحاسبة؛ التي كانت بمثابة دليل حتى صدر في عام 1958 دليلاً للتدقيق ، وعدَّ مكملاً للدليل السابق، ثم صدر دليل عام 1978 فكان أكثر تفصيلاً من سابقهاً، و أخيراً صدر دليل عام 1992 و بموجبه تم تغطية 23 موقع و ما زال العمل جارياً لتغطية المواقعاً، الأخرى .

-نلاحظ أن ديوان المحاسبة قد تطور عبر الزمن حرصاً على المال العام من الهدر ، فالدستور الأردني ينص على أنه:

((يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة،و نفقاتها، و طرق صرفها

1- يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً يتضمن آراءه، و بيان للمخالفات المرتكبة و المسؤلية المترتبة عليها عند بدء كل دورة عادية، أو عند طلب مجلس النواب منه ذلك .

2- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة)).

وقد استجاب المشرع العادي للمشرع الدستوري، و تم انشاء ديوان للمحاسبة بموجب القانون 28 لعام 1952 ،و منه نجد بأن لديوان المحاسبة شخصية مستقلة عن السلطة التنفيذية .

فرئيس الديوان لايجوز عزله، أو نقله، أو إحالته على التقاعد، أو فرض عقوبات مسلكية عليه؛ إلا بموافقة مجلس الأمة .

تقدم تقارير الديوان إلى مجلس النواب مباشرة؛ ليكون النواب على ثقة بانضباطية السلطة وهي بصدد تنفيذ الموازنة , كما أن تعيين موظفي الديوان، و ترفيعهم، و نقلهم، و إحالتهم على التقاعد و اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم من اختصاص رئيس الديوان .

2- مدى استقلالية ديوان المحاسبة :

بالرغم من أن قانون ديوان المحاسبة الصادر عام 1952 نص على استقلالية هذا الديوان؛ إلا أن هذه الاستقلالية ليست كاملة في مواجهة السلطة التنفيذية، و بالتالي يمكن توجيه بعض الملاحظات :

الملاحظة الأولى :

من المفروض أن يتم تعيين رئيس ديوان المحاسبة من قبل مجلس النواب دون تدخل السلطة التنفيذية؛ لأن ديوان المحاسبة يقوم بمهمة رقابية على تصرفات السلطة

التنفيذية، فلا يجوز أن تقوم هذه السلطة بتعيين عضو وظيفته رقابتها، لكن المادة 5 من قانون ديوان المحاسبة لعام 1952 تنص على أنه : ((يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، و يبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب)).

أي: من يقوم بتعيين رئيس الديوان هو رئيس السلطة التنفيذية بتنسيب من مجلس الوزراء، أي: لابد أن يوافق عليه مجلس الوزراء، ثم يقوم بتنسيب أسمه إلى الملك ليتم تعيينه .

بعد ذلك يتم ابلاغ قرار التعيين لمجلس النواب للعلم به فقط، دون أن يكون له حق الاعتراض، و هذا عيب يجب تلافيه بإعطاء مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين رئيس الديوان، حتى يتمتع الديوان باستقلاله في مواجهة السلطة التنفيذية .

الملاحظة الثانية :

في حال اعتراض ديوان المحاسبة على إحدى التصرفات المالية الأصل أن لا يجري الصرف، فديوان المحاسبة له القدرة على إيقاف التصرفات التي يعتقد أنها غير مشروعة .

و السؤال هنا :

ما الحكم في حال إصرار السلطة التنفيذية على الصرف دون تحقق الشروط التي يتطلبها الديوان ؟؟

الأصل وجود جهة للفصل في هذا النزاع، و هذه الجهة يجب أن تكون مجلس النواب؛ لأنه هو الرقيب على أعمال السلطة التنفيذية المالية .

لكن القانون الأردني لم يأخذ بهذا الحل، و عمل على محاباة السلطة التنفيذية، و الدليل ما نص عليه قانون ديوان المحاسبة بقوله ((إذا وقع خلاف في الرأي بين ديوان المحاسبة، و إحدى الوزارات يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه، و على رئيس الديوان أن يضمّن تقريره إلى مجلس النواب المسائل التي وقع الخلاف حولها)) .

أي: إذا وقع خلاف بين ديوان المحاسبة و إحدى الوزارات فإن مجلس الوزراء يكون الحكم العادل في حل النزاع نظراً لتجرده، و بالتالي قد يكون الحل على خلاف ما ترتئيه الوزارة صاحبة العلاقة .

لكن الواقع أثبت غير ذلك لأن الوزير صاحب العلاقة هو عضو في مجلس الوزراء، و بالتالي له القدرة على إقناع زملائه الوزراء بوجهة نظره، و ينتهي الخلاف

لصالحه، كما أن إعطاء مجلس الوزراء صلاحية الفصل في الخلاف أمر يخالف المنطق، فكيف يكون خصماً و حكماً في آن واحد .

كما أن النص على أن لرئيس الديوان الحق بأن يضمَن تقريره إلى مجلس النواب المسائل؛ التي وقع الخلاف عليها لا يعدو أن يكون من قبيل إشعار رئيس الديوان بأنه يستطيع أن يعمل شيئاً في مواجهة تصرفات السلطة التنفيذية غير المشروعة , فصلاحيات مجلس النواب تكمن في توجيه الانتقاد إلى الحكومة، و هذا عيب يجب تلافيه بإعطاء حل النزاعات التي تنشأ بين الديوان و إحدى الوزارات إلى مجلس النواب، و إلا تكون رقابته على التصرفات غير جدية، و بالرجوع إلى نص المادة 9 من قانون الديوان نجدها تنص على أنه :

((يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤلاً عن تدقيق النفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت لها، ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين و الأنظمة))

أي: رقابة الديوان لا تقتصر على التحقق من المشروعية المالية، بل أيضاً التحقق من موافقة التصرف المالي للقواعد القانونية، سواء أكانت قانوناً دستورياً أم تشريعاً عادياً أو نظاماً .

الملاحظة الثالثة :

و هي أن ديوان المحاسبة أصبح مؤسسة من مؤسسات السلطة التنفيذية؛ لأن تعيين رئيس الديوان مرتبط بالسلطة التنفيذية، و صلاحيات الفصل في الخلافات التي تنشأ بين إحدى الوزارات و الديوان تعود لمجلس الوزراء , ومما يزيد الأمر صعوبة أن رقابة الديوان هي رقابة المشروعية المالية و القانونية، و ليست مراقبة ملائمة، فالديوان لا يتحقق من مدى حاجة الدولة للتصرف المالي، ومن الجدوى الاقتصادية أو الاجتماعية .

لذا و أمام هذه الانتقادات على ديوان المحاسبة لعام 1952 لابد أن يعمل المشرع على تحقيق استقلالية هذا الديوان فلا يكون خاضعاً للسلطة التنفيية و إعطائه رقابة واسعة لتشمل رقابة ملائمة في الأمور المالية و القانونية أسوة بدواوين المحاسبة في العالم العربي، ففي مصر قانون المحاسبات 52 عام 1942 نص في المادة7 على اختصاص الديوان بالتثبت أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين النافذة لكن الديوان المصري مد رقابته لتصبح رقابة ملائمة، و لم يبق في حدود المشروعية القانونية؛

علماً بأن القانون المذكور لم يذكر الملائمة، و اكتفى بذكر المشروعية القانونية فقط، أما في الأردن فلم يفعل الديوان ذلك .

3- ديوان المحاسبة في ظل القانون رقم 3 عام 2002

صدر القانون رقم 3 عام 2002 و هو قانون معدل لقانون المحاسبة رقم 28 لعام 1952، و الذي ينص في مادته الأولى على أنه يعمل به بعد مرور شهر على نشره في الجريدة الرسمية .

فديوان المحاسبة يُعَدُّ دائرة مستقلة، و يقوم رئيس الديوان بإعداد موازنته السنوية لإدراجها في الموازنة العامة للدولة .

فالديوان منذ صدور القانون 28 عام 1952 حتى اليوم يأخذ بالتطور شأنه شأن دواوين المحاسبة في الدول المتقدمة التي تتمتع بصلاحيات واسعة و شاملة من خلال مشاركة الديوان في العديد من الندوات و المؤتمرات؛ التي تعقدها المنظمات الدولية أو الإقليمية أو العربية؛ التي يساهم الديوان في عضويتها , فمثلاً دواوين المحاسبة في الولايات المتحدة الأميركية و دول أوربة الغربية لها صلاحيات واسعة مكنتها من أداء وظائفها بكفاءة ,

و كذلك لدواوين المحاسبة أو الأجهزة الرقابية في بعض الدول العربية صلاحيات مراقبة الشركات المختلطة؛ التي يساهم بها القطاعين العام و الخاص خلافاً لما هو في الأردن حيث إن الرقابة في هذه الدول تتعدى الرقابة المشروعية و المحاسبية لتمتد إلى الرقابة الاقتصادية و الادارية؛ لتحسين أداء هذه الشركات .

ثانياً : الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة :

أولاً : إدارة ديوان المحاسبة :

بالرجوع إلى قانون ديوان المحاسبة نجده يقضي بأنه :

((يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، و يبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب، ولا يجوز عزله، أو نقله، أو إحالته على التقاعد، أو فرض عقوبات مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب، إذا كان المجلس مجتمعاً، أو بموافقة الملك بناءً على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس

غير مجتمع، وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الإجراءات مشفوع بالإيضاح اللازم، وأما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية؛ فمرجعه رئاسة الوزراء))

-فالحصانة الممنوحة لرئيس الديوان و الممثلة بموافقة مجلس النواب يمكن الاستغناء عنها إذا كان المجلس غير مجتمع، فيكفي تنسيب مجلس الوزراء، و موافقة الملك .

و حاول القانون الجديد تحقيق استقلالية لهذا الديوان؛ بأن اشترط في رئيس الديوان أن لايكون عضواً في مجلس الأعيان، أو مجلس النواب.

و يعين رئيس الديوان براتب الوزير العامل، و علاوته، و له صلاحيات الوزير فيما يتعلق بتنظيم الديوان و إدارة أعماله، و تعيين موظفيه ،و ترفيعهم، و نقلهم، و منحهم الإجازات، و إحالتهم على التقاعد،و اتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم .

وفي حال غياب رئيس ديوان المحاسبة قضت المادة 7 بأن يتولى أمين عام ديوان المحاسبة صلاحيات الرئيس عند غيابه .

ثانياً : الأمين العام :

ينوب عن الرئيس في حال غيابه، و يساعد الرئيس في الإشراف على سير الأعمال في الديوان،

و يتفقد مراقبات الديوان .

ثالثاً : مساعد الأمين العام :

يقوم بأعمال الأمين العام عند غيابه و يساعد الأمين العام في الإشراف على أعمال الديوان،

و مراقبتها لإنجاز أهداف الديوان .

رابعاً : المديريات و رؤساء المراقبات و رؤساء الأقسام :

يرأس كل مديرية مدير يمارس المهام المناطة بمديريته، و نعني بالمديرية : الوحدة الإدارية الكبرى التي تتضمن مجال متخصص من مجالات عمل الديوان .

-أما القسم، فهو وحدة إدارية متخصصة ضمن نطاق المديرية .

و الشعبة وحدة إدارية متخصصة ضمن نطاق القسم .

و المراقبة وحدة إدارية متخصصة ميدانياً .
و يرتبط مدير أي مديرية بالأمين العام، و يمارس مهام الديوان التي تقع ضمن إختصاص مديريته،
و يمارس رئيس القسم صلاحيات مدير المديرية المرتبط بها ضمن حدود قسمه .
و يمارس رئيس الشعبة صلاحيات رئيس القسم ضمن حدود الشعبة التي يديرها .
و يرتبط رئيس المراقبة بمدير القطاع المختص، و يكون المساعد مرتبط بمدير القطاع .
-كل مديرية و قسم تقوم بواجباتها المقررة،وبإعداد مشروع الموازنة السنوية الخاصة بها، و إعداد التقارير و الدراسات و الإحصائيات عن نشاطها، و مناقشتها، و تقديمها للجهات المختصة في الديوان .

المطلب الثاني:

الرقابة المالية و اختصاصات الديوان و علاقته بالسلطتين التشريعية و التنفيذية وتطبيقاته

1- مفهوم الرقابة المالية و اختصاصات الديوان و صلاحياته :

أ- مفهوم الرقابة :

1- في اللغة : ((المحافظة على الشيء و حراسته و ملاحظته)) .
2- اصطلاحاً : ((مجموعة الإجراءات و الوسائل التي تتبع لمراجعة التصرفات المالية، و تقسيم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، و قياس مدى كفاءتها و قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة، و التأكد من أن الأهداف المحققة هي ما كان يجب تحقيقه، و أن الأهداف تتحقق وفق الخطط الموضوعة، و خلال الأوقات المحددة لها)).

ب : الاختصاصات الممنوحة لديوان المحاسبة :

بدءاً من عام 1990 أصبحت مهام التدقيق تناط بالمدققين المؤهلين جامعياً في مجال المحاسبة و العلوم التجارية، والحقوق مع شرط توافر الخبرة، وبالتالي ديوان المحاسبة يهدف إلى تقسيم الخطط المالية و الاقتصادية و السياسية المرسومة لتحقيق الأهداف المركزية و التحقق من تطبيق القوانين و الأنظمة وإبداء الرأي بنتائج الأعمال، و الأوضاع الخاضعة للرقابة

-فالمادة 119 من الدستور الأردني رسمت الطريق لإصدار قانون ديوان المحاسبة؛ ليقوم بما يلي :

1- مسؤولية ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالواردات :

حددت هذه المسؤولية بموجب المادة 8 من القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة لعام 2002 حيث نصت على :

((يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالواردات مسؤولاً عن :

1- التدقيق في معاملات بيوع الأراضي و العقارات الأميرية، و تفويضها، و تأجيرها .

2- التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها؛ للتثبت من أن التحصيل قد تم في أوقاته وفقاً للقوانين و الأنظمة، ومن أن قانون جباية الأموال الأميرية قد جرى تطبيقه على المكلفين الذين تخلفوا عن الدفع،ومن أن التحصيلات قد دفعت لصندوق الخزينة، وقيدت في الفصول و المواد المخصصة لها في الميزانية العامة .

ج- التدقيق في تحقيقات الضرائب و الرسوم المختلفة؛ للتثبت من أن تقديرها، وتحقيقها قد تم وفقاً للقوانين و الأنظمة المعمول بها .

د- التدقيق في معاملات شطب الواردات و الاعفاء منها للتثبت من عدم إجراء شطب، أو إعفاء في غير الحالات المنصوص عليها في القوانين، و الأنظمة المعمول بها)).

-كما يقضي ديوان المحاسبة بأنه : ((يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات و السلفات، و القروض مسؤلاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات؛ للتثبت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات اللازمة ومن استرداد السلفات و القروض في الأوقات المحددة مع الفوائد المترتبة)).

كما نصت المادة 11 على ما يلي :

((لرئيس ديوان المحاسبة، أو أي موظف مفوض من قبله أن يقوم في أي وقت بتدقيق الحسابات و بتعداد النقد و الطوابع و الوثائق و المستندات ذات القيمة في أي دائرة، و على موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته، و يقدموا له جميع المعلومات التي يطلبها، وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من ملاحظات، وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات))

إذاً مسؤولية ديوان المحاسبات تجاه الواردات :

- التحقق من أن التحصيل قد تم وفقاً للقوانين و الأنظمة .
- أن الضرائب قد تم جبايتها بالشكل السليم .
- أن التقييد قد تم وفقاً للفصول، و المواد الصحيحة .
- أن الشطب و الإعفاءات قد تمت استناداً للقوانين و الأنظمة.
- ركز ديوان المحاسبة على حسابات الأمانات و السلف و القروض، و أعطى القانون صلاحية لرئيس الديوان، أو أي موظف مفوض من قبله بالتدقيق في أي وقت، و حث على تقديم المساعدة، و تسهيل مهمة رقابة الديوان .

2- مسؤولية ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات العامة :

حددت هذه المسؤولية بالمادة 9 من القانون المعدل، حيث تقضي بأنه :

((يكون الديوان مسؤولاً فيما يتعلق بالنفقات عن:

1- التدقيق بالنفقات للتثبت من صرفها للأغراض التي خصصت لها، ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين و الأنظمة .

2- التدقيق في المستندات و الوثائق المقدمة تأييداً للصرف للتثبت من صحتها، و مطابقة قيمتها لما هو مثبت بالقيود .

ج- التثبت من أن النفقات قيدت في الفصول، و المواد المخصصة لها في الميزانية العامة .

د- للتثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية إلا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة .

ه- للتثبت من أسباب عدم الصرف لكل، أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة

و- للتثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العامة، ومن صحة الأوامر المالية، و الحوالات الصادرة بمقتضاه)).

-كما نصت المادة 12 على ما يلي :

((لرئيس ديوان المحاسبة، أو أي موظف مفوض من قبله أن يدقق في أي مستند أو سجل أو أوراق أخرى لم يرد ذكرها في المواد السابقة إذا رأى لزوماً لذلك، وأن يتطلع على المعاملات الحسابية و المالية في جميع الدوائر في أي دور من أدوارها سواء ما يتعلق منها بالواردات أو النفقات، وله حق الاتصال المباشر بالموظفين الموكل إليهم أمر هذه الحسابات، و مراسلتهم)) .

-مما سبق نجد أن ديوان المحاسبة له حق الرقابة على النفقات في أي دور من أدوار ها، و التأكد من أن الصرف قد تم وفق القوانين و الأنظمة، و التحقق من أوامر الصرف ومن المستندات المؤيدة لها، و التثبت من عدم تجاوز الصرف لما هو مخصص لهذه النفقات و التأكد من أن التسجيل تم وفقاً للفصول، و المواد الصحيحة .

-فديوان المحاسبة مسؤول عن تدقيق الإيرادات و النفقات، و التأكد من أنها حصلت أو أنفقت وفقاً للقوانين و الأنظمة وأنها سلكت المسلك الصحيح في عملية الصرف أو التحصيل دون إسراف، حيث يجب أن تكون الإجراءات المتبعة في الدوائر الحكومية كفيلة للحفاظ على المال، العام فإذا ما وجد ديوان المحاسبة أن هناك نقص في هذه الإجراءات يجب عليه أن ينبه هذه الدوائر من عدم كفاية إجراءاتها الرقابية، حيث يقضي بأنه :

((لرئيس ديوان المحاسبة أن يقوم بالتدقيق؛ بحيث يتأكد من أن الحسابات جارية وفقاً للأصول الصحيحة، وأن التدابير المتخذة للحيلولة دون التلاعب كافية، وله أن يلفت النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري، أو ما يتعلق بالأمور المالية، وأن يتثبت من أن القوانين و الأنظمة المتعلقة بالأمور المالية و الحسابات معمول بها بدقة، وأن يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ مبيناً رأيه في كفاية الأنظمة لتحقيق غرض القوانين المالية)) .

-أما فيما يتعلق برقابة الديوان على المال العام يقضي قانونه بأنه :

((تشمل رقابة ديوان المحاسبة الوزارات و الدوائر الحكومية و المؤسسات العامة و الرسمية و المجالس البلدية و القروية، و مجالس الخدمات

المشتركة، وأية جهة يقرر مجلس الوزراء يكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها)) .
مما يجعل رقابة ديوان المحاسبة على واردات الحكومة حقاً مستمداً من القانون دونما حاجة للتكليف من مجلس الوزراء باستثناء واردات، و نفقات الدوائر و المؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة، فهنا يحتاج ديوان المحاسبة إلى تكليف من مجلس الوزراء للقيام بالرقابة على هذه الوزارات و المؤسسات، مثل : مصفاة البترول، و شركة الكهرباء .

ثالثاً : صلاحيات ديوان المحاسبة : تشتمل على :

- تحديد أماكن التدقيق.
- طلب أي مذكرة أو ورقة يريدها .
- تقديم مذكرة مراجعة داخلية .
- توجيه استيضاح .
- تقديم تقرير رقابي .
- فحص الصناديق .
- فحص المستودعات .
- فحص مقبوضات الجباة .

- تشميع الأماكن التي ينشأ فيها خلاف بين الديوان، و الجهة الخاضعة لرقابته.

- تقديم تقرير التدقيق، و مراجعة الحسابات .

ونتناول بالتفصيل ما يلي :

-تحديد أماكن التدقيق , يقوم الديوان بعملية التدقيق في :

1- في مكاتب الديوان .

2- في مكاتب الدائرة .

ج- في ميادين العمل أي في دوائر و مؤسسات أخرى غير الدوائر ذات العلاقة،و يقرر المكان الذي تتم فيه عملية التدقيق رئيس الديوان .

مذكرة المراجع الداخلية :

إن المدقق أثناء قيامه بعمله قد يحتاج لبعض الأوراق المهمة بالنسبة له، أو قد يرى بعض الأخطاء الشكلية، فيوجه مذكرة مراجعة داخلية للجهة الخاضعة لرقابته يطلب فيها بعض المعلومات و الملفات و السجلات، أو من أجل معالجة بعض الأخطاء، و المخالفات الشكلية .

الاستيضاح :

النموذج الذي يستخدمها لمدقق ليثبّت عليه كافة البنود التي أكتشفت أثناء عملية التدقيق، فيتم توجيه هذا الاستيضاح للجهة محل الرقابة مع احتفاظ الديوان و المراقبة بنسخ من هذا الاستيضاح، و تستمر عملية متابعة الاستيضاح حتى تصحيح الأخطاء الواردة فيه، و يتم تجميع جميع الاستيضاحات للإفصاح عنها في التقرير السنوي الخاص بتلك السنة .

وعلى الهيئات الخاضعة للرقابة أن ترد على استيضاحات الديوان خلال 30يوماً إذا كانت الدائرة داخل المملكة و 60يوماً إذا كان مركز الدائرة خارج المملكة .

التقرير الرقابي :

كتاب يوجه للجهة الخاضعة للرقابة مصاغ وفق معايير التقارير الرقابية، يعبر عن رأي المدقق الكتابي مع ملاحظاته و استنتاجاته نتيجة قيامه بعمله الرقابي .

فحص الصناديق :

يقوم الديوان بفحص الصناديق وجردها بشكل فجائي، ويعد محضراً لفحص هذه الصناديق يبين فيه بأنه تم جرد الصناديق في تاريخ ووقت معين، و بيان مدى

مطابقتها مع القيود و السجلات، و يكون على نسختين الأصلية لمطالعة رئيس المراقبة، وحفظها في ملف المراقبة في حال عدم وجود أي مخالفة،و الثانية تحفظ لدى المدقق .

محضر فحص المستودعات :

البيان الذي يفيد بقيام المدقق بجرد المستودعات، و بيان مدى مطابقة ما هو موجود في الواقع مع الدفاتر و السجلات في تاريخ وزمن محددين، و يكون على نسختين الأصلية لرئيس المراقبة يتم حفظها في ملف في حال عدم وجود أي مخالفة، و الثانية تحفظ لدى المدقق .

محضر فحص مقبوضات الجباة :

البيان الذي يفيد المدقق بجرد ما لدى الجابي من موجودات نقدية بالمقارنة مع السجلات في تاريخ وزمن محددين .

رابعاً- الخلاف بين الديوان و الجهة الخاضعة لرقابته وعلاقته بالسلطتين التشريعية و التنفيذية، و إعداد التقارير :

1 - الخلاف بين الديوان و الجهة الخاضعة لرقابته :

عند قيام الديوان بتدقيق واردات و نفقات الدولة يجب أن توفر له كل ما يحتاج، وأن تقدم له جميع المستندات و الأوراق التي يطلبها، وفي حال رفض الجهة الخاضعة للرقابة السماح لموظف الديوان من الاطلاع على ما يريد يحق لموظف الديوان أن يشمع الموضع مطرح الخلاف حيث إن المادة 17 تنص على أنه :

((إذا رفض أي شخص بالسماح لرئيس الديوان، أو لأي موظف مفوض من قبله بإجراء التدقيق و الفحوصات المسموح بها بمقتضى هذا القانون يحق للرئيس أو الموظف المذكور أن يشمع الصناديق أو الخزائن أو المحلات التي توجد فيها الأشياء المراد فحصها و تدقيقها بالشمع الأحمر، وأن يختمها بالختم الرسمي، وله في حال ممانعة ذلك الشخص أن يستدعي أفراد الضابطة العدلية للاستعانة بهم في تنفيذ هذه العملية، و حراسة الأمكنة المختومة إلى أن يتم فضها بموافقة رئيس الديوان))

كما أنه ((إذا أقدم أي شخص على فض الختم الموضوع بالصورة المذكورة في المادة السابقة يعاقب بمقتضى قانون العقوبات)) .

2- علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية :

علاقتهما علاقة تنظيمية فرئيس ديوان المحاسبة يقدم تقريره السنوي لمجلس النواب يبين من خلاله الرقابةح التي قام بها على الوزارات و الدوائر الحكومية، ويبين المخالفات المرتكبة ونتائج عمله وتوصياته، وقد يطلب مجلس النواب منه تقديم تقارير خاصة حول بعض الأمور التي يرى أنها تشكل خطراً، و لمجلس النواب رقابة على رئيس الديوان تتعلق بعزله فقط .

3 - علاقة الديوان بالسلطة التنفيذية :

سبق أن تعرضنا لها، وهي تتعلق بتعيين الرئيس، و بموازنته و بالتالي في حال وقوع خلاف بين الديوان وإحدى الجهات الخاضعة لرقابته يعرض الأمر على مجلس الوزراء .

كما يحق لرئيس الديوان التدقيق في النفقات قبل الصرف، و لكن بشرط موافقة رئيس الوزراء.

4 - إعداد تقارير الرقابة في ديوان المحاسبة :

حيث يقدم رئيس الديوان تقريراً سنوياً لمجلس النواب عن كل سنة مالية، ويرسل صورة عنه إلى رئيس الوزراء و يحق لرئيس الديوان أن يقدم تقارير خاصة لمجلس النواب إذا رأى ضرورة لذلك .

خامساً ـ التطبيقات العملية لديوان المحاسبة :

باستعراض التقارير السنوية لديوان المحاسبة نجد الكثير من المخالفات التي قام بكشفها مثلاً في المؤسسة العامة للإسكان و التطوير الحضري :

-مخالفات مشروع أبو نصير / المرحلة الثانية – الجزء السادس :

لدى تدقيق ملفات ،وقيود مشروع أبو نصير تبين أنه تم تخصيص (77.5%) من أراضي المشروع لكبار موظفي المؤسسة، وأعضاء مجلس الإدارة، ووزير التخطيط الأسبق على الرغم من أنه لم يكن عضواً في مجلس الإدارة ،و استناداً لقرار مجلس الإدارة رقم 687 تاريخ 1997/4/23 خلافاً لما يلي :

- أحكام الفقرتين (ب,ج) من المادة 13 من قانون المؤسسة العامة للاسكان رقم 28 لعام 1992 حيث أن بعض الذين استفادوا من المشروع المذكور قد استفادوا من مشاريع سابقة للمؤسسة، وأن البعض الآخر يمتلك عقاراً في منطقة المشروع .
- لقرار مجلس الإدارة رقم (299) تاريخ 1994/9/15 الذي حدد نسبة 15% من أراضي المشروع لموظفي المؤسسة .
- قرر مجلس الإدارة بمضمون القرار 843 تاريخ 1998/3/26 شمول أعضاء مجلس الإدارة بمضمون القرار 687 تاريخ 1997/4/23 المتضمن الموافقة على السماح لموظفي المؤسسة شراء قسائم الأرض المخصصة للبيع بسعر الحد الأدنى للمتر المربع الواحد و تقسيط الثمن على 180 شهراً بفائدة نسبتها 5% .
- قرر مجلس الإدارة بموجب قراره رقم 913 تاريخ 1998/7/27 تعديل سعر البيع للمتر الواحد للمستفيدين بإضافة 20% على سعر التكلفة؛ الذي حدد بـ 20 دينار ليصبح السعر ما بين 32/22 دينار بعد أن كانت 43 ديناراً.
- إن قراري مجلس الإدارة 913/843 مخالفة أحكام المواد(43/د) ,(44/و) من نظام الخدمة المدنية رقم1 عام 1998 .

التوصية :
تصويب المخالفات المشار إليها أعلاه، و التقيد بأحكام قانون مؤسسة الإسكان رقم 28 عام 1992 و أحكام نظام الخدمة المدنية رقم 1 عام 1998 م وهناك العديد من المخالفات التي قام الديوان بتدقيقها في مختلف الوزارات .
-نلاحظ أن القوانين الصادرة لديوان المحاسبة ابتدءً من قانون عام 1952 وحتى قانون عام 2002 جميعها متقاربة،حيث إن السلطة التنفيذية تتدخل في تعيين رئيس الديوان وتجعله مربوطاً معها إدارياً، كما أن موازنته المالية تعتبر من ضمن موازنة السلطة التنفيذية و هذا لا يشكل استقلال للديوان .
صحيح أن مجلس النواب له رقابة على هذا الجهاز لكن هذه الرقابة مقصورة على فرض الجزاءات و المخالفات و الفصل، ولا تمتد إلى تعيين الرئيس، و بالتالي فهي تحصيل حاصل لاتحقق للديوان الاستقلالية المطلوبة، وإزاء ذلك يمكن لنا أن نورد بعض الملاحظات على هذا القانون كما يلي :
أولاً - قانون الديوان الحالي لا يلبي طموحات الديوان في أحكام الرقابة المالية على الوزارات و الدوائر؛ لأنه غير قادر على مواكبة التطورات الحاصلة في الأردن، حيث ازداد عدد الوزارات و الدوائر الحكومية، و كثرت أعداد المؤسسات الخدمية كالمدارس و المستشفيات مما يتطلب تعديل هذا القانون لاستيعاب المؤسسات التي لا تخضع لرقابته .
ثانياً - الأصل أن يتمتع رئيس الديوان بالحصانة اللازمة؛ بينما لا نجد نص في هذا القانون يبين نوع الحصانة، وهذه ثغرة تشريعية يجب على المشرع تلافيها بالتعديل لتحقيق الاستقلالية للديوان عن السلطة التنفيذية.
ثالثاً- من أهم المعوقات التي يواجهها الديوان هي عدم استقلاليته عن السلطة التنفيذية، فهو مرتبط إدارياً بها، و بالتالي فلن يتمكن من ممارسة مهامه بشكل قانوني.
رابعاً – لا تخضع جميع المصالح الحكومية لرقابة الديوان، حيث إن الشركات المساهمة العامة التي تساهم الحكومة فيها بنسبة 15% لا تخضع لرقابة الديوان.
خامساً :لا يقوم الديوان بالرقابة قبل الصرف إلا بموافقة رئيس الوزراء، و هذا مخالف لمبدأ الرقابة المالية .
سادساً :أن مدققي الديوان يعانون أثناء تأديتهم لواجباتهم من مجموعة من المشاكل، و الصعوبات، أهمها :

1- عدم تعاون الجهة الخاضعة للرقابة مع مدققي الديوان .
2- عدم توفير وسائط نقل كما يجب للمدققين .
3- ضعف أجهزة الرقابة المالية الداخلية في الوحدات الحكومية .
4- عدم الاهتمام بملاحظات الديوان من قبل الوزارات و الدوائر الحكومية .

§-3-رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية:

وجدت الرقابة المالية مع وجود المجتمعات المنظمة، وقد مرت هذه الرقابة بمراحل متعددة حتى وصلت إلى الحالة التي نجدها عليها في أيامنا هذه، وتطور مفهوم الرقابة المالية، وتطورت أهدافها، وأساليب ممارستها، وأجهزتها، بتطور النظم السياسية والمالية .

- تعد الرقابة بشكل عام، والرقابة المالية بشكل خاص أمراً أساسياً في أي مجتمع، وذلك أنها تتحقق من مدى احترام الضوابط والحدود لجميع تصرفات أفراد المجتمع،

وسواء أكانوا احكاماً أم محكومين، وعليه فقد وجدت الرقابة المالية بهدف ضمان سلامة التصرفات المالية، وضبط النفقات العامة وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المتوخاة منها؛ لذلك اهتمت الدول بتنظيم الرقابة على الأموال التي تعود ملكيتها إليها؛ لأن ذلك سيكون مؤشراً على نمو الدولة، ويمكنها من المحافظة على بقائها، وعلى تلبية الاحتياجات الرئيسية لرعاياها .

- ومن هنا بدأ التفكير جدياً في إيجاد الضوابط العملية التي تمكن من تحقيق هذه الغاية؛ لذلك عمدت الدول إلى تأمين الرقابة اللازمة على كيفية جباية وإنفاق هذه الأموال .

فالرقابة إذاً تشكل عصب الحياة في مجتمع يحتوي على مؤسسات وأجهزة إدارية، ولا يمكن الوصول إليها إلا من خلال جهاز يتمتع بقدرة عالية على الرقابة، ومنحه سلطات واسعة في شأن ذلك.

- ولعل أهمية الرقابة على أموال الدولة، إنما تنبع من أهمية هذه الأموال ذاتها، يستوي في ذلك الشأن تكون هذه الأموال من أموال الدولة العامة أو الخاصة .

ذلك أنها عصب الحياة بالنسبة لكينونة الدولة، ووسيلتها الأساسية في الحفاظ على وجودها، وتأمين العيش الكريم لمواطنيها، وهي الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، لا بل تأمين الرفاهية بأجلى صورها لمختلف فئات الشعب .

كما تعد الرقابة من أهم الموضوعات التي تمس الكيان التنظيمي للدولة، ذلك أنها ضرورة لازمة لحماية المال العام، فضلاً أن تنظيمها من أدق وأهم مشكلات التنظيم، لما لهامن أثر فعال على سلوك الأفراد والجماعات، وما يعكسه ذلك من آثار على الاقتصاد القومي بوجه عام .

- والذي دفعنا لاختيار هذا الموضوع، هو أن الرقابة المالية العليا تعد من أهم أنواع الرقابة، وأكثرها فعالية، فهي تمارس من أعلى المستويات التنظيمية الرقابية، وتقدم نتائج أعمالها الرقابية إلى السلطة التشريعية، أو إلى رئاسة السلطة التنفيذية، أو إلى كليهما، وتولي دول العالم المختلفة اهتماماً كبيراً بهذا النوع من أنواع الرقابة، حتى إنه أصبح للأجهزة التي تمارس الرقابة المالية العليا منظمة دولية ومنظمات إقليمية تعمل جميعها على تطوير هذه الأجهزة؛ نحو تحقيق أهدافها الرقابية. [93]

---

[93]() ومما تجب الإشارة إليه أن مصطلح الرقابة المالية العليا إنما هو مصطلح حديث النشأة، ظهر بعد نشوء المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة (INTOSAI) التي تشارك في عضويتها معظم أجهزة الرقابة المالية

- وسأتطرق في موضوع بحثي إلى دراسة الرقابة المالية في جمهورية مصر العربية؛ التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات، موضحاً فيه نشأة الرقابة المالية العليا في مصر وتطورها، إلى أن صدر القانون رقم /29/ لسنة /1964/ المتعلق بإنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات، المعدل بالقانون رقم /157/ لعام /1998/ وهو القانون النافذ حالياً، والذي بموجبه ارتباط الجهاز إدارياً بالسيد رئيس الجمهورية، وذلك من خلال خطة البحث التالية :

العليا في العالم، وينصرف شرط العضوية في هذه المنظمة إلى الوظيفة الرقابية التي تمارسها الدولة من أعلى مستوياتها التنظيمية، وأصبح الانضمام إلى عضوية المنظمة الدولية، إنما يتم استناداً إلى وجود أجهزة رقابة مالية تمارس هذه الوظيفة بعض النظر عن تبعية هذه الأجهزة، إذ يستوي في ذلك أن تكون تابعة للسلطة التشريعية أو التنفيذية .

*أولاً: نشأة الرقابة المالية العليا وتطورها في مصر:

- لم يكن في مصر حتى عام 1880 موازنة عامة، وبالتالي لم تكن هناك رقابة على الأموال العامة، وفي عام 1908 أصدر مجلس الوزراء قراراً بإنشاء مراقبة لحسابات وزارة الأشغال، وجعل من بين اختصاصاتها مراجعة المصروفات . [94]

- وفي عام 1915 أنشئت في وزارة المالية إدارة عامة لمراجعة المصروفات الحكومية، وكان يشرف على هذه الإدارة موظف تابع لوزارة المالية .

- وعرفت مصر الرقابة المالية العليا لأول مرة في عام /1942/ عندما صدر القانون رقم /52/ بإنشاء ديوان المحاسبات، وأصبح هذا الديوان عين السلطة التشريعية الساهرة في تحقيق الرقابة المالية على أموال السلطة التنفيذية، ويرفع تقريره السنوي إليها؛ موضحاً ما يسفر عنه فحصه وتفتيشه، وتركزت رقابة الديوان في الرقابة المالية المستندية .

- وبعد انتقال الحكم في مصر من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري صدر القانون رقم /132/ سنة /1952/ بإنشاء مجلس تأديبي لمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية للموازنة العامة، والموازنات الملحقة وموازنات الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات، وبموجبه أصبح رئيس الديوان هو صاحب الاختصاص في إحالة مرتكب المخالفة المالية إلى المحاكمة التأديبية، أو حفظ الدعوى التأديبية .

- وفي 17 أيلول عام /1960/ وبمناسبة قيام الوحدة بين سورية ومصر صدر القرار بالقانون رقم/230/ لسنة /1960/ الذي وحّد مابين ديوان المحاسبات المصري وديوان المحاسبات السوري، وجعل منها ديواناً واحداً يسمى ديوان المحاسبات، وقد عدّه القانون الجديد هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية، وطبق نظام الرقابة المالية المسبقة بالجمهورية العربية المتحدة، لتشمل عقود التوريد وعقود الأشغال العامة، أو أي عقود أخرى ترتب حقوقاً، أو التزامات مالية للدولة، أو عليها .

- وبعد أن التزمت الدولة بالتخطيط القومي الشامل، واتسع قطاع الأعمال بمؤسساته وشركاته العامة، وتوجيه الدولة بقدر متزايد من مواردها لتنفيذ الأعمال والمشروعات اللازمة؛ لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أصبح من الضروري أن تمتد الرقابة على الأموال إلى قطاع الأعمال بجميع مكوناته، ومتابعة

---

[94]() د . صلاح العطيفي – المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات – دراسة مقارنة (لم تحدد دار النشر) – القاهرة – طبعة أولى عام 1978 – صفحة 20-21 .

تنفيذ الخطط، وتحقيق الأهداف، فقد صدر القانون رقم /29/ لسنة /1964/ بإنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات .

- وصدر فيما بعد بشأنه عدة قوانين وأنظمة تتعلق بعمل الجهاز، فكان لا بد من إعادة تنظيم الجهاز في قانون موحد وشامل، فصدر قانون الجهاز رقم /144/ لعام /1988/ ألحق بموجبه بمجلس الشعب، ثم صدر لاحقاً القانون رقم /157/ لعام /1998/ المعدل لقانون عام /1988/ وبموجبه اتبع الجهاز إدارياً بالسيد الرئيس الجمهورية، وهو القانون المعمول به حالياً. [95]

* ثانياً : التعريف بالجهاز وتكوينه والجهات الخاضعة لرقابته :

- يوجد في مصر هيئة خاصة مستقلة عن السلطة التنفيذية تمارس الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة،وتسمى الجهاز المركزي للمحاسبات، هذه الرقابة تمارس من خارج التنظيم الإداري، وقد صدر بشأنه عدة قوانين كان آخرها القانون رقم /157/ لعام /1998/ الحق بموجبه إدارياً برئيس الجهورية، ويعكس تنظيم الجهاز المركزي للمحاسبات طبيعة الرقابة الإدارية التي يمارسها الجهاز، وذلك على خلاف الرقابة القضائية التي تمارسها بعض الأجهزة، ومن أمثلتها محكمة المحاسبات الفرنسية، وديوان المحاسبات اللبناني .

- وسأتناول في المطلب الأول من هذا المبحث تعريف الجهاز، وتكوينه وفي المطلب الثاني الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز .

* 1 : التعريف بالجهاز المركزي للمحاسبات وتكوينه :

أ - التعريف بالجهاز : الجهاز المركزي للمحاسبات "هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية مهمة، تبتع رئيس الجمهورية، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في قانون الجهاز، كما يعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة " [96] .

---

[95]() د . محمد رسول العموري – الرقابة المالية العليا ومدى حاجة القطر العربي السوري إلى هيئة رقابة مالية ذات طابع قضائي (رسالة لنيل درجة دكتوراه) – دمشق – 2003 – ص 179 .

[96]() المادة الأولى من القانون رقم /157/ لعام 1998 – الموقع(www.cao .gov.eg MAM) صفحة قانون الجهاز – الخميس – تاريخ 2009/2/19 – الساعة الثانية ظهراً .

بً : تكوين الجهاز : يتألف الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر من إدارتين، هما :

- إدارة مركزية على رأس كل منها وكيل للجهاز من فئة وكيل، ويبملغ عددها (27) إدارة مركزية .

- إدارة مراقبة حسابات على رأس كل منها مدير من فئة وكيل أول، ويبلغ عددها (36) إدارة مراقبة حسابات. [97]

- والجهاز حالياً يتكون من رئيس ونائبين ووكلاء للجهاز وأعضاء فنيين . وقد نصت المادة (19) من قانون الجهاز على أن (مكتب الجهاز يضع الهيكل التنظيمي للجهاز، ويحدد وحداته الرئيسية والمساعدة، ويصدر بهذا الهيكل قرار من رئيس الجمهورية) .

- أما فيما يتعلق بالعاملين في الجهاز فقد صدرت لائحة للعاملين فيه استناداً لأحكام المادة (29) من قانون الجهاز فيما يخص التعيين والترقيات والإجازات والمكافآت وإجراءات التأديب والحصانات التي يتمتع بها العاملون في الجهاز، وقد منحت اللائحة لرئيس الجهات سلطات واسعة في هذا الشأن، ويتولى توقيع العقوبات التأديبية على العاملين بالجهاز مجلس تأديبي يشكل برئاسة رئيس مجلس الدولة، أو أحد نوابه إذا كان المحال للمحاكمة من وظيفة وكيل للجهاز فأعلى, أو برئاسة أحد نواب رئيس الجهاز إذا كان المحال للمحاكمة يشغل وظيفة أدنى من وظيفة وكيل للجهاز، ويبلغ حالياً عدد العاملين في الجهاز المركزي ما يقارب (12000) موظف في جميع الإدارات. [98]

- ويتمتع الجهاز المركزي للمحاسبات بالاستقلال المالي الكامل[99] ،وله موازنة مستقلة تدرج في موازنة الدولة، وبالاستقلالية الكاملة في وضع لوائحه وأنظمته الداخلية (مادة 19)، كما يتمتع رئيس الجهاز بكافة السلطات المخولة لوزير المالية؛ فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة في موازنة الجهاز، ويتمتع بالسلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الإدارية .

---

[97]() موقع الجهاز المركزي (www.cao.gov.eh) – صفحة تنظيم الجهاز – الخميس – تاريخ 2009/2/19 الساعة الثانية ظهراً .

[98]() موقع الجهاز المركزي – سبق ذكره – صفحة تنظيم الجهاز .

[99]() المادة رقم (28) من قانون الجهاز رقم /144/ لعام 1998 – من الموقع – صفحة قانون الجهاز – الخميس – 2009/2/19 - الساعة الثانية ظهراً.

- وبموجب المادة رقم (1) من قانون الجهاز رقم /157/ لعام /1998/ ألحق الجهاز برئاسة الجمهورية بعدما كان ملحقاً بمجلس الشعب بموجب قانون رقم /144/ لعام /1988/، وفي ذلك تراجع في استقلالية الجهاز، إلا أن الجهاز تربطه بمجلس الشعب علاقة وثيقة، فله أن يكلفه بفحص نشاطات شركات القطاع العام، أو الجمعيات التعاونية، أو أي مشروع تسهم به الدولة[100]، ويتوجب على الجهاز المركزي عرض التقرير السنوي للجهاز على مجلس الشعب عند عرض الحساب الختامي لموازنة الدولة (المادة (118) من الدستور المصري لعام 1971) .

[100]() المادة رقم (4) من القانون الجهاز رقم (144) عام 1998 .

*ً2: الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي:

- يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات اختصاصاته وفقاً لقانونه بالنسبة للجهات التالية: [101]

1 – وحدات الجهاز الإداري، ووحدات الإدارة المحلية .

2 – الهيئات العامة والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام، وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها .

3 – الشركات التي لا تعدّ من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن (25 %) من رأسمالها .

4 – النقابات والاتحادات المهنية والعمالية والأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية .

5 – الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز .

- وأي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها، أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة .

*ً3 : اختصاصات الجهاز المركزي والمخالفات المالية :

- منح القانون للجهاز الحقوق التي تمكنه من الاطلاع على الوثائق والمستندات والمعلومات كافة التي تتعلق بالأعمال والتصرفات التي يراقبها، كما ألقى على عاتق الجهات التي يباشر الجهاز رقابته عليها التزامات معينة تجاه الجهاز؛ ليتمكن من مباشرة دوره الرقابي، وحددت المخالفات المالية التي ينظر فيها الجهاز في قانون الجهاز، وبعض القوانين الأخرى .

- وسنأتي في المطلب الأول على حقوق الجهاز والتزامات الجهات التي تخضع لرقابته، وفي المطلب الثاني على المخالفات المالية في قانون الجهاز والقوانين الأخرى .

---

[101]() المادة رقم (3) من القانون رقم (144) لعام (1998) –الموقع السابق نفسه – صفحة قانون الجهاز – الخميس 2009/2/199 الساعة الثانية والربع .

* 1 :حقوق الجهاز والتزامات الجهات التي تخضع لرقابته :

أ : حقوق الجهاز لمباشرة الفحص والمراجعة : [102]

- يباشر الجهاز المركزي للمحاسبات عمليات الفحص والمراجعة، إما في مقر الجهاز، أو في مقر الجهات التي توجد فيها الحسابات والمستندات وفقاً لما يراه رئيس الجهاز تحقيقاً للمصلحة العامة .

– للجهاز الحق في أن يفحص عدا المستندات المنصوص عليها في اللوائح والقوانين أي مستند، أو سجل، أو أي أوراق أخرى، أو أن يطلب أية بيانات، أو معلومات، أو إيضاحات، وله الحق في أن يحتفظ فيما يراه مناسباً إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك، ولحين الانتهاء منها .

– للجهاز الحق بفحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها، واقتراح وسائل تلافي أوجه النقص فيها .

– للجهاز حق المعاينة والتفتيش على الأعمال والوحدات الخاضعة لرقابته .

– للجهاز الحق بالاتصال المباشر بالمسؤولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية، والجهات الأخرى الخاضعة لرقابته .

- ويباشر الجهاز اختصاصاته بطريقة العينة، أو بطريق الفحص الشامل إذا دعت الحاجة لذلك. [103]

- مما تقدم نلاحظ أن قانون الجهاز نص على الحقوق التي يتمتع بها من أجل مباشرة اختصاصاته الرقابية، إلا أنه لم ينص على الوسائل التي تمكنه من مباشرة هذه الحقوق، أو على العقوبات التي تطبق على من يعيق ممارستها, حتى إن قانون الجهاز لم يعد إعاقة ممارستها من قبيل المخالفات المالية .

ب – التزامات الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز([104]: (

---

[102]() المواد رقم (7 – 8 – 9 - 10) من قانون الجهاز المركزي رقم /144/ لعام 1998 – من الموقع نفسه .

[103]() الدكتور . قطب إبراهيم محمد – الموازنة العامة للدولة – الجزء الأول – الطبعة الرابعة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة –1994- صفحة (214) .

[104]() المواد (13 – 14 – 15 – 16 - 17) – قانون الجهاز رقم م144/ لعام 1998 .

رتب قانون الجهاز على الجهات الخاضعة لرقابته التزامات معينة، وهي :
– على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحسابات الختامية للدولة، وبياناتها التفصيلية ومشروعات قوانين ربطها، وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز موافاته بميزانياتها وحساباتها الختامية، وما يجري عليها من تسويات والتعديلات الإضافية، والحسابات المالية السنوية وربع السنوية والشهرية، ونتائج الجرد السنوي لمخازنها وتقارير الإيجار .
- وكل ذلك يتم في حدود المواعيد المنصوص عليها في قانون الجهاز والقانون رقم /53/ لعام 1973 والقانون رقم /127/ لعام 1981 بشأن المحاسبات الحكومية .
- كما أن قانون الموازنة العامة رقم /53/ لعام 1973 ينص على أن تلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بِـأربع أشهر على الأقل، وذلك من أجل تمكين وزارة المالية من إعداد وتحضير مشروع الموازنة العامة لعرضه على مجلس الشعب في الموعد الذي حدده الدستور رقم /115/ .
– يجب على ممثلي وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والمسؤولين الماليين فيها إخطار الجهاز بجميع الحالات التي يشكل التصرف فيما مخالفة مالية،وذلك خلال شهر من تاريخ وقوعها .
– على رؤساء الجهات الخاصة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس، أو السرقة، أو الإتلاف يوم اكتشافها، وبالقرارات الصادرة بهذا الشأن .
– على الجهات الخاضعة لرقابته موافاته بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة، وتقويم الأداء طبقاً للنظم التي يعدها الجهاز .
– تلتزم الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية بموافاة الجهاز بصورة عن دراسة الجدوى الاقتصادية لكل مشروع، وكذلك التعديلات .
– على الجهات الخاضعة لرقابته أن ترد على ملاحظات الجهاز خلال شهر من تاريخ إبلاغها المخالفات .
- ونلاحظ مما سبق أن الجهاز المركزي هو جهاز إداري، وليس له صلاحيات قضائية، ويعني ذلك أن توقيع الجزاءات تعود للإدارات، والمؤسسات العامة .

*ً4 – المخالفات المالية :

تم تحديد المخالفات المالية في كل من قانون الجهاز المركزي، وقانون العاملين رقم /47/ عام ،1978 وقانون الموازنة العامة رقم /53/ لعام 1973.

المخالفات المالية التي أشار إليها قانون الجهاز، وهي تتضمن نوعين من المخالفات :

1 – المخالفات الإدارية . 2 – المخالفات المالية .

أ": المخالفات الإدارية :

وقد حددت هذه المخالفات في المادة (12) من قانون الجهاز المركزي، وهي :

– عدم الرد على ملاحظات الجهاز، أو التأخر في الرد عليه عن المواعيد المحددة دون عذر مقبول، ويعد في حكمها الإجابة التي غرضها المماطلة والتسويف .

– عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في قانون الجهاز .

– مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشؤون المخازن، وكذلك مخالفة القواعد والنظم المالية والمحاسبية السارية .

- كل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق، أو ضياع حق من حقوق الدولة، أو الجهات، أو الهيئات العامة .

ب":المخالفات المالية :

ويعد قانون الجهاز في حكم المخالفات المالية ما يلي: [105]

– مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها .

– مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات، والمزايدات، والمخازن، والمشتريات .

- مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة .

---

[105]() المادة (11) من قانون الجهاز المركزي – رقم/144/ لعام 1998 – الفقرة الثانية .

– عدم الرد على ملاحظات الجهاز المركزي، أو مكاتبه بصفة عامة، أو تأخير الرد عليها.

- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من حقوق الدولة المالية، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابته، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية.

– عدم موافاة الجهاز بغير عذر مقبول بالحسابات، والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المحددة، أو غيره من الأوراق .

- نلاحظ بأنه ليس للجهاز أن يفرض العقوبة على مرتكبي المخالفات المالية، وبالتالي فهو جهاز إداري، وليس محكمة، أي أن مهمته هي ملاحقة المخالفات والكشف عنها، ورفع تقارير بشأنها إلى الجهات المعنية، ومتابعة ما تتخذه هذه الجهات من قرارات وأحكام وفق القوانين والأنظمة. [106]

* 5 : أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي والتقارير التي يقدمها :

- فيما يتعلق بأنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات، فإنه يمارس أنواع الرقابة الآتية: [107]

1 – الرقابة المالية المحاسبية .

2 – الرقابة على الأداء، ومتابعة تنفيذ الخطط .

3 – الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته .

4 – الرقابة على قرارات شؤون العاملين .

- كما يقوم الجهاز المركزي بإبلاغ ملاحظاته إلى الجهات المعنية فور إتمام أعمال المراجعة متضمنةً آرائه و توصياته، في العديد من الأمور والقضايا المالية والاقتصادية والإدارية والقانونية . كما يقوم بإصدار تقارير دورية إلى مجلس الشعب ورئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء، والوزراء المختصين تتضمن

---

[106]() فخري عباس – نبذة موجزة عن الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية – مجلة الرقابة المالية – العدد الثاني – كانون الأول – عام 1989 – صفحة (29) .

[107]() الدكتور قطب إبراهيم محمد – الموازنة العامة للدولة – الجزء الأول – الطبعة الرابعة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة – 1994 – صفحة 207 .

الظواهر العامة ,والمخالفات التي تكشف له من خلال أعمال الفحص والمراجعة، وأوجه الضعف والقصور، ووسائل علاجها، كما يعد الجهاز تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة يرسله إلى مجلس الشعب لمناقشته، وإقراره، وفقاً للدستور .

وسنأتي في المطلب الأول من هذا البحث على دراسة أنواع الرقابة بشكل مفصل، وفي المطلب الثاني سنأتي على ذكر أنواع التقارير التي يعدها الجهاز .

*ً1 : أنواع الرقابة التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات .

- يمارس الجهاز المركزي أربع أنواع من الرقابة هي الرقابة المالية، والحاسبية، والرقابة على الأداء، ومتابعة تنفيذ الخطط، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته، والرقابة على قرارات شؤون العاملين .

أ : الرقابة المالية والمحاسبية :

تختلف وسائل مباشرة الرقابةالمالية والمحاسبية طبقاً للنظام المحاسبي، الذي تطبقه الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، فمنها ما يطبق نظام المحاسبات الحكومي، كالوحدات الإدارية للدولة، ومنها مايطبق نظام المحاسبات التجارية كالهيئات العامة الاقتصادية. [108]

فالنسبة للرقابة على وحدات الجهاز الإداري، ووحدات الحكم المحلي والأحزاب والنقابات والاتحادات التي تطبق نظام حسابات حكومية، أو شبيهة بها، فإن الجهاز المركزي يمارس الاختصاصات التالية: [109]

– مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والمصروفات .

– مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت، وصرفيات التأمين، والضمان الاجتماعي، والإعانات.

– مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والوسطية،والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها .

---

[108]() الدكتور – قطب إبراهيم محمد – الموازنة العامة للدولة – الجزء الأول – الطبعة الرابعة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – القاهرة – عام 1994 – صفحة (408) .

[109]() المادة (5) من قانون الجهاز المركزي – الفقرة الأولى – قانون رقم /157/ عام 1998 .

– مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية، وكذلك مراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة .
– فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف، وكشف وقائع الاختلاس، والإهمال، والمخالفات المالية .
– مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، ومراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية .
– مراجعة القرارات الخاصة بشؤون العاملين فيما يتعلق بالتعيين والمرتبات والأجور والترقيات،وغيرها، وما في حكمها .
– بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف الخاصة بها، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس .
- أما بالنسبة للرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام، والتي يساهم فيها القطاع العام بما لا يقل عن 25 % من رأسمالها، وكذلك المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات الأخرى التي ورد ذكرها في القانون، يمارس الجهاز الاختصاصات التالية :
– مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات للوقوف على مدى صحتها، وتمثيلها لحقيقة النشاط.
– إبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق أحكام القوانين، واللوائح، والقرارات .
– التثبت من صحة وسلامة تطبيق النظام المحاسبي الموحد .
– صحة الدفاتر وسلامة الإثبات، وتوجيه العلميات المتعلقة بها .
- وتقوم خمس عشرة إدارة مركزية بتنفيذ تلك المهمة من المراجعة المالية لإيرادات ونفقات وحدات الإدارة المحلية، والرقابة على، وحدات القطاع العام، وقطاع الأعمال العام والمؤسسات الصحفية، والأحزاب السياسية، والنقابات، وغيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز، وتتولى إدارة مراقبة الحسابات مهمة المراجعة الفعلية لوحدات القطاع العام، وقطاع الأعمال العام .
- ب : الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط :

- تعد الرقابة على الأداء من أهم الأسباب التي أدت إلى إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات، ويتم تنفيذ هذه المهمة من خلال ثلاث إدارات مركزية لمتابعة تنفيذ الخطة، وتقويم الأداء لكل من قطاعات الاقتصاد، وقطاعات الإنتاج السلمي، وقطاعات الخدمات، ويباشر الجهاز المركزي في هذا المجال الاختصاصات التالية: [110]

– متابعة وتقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز التي تباشر نشاطها في مجالي الخدمات والأعمال، وذلك على مستوى الوحدة وعلى مستوى الوحدات ذات النشاط المتماثل .

– إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما يتكشف من نقاط ضعف واختلال أسفرت عنه تقارير المتابعة عن الوحدات والأنشطة .

– متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بالتكاليف المقدرة، وطبقاً للتوقيت الزمني المحدد لها، وعلى الوجه المحدد في الخطة .

– متابعة وتقويم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية، والممنوحة من البنوك الأجنبية .

– متابعة حركات الأسعار للسلع والخدمات، وخاصة السلع التموينية والاستهلاكية، ومقارنتها مع الأسعار في فترات سابقة .

– تتبع التغير في الاستهلاك القومي والادخار القومي والدخل القومي، وأن التغير يتم طبقاً للخطة .

– تتبع مدى نجاح الخطة في إقامة التوازن الاقتصادي بين القطاعات المتخلفة، واكتشاف مواطن الاختناق التي تمنع تنفيذ الخطة، وتحقيق الأهداف .

– تقويم الأرقام القياسية وغيرها من البيانات الرقمية، وبصفة خاصة أرقام المجاميع الاقتصادية .

– مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وسجلات متابعة تنفيذها .

ج : الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة لرقابته :

---

[110]() المادة (5) – الفقرة الثانية - من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات - رقم /157/ عام 1998 .

- ويتم تنفيذها من خلال ثلاث إدارات مركزية، تقوم كل منها بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات، وأن المسؤولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسؤولين عن ارتكابها، ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها، مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز أن يقوم بما يلي : [111]

– أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وذلك خلال 30 يوم من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز، وعلى الجهة المختصة بالإحالة مباشرة الدعوى التأديبية .

– أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته خلال ثلاثين يوماً التالية لعملها بطلب الجهاز، فإذا لم تستجب لطلب الجهاز، كان لرئيس الجهاز خلال ثلاثين اليوم التالية تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية، وعلى الجهة المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال ثلاثين يوماً التالية .

– أن يطعن في القرارات والأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفة المالية، وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات، أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفة المالية فور صدورها .

- د : <u>الرقابة على قرارات شؤون العاملين :</u>

- وتتم من خلال إدارتين مركزيتين للرقابة على شؤون العاملين في كل من الإدارات الحكومية، ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام وغيرها من الجهات السابق ذكرها فيما يتعلق بصحة التعيينات، والمرتبات، والأجور ،والترقيات ،والعلاوات، وبدل السفر، ومصاريف الانتقال، والمرتبات الإضافية، والحوافز، والبدلات، والمزايا العينية ،والنقدية ،وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها .

- وبالإضافة إلى الإدارات المركزية التي سبق ذكرها فيما يتعلق بأنواع الرقابة بأنواعها، يتضمن الجهاز المركزي للمحاسبات إدارات أخرى .

الأولى خاصة بالبحوث والتدريب، والثانية تختص بالشؤون القانونية، والثالثة بالتفتيش الفني على أداء العاملين بالجهاز، والرابعة هي الأمانة العامة للجهاز،

---

[111]() المادة (5) – الفقرة الثالثة - من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات - رقم /157/ عام 1998 .

والخامسة الإدارة المركزية للتقارير وشؤون مجلس الشعب،وتعمل كحلقة اتصال بين الجهاز المركزي للمحاسبات ومجلس الشعب، والأخيرة للعلاقات الدولية والمؤتمرات .

* 3 : أنواع التقارير التي يقدمها الجهاز المركزي للمحاسبات:.

- يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بإبلاغ ملاحظاته إلى الجهات المعنية فور إتمام عملية المراجعة، كما ويقوم الجهاز بإصدار تقارير دورية إلى مجلس الشعب، ورئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء، والوزراء المختصين، كما يعد تقريراً سنوياً عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، ويرسله لمجلس الشعب لمناقشته وإقراره وفقاً لأحكام الدستور، وهذه التقارير هي: [112]

أ : التقارير الرقابية :

هي التقارير التي يعدها الجهاز بنتائج رقابته، وتتضمن ملاحظات التي أسفرت عنها عمليات الرقابة على مختلف الأجهزة التي تخضع لرقابته، ويرسلها إلى الوحدات التي تخصها، فإذا أسفر التقرير عن مخالفة مالية يحال الموظف المسؤول إلى النيابة الإدارية، فإذا رأت النيابة أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء، يخصم من المرتب مدة لا تتجاوز 15 يوماً، وتحيل الأوراق إلى الوزير المختص، أو من ينتدبه، وعلى الجهة خلال 15 يوماً من تاريخ إبلاغها قرار النيابة أن تصدر قراراً بالحفظ، أو توقيع الجزاء، وإذا رأت الجهة تقديم الموظف إلى المحاكمة، أعيدت الأوراق إلى النيابة الإدارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة، وإذا رأت الإدارة أن المخالفة تستوجب الجزاء بما يجاوز الخصم من المرتب لمدة أكثر من 15 يوما أحالت الأوراق إلى المحكمة المختصة، فإذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة أحالت النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة؛ لتطبيق مواد قانون العقوبات الخاصة في هذا الشأن .

ب : تقارير نتائج مراجعة الحسابات الختامية:

يقدم الجهاز ثلاثة أنواع من التقارير فيما يتعلق بمراجعة الحسابات الختامية، وتنفيذ الموازنات.

---

[112]() المادة (18) – فقرة تقاريرالجهاز - قانون الجهاز المركزي للمحاسبات - رقم /157/ عام 1998 .

ـ تقارير بنتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحسابية التي يتألف منها الجهاز الإداري، ووحدات الحكم المحلي[113]، ترسل هذه التقارير إلى وزارة المالية، وإلى الوحدات والجهات الرئاسية المعنية خلال شهرين من تاريخ تسلم الجهاز لكل منها.

ـ تقارير بنتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للهيئات والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية، ويرسل هذه التقارير إلى وزارة المالية، وإلى تلك الوحدات والجهات الرئاسية المحلية خلال شهرين من تاريخ تسلم الجهاز لكل منها .

ـ تقارير الجهاز عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، وبرسل التقرير إلى مجلس الشعب ورئيس الجمهورية[114] في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملا من وزارة المالية، كما انه يرسل نسخة لوزارة المالية.

ج : تقارير متابعة الخطة وتقويم الأداء:

يعد الجهاز تقارير تفصيلية تتضمن تقويم ما يتكشف، من نقاط ضعف أو اختلال أسفرت عنها عمليات المتابعة، وتقويم الأداء عن الوحدات والأنشطة وترسل هذه التقارير إلى مجلس الشعب، والجهات المعنية.

د : التقرير السنوي العام :

ويتضمن النتائج العامة لرقابة الجهاز وملاحظاته، ويرسل إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء.

ه : التقارير الخاصة:

لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب المادة (18) من قانون الجهاز رقم /157/ لعام 1998 ، أن يرفع تقارير كلما رأى لزوماً لذلك إلى رئيس الجمهورية، وإلى رئيس مجلس الشعب، وإلى رئيس مجلس الوزراء،

ـ بموجب المادة/118/ من الدستور لعام /1971/ وأحكام قانون الجهاز المركزي، يجب على الجهاز أن يقدم لمجلس الشعب أي تقارير يطلبها.

ـ نلاحظ أن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، نص على مجموعة من التقارير التي يقدمها الجهاز، والتي تتوافق مع الرقابة التي يمارسها الجهاز،إلا أنه

---

[113]() المادة رقم (30) من قانون الموازنة العامة رقم/53/ لعام 1973.

[114]() بموجب تعديل عام 1998) بالقانون (157) أصبح التقرير عن الحساب الختامي للموازنة العامة يرسل إلى رئيس الجمهورية.

لم ينص على طريقة تنظيم هذه التقارير، والمدة الزمنية التي يجب أن يقدم خلالها كل من التقرير السنوي العام، والتقرير السنوي عن الخطة .

ـ الخاتمة :

بعد دراستنا للرقابة المالية التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات في جمهورية مصر العربية على أموال الدولة، بموجب التعديل الأخير لقانون الجهاز رقم /157/ لعام 1998، من خلال مواكبته لأهم التطورات التي طرأت في مجال الرقابة المالية، ويمكن من خلال دراسة هذا البحث أن نستخلص النتائج، والاقتراحات التالية:

1 ـ الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة رقابة إدارية خارجية مستقلة، يمارس رقابته من خارج التنظيم الإداري، وهو جهة إدارية لا محكمة، وبالتالي فهو لا يصدر أحكاماً قضائية، ويقتصر دوره على رفع تقارير بشأن المخالفات التي يلحظها أثناء رقابته على الإدارات، والمؤسسات، والشركات ؛ إلى الجهات المختصة.

2 ـ يتبع الجهاز إدارياً برئيس الجمهورية، إلا أنه تربطه بمجلس الشعب علاقة وثيقة من خلال التقارير التي يرسلها له، أو من خلال تكليف الجهاز بالقيام بفحص نشاطات القطاع العام، أو أي مشروع آخر تسهم به الدولة يطلبها منه مجلس الشعب.

3 ـ نلاحظ أن قانون الجهاز نص على الحقوق التي يتمتع بها من أجل مباشرة اختصاصاته الرقابية، إلا أنه لم يتضمن الوسائل التي تمكنه من مباشرة هذه الحقوق، أو على العقوبات التي تطبق على من يعيق ممارستها،حتى أن قانون الجهاز لم يعد إعاقة ممارستها من قبيل المخالفات المالية .

4- لا يعد الجهاز المركزي للمحاسبات محكمة، فهو لا يملك السلطة بأن يصدر أحكاماً بإبراء الموظف، أو إدانته بعد قيامه بعمليات الفحص والمراجعة، كما هو الحال عليه في فرنسا ولبنان ، كما أنه لا يملك حق إصدار حكم بتحميل الموظف المخالف قيمة ما فوته على خزانة الدولة من خسارة.

ـ المقترحات:

1- من الضروري إنشاء محكمة إلى جانب الجهاز المركزي ،ومنبثقة عنه، تختص بالنظر في المخالفات المالية، وإصدار أحكاماً نهائية فيها، كما هو الحال عليه في فرنسا.

2- لا ينبغي ترك صلاحية فرض الجزاء للإدارات التي يكون العامل منتميا إليها، فقرارها لا يكون حيادياً ومتجرداً.

3- لابد من تطوير منهج المراجعة والتفتيش والحساب إلى منهج اقتراح مجالات التطوير، ومساعدة الجهات في أن تتبين حقيقة إنجازاتها ؛ لكي تعزز هذه الإنجازات، ولكي تبقى عليها.

4 ـ كان من الضروري أن ينص قانون الجهاز المركزي على الطريقة التي تنظم فيها التقارير، والمدة الزمنية التي يجب أن يقدم من خلالها كل من التقرير السنوي العام، والتقرير السنوي عن الخطة.

§-4-رقابة ديوان المحاسبة اللبناني:

ديوان المحاسبة في لبنان هو من الأجهزة التي نصت عليها المادة /87/في الدستور اللبناني الصادر عام 1926 وقد انشئ فعلياً بموجب قانون المحاسبة العمومية الصادر 1951/1/16 وقد جرى تعديلات كثيرة على قانون الديوان حتى صدور المرسوم الاشتراعي رقم /82/ تاريخ 1983/9/16 وهو قانون تنظيم الديوان الحالي حيث عدل بالمرسوم الاشتراعي رقم /5/لعام 1985 والقانون 132 و133 لعام 1992 . وقد حددت المادة الأولى من قانون الديوان طبيعة الديوان، وتعريفه ،وجاء فيها:

ديوان المحاسبة: محكمة إدارية تتولى القضاء المالي مهمته السهر على الأموال العامة في الخزينة.

ويرتبط الديوان إدارياً برئيس مجلس الوزراء، أما وظيفياً فإن الديوان يمارس صلاحيته بشكل مستقل.

وسنتناول في دراستنا لديوان المحاسبة اللبناني ثلاثة مباحث:

- أولها يتعلق بتنظيم الديوان والجهات الخاضعة لرقابته.
- وفي المبحث الثاني رقابة الديوان، الإدارية والقضائية.
- والمبحث الثالث أصول المحاكمة أمام الديوان.

المبحث الأول

تنظيم ديوان المحاسبة والجهات الخاضعة لسلطانه

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

{1} - تبعية ديوان المحاسبة ومدى استقلاله:

حددت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 118 لعام 1959 بصورة عامة ماهية الديوان ومهمته بأنه هيئة قضائية إدارية يرتبط إدارياً فقط برئيس مجلس الوزراء بعد أن كان يرتبط بموجب قانون 1954 بوزارة المالية مما أعطى الديوان نوعا من الاستقلال بالنسبة للسلطة التنفيذية ومن أجل ضمان استقلال ديوان المحاسبة طبق على قضاة الديوان نظام القضاة العدليين، ولتعزيز هذا الاستقلال أيضا منحت المادة /14/ من قانون تنظيمه صلاحيات مهمة لرئيسه بالإضافة إلى التفويض الدائم الممنوح له لممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية، فهو ينظم الإدارة الداخلية للديوان ويراسل الإدارات العامة مباشرة ،ويوزع أعمال الرقابة المسبقة واللاحقة بقرار منه بعد موافقة مجلس الديوان كما أنه يراقب عقد النفقات ،ويصفيها، ولكن هذه الاستقلالية المعطاة للديوان تبقى ناقصة.

ونلاحظ ذلك في عدة نقاط:

أ: على الصعيد الإداري ارتباط ديوان المحاسبة في لبنان إداريا برئيس مجلس الوزراء ينقص من استقلاليته عن السلطة التنفيذية، وكان يقتضي تأمين حصانته بجعله تابعا للسلطة التشريعية، ليكون مساعدا في مراقبة السلطة التنفيذية، دون أي خضوع لهذه السلطة.

ب: على صعيد تعين موظفي الديوان: يتم تعين موظفي ديوان من جميع الفئات /باستثناء القضاة/ يعنون بمرسوم من الحكومة عن طريق مجلس الخدمة المدنية وبواسطته، وعدم إعطاء الديوان صلاحية التعين المباشر لموظفيه يحد من قدرته على استكمال جهازه البشري بالشكل المناسب.

ج: على الصعيد المالي على الرغم من أن ديوان المحاسبة في لبنان يضع مشروع نفقاته ويرسل إلى وزير المالية، وفي حال تعديله يبت مجلس الوزراء فيه بعد الاستماع إلى رئيس الديوان، فإن موافقة مجلس الوزراء على التعديل لا يكفي

لتامين الاستقلالية لهذا الجهاز، وكان لابد من جعل إقراره يتم من قبل السلطة التشريعية لضمان هذه الاستقلالية .

{2}- تكوين ديوان المحاسبة اللبناني:

يتألف ديوان المحاسبة من التشكيلات التالية:

أ- رئيس الديوان.

ب- الغرف :وتتألف كل غرفة من رئيس، ومستشارين اثنين،يعاونهم مراقبون.

ج- النيابة العامة لدى الديوان.

د- الهيئات العامة: و تتألف من جميع قضاة ديوان المحاسبة وقضاة الادعاء العام، ويرأسها رئيس الديوان، ورأي الهيئة ذو طابع توجيهي، وليس إلزامي.

ه- مدققو الحسابات والموظفون الإداريون.

وسوف نبحث فيما يلي في طريقة تعين أعضاء الديوان وصلاحياتهم:

أ: رئيس الديوان :

يعين رئيس ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الأولى والثانية، أو من بين قضاة مجلس الشورى والقضاة العدليين بما يوازي الدرجة نفسها من ملاك الديوان في حال غياب رئيس الديوان يقوم يقوم مقامه رئيس الغرفة الأعلى درجة، وقد حددت /18/من قانون الديوان صلاحيات رئيسه بالإضافة إلى التفويض الدائم لممارسة الصلاحيات الإدارية والمالية،فانه ينظم الإدارة الداخلية للديوان ويراسل جميع الإدارات العامة مباشرة، ويوزع أعمال الرقابة المسبقة واللاحقة، ويتولى عقد النفقات وتصفيته.

ب: رؤساء الغرف:

يعين رئيس الغرفة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة الديوان من الدرجة الرابعة والفئة الثالثة على الأقل، وتتولى كل غرفة النظر في حسابات معينة، وتوزع أعمال الديوان بين الغرف بقرار من رئيسه بعد موافقة مجلس الديوان

ج:المستشارون:

يعين المستشارون بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة؛ على أن يكونوا من خريجي المعهد القضائي، أو بموجب مسابقة للمراقبين في الديوان من حملة الإجازة في الحقوق شرط قضائهم ست سنوات على الأقل بوظيفة مراقب.

د:المراقبون الماليين:

يعين المراقبون الماليون من خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية في المعهد الوطني للإنماء والإدارة من الحاصلين على إجازة في الحقوق والمراقبون الماليون؛ يعاونون المستشارين في تدقيق المعاملات.

ه: النيابة العامة لدى الديوان:

تمثل النيابة العامة لدى الديوان الحكومة عند ممارسة صلاحياته في الرقابة القضائية، ويعين المدعي العام وفق شروط تعين رئيس الديوان ويعين معاونو المدعي العام وفق شروط تعين المستشارين أما أبرز اختصاصات النيابة العامة فهي.

- تلقي الإعلام بالمخالفات المالية، والتحقيق فيها، والادعاء بشأنها أمام ديوان المحاسبة

-إبداء المطالعات الخطية بتقارير التفتيش المالي، ولها صلاحية تكليف هيئة التفتيش إجراء أي تحقيق، أو تفتيش تقتضيه المصلحة العامة.

-إبداء المطالعات الخطية حول تقارير المستشارين في إطالة الرقابة القضائية عندما يتعلق الأمر بإعادة النظر.

- طلب إعادة النظر في القرارات الإدارية في نطاق الرقابة المسبقة.

- طلب نقض القرارات القضائية أمام مجلس شورى الدولة.

و: مدققو الحسابات:

يعين مدققو الحسابات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة، ويتم اختيار مدقق الحسابات الأول من بين مدققي الحسابات من الدرجة الثانية، على أن يكون قد مارس وظيفة مدقق حسابات مدة خمس سنوات على الأقل، وأتم بنجاح حلقة التدريب في المعهد الوطني للإدارة والإنماء.

ز: الموظفون الإداريون في الديوان:

يعين الموظفون الإداريون في الديوان وفقاً لأحكام نظام الموظفين اللبناني بعد موافقة رئيس ديوان المحاسبة، وتطبق عليهم جميع الحقوق والواجبات المعتمدة في الملاك الإداري العام

{3}-حصانات أعضاء ديوان المحاسبة وامتيازاتهم:

يتمتع أعضاء ديوان المحاسبة اللبناني رئيسا ومستشارين وكذلك المدعي العام ومعاونه بامتيازات وحصانات مهمة تجعلهم بمأمن عن كل تأثير وبمعزل عن كل نفوذ خارجي

حيث يطبق على قضاة ديوان المحاسبة نظام القضاة العدليين كما نصت المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 لعام 1983 على ما يلي / لا ينقل الرئيس والمدعي العام والمستشارون ومعاون المدعي العام إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الديوان (وهو مؤلف من رئيس الديوان و المدعي العام فيه و القضاة الثلاثة الأعلى رتبة فيه) ولا يعزلون إلا بقرار من المحكمة التأديبية.

ويحال القاضي على المحكمة التأديبية بقرار من مجلس الديوان بناء على اقتراح رئيس الديوان ويحال رئيس الديوان والمدعي العام بقرار من المجلس نفسه مضافا إليه مفوض الحكومة لدى مجلس الشورى ونائب رئيس هذا المجلس وذلك بناء على اقتراح الوزير المختص.

وتتألف المحكمة التأديبية من كبار قضاة في محكمة التمييز ومجلس الشورى والقضاة العدليين وقد حددت المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 5 لعام 1985 كيفية تشكيل هذه المحكمة التأديبية

{4}- الهيئات التي تخضع لرقابة الديوان:

تخضع لرقابة ديوان المحاسبة إدارات البلديات الكبرى والبلديات؛ التي تخضعها الحكومة لرقابتها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للدولة، وهيئات المراقبة التي تمثل الدولة والمؤسسات التي تضمن الدولة لها حداً من الربح والمؤسسات وسائر الهيئات؛ التي لها علاقة مالية بالدولة، وقد حدد القانون رقم 132لعام 1992 والمرسوم الاشتراعي رقم 82 لعام 1983 الجهات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وهي كما يلي:

-إدارات الدولة.

-البلديات الكبرى والبلديات التي تخضع لرقابة الديوان بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء

-المؤسسات العامة التابعة للدولة، والتابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة .

-هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها، أو المؤسسات التي لها حد من الربح

-- المؤسسات والجمعيات والشركات والهيئات التابعة للدولة أو البلديات، أو التي لها علاقات مالية بها عن طريق المساهمة، أو المساعدة، أو التسليف.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

المبحث الثاني
اختصاصات ديوان المحاسبة اللبناني

إن لديوان المحاسبة اللبناني وظيفتين، وظيفة إدارية، ووظيفة قضائية، فالوظيفة الإدارية يمارسها برقابته المسبقة، وبرقابته المؤخرة والوظيفة القضائية يمارسها برقابته على الموظفين، وفيما يلي سنتحدث عن مختلف هذه الرقابات :

{1}- الرقابة الإدارية المسبقة:

تهدف هذه الرقابة إلى التثبت من صحة المعاملات ، وانطباقها على الموازنة، وإحكام القوانين والأنظمة وعدّت المادة 33 من قانون الديوان أن كل معاملة لم تجر عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ، وإلا وقع تحت طائلة المسؤولية، وتخضع للرقابة الإدارية المسبقة عد من المعاملات المحددة في القانون على سبيل الحصر، وهي:

أ: تخضع للرقابة الإدارية المسبقة فيما يخص الواردات المعاملات التالية:

-معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية.

-معاملات بيع العقارات عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية.

ب: تخضع للرقابة الإدارية المسبقة فيما يخص النفقات المعاملات التالية:

-صفقات اللوازم والأشغال التي تفوق قيمتها خمساً وسبعين ليرة لبنانية.

- معاملات المنح والمساعدات عندما تفوق القيمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

- صفقات الخدمات والمساهمة التي تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية.

- المصالحات الودية على دعاوي أو خلافات ؛ إذا كانت قيمتها تفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المشرع اللبناني قيد ديوان المحاسبة بمهل محددة، يجب عليه من خلالها الفصل في المعاملة التي ينظر فيها، فإذا انتهت المدة أصبح من حق الإدارة أن تبادر إلى طلب استرداد المعاملة وعلى الديوان أن يرد المعاملة، ويصرف النظر عن رقابته ،أما إذا جاء رد الديوان مخالفا بعدم الموافقة، فإنه يحق للإدارة المختصة أن تعرض الخلاف على مجلس الوزراء الذي يبت فيه بقرار معلل.

وبالتالي نجد أن رقابة الديوان المسبقة لا تعد تدخلاً في إصدار القرار بل شرط من شروط نفاذه، وبوسع الإدارة أن ترجع عن قرارها بعد موافقة الديوان، وقبل التوقيع، وهذا ما أشارت إليه المادة 33 من قانون الديوان عندما نصت على أن رقابة الديوان هي من المعاملات الجوهرية.

نجد من خلال بحثنا أن رقابة الديوان الإدارية المسبقة تساعد في منع الوقوع في الأخطاء والمخالفات المالية، وبالتالي حفظ الأموال العامة،وصيانتها،وهي مهمة الديوان الأساسية.

{2}- الرقابة الإدارية المؤخرة:

حددت المادة 45 من قانون الديوان الغاية من هذه الرقابة بأنها تقدير المعاملات المالية، ونتائجها العامة، من حيث عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات، وبنتيجة هذه الرقابة يضع الديوان تقارير خاصة، وتقرير سنوي يضمنها ملاحظاته بالإضافة إلى بيانات المطابقة التي يقدمها سنويا وسنتناول البحث في هذه التقارير إلي يرفقها الديوان، والتي نصت عليها المواد من 46 إلى 54 من قانون ديوان المحاسبة، وهي:

أ التقارير الخاصة:

يضع الديوان كلما رأى لزوماً تقارير خاصة يبدى من خلالها ملاحظاته وتوصياته، ويرفعها إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو إلى الإدارات العامة

ب ـ التقرير السنوي :

ينظم الديوان في نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها، وذلك تنفيذاً لمهمته في السهر على إدارة الأموال العامة بعد إقرار الهيئة العامة للديوان للتقرير السنوي، يبلغ إلى كل الوزارات والإدارات لتقدير أجوبتها، وبعد تقدير هذه الأجوبة يقوم الديوان بالتعليق على هذه الأجوبة ويضم التعليق والأجوبة إلى التقارير السنوي حيث يقوم رئيس الديوان بتقديم التقرير بصيغة النهائية إلى رئيس الجمهورية، ويبلغ نسخاً منه إلى مجلس النواب، ومجلس الخدمة المدنية، وإدارة التفتيش المركزي .

ج- بياناتً المطابقة :

يصدر اتقدم نجد كل سنه بياناً لمطابقة الحسابات الإدارية للسنة المالية، وكذلك بياناً بمطابقة حساب الموازية العامة، وقد حددت المادة 54 من قانون ديوان المحاسبة الجهات التي تبلغ لها بيانات المطابقة، وهي رئيس مجلس النواب ووزير المالية والهيئات العامة والمرجع المختص بالتصديق على قطع حسابات الموازية إذا كانت حسابات الموازنة خاضعة للتصديق؛ من مرجع غير السلطة التشريعية .

ومما تقدم نجد أن بيانات المطابقة تشكل خلاصة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات، وتسهيل إجراء الرقابة التشريعية عليها، وهي ضرورية لتصديق قانون قطع حساب الموازنة

ومن خلال دراسة الرقابة الإدارية اللاحقة نجد أنها تعطي الديوان صلاحيات واسعة في مجال تقويم أداء الإدارات، والهيئات الخاصة لرقابته، وعلى أساس هذا التقويم والاقتراحات والملاحظات التي يوجهها يمكن أن يساهم الديوان بصورة فعالة في تصويب الأخطاء، وتحسين أداء هذه الإدارات والهيئات العامة .

{3}- رقابة الديوان القضائية على الحسابات.

أ - رقابة الديوان القضائية على الحسابات :

- تهدف هذه الرقابة إلى الحكم في صحة حسابات المحتسبين، وأي شخص يتدخل في إدارة الأموال العامة، وتتناول الرقابة القضائية النقاط التالية:

- فيما يتعلق بالواردات:

أ-صحة المستندات التي جرى التحصيل عليها.

ب-صحة التحصيل، وانطباقه على قوانين الجباية.

ج توريد المبالغ المحصلة إلى الصناديق العامة.

- فيما يتعلق بالنفقات:

أ-صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها، وانطباق المعاملة على الأنظمة .

ب-وجود الأوراق المثبتة للنفقة.

- فيما يتعلق بأموال الخزينة:

- صحة معاملات القبض أو الدفع، وانطباقها على الأمر الصادرة عن الجهة الصالحة .

- فيما يتعلق بالمواد:

- صحة استلام المواد، وحفظها، وتسليمها، وصحة تنظيم بيانات الجرد .

- فيما يتعلق بالحسابات:

أ -الحسابات التي قدمها المحتسبون، وانطباقها على القانون.

ب-انطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة.

ب - إرسال الحسابات:

أوجبت المادة 81 من قانون الديوان على موظفي الإدارات والمؤسسات العامة والباديات الخاضعة للرقابة ديوان المحاسبة أن يرسلوا حساباتهم إلى الديوان؛ وفقاً للنظام خاص يوضع بالاتفاق بين الديوان وزارة المالية، ويحق لرئيس الديوان أن يطلب من الإدارات المختصة جميع الحسابات، و الإيضاحات التي يستلزم الرقابة وإذا تأخر الموظف عن تقديم الحسابات والمعلومات والمستندات المطلوبة يحق لديوان أن يكلف خبيراً، بجمعها ،وتقديمها

ج - تدقيق الحسابات :

رابعاً- قراراتاسبة بتدقيقاته بالاستناد إلى الحسابات والجداول والمستندات المقدمة إليه، ويهدف التدقيق إلى التأكد من قانونية النفقة وصحة معاملاتها في جميع مراحلها، وإلى تثبيت من أن المحتسب قام بالتحصيل المطلوب وأنه لم يدفع من صندوقه إلا النفقات التي تأكد من قانونيتها وصحة عقدها وتصفيتها وصرفها،وعلى الأخص وجود تأشيرة مراقب عقد النفقات والتوقيع، أو الصرف.

ويتولى مهمة تدقيق الحسابات القاضي المختص يساعد في ذلك مراقب، أو أكثر ويتجه التدقيق في الحسابات يضع القاضي تقريراً يبن فيه عناصر الحساب وصحته والنواقص في حال وجودها، وبعد ذلك تحال الأوراق إلى المدعي العام في الديوان لإبداء مطالعته، ثم تجري هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين تصفية الحسابات وتحريرها بالاستناد إلى الوثائق المبرزة، وتقرير القاضي، ومطالعة المدعي العام لدى الديوان

د- قرارات الديوان :

بعد أن يصفي الديوان حسابات المحتسبين، ويحررها؛ يبت فيها بأغلبيته الأصوات بقرارات مؤقتة وقرارات نهائية

- القرارات المؤقتة تتحد هذه القرارات في حال وجود مأخذ على المحتسب كأن تكون ثمة إيرادات لم يبرز المحتسب عدم تحصيلها كما تبين هذه القرارات

المأخذ على الحسابات ووجوب رد المحتسب عليها خلال مهلة محددة؛ فإذا تقدم المحتسب برده أعيدت المعاملات للدراسة في ضوء جواب المحتسب والأوراق المقدمة، وإذا لم يتقدم المحتسب بجوابه وجب على الديوان النظر بالقضية وفقاً للحالة المعروضة فيها .

ـ القرارات النهائية، وهي القرارات التي تنفذ استناد للقرارات المؤقتة، وعلى أثر تقرير جواب المحتسب والأوراق المطلوبة منه، أو عندما لا يتقدم المحتسب بأي جواب ضمن المهلة المعددة بالقرار المؤقت، وتبلغ القرارات النهائية إلى صاحب العلاقة والمدعي العام لدى الديوان، وإلى الوزراء، أو الإدارة المختصة ويتضمن القرار النهائي، إما براءة ذمة المحتسب أو اعتبار المحتسب مشغول الذمة.

وتبلغ القرارات النهائية إلى وزارة المالية، لتنفيذها وفق الأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة .

-{4} رقابة الديوان القضائية على الموظفين:

أـ الأشخاص الذين يخضعون لأحكام هذه الرقابة :

وهي المادة 60 كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وكل من يقوم بأعمال القبض والدفع لحساب الخزينة، أو لصالحها، أو يمسك حساباتها من غير الموظفين وكذلك كل من يتدخل في إدارة هذه الأموال أو يتدخل في الأعمال والعمليات المشار إليها، سواء بإجراء الإعمال التحضيرية لها، أو مراقبتها، أو التصديق عليها، ويعد يحكم الموظف في تطبيق أحكام هذه الرقابة كل شخص من غير الموظفين عهد إليه إدارة الأموال العمومية، ولا يخضع لهذه لرقابة الوزراء الذين يوجب القانون على الديوان في حال ثبوت ارتكابهم مخالفة إحاطة مجلس النواب علماً بها لمحاسبتهم ضمن نطاق مسؤوليتهم السياسية، وتهدف هذه الرقابة إلى التثبيت من صحة إعمال الإدارة، واستعمال الأموال العمومية، وانطباق استعمالها على الأحكام والقواعد المرعية لها، وإلى معاقبة القائمين بها عند وجود المخالفات والتجاوزات في استعمالها .

ب ـ المخالفات التي تخضع لأحكام هذه الرقابة :

نصت المادة 60 من قانون تنظيم الديوان على هذه المخالفات، وهي :

ـ عقد نفقه خلافاً لأحكام القانون أو النظام .

ـ عقد نفقه دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات .

ـ إهمال عرض أحد المعاملات على رقابة الديوان المسبقة، أو وضع المعاملة موضع التنفيذ دون التنفيذ بالشروط الواردة في قرار الديوان المتخذ بشأنها .

ـ عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل ديوان المحاسبة أو مراقب عقد النفقات.

ـ إساءة قيد إحدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات .

ـ إكساب، أو محاولة إكساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع .

ـ ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال،من شأنه إيقاع الضرورة بالأموال العامة،أو أموال الخزينة .

ـ التأخر عن إيداع ديوان المحاسبة، أو النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات و الإيضاحات المطلوبة ضمن المهل الممددة في القوانين الأنظمة .

ـ مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة، أو استعمال الأموال العامة، أو أموال الخزينة .

ـ تنفيذ أمر مخالف للقانون وارد عن غير الطريق الرئيس التسلسلي .

بالإضافة إلى هذه المخالفات يراقب الديوان قانونية تعيين الموظفين أيضاً.

ج- محاكمة الموظفين أمام ديوان المحاسبة:

-ينظر ديوان المحاسبة في المخالفة عفواً أو بناء على طلب المدعي العام لديه، أو وزير المالية، أو الإدارة المختصة، أو هيئة التفتيش المركزي .

-أما إجراءات المحاكمة فهي مماثلة للإجراءات المطبقة في الرقابة القضائية على الحسابات، وينظر في القضية هيئة بصفة محكمة تتألف من رئيس ومستشارين.

وديوان المحاسبة اللبناني معتمد في إصدار أحكامه على قاعدة (القرار المزدوج) الذي يعطي الحق للموظف أو المحتسب في إبداء رأيه في القرار المؤقت، أو في استكمال النقص في الصندوق، وهذا النظام يتماثل مع النظام المعتمد في محكمة المحاسبات الفرنسية .

د ـ العقوبات التي يحكم بها الديوان :

يحكم الديوان على الموظف الذي ارتكب أو ساهم في ارتكاب أحد المخالفات المنصوص عليها في المادة 60 من قانون الديوان بالغرامة بين 150 ألف إلى مليون ونصف ليرة لبنانية، ويفرض الديوان غرامة إضافية إذا تبين أن هذه المخالفة قد ألحقت ضرراً، أو خسارة بالأموال العامة، أو بالأموال المودعة في الخزينة .

وتجدر الإشارة إلى أن الغرامات التي يمكن أن تقضي بها ديوان المحاسبة لا تحول دون الالتزامات المدينة، والعقوبات الجزائية التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة.

وللديوان أن يوصي إلى إدارة التفتيش المركزي التي تعود لها، كما للإدارة المختصة أن تطلب حالة الموظف على القضاء،وتقدير حالته على المحكمة التأديبية العامة، ويعفى الموظف في ثلاث حالات نصت عليها المادة 62 من قانون الديوان، وهي :

ـ إذا تم الرجوع عن العمل المؤدي إلى المخالفة قبل وصفه في التنفيذ

ـ إذا تبين من التحقيق أن المخالفة ارتكبت تنفيذاً لأمر خطي تلقاه الموظف من رئيسه المباشر.

ـ إذا تبين للديوان أنه كان من المستحيل على الموظف أن يكون عالماً بالمخالفة وقت ارتكابها، أو أن الموظف ارتكبت المخالفة من أجل حسن تسير المصلحة العامة، أو بغاية تلافي ضرر أكيد قد يلحق بها

وبالإضافة إلى حالات الإعطاء هذه، فقد أعطت الفقرة الرابعة من المادة 62 الحق للديوان إذا حكم بالغرامة وقف تنفيذ إذا ثبت حسن نية المحكوم عليه، على أن لا يستفيد المحكوم عليه من وقف التنفيذ أكثر من مرة واحدة خلال السنة المالية الواحدة،وتسقط الملاحقة على المحاكمة و تتلاشى بوفاة الموظف المسؤول عنها، أو مرور خمس سنوات على تاريخ ارتكابها إذا كانت المخالفة ظاهرة، أو خمس سنوات من تاريخ كشفها إذا كانت مخفيه .

المبحث الثالث
أصول المحاكمة أمام ديوان المحاسبة اللبناني

سنتناول في هذه المبحث خصائص إجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة، وأصول الطعن بقرارات الديوان بطريقة إعادة النظر، وبطريق الطعن .

{1}- خصائص إجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة:

تتصف إجراءات أمام ديوان المحاسبة بما يلي :

ـ أنها إجراءات استقصائية، أي أن قاضي الديوان له صلاحيات مطلقة في تحديد إجراءات المحاكمة، ومباشرة التحقيق، والمحكمة من تلقاء نفسه دون ادعاء

ـ أنها إجراءات سرية فا لتحقيقات والمناقشة والمداولة التي تتم في غرفة المذاكرة تكون سرية، ولا يتصف بالعلانية إلا الحكم الصادر لموجب القرار النهائي

ـ أنها إجراءات كتابية / حظية/ حيث إن المعاملات والحسابات التي تعرض على الديوان تكون مؤيدة بمستندات ثبوتية، كما أن إجراءات القاضي المحقق والنيابة العامة وغرفة المحكمة جميعها خطية، ودفوع الموظف أو المحتسبين تكون خطية أيضاً عند تقديمها في المهلة المحددة

ـ أنها أصول وجاهية تؤمن وجاهية المحاكمة لدي الديوان؛ بما يعرف بقاعدة القرار المزدوج التي تؤمن احترام حق الدفاع لدى الموظف المنسوب إليه المخالفة

ـ الإعفاء من تعيين محامٍ : إن الاستعانة بمحامٍ أمر اختياري وفقاً لنص المادة /77/ من قانون الديوان، ولا يعد ممثلاً قانونياً للموظف رئيس الإدارة التي ينتمي إليها .

ـ عدم وجود رسوم محاكمة على المتقاضين أمام ديوان المحاسبة؛ باستثناء ما نصت عليه المادة 77من قانون الديوان بخصوص تقديم طلب إعادة النظر .

{2}- الطعن بقرارات ديوان المحاسبة بطريقة إعادة النظر:

ـ الغاية من إعادة النظر هي العدول عن القرار النهائي لوجود خطأ في القرار لم يكن من الممكن للمحكمة معرفته عند إصدارها الحكم، ويمكن إعادة النظر في القرار أمام الديوان إذا تبين وجود خطأ، أو إغفال، أو قيد مكرر، أو إذا ظهرت مستندات، أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار .

ـ وتجري إعادة النظر بناء على طلب المدعي العام، أو وزير المالية، أو المحتسب، أو الموظف المختص، أو الإدارة، أو الهيئة ذات العلاقة .

ـ ويقدم طلب إعادة النظر من قبل المحتسب، أو الموظف خلال مدة شهرين من ظهور السبب المبرر له، و يقبل طلب إعادة النظر بعد تأدية تأمين قدره عشرة آلاف ليرة لبنانية،تدفع لقاء إيصال في الخزينة اللبنانية، ويصادر هذا التأمين كإيراد للخزينة إذا رد طلب إعادة النظر شكلاً أو أساساً،ويعاد إلى الموظف أو المحتسب في باقي الحالات .

ـ ويحول تقديم طلب إعادة النظر دون تنفيذ القرار المطعون فيه، إلا أنه يمكن للديوان أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب المحتسب أو الموظف إذا تبين أن التنفيذ يلحق ضرراً بليغاً ،وأن طلب إعادة النظر مرتكز إلى أسباب جدية، وتنظر في طلب إعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرارات المطعون فيه .

{3}ـ الطعن بقرارات ديوان المحاسبة بطريق النقص :

أجاز قانون ديوان المحاسبة الطعن بقرارات الديوان بطريق النقض، وهو الطريق الثاني من طرق المراجعة ضد قرارات الديوان القضائية النهائية، ويكون أمام مجلس شورى الدولة بناء على أحد الأسباب التالية :

- عدم الصلاحية .
- مخالفة أصول المحاكمة .
- مخالفة القوانين والأنظمة .

يقدم طلب النقض خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، ويقدم طلب النقض من كل من :

- المدعي العام لدى ديوان المحاسبة .
- وزير المالية لصالح الخزينة .
- الموظف أو المحتسب المختص.
- الإدارة أو الهيئة ذات العلاقة.

وإذا تم نقض القرار النهائي الصادر عن ديوان المحاسبة؛ كان على الديوان أن يتقيد بقرار مجلس شورى الدولة .

الخاتمة :

في ختام بحثنا لديوان المحاسبة اللبناني نجد أن المشرع اللبناني أوجد نظاماً متقدماً في الرقابة الإدارية والقضائية كما أن المشرع كان مرناً في إدخال تعديلات على قانون الديوان في شأنها تحسين وتطوير عمل الديوان، حيث خضع قانون

تنظيم الديوان منذ إحداثه وحتى تاريخه لمجموعة تعديلات تبعاً للحاجة والتطوير الاقتصادية والإدارية والمالية، وبرأينا أن ديوان المحاسبة اللبناني تميز بممارسة رقابة إدارية مسبقة على عمليات إنفاق وتحصيل الأموال العامة، وبالتالي منع المخالفات والأخطاء قبل وقوعها، كما أن رقابة الديوان تمتد إلى معظم الأموال العامة وأي شخص يتدخل في قبض هذه الأموال أو دفعها، ولو لم له صفة قانونية، كما أن المشروع اللبناني أحاط قضاة الديوان بالحصانة التي تكفل القيام بمهامهم بعيداً عن أي تدخل من السلطة التنفيذية، إلا أننا من خلال دراستنا لديوان المحاسبة في لبنان نجد مأخذاً عليه أنه لا يملك صلاحيات كاملة في إجراءات التعيين لموظفيه، حيث إن الأمر في ذلك يعود إلى رئاسة مجلس الوزراء .



بعض النماذج التقويمية للمسائل:

المسائل الخاصة بأسلوب القطع والإتمام

المسألة الأولى:

قامت الدولة بفرض مبلغ {500000} كضريبة على أرباح السيد صلاح نتيجة تحقيقه أرباحاً ناتجة عن استثمار عام 2006 , لكن المســــــــــــتثمر لم يتمكن من دفعها إلا في 27-3-2007 , فسجلت في موازنة الدولة العامة لحساب عام 2007 .

المطلوب:

1-ما هو الأسلوب المعتمد من قبل الدولة في تسجيل قيمة الضريبة ؟ولماذا؟

2-هل يختلف الحال إذا تم تسجيل قيمة الضريبة لحساب (2007)؟ ولماذا؟

المسألة الثانية:

قامت الدولة بفرض مبلغ (300) ألف ل.س كضريبة أرباح تجارية على السيد بلال حجازي نتيجة تحقيقه أرباحاً ناتجة عن استثماراته عن عام (2005) لكن المستثمر لم يتمكن من دفعها لخزينة الدولة إلا في 2006/02/29 فسجلت في موازنة الدولة العامة لحساب عام (2006).

المطلوب:

1- ما هو الأسلوب المعتمد من قبل الدولة في تسجيل قيمة الضريبة؟ ولماذا؟

2- هل يختلف الحال إذا تم تسجيل قيمة الضريبة لحساب (2005) ولماذا؟

المسألة الثالثة:

كانت الاعتمادات المخصصة لبناء في كلية الحقوق في موازنة الدولة العامة لعام (2005) 100 مليون ليرة سورية. وقام وزير التعليم العالي بالتعاقد مع الشركة الإنشائية للأبنية بمبلغ قدره (500) مليون ليرة سورية. على أن يتم المشروع خلال خمس سنوات من تاريخ التعاقد.

المطلوب:

1- هل يُعَدُّ هذا التعاقد صحيحاً؟ ولماذا؟

2- كيف يتم تصديق هذا العقد؟ ومن هي الجهة التي تقوم بالتصديق؟
3- ما اسم الاعتماد المخصص لهذا المشروع؟

المسألة الرابعة:

قامت الدولة بتخصيص مبلغ (600) مليون لتنفيذ مشروع بناء محطة كهرباء في محافظة دير الزور في موازنتها لسنوية.....غير أن تكلفة المشروع (3)مليارات، والمدة هي خمس سنوات.

المطلوب:

1- هل تستطيع الدولة تنفيذ المشروع من موازنتها السنوية ولماذا؟
2- ماذا يسمى الاعتماد الجديد؟
3- ماهو الحال إذا لم تصدق السلطة التشريعية على الموازنة بشكل نهائي في 31-12 من السنة؟

مسألة الخامسة:

بلغت نفقات تسجيل طلاب الحقوق في جامعة دمشق /160/ مليون ل.س، كما بلغت إيرادات كلية الحقوق من رسوم تسجيل هؤلاء الطلاب /380/ مليون ل.س،

والمطلوب:

1) كيف نسجل هذه العمليات إذا اعتمدنا على مبدأ شمول الموازنة؟
2) هل يختلف الأمر إذا طبقنا مبدأ الصوافي؟ ولماذا؟

المسائل الخاصة بعقد نفقة

المسألة الأولى:

- قام السيد وزير الصناعة بصرف الأموال اللازمة لبناء مصنع أسمنت في محافظة درعا، وذلك من الأموال المخصصة لرواتب الموظفين ....

المطلوب:

1- هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟
2- ما هو الإجراء القانوني الذي يتوجب على المحاسب القيام به لضمان صرف

النفقة عادةً؟

4- ما هو الحال إذا كانت مخصصات بناء مصنع الأسمنت {5} مليون لعام {2008} وقام الوزير بتوقيع العقد لتنفيذ مشروع بناء المصنع خلال {5} سنوات؟

المسألة الثانية:

قام السيد وزير النفط والثروة المعدنية بتعيين عدد من العاملين نتيجة المسابقة على حساب المشروعات الاستثمارية في الوزارة....

المطلوب:

1- هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟

2- ما هو الإجراء القانوني الذي يتوجب على المحاسب القيام به لصرف النفقة؟

3- ما هو الحال في صدور العقد من جهة غير مختصة؟

المسألة الثالثة:

- قام السيد عميد كلية الشريعة بتعيين عدد من الوكلاء لمدة محددة لا تتجاوز {6} أشهر ثم باشروا العمل...

- المطلوب:

1- هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟

2- إذا اعتبرنا هذا العقد هو عقد نفقة ؟ما نوع هذا العقد؟

3- إذا وجد الاعتماد في الموازنة؟ هل يعني القيام بتنفيذها.ولماذا؟

4- هل يستطيع الموظف التنفيذي أن يؤخر النفقة, أو أن يمتنع عن تنفيذها؟ ومتى؟

5- إذا قام الوزير المختص بإجبار المحاسب، وآمر الصرف بتنفيذ النفقة، فما هو المطلوب من المحاسب في هذه الحالة؟

مسألة الرابعة:

- قام عميد كلية الشريعة بتعيين سائق له، وباشر السائق العمل المسند إليه فعلاً.

المطلوب:

1- هل يعد هذا العمل عقد نفقة ولماذا؟

2- ما هو الحال إذا أصدر العقد وزير التعليم العالي؟

3- ما هو نوع هذا العقد

المسألة الخامسة :

- قام السيد وزير الإسكان والتعمير بالتعاقد على شراء حواسب للوزارة من الأموال

المخصصة للقيام بالمشروعات الاستثمارية.

المطلوب:

1) – هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟

2) – ما هو الإجراء القانوني الذي يتوجب على المحاسب القيام به لصرف الاعتماد عادة؟.

3) – ما هي الحال إذا كانت مخصصات المشاريع الاستثمارية /30/ مليون ل.س في الموازنة السنوية، وقام وزير الإسكان بتوقيع عقد لتنفيذ المشروعات الاستثمارية خلال خمس سنوات بقيمة /150/ مليون ل.س؟

المسألة السادسة:

- قام السيد وزير الصناعة بالتعاقد على استيراد خيوط نسيجية من القطاع الخاص لعام /2003/ بمبلغ /500/ مليون ليرة سورية، دون أن يكون هناك اعتماد في موازنة العام المذكور لشراء الخيوط.

المطلوب:

1- ما هو حكم عقد النفقة.

2- هل يختلف الأمر إذا كان هناك الاعتماد المخصص في الموازنة لشراء الخيوط /180/ مليون ليرة سورية فقط؟

المسألة السابعة:

- قام السيد عميد كلية الشريعة الإسلامية بجامعة دمشق بتعيين السيد علي سائقاً للكلية بتاريخ (2003/1/2) وقد باشر السائق عمله اعتباراً من التاريخ المذكور بشكل فعلي، وقام بالفعل المسند إليه.

المطلوب:

- هل يستحق السيد علي الراتب لقاء قيامه بالعمل المسند إليه ؟ولماذا؟

المسألة الثامنة:

- قام السيد وزير الثقافة بتعيين عدد من الموظفين نتيجة نجاحهم في المسابقة على حساب الأموال المخصصة للرواتب والأجور.

المطلوب:

1- هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟

2- ما هو نوع عقد النفقة؟

3- هل يختلف الحال إذا كان عقد النفقة مخصصاً لتنفيذ مشروع معين؟

المسألة التاسعة:

- قام وزير الزراعة والإصلاح الزراعي بصرف الأموال اللازمة لاستصلاح الأراضي وبناء سد تخزيني لتغذيتها واستثمارها في محافظة ريف دمشق وذلك من الأموال المخصصة لرواتب الموظفين في الوزارة.

المطلوب:

1)- هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟

2)- ما هو الإجراء القانوني الذي يتوجب على المحاسب القيام به لضمان صرف النفقة بشكل قانوني؟

3)- ما هي الحال إذا كانت مخصصات بناء السدود في الموازنة السنوية للوزارة /5/ مليون ليرة سورية وقام الوزير بتوقيع عقد لتنفيذ مشروع بناء سدود تخزينية خلال /5/ سنوات بقيمة /20/ مليون ليرة سورية.؟

المسألة العاشرة:...

قام وزير الزراعة والإصلاح الزراعي بصرف الأموال اللازمة لاستصلاح الأراضي وبناء سد تخزيني في محافظة طرطوس , وذلك من الأموال المخصصة لصيانة الآليات والمركبات.

والمطلوب:

1- هل يعد هذا العمل عقد نفقة ؟ ولماذا ؟

2- ما هو الإجراء القانوني الذي يتوجب على المحاسب القيام به لضمان صرف النفقة بشكل قانوني؟

3- ما هو الفرق بين عقد النفقة دون اعتماد أو تجاوز الاعتماد، وحالة عقد النفقة من جهة غير مختصة؟

المسألة الحادية عشرة:

- طالبت إحدى الجهات العامة التحقيق مع عدد من موظفيها متهمةً إياهم بجرائم تمس النزاهة، وذلك بمناسبة قيامهم بعملهم.

والمطلوب:

س1: من هي الجهة صاحبة الصلاحية في التحقيق؟

س2: إذا ثبتت صحة التهمة المنسوبة لهؤلاء الموظفين ما هو الإجراء القانوني الذي يجب أن تتخذه؟ ولماذا؟

س3: هل تستطيع هذه الجهة التدخل في الدعاوى الاقتصادية؟ ولماذا؟

س4: هل هناك أي علاقة بين هذه الجهة ومجلس الشعب السوري؟

س5: هل تستطيع هذه الجهة التحقيق في قضايا الكسب غير المشروع؟ وكيف يتم ذلك؟

س6: هل تعد رقابة هذه الجهة قضائية؟ ولماذا؟

س7: إذا كان الجرم من الجرائم التي يطالها قانون العقوبات، ما هو الإجراء الذي يتوجب على هذه الجهة القيام به؟

س8: ما هي المهلة القانونية التي أعطيت للإدارة المعنية لتنفيذ طلبات هذه الجهة؟

س9: ما هو الإجراء القانوني الذي يجب أن تتخذه هذه الجهة في حال عدم موافاتها بالمستندات والوثائق المطلوبة في المواعيد المحددة؟

س10: ما هي الحال إذا كانت الجهة العامة التي امتنعت عن التنفيذ هي الوزير، أو المحافظ، أو من في حكمهم؟

س11: هل يستطيع العامل الذي تم معاقبته الاعتراض على العقوبة؟

س12: هل تحقق هذه الجهة في القضية إذا كانت منظورة أمام القضاء الإداري؟

المسألة الثانية عشر:

قام وزير الكهرباء بالتعاقد مع الشركات الروسية على بناء محطات توليد كهربائية لمدينة دمشق بمبلغ 35 مليار ل.س، على أن يتم التنفيذ خلال 5 سنوات، وتبين فيما بعد أن الاعتماد المفتوح للقيام بمثل هذه المشاريع في الموازنة العامة السنوية هو 7 مليار ل.س .

والمطلوب:

س1 ـ هل يعد هذا العمل عقد نفقة؟ ولماذا؟

س2 ـ ما هو الإجراء القانوني الذي يجب أن يقوم به المحاسب؟

س3 ـ ماذا يسمى المبلغ المخصص في الموازنة؟

س4 ـ كيف يتم التعاقد في هذه الحالة؟

س5 ـ هل يختلف الأمر إذا كان القائم بالتعاقد هو مدير كهرباء دمشق؟

مسائل تطبيقية على محكمة ديوان المحاسبات:

المسألة الأولى:

- أثناء عرض حسابات أحد الصناديق أمام المحكمة المختصة تبين من التقرير المقدم من المكلف لحفظ هذه الحسابات أن هناك عجزاً في الصندوق ومخالفة في بعض عمليات هذا الصندوق، والمطلوب:

1- ما هي المحكمة المختصة بإصدار الحكم.

2- ما هو الحكم فيما لو أن الحكم صدر خطأ، وذلك لأسباب لم يطلع عليها القضاء عندما أصدر الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة؟

3- ما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة؟

4- ما هو المطلوب في هذه الحالة؟

5- إذا ظهر للمحكمة أن المبررات غير كافية وأن هناك مخالفة في القانون، ما هو الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب في هذه الحالة؟ وأمام أي محكمة؟

6- ما هي المهلة القانونية لإيداع الطلب في المحكمة؟

المسألة الثانية :

- أثناء عرض حسابات أحد الصناديق أمام المحكمة لفحصه تبين من التقرير المقدم من المكلف بفحص هذه الحسابات أنه لا يوجد أي إسقاط أو مخالفة للحساب المعروض للحكم على المحاسب. **MAM**

والمطلوب:

1- ما هي المحكمة المختصة بإصدار الحكم؟
2- ما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة؟
3- ما هو الحكم إذا تبين نتيجة التحقيق والفحص أن هناك عجزاً، أو إسقاطاً ،أو مخالفة في بعض العمليات؟
4- إذا ظهر أن هناك عيباً في الإجراءات الشكلية في القرار الصادر عن المحكمة.
- فما هو الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب؟ وأمام أي جهة؟
5- ما هي المهلة القانونية لإيداع الطلب في المحكمة؟

المسألة الثالثة:

- أثناء فحص حسابات أحد الصناديق في لبنان تبين أن الأوراق الثبوتية والمستندات غير كافية لتبرير دفع النفقات، وتنزيلها في ذمته، وأن هناك ثمة واردات لم يبين المحاسب عدم تحصيلها.

المطلوب:

1- ما هي المحكمة المختصة بإصدار القرار؟
2- ما هو نوع القرار الذي يجب أن تصدره هذه الجهة؟
3- هل يختلف الأمر إذا قدم المحاسب الأوراق المطلوبة منه؟
4- ما هي الإجراءات التي تقوم بها هذه الجهة بعد صدور القرار؟
-5- إذا كان المحاسب بريء الذمة، وانقطع عن وظيفته، ما هو الحكم الذي يجب أن يصدره الديوان؟
-6- ما هي الحال إذا كانت ذمته مشغولة؟
7- في حال ارتكاب الموظف أو مساهمته في مخالفة. هل تستطيع هذه الجهة فرض عقوبة معينة؟ ما هي هذه العقوبة؟
8-- هل هذه العقوبة تعفي الموظف من الالتزامات المدنية والعقوبات الجزائية؟
9- ما هي الطريقة التي يجب أن يسلكها المحاسب إذا تبين من تدقيق المعاملة أنه ثمة خطأ، وأن مستندات جديدة ظهرت لدى الديوان من شأنها تبديل وجهته؟ وأمام أي جهة؟
10- إذا تبين أن هناك مخالفة في أصول المحاكمة ما هو الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب؟ وأمام أي جهة؟
-11- ما هي المهلة القانونية التي يجب خلالها تقديم الطعن؟

12- من يتولى الرقابة الإدارية المسبقة لبعض المشروعات والمعاملات التي تتعلق بواردات الدولة أو البلديات، بالمعاملات التي لا تفوق قيمتها /200/ ألف ليرة لبنانية؟
13- هل يختلف الحال إذا كانت قيمة المعاملة تفوق (200) ألف ليرة لبنانية؟
14-- ما هو الإجراء الذي أوجبه القانون على الإدارة المختصة؟
15- ما هي المهلة التي أعطيت للديوان لإبداء رأيه بالمعاملات؟

المسألة الرابعة:

- أثناء عرض حسابات أحد الصناديق أمام المحكمة المختصة تبين من التقرير المقدم من المكلف بفحص هذه الحسابات أنه لا يوجد أي إسقاط، أو مخالفة في الحساب المعروض أمام المحكمة.

والمطلوب:

1- ما هي المحكمة المختصة بإصدار الحكم على حسابات المحاسب؟
2- ما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة هنا؟
3- ما هو الحكم إذا تبين من التحقيق والفحص أن هناك عجز في الصندوق أو مخالفة في بعض العمليات الحسابية؟
4- إذا ظهر أن هناك عيب في الإجراءات الشكلية في الحكم الصادر على المحاسب ما هو الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب؟ وأمام أي جهة؟
5- ما هي المهلة القانونية لإيداع الطلب لدى المحكمة؟
6- إذا كان هناك خطأ ناجم عن قيام الإداريين، أو كان المسؤول الإداري قد تسبب في إحداث مخالفات مالية أو انحرافات، فمن هي الجهة صاحبة الصلاحية في إصدار العقوبة هنا؟

المسألة الخامسة:

- أثناء عرض أحد الصناديق في وزارة النفط على الحساب تبين أن هناك تجاوزاً في صلاحيات عقد النفقة من قبل الجهة المختصة، وأن هناك نقصاً بهذا الصندوق.

والمطلوب:

1- ما هي المحكمة المختصة بإصدار الحكم؟
2- ما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة؟
3- ما هي الطريق التي يمكن أن يتبعها للطعن فيما إذا خالف هذا الحكم القواعد القانونية؟

4- ما هي الحال إذا ظهرت هناك مستندات جديدة قام المحاسب بعقدها مبيناً أن هناك إهمالاً، أو ازدواجية في استعمال المال العام؟
5- ما هي المهلة القانونية التي منحت للمحاسب لتقديم طلب الاعتراض؟

المسألة السادسة:

- نتيجة قيام محكمة المحاسبات بالتحقيق مع بعض المحاسبين في وزارة الصناعة الفرنسية، وجدت أن هناك ممارسات خاطئة ومخالفات خطيرة قد ارتكبت من قبلهم.

1-ما هو الإجراء الذي يجب أن تتخذه المحكمة؟ ومن يقوم بهذا الإجراء؟
2- كيف تتدخل المحكمة؟ وعلى أي أساس؟
3- إلى أي جهة يوجه هذا الإجراء؟ ولماذا؟
4- ما هي المهلة القانونية للإجابة على طلب المحكمة؟
5- هل يوجه نسخة من الكتاب إلى جهة ثانية؟ وما هي هذه الجهة؟
6-ماذا يجب على كل وزارة بالنسبة لهذا الإجراء استناداً إلى المادة /50/ من المرسوم الصادر في عام 1985؟

المسألة السابعة:

- قامت الغرفة الأولى من محكمة المحاسبات الفرنسية بالتحقيق ببعض المخالفات، ووجدت أنه من الضروري لفت الانتباه إلى بعض المخالفات والحصول على معلومات معينة.

والمطلوب:

1- ما هي الوزارة المعنية بالتحقيق؟
2- من الذي يقوم بتوجيه الكتاب /لفت الانتباه/؟
3- إلى أي جهة يوجه الكتاب؟
4- ما هو الإجراء الذي يجب أن تقوم به الجهة المعنية؟
5- ما هو العمل إذا كان الرد، أو الإجابة غير كافية؟

المسألة الثامنة:

هذه المسألة على فقرة /المراقب المحاسب العام/:

- من خلال قيام هيئة المراقب المحاسب العام في الولايات المتحدة بتحديد شكل وأسلوب الإدارة ومراقبة عمليات حسابات الخزينة في وزارة العدل تبين بنتيجة

فحص، وتوثيق هذه الحسابات أن هناك أخطاء قد وقعت في حسابات هذه الوزارة.

والمطلوب:

1- ما هو القسم المختص بمراجعة وتدقيق هذه الحسابات؟

2- ما هو نوع الرقابة التي تقوم بها هذه الهيئة؟

3- هل يمكن للهيئة أن ترفض صرف الاعتمادات؟ ولماذا؟

4- هل يعد الحكم الصادر من قبل هذه الهيئة نهائياً بالنسبة للسلطة التنفيذية؟ وهل يحق لأي جهة إلغاء هذا الحكم؟

5- هل للهيئة سلطة توجيهية؟ وكيف؟

6- كيف تبدو سلطة الهيئة الاستشارية؟

المسألة التاسعة:

- أثناء عرض حسابات محاسبي وزارة الصناعة الفرنسية أمام المحكمة المختصة لفحصها تبين من التقرير المقدم من المكلف بفحص هذه الحسابات أن الرصيد المحدد بالقرار المؤقت قد استعمل بشكل صحيح في الحساب الختامي.

المطلوب:

1- ما هي المحكمة المختصة بإصدار الحكم؟

1- ما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة؟

2- ما هو الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب إذا رفض وزير المالية طلبه المتضمن أسباب عدم صحة الحسابات عائداً إلى القوة القاهرة.

المسألة العاشرة:

- أثناء فحص حسابات المحاسب في وزارة الإسكان اللبنانية، وتدقيق المعاملات لبعض المشروعات التي تزيد عن /200/ ألف ليرة لبنانية، تبين أن هناك مخالفة ارتكبها الموظف، وقامت الجهة المختصة بفرض غرامات مالية عليه.

المطلوب:

1- ما هي الجهة المختصة بإصدار هذه العقوبة؟

2- ما هي الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب؟ وأمام أي جهة إذا تبين من تدقيق المعاملة أن ثمة خطأ أو عثر على مستندات من شأنها تعديل وجهة القرار المتخذ؟

المسألة الحادية عشرة:

أثناء قيام محكمة المحاسبات الفرنسية بالتحقيق مع بعض المحاسبين في شركة التأمين الصحي تبين أن هناك ممارسات خاطئة، ومخالفات مالية.

المطلوب:

1 ـ ما هي الغرفة المختصة بالتحقيق؟

2 ـ ما هو الإجراء الذي يجب أن تتخذه المحكمة؟ ومن يتقدم به؟

3 ـ إلى أي جهة يوجه هذا الإجراء ولماذا؟

4 ـ ما هي المهلة القانونية للإجابة على طلب المحكمة؟

5 ـ إذا وجدت المحكمة أن الرصيد المحدد بالقرار المؤقت قد استعمل من جديد بشكل صحيح في الحساب التالي، فما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة؟

المسألة الثانية عشر:

أثناء عرض حسابات أحد الصناديق التابعة لوزارة التربية أمام محكمة المحاسبات تبين من التقرير المقدم من المكلف بفحص هذه الحسابات؛ أن هناك عجزاً في الصندوق ومخالفة في بعض العمليات.

المطلوب:

1 ـ ما هو الحكم الذي يجب أن تصدره المحكمة ابتداءً؟

2 ـ ما هي الغرفة المختصة بالتحقيق؟

3 ـ إذا تبين للمحكمة فيما بعد أن الحكم قد صدر خطأ، وذلك لأسباب لم يطلع عليها القاضي عندما أصدر الحكم، ما هي الطريق التي يجب أن يسلكها المحاسب، أو ما هو المطلوب من المحاسب في هذه الحالة؟

4 ـ إذا ظهر للمحكمة أن المبررات غير كافية، وأن هناك مخالفة في القانون، ما هو الطريق الذي يجب أن يسلكه المحاسب هنا؟ وأمام أي جهة؟



وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

الملاحق

ملحق رقم {1}

دراسة مقارنة بين القانون المالي الأساسي لعام 1967 والقانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006

أولاً - القانون المالي الأساسي وتعديلاته الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 92 لعام 1967

الفصل الأول- تعاريف عامة:

مادة 1: يقصد بالتعابير التالية الواردة في هذا القانون ما يلي:

الخطة الاقتصادية: ويقصد بها خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعي؛ على الوجه الذي حددت فيه في القانون المنظم لشؤون التخطيط، وفي القوانين المتضمنة إصدار خطط اقتصادية لفترات معينة.

الهيئة العامة ذات الطابع الإداري: هي شخص إداري عام (أو جهاز من أجهزة القطاع العام) يدير مرفقاً يقوم على خدمة عامة، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية.

المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي: هي شخص من أشخاص القانون العام (أو جهاز من أجهزة القطاع العام) يمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو مالياً ،ويقوم بهذا النشاط مباشرة أو بوساطة ما ينشئه أو يساهم فيه من شركات مساهمة أو منشآت أو جمعيات تعاونية، أو ما يرتبط به من شركات مؤممة، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية.

الوحدات الإدارية المحلية: هي الوحدات التي تمثل اللامركزية الإقليمية؛التي تنهض بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة في دائرة اختصاصها المحلية، تحت رقابة الأجهزة المركزية، ومنها البلديات والمؤسسات التابعة لها.

مديريات الأوقاف: وهي الهيئات ذات الاستقلال الإداري والمالي والشخصية الاعتبارية التابعة لوزارة الأوقاف، على الوجه الوارد في القانون المنظم لشؤون هذه الوزارة.

النفقات الاستثمارية: هي النفقات التي تستهدف تحقيق زيادة في الموجودات الثابتة.

عقد النفقة: هو الواقعة التي تنشئ الالتزام في ذمة الدولة (كقرار التعيين، أو عقد شراء مواد.....).

الفصل الثاني- المبادئ العامة:

مادة2-

موازنة الدولة: العامة هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة، ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي.

مادة3-

تتضمن موازنة الدولة العامة تقديرات نفقات وإيرادات:

1- الوزارات والإدارات العامة.

2- الهيئات العامة ذات الطابع الإداري.
3- المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي.
4- الوحدات الإدارية المحلية.

وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا القانون، أما الشركات والمنشآت التابعة لمؤسسات ذات طابع اقتصادي، فتظهر إيراداتها ونفقاتها في موازنات تلك المؤسسات، وذلك وفقاً للقواعد التي يضعها النظام المالي للمؤسسات.

مادة4-

تدخل الوزارات والإدارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، عدا مديريات الأوقاف في الموازنة العامة بجميع نفقاتها وإيراداتها.

مادة5-

1- تكون للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي، ولمديريات الأوقاف وللوحدات الإدارية المحلية موازنات منفصلة عن موازنة الدولة العامة، وترتبط هذه الموازنات بالموازنة العامة وفقاً للأسس التالية:

1- يظهر في الموازنة العامة فائض موازنة كل من الجهات المشار إليها في هذه المادة، ويمثل هذا الفائض الفرق ما بين نفقتها وإيراداتها.

فإذا كان هذا الفائض موجباً يظهر فيه جانب النفقات في موازنة الجهة، ويؤول إلى موازنة الدولة كإيراد، أما إذا كان سالباً فيظهر في جانب إيرادات الجهة تحت بند العجز، وتسدده الدولة بتخصيص إعانة من موازنة الدولة للجهة في جانب النفقات.

2- تخصص في الموازنة العامة اعتمادات للنفقات الاستثمارية للمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي، وذلك ضمن الحدود الواردة في الخطة (معدلة بموجب المرسوم التشريعي/159/ لسنة 1969).

3- ترد فوائض كل من مديريات الأوقاف والوحدات الإدارية المحلية بصورة رقم إجمالي واحد في الموازنة العامة، فإذا كان الفائض سالباً ورد في فرع مستقل ضمن القسم المخصص للوزارة التي تتبعها هذه المديريات والوحدات. أما إذا كان موجباً فيرد ضمن باب مستقل في جانب الإيرادات.

ب- تحدد المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي المشمولة بأحكام هذه المادة، وأسلوب تحديد فوائضها، وفوائض مديريات الأوقاف، والوحدات الإدارية المحلية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية.

مادة6-

أ- توضع الموازنة العامة، وتعتبر نافذة لمدة سنة واحدة، تبدأ في أول كانون الثاني من كل عام وتنتهي في غاية كانون الأول منه.

ب- لا يشمل حساب الموازنة لسنة مالية ما إلا الإيرادات التي تم تحصيلها، والنفقات التي تم إنفاقها خلال تلك السنة فعلاً.

ج- تلغى في نهاية السنة المالية الاعتمادات غير المستعملة خلالها.

مادة7-

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

مادة8-

أ- توضع الموازنة العامة للدولة بشكل يراعى فيه توازن النفقات مع الإيرادات العامة.

ب- يجوز لمجلس الوزراء في الأحوال النى تتطلبها ضرورات المحافظة على توازن الموازنة العامة أن تقرر بناءً على اقتراح وزير المالية، إيقاف عقد بعض النفقات العامة.

الفصل الثالث- تبويب النفقات والإيرادات العامة:

مادة9-

يتم تبويب النفقات والإيرادات العامة على الوجه الآتي:

1- تبويب وظيفي: وهو التبويب الذي يظهر نفقات الموازنة على أساس وظائف الدولة (معدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم 159 تاريخ 1969/8/3/)

2- تبويب إداري: وهو التبويب الذي يظهر نفقات كل وحدة إدارية على حده، من وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة بالشكل الذي يخصص فيه لكل وزارة قسم مستقل، ولكل إدارة أو مؤسسة عامة تابعه لها فرع مستقل.

3- تبويب نوعي: هو التبويب الذي يظهر نفقات كل وحدة إدارية على أساس طبيعة النفقة، وذلك بالشكل الذي يظهر فيه التبويب نفقاتها الاستثمارية، وعناصر نفقاتها الجارية (من أجور ونفقات عامة تحويلية الخ..) والذي يقوم على أساس

تخصيص باب مستقل لكل نوع من أنواع هذه النفقات، وعلى أساس توزيع النفقات التفصيلية لكل باب إلى بنود محددة، وكل بند إلى فقرات.

4- تبويب إقليمي: وهو التبويب الذي يظهر بصورة مستقلة نفقات الإدارة المركزية في جهاز الدولة، ونفقات كل محافظة من محافظات الجمهورية.

مادة 10-

يتم تبويب إرادات الموازنة تبويباً نوعيا ويجوز عند الاقتضاء تبويبها وظيفياً وإدارياً وإقليمياً بقرار من وزير المالية (معدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /159/ تاريخ 1969/8/3).

مادة 11-

يصدر بتحديد النماذج اللازمة لوضع أنواع تبويب النفقات والإيرادات العامة الواردة في المادتين 9- 10 السابقتين موضع التطبيق، وبيان تفصيلات كل تبويب مرسوم تنظيمي يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية.

3- يحدد وزير المالية البنود التي بجب توزيعها إلى فقرات.

الفصل الرابع- مراحل الموازنة العامة للدولة:

الفرع الأول- إعداد الموازنة العامة للدولة:

مادة12-

تعد الجهات المنصوص عليها في المادة/3/ من هذا القانون التقديرات الأولية لنفقاتها وإيراداتها العامة التي سترد في الموازنة العامة للدولة، وترسلها إلى الوزارة التي تتبعها تلك الجهات.

تعيد الوزارة النظر في هذه التقديرات، وتوافق عليها، ثم ترسلها إلى وزارة المالية مشفوعة بجميع المستندات والإحصاءات والإيضاحات لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، ولوزارة المالية أن تعدل في تلك التقديرات بما ينسجم مع واقع تلك الجهات وحاجاتها،ومع إمكانات البلاد المالية، على أن يتم كل ذلك في إطار الخطة وبعد التشاور مع الوزارة المختصة ووزارة التخطيط، ثم تقوم وزارة المالية بتنسيق تلك التقديرات في شكل مشروع موحد وفقاً لأنواع التبويب الواردة في المواد/9- 10- 11/ بعد أن تضيف إليها تقديرات نفقاتها والإيرادات المسؤولة عن تحصيلها.

مادة13-

يرفع وزير المالية مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتقرير عنه. ويتضمن هذا التقرير عرض واضح للحالة الاقتصادية والمالية، ومدى علاقتها بمشروع الموازنة، كما يتضمن دراسة تحليلية لأرقام النفقات والإيرادات العامة، ومقارنتها بأرقام السنة السابقة.

مادة14-

يدرس مجلس الوزراء مشروع الموازنة، وبعد أن يوافق عليه بشكله النهائي يرفعه إلى السلطة التشريعية مصحوباً بتقرير وزير المالية قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية التي تعود لها تلك الموازنة.

مادة15-

يتم إعداد موازنة المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي وفقاً للقواعد التي يضعها النظام المالي لهذه المؤسسات.

الفرع الثاني- إقرار الموازنة العامة

مادة16-

يقدم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية موزعاً على أساس الأقسام والفروع.

مادة17-

تقر الاعتمادات الإضافية بنفس الطريقة التي تقر بها الموازنة.

مادة18-

توزع الاعتمادات المخصصة في الأبواب إلى بنود بقرار من وزير المالية بناءاً على اقتراح الوزير المختص، وذلك ضمن الحد الذي قررته الفقرة /ب/ من المادة /11/ من هذا القانون.

مادة 19-

تجري مناقلات الاعتمادات بين الأبواب والبنود بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الوزير المختص.

ب- تجري مناقلات الاعتمادات بين فروع القسم الواحد، أو بين الأقسام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن تودع نسخة منه إلى السلطة التشريعية.

ج- يجب أن لا يؤدي إجراء المناقلات بين اعتمادات الموازنة العامة إلى الخروج بها عن الحدود والأهداف الواردة في الخطة.

مادة20-

تقر موازنات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي وفقاً للقواعد التي يضعها النظام المالي لهذه المؤسسات.

الفرع الثالث- تنفيذ الموازنة العامة

النفقات العامة:

مادة21-

يتم عقد النفقات العامة من قبل السلطة المختصة قانوناً، وفي حدود القوانين والأنظمة والاعتمادات المخصصة في الموازنة.

مادة22-

يتم اختيار المتعاقد مع الدولة، وأصول الاتفاق معه ،وقواعد تصديق، وتنفيذ العقد وإنهائه وفقاً للأحكام الخاصة بالعقود الإدارية.

مادة23-

لا يجوز عقد نفقة من شأنه أن يرتب التزاماً على السنوات المالية المقبلة باستثناء:

أ- تعيين الموظفين والمستخدمين والعمال.

ب- عقود العمل والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية، ويجوز إبرامها لمدة تجاوز السنة المالية، ولا تزيد عن ثلاث سنوات.

فإذا زادت على ثلاث سنوات، ولم تجاوز الخمس سنوات ،وجب الحصول على موافقة وزارة المالية، وإذا زادت مدة التعاقد على خمس سنوات، وجب الحصول على موافقة بمرسوم بصدر عن رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال يجب ألا تزيد نفقة العقد في كل سنة مقبلة على الاعتماد المدرج في موازنة السنة المالية النبي تم خلالها التعاقد. أما المشروعات التي لا يمكن تجزئتها، والتي لابد من أن يمتد تنفيذها إلى ما بعد السنة المالية الجارية، فيجوز أن تبرم عقودها لمدة تتجاوز السنة المالية بشرط التقيد بالاعتمادات السنوية المخصصة في الموازنة لكل مشروع والحدود المقررة في الخطة.

مادة24-

تتم تصفية وصرف النفقة من قبل السلطة المختصة قانوناً، وفي حدود الاعتمادات المتوفرة في الموازنة بشرط أن تكون النفقة مستحقة الأداء وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة.

ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح اللجنة الاقتصادية فتح الاعتمادات اللازمة في الموازنة لمواجهة الكوارث، أو النفقات العاجلة، أو في حالات الضرورة القصوى المتعلقة بأمن الدولة ومصلحتها العليا، وتدخل هذه النفقات في الحساب الإجمالي للموازنة (مضافة بموجب المرسوم التشريعي رقم /159/ تاريخ 1969/8/3).

مادة25-

أ- تسقط وتتلاشى نهائياً لمصلحة الخزينة العامة جميع الديون التي لا يطلب تسديدها قبل انتهاء السنة المالية الرابعة، التي تلي السنة المالية العائدة لها تلك الديون.

ب- لا يجوز بعد انقضاء مدة السقوط، المذكورة في الفقرة السابقة من هذه المادة تنفيذ حكم قضائي بشأن هذه الديون إلا إذا كان الحكم قد تعرض في أسبابه الجوهرية، أو في منطوقه لموضوع السقوط وأعلن عن عدم توفره.

ج- لا تسري أحكام الفقرة /أ/ من هذه المادة على الديون التي لم تصرف خلال المدة السابقة بسبب من الإدارة، أو دعاوى مرفوعة أمام المحاكم.

مادة26-

يجوز للوزارات والإدارات والجهات العامة أن تفوض غيرها بعقد وصرف النفقات على بعض الاعتمادات المرصدة في ميزانياتها، ويتم التفويض والصرف وفقاً لتعليمات تصدر عن وزير المالية.

الإيرادات العامة:

مادة27-

يتم تحقق وتحصيل الضرائب والرسوم، وباقي الإيرادات العامة وفقاً للقوانين والأنظمة المنظمة لشؤونها.

مادة28-

لا تسقط حقوق الدولة من ضرائب ورسوم وأموال عامة وخلافها إلا بعد خمسة عشر عاماً من تاريخ تبليغ المكلف الوثيقة المشعرة بوجوب الدفع.

الفرع الرابع- الرقابة على التنفيذ

مادة29-

أ- تتولى وزارة المالية الرقابة على تنفيذ النفقات والإيرادات العامة عن طريق محاسبي الإدارات، الذين يمثلون وزير المالية في جميع وزارات الدولة، وإداراتها، ومؤسساتها العامة، وهيئاتها المحلية، ويرأسون الإدارات المالية فيها، ويقومون بالتأشير على التصرفات المتضمنة عقد نفقة قبل إصدارها ،وعلى أوامر الصرف قبل دفعها، كما يقومون بمراقبة استعمال الاعتمادات، وبتوريد المبالغ المترتبة قانوناً للخزينة العامة، وبالتصديق على الحسابات العامة العائدة للوزارات أو الإدارات أو المؤسسات العامة التي يعملون فيها قبل إرسالها إلى السلطات المنصوص عليها في المادة /32/ وبتزويد وزارة المالية بجميع البيانات والإحصائيات، التي تساعد هذه الوزارة على متابعة تنفيذ النفقات والإيرادات العامة في جميع أجهزة القطاع العام.

ب- تحدد الاختصاصات التفصيلية لمحاسبي الإدارات والجهة التي يرتبطون بها في ملاك وزارة المالية.

مادة30-

يقوم جهاز الرقابة المالية المركزي بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة وأموال الدولة، وذلك وفقاً للأحكام الواردة في القانون المنظم لشؤون هذا الجهاز.

الفصل الخامس- الحسابات العامة

مادة31-

تعدّ كل وزارة، أو إدارة، أو هيئة عامة مستقلة ذات الطابع الإداري، أو وحدة إدارية محلية، أو مديرية أوقاف وحدة حسابية مستقلة، ويقوم كل من المصرف المركزي، وفروعه بدور الصندوق بالنسبة لها (يطبق هذا الحكم تدريجياً على الجهات الآنفة الذكر بقرار من وزير المالية وبعد الاتفاق مع حاكم المصرف المركزي بالنسبة لقيام هذا المصرف بعمليات القبض والدفع وحركة النقود لحساب تلك الجهات). (معدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /159/ تاريخ 3/8/ 1969).

مادة32-

تعد كل وزارة أو إدارة أو هيئة عامة ذات طابع إداري حساباً عاماً لنفقاتها وإيراداتها العامة، وتبلغه إلى وزارة المالية، وإلى جهاز الرقابة المركزي خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية التي يعود لها ذلك الحساب.

أما حسابات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي وميزانياتها الختامية فتعد، وتبلغ إلى جهاز الرقابة المركزي وفقاً للقواعد المنصوص عليها في النظام المحاسبي لهذه المؤسسات.

مادة33-

تعد وزارة المالية مشروع الحساب العام الإجمالي للموازنة، وتبلغه إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية التي يعود لها ذلك الحساب.

مادة34-

يراقب الجهاز المركزي للرقابة المالية مشروع الحساب هذا، ويودعه مرفقاً بتقريره العام إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية للموافقة عليه، وذلك خلال سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية التي يعود لها ذلك الحساب.

مادة35-

تقر السلطة التشريعية الحساب العام الإجمالي للموازنة العامة بقانون.

مادة36-

خلافاً للنصوص النافذة تنظم الشؤون المحاسبية للوزارات والإدارات والمؤسسات العامة في نظام محاسبي يصدر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء؛ بناء على اقتراح وزير المالية، وبالشكل الذي يخصص فيه لكل من الهيئات العامة ذات الطابع الإداري، والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي ؛ نظام مستقل.

الفصل السادس- أحكام ختامية

مادة37-

أ- يحدد بمرسوم؛ بناء على اقتراح وزير المالية تاريخ للعمل بهذا القانون، أو ببعض مواده.

2- تلغى اعتباراً من التاريخ المحدد في الفقرة السابقة جميع نصوص العامة والخاصة المخالفة للأحكام الموضوعة موضع التنفيذ.

(عدلت بموجب المرسوم التشريعي رقم /159/ تاريخ 1969/8/3) .

(استعيض عن عبارة (المؤسسة العامة) بعبارة (الهيئة العامة) استناداً لحكام الفقرة /ب/ من المادة /40/ من القانون رقم /18/ تاريخ 1974/2/15).

ثانياً- القانون المالي الأساسي وتعديلاته الصادر
بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006

الفصل الأول- تعاريف عامة:

مادة 1- يقصد بالتعابير التالية الواردة في هذا القانون ما يلي:

الخطة الاقتصادية: يقصد بها خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق القوانين المتضمنة إصدار خطط اقتصادية لقدرات معينة، وبما يحقق الأهداف والمؤشرات التنموية.

الموازنة العامة للدولة: هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية، وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة، ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي.

الجهة العامة ذات الطابع الإداري: هي شخص اعتباري إداري عام، يقوم بتأدية الخدمات العامة من أمن ودفاع وعدل وخدمات صحية وتعليمية وخدمات اجتماعية، والحفاظ على الممتلكات العامة من خلال أجهزته التنفيذية.

الجهة العامة ذات الطابع الاقتصادي: هي شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويساهم في تنمية الاقتصاد الوطني ويمارس نشاطاً

صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو مالياً، ويقوم بهذا النشاط مباشرة أو بوساطةما ينشئه، أو يساهم فيه، أو يرتبط به من شركات أو منشآت.

الوحدات الإدارية المحلية: هي الوحدات التي تمثل اللامركزية الإقليمية التي تنهض بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة في دائرة اختصاصها المحلية تحت رقابة الأجهزة المركزية.

مديريات الأوقاف: وهي الهيئات ذات الاستقلال الإداري والمالي والشخصية الاعتبارية التابعة لوزارة الأوقاف على الوجه الوارد في القانون المنظم لشؤون هذه الوزارة.

النفقات العامة: وتتكون من الإنفاق الجاري على الرواتب والأجور والنفقات الإدارية والتحويلات الاقتصادية والاجتماعية والإنفاق الاستثماري لقاء التجهيزات الموردة، أو الخدمات المؤداة، أو الأشغال المنفذة ،وتسديدات الدين الداخلي والخارجي وفوائده، ورؤوس الأموال العاملة، والمنح والهبات وأي نفقات أخرى.

الإيرادات العامة: وتشمل الإيرادات الجارية من الضرائب والرسوم وإيرادات الخدمات العامة المقدمة، واستثمارات الدولة والمنح والهبات والإيرادات الاستثمارية الناجمة عن الفوائض الاقتصادية، وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا القانون وأي إيرادات أخرى.

المنح والهبات: وتشمل المنح والهبات النقدية أو العينية، سواء كانت محلية أو خارجية.

عقد النفقة: هو الواقعة التي تنشئ الالتزام في ذمة الجهة العامة.

تصفية النفقة وصرفها: هي ثبوت ترتب الدين على الجهة العامة، وتحديد مقداره واستحقاقه، وعدم سقوطه بالتقادم أو بأي سبب آخر، وإصدار الأمر بصرفه.

مديرية الشؤون المالية: هي إدارة الشؤون المالية والمحاسبية في الجهة العامة ذات الطابع الإداري لتحقيق تنفيذ الموازنة العامة وفق القوانين الناظمة، والاستخدام الأمثل للاعتمادات المخصصة، ويرأسها مدير الشؤون المالية، ويكون من ملاك وزارة المالية، ويسمى بقرار من وزير المالية.

الأساس النقدي: هو الأساس المحاسبي في التسجيل للإيرادات المحصلة والنفقات المصروفة فعلاً خلال السنة المالية.

أساس الاستحقاق: هو الأساس المحاسبي في التسجيل للإيرادات والنفقات المستحقة خلال السنة المالية.

الحساب الختامي: هو الحساب الذي يتضمن نتيجة تنفيذ الموازنة العامة كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية، ويتم إعداده وفقاً للأنظمة المحاسبية النافذة.

الفصل الثاني- المبادئ العامة:

مادة2-

تتضمن الموازنة العامة للدولة تقديرات:

أ- نفقات وإيرادات الوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري.

ب- فوائض الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف.

وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا القانون.

ت-القروض.

مادة 3-

أولاً- تدخل الوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري في الموازنة العامة بجميع نفقاتها وإيراداتها.

ثانياً- تكون للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي ولمديريات الأوقاف وللوحدات الإدارية المحلية موازنات منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، وترتبط هذه الموازنات بالموازنة العامة وفقاً للأسس التالية:

1- يظهر في الموازنة العامة فائض موازنة كل من الجهات المشار إليها أعلاه.

2- تخصص في الموازنة العامة للدولة اعتمادات للمشاريع الاستثمارية للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي، وذلك ضمن الحدود الواردة في الخطة الاقتصادية.

3- ترد فوائض كل من مديريات الأوقاف والوحدات الإدارية المحلية بصورة رقم إجمالي واحد في الموازنة العامة، فإذا كان الفائض سالباً ورد في فرع مستقل ضمن القسم المخصص للوزارة التي تتبعها هذه المديريات والوحدات، أما إذا كان موجباً فيرد ضمن باب مستقل في جانب الإيرادات.

ثالثاً- تحدد فوائض مديريات الأوقاف والوحدات الإدارية المحلية بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية.

رابعاً- 1- تحتفظ الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بفائض السيولة المقدر، لاستخدامه في مشاريع الاستبدال والتجديد بشكل تراكمي، وذلك في ضوء الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة للدولة.

2- تحدد حصة الدولة (المالك) من فائض الموازنة المقدر لدى الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والتعليمات الناظمة لأحكام وشروط ونسب اقتطاع الفائض بقرار من وزير المالية في ضوء نتائج الموازنات التقديرية، وذلك انطلاقاً من طبيعة النشاط الذي تمارسه الجهة العامة، وحاجاتها الفعلية، ووضعها المالي.

3- تخضع المبالغ غير المحولة المحددة بالفقرة الثانية من البند رابعاً من هذه المادة لفائدة قانونية، يحدد مقدارها، وأسس حسابها، وبداية ترتبها بقرار من وزير المالية.

مادة4-

تغطى خسائر الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي من مبالغ الاحتياطيات المدورة المحتفظ بها لدى تلك الجهات، وفقاً للنسب المحددة بقرار وزير المالية.

مادة5-

أ- توضع الموازنة العامة للدولة، وتعتبر نافذة لمدة سنه واحدة تبدأ في أول كانون الثاني من كل عام وتنتهي في غاية كانون الأول منه.

ب- يتبع في إعداد الموازنة العامة للدولة الأساس النقدي مع إدخال مبادئ القيد المزدوج، ويستمر العمل في اتباع الأساس النقدي لحين توفر الأسس اللازمة للانتقال إلى مبدأ الاستحقاق.

ج- تلغى في نهاية السنة المالية الاعتمادات غير المستعملة خلالها.

مادة6-

إذا لم يتم إقرار مشروع الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية قبل بدء السنة المالية، التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة السابقة، وتحصل الإيرادات وفقاً للقوانين النافذة.

مادة7-

أ- توضع الموازنة العامة للدولة بشكل يراعى فيه توازن النفقات مع الإيرادات العامة.

ب- يجوز لمجلس الوزراء في الأحوال التي تتطلبها ضرورات المحافظة على توازن الموازنة العامة أن تقرر بناءً على اقتراح وزير المالية، إيقاف عقد بعض النفقات العامة.

الفصل الثالث- تبويب النفقات والإيرادات العامة:

مادة8-

يتم تبويب النفقات والإيرادات العامة على الوجه الآتي:

1- تبويب وظيفي: وهو التبويب الذي يظهر نفقات الموازنة على أساس وظائف الدولة.

2- تبويب إداري: وهو التبويب الذي يظهر نفقات كل جهة عامة بالشكل الذي يخصص فيه لكل وزارة قسم مستقل، ولكل جهة عامة تابعه لها فرع مستقل.

3- تبويب نوعي: هو التبويب الذي يظهر نفقات كل جهة عامة على أساس طبيعة النفقة، وذلك بالشكل الذي يظهر فيه التبويب نفقاتها الاستثمارية، وعناصر نفقاتها الجارية، والذي يقوم على أساس تخصيص باب مستقل لكل نوع من أنواع هذه النفقات، وعلى أساس توزيع النفقات التفصيلية لكل باب إلى بنود محددة، وكل بند إلى فقرات.

4- تبويب إقليمي: وهو التبويب الذي يظهر بصورة مستقلة نفقات الإدارة المركزية في جهاز الدولة، ونفقات كل محافظة من محافظات الجمهورية.

5- التبويب الاقتصادي: وهو التبويب الذي يظهر الطبيعة الاقتصادية للنفقة، ويحدد تطبيقه بقرار من وزير المالية.

مادة 9-

يتم تبويب إرادات الموازنة تبويباً نوعياً، ويجوز عند الاقتضاء تبويبها وظيفياً وإدارياً وإقليمياً واقتصادياً، وأي تبويب آخر بقرار من وزير المالية.

مادة 10-

يحدد وزير المالية بقرار منه:

أ- النماذج اللازمة لوضع أنواع تبويب النفقات والإيرادات العامة الواردة في المادتين 8- 9 السابقتين موضع التطبيق، وبيان تفصيلات كل تبويب.

مرسوم تنظيمي يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية.

ب- البنود التي بجب توزيعها إلى فقرات.

الفصل الرابع- دورة الموازنة العامة للدولة:

الفرع الأول- إعداد الموازنة العامة للدولة:

مادة11-

أ- تعد الجهات المنصوص عليها في المادة/3/ من هذا القانون التقديرات الأولية لنفقاتها الجارية والاستثمارية، وإيراداتها العامة التي سترد في الموازنة العامة للدولة، وترسلها إلى الوزارة التي تتبعها تلك الجهات.

تعيد الوزارة النظر في هذه التقديرات، وتوافق عليها، ثم ترسلها إلى وزارة المالية مشفوعة بجميع المستندات والإحصاءات والإيضاحات، لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة.

ب- تقوم وزارة المالية بمناقشة التقديرات الأولية للنفقات الجارية والاستثمارية، ولها أن تعدلها بما ينسجم مع واقع تلك الجهات وحاجاتها، ومع الإمكانات المالية، على أن يتم كل ذلك في إطار الخطة الاقتصادية، وبعد التشاور مع الوزارة المختصة وفق الأولويات، وتعمل على تنسيق تلك التقديرات في شكل مشروع موحد وفقاً لأنواع التبويب الواردة في المواد /8- 9- 10/ من هذا القانون بعد أن تضيف إليها تقديرات نفقاتها، والإيرادات المسؤولة عن تحصيلها.

مادة12-

يرفع وزير المالية مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء مشفوعاً بتقرير عنه. ويتضمن هذا التقرير عرضاً واضحاً للحالة الاقتصادية والمالية، ومدى علاقتها بمشروع الموازنة، كما يتضمن دراسة تحليلية لأرقام النفقات والإيرادات العامة، ومقارنتها بأرقام السنة المالية السابقة.

مادة13-

يدرس مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة للدولة، وبعد أن يوافق عليه بشكله النهائي يرفعه إلى السلطة التشريعية مصحوباً بتقرير وزير المالية قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية التي تعود لها تلك الموازنة.

مادة14-

يتم إعداد الموازنات التقديرية للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي وفقاً للقواعد، التي يضعها النظام المالي لهذه الجهات.

الفرع الثاني- إقرار الموازنة العامة للدولة

مادة15-

يقدم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية وفق التبويب المعتمد.

مادة16-

تقر الاعتمادات الإضافية بالطريقة نفسها التي تقر بها الموازنة العامة.

مادة17-

توزع الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية والاستثمارية إلى بنود وفقرات بقرار من وزير المالية.

مادة 18-

أ- تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الأبواب والبنود بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الوزير المختص.

ب- تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الفروع والأقسام بمرسوم.

ج- تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بين البنود والفقرات بقرار من وزير المالية؛ بناء على اقتراح الوزير المختص.

د- تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للمشاريع الاستثمارية بين الفروع والأقسام بقرار من رئيس مجلس الوزراء؛ بناء على اقتراح وزير المالية.

هـ- يجب أن لا يؤدي إجراء المناقلات بين اعتمادات الموازنة العامة إلى الخروج بها عن الحدود والأهداف الواردة في الخطة الاقتصادية.

مادة19-

تقر موازنات الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي وفقاً للقواعد التي يضعها النظام المالي لهذه الجهات.

الفرع الثالث- تنفيذ الموازنة العامة

النفقات العامة:

مادة20-

يتم عقد النفقات العامة من قبل السلطة المختصة قانوناً، وفي حدود القوانين والأنظمة والاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة للدولة.

مادة21-

يتم اختيار المتعاقد مع الدولة وأصول الاتفاق معه، وقواعد تصديق، وتنفيذ العقد، وإنهائه وفق القوانين والأنظمة النافذة.

مادة22-

لا يجوز عقد نفقة من شأنه أن يرتب التزاماً على السنوات المالية المقبلة باستثناء:

أ- تعيين العاملين والموظفين.

ب- عقود العمل والإيجار والصيانة والتوريدات الدورية، ويجوز إبرامها لمدة تتجاوز السنة المالية، ولا تزيد عن ثلاث سنوات.

فإذا زادت على ثلاث سنوات، ولم تتجاوز الخمس سنوات، وجب الحصول على موافقة وزارة المالية، وإذا زادت مدة التعاقد على خمس سنوات وجب الحصول على الموافقة بمرسوم، وفي كل الأحوال يجب ألا تزيد نفقة العقد في كل سنة مقبلة على الاعتماد المخصص في الموازنة لتلك السنة.

ج- المشروعات التي لا يمكن تجزئتها، والتي لابد من أن يمتد تنفيذها إلى ما بعد السنة المالية الجارية، فيجوز أن تبرم عقودها لمدة تتجاوز السنة المالية، بشرط التقيد بالاعتمادات السنوية المخصصة في الموازنة لكل مشروع والحدود المقررة في الخطة الاقتصادية.

مادة23-

تتم تصفية وصرف النفقة من قبل السلطة المختصة قانوناً، وفي حدود الاعتمادات المتوفرة في الموازنة بشرط أن تكون النفقة مستحقة الأداء وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة، ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية فتح الاعتمادات اللازمة في الموازنة لمواجهة الكوارث، أو النفقات العاجلة، أو في حالات الضرورة القصوى المتعلقة بأمن الدولة ومصلحتها العليا، وتدخل هذه النفقات في الحساب الإجمالي للموازنة.

مادة24-

أ- تسقط وتتلاشى نهائياً لمصلحة الخزينة العامة جميع الديون التي لا يطلب تسديدها قبل انتهاء السنة المالية الرابعة؛ التي تلي السنة المالية العائدة لها تلك الديون.

ب- لا يجوز بعد انتهاء مدة السقوط المذكورة في الفقرة السابقة من هذه المادة تنفيذ حكم قضائي بشأن هذه الديون؛ إلا إذا كان الحكم قد تعرض في أسبابه الجوهرية، أو في منطوقه لموضوع السقوط، وأعلن عن عدم توفره.

ج- لا تسري أحكام الفقرة /أ/ من هذه المادة على الديون التي لم تصرف خلال المدة السابقة بسبب من الإدارة، أو دعاوى مرفوعة أمام المحاكم.

مادة25-

يجوز للوزارات والإدارات والجهات العامة أن تفوض غيرها بعقد وصرف النفقات على بعض الاعتمادات المرصدة في موازنتها، ويتم التفويض والصرف وفقاً لتعليمات تصدر عن وزير المالية.

الإيرادات العامة:

مادة26-

يتم تحقق وتحصيل الضرائب والرسوم، وباقي الإيرادات العامة وفقاً للقوانين والأنظمة المنظمة لشؤونها.

مادة27-

لا تسقط حقوق الدولة من ضرائب ورسوم وأموال عامة وخلافها، إلا بعد خمسة عشر عاماً من تاريخ تبليغ المكلف الوثيقة المشعرة بوجوب الدفع.

الفرع الرابع- الرقابة على التنفيذ

مادة28-

أ- تتولى وزارة المالية الرقابة على تنفيذ النفقات الجارية والاستثمارية والإيرادات العامة في الجهة العامة ذات الطابع الإداري، عن طريق مدير الشؤون المالية، الذي يمثل وزير المالية في جميع وزارات الدولة، وإداراتها، وهيئاتها المحلية.

يسمى مدير الشؤون المالية بقرار من وزير المالية، ويكون من ملاك وزارة المالية، ويخضع من حيث الحقوق والواجبات والإجراءات المسلكية لسلطة وزير المالية، وتكون علاقته لدى الجهة المسمى فيها مباشرة مع آمر الصرف.

ج- تحدد الاختصاصات التفصيلية وصلاحيات وحدود الرقابة المالية على الإنفاق لمدير الشؤون المالية ضمن ملاك وزارة المالية، ويتبع له العاملون في

مديرية الشؤون المالية ضمن الجهة العامة مالياً ،وإدارياً، ولجان الشراء، والمستودعات، والمرآب، والعقود، ومحاسبة المحروقات.

د- يقوم مدير الشؤون المالية بالتأشير على الإجراءات المتضمنة عقد نفقة بما يفيد قانونيتها، وتوفر الاعتماد، وملاءمته قبل إصدارها، والتوقيع على أوامر الصرف والدفع.

هـ- لا يجوز تسمية مدير مالي في الجهة العامة ذات الطابع الإداري من ملاك الجهة نفسها؛ لوجود مدير الشؤون المالية المسمى بقرار من وزير المالية.

و- تعدل الجهة العامة ذات الطابع الإداري نظامها الداخلي بما ينسجم مع أحكام هذه المادة.

مادة29-

يقوم جهاز الرقابة المالية المركزي بمراقبة تنفيذ الموازنة العامة وأموال الدولة، وذلك وفقاً للأحكام الواردة في القانون المنظم لشؤون هذا الجهاز.

الفصل الخامس- الحسابات العامة

مادة30-

تعتبر كل وزارة أو إدارة أو هيئة عامة مستقلة ذات الطابع الإداري، أو وحدة إدارية محلي، أو مديرية أوقاف وحدة حسابية مستقلة، ويقوم كل من المصرف المركزي وفروعه بدور الصندوق بالنسبة لها (يطبق هذا الحكم تدريجياً على الجهات الآنفة الذكر بقرار من وزير المالية، وبعد الاتفاق مع حاكم المصرف المركزي بالنسبة لقيام هذا المصرف بعمليات القبض والدفع وحركة النقود لحساب تلك الجهات). (معدلة بموجب المرسوم التشريعي رقم /159/ تاريخ 3/8/ 1969).

مادة31-

أ- تعد كل وزارة أو جهة عامة ذات طابع يداري حساباً ختامياً عن السنة المالية المنتهية؛ موزعاً وفق التبويب الوارد في النظام المحاسبي للجهات العامة ذات الطابع الإداري وترسله إلى مديرية الخزينة المركزية والحسابات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية.

ب- تعد وزارة المالية الحسابات الختامية للوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري عن السنة المالية المنتهية؛ بعد إقرارها من الجهاز المركزي للرقابة

المالية أصولاً خلال ستة أشهر من انتهاء السنة المالية؛ مشتملة على حسابات التسوية والقوائم المالية المرفقة بها وفق قرارات تصدر عن وزارة المالية.

ج- تعرض الحسابات الختامية المشار إليها في الفقرة (ب) من هذه المدة قبل انتهاء السنة المالية على مجلس الوزراء؛ لإقرارها أصولاً.

د- تعد الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي حساباتها وميزانياتها الختامية، وتبلغها إلى مديرية شؤون المؤسسات في وزارة المالية وإلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية، ووفقاً للقواعد المنصوص عليها في النظام المالي لهذه الجهات.

مادة32-

تقر السلطة التشريعية الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية بقانون.

مادة33-

يصدر بمرسوم بناء على اقتراح وزير المالية:

- النظام المحاسبي للجهات العامة ذات الطابع الإداري.
- النظام المحاسبي والمالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي.

الفصل السادس- أحكام ختامية

مادة34-

تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية التعليمات اللازمة؛ لإجراء التسويات المحاسبية لفوائض السيولة للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي؛ لغاية السنة المالية التي تسبق نفاذ هذا القانون.

مادة 35-

أ- وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن إدارة الدين الحكومي وبالتنسيق مع الجهات المعنية.

ب- تشكل لجنة فنية من الجهات المعنية لدراسة اتفاقات القروض للجهات العامة؛ وفق القوانين والأنظمة النافذة بقرار من رئيس مجلس الوزراء وباقتراح من وزير المالية.

ج- ترفع اللجنة دراساتها عن كل اتفاقية قرض إلى رئاسة مجلس الوزراء للحصول على الموافقة اللازمة.

د- يخول وزير المالية أو من يفوضه رئيس مجلس الوزراء؛ بالتوقيع على الصيغة النهائية لاتفاقات القروض.

مادة 36-

ينهى العمل بأحكام:

- المرسوم التشريعي رقم /92/ لعام 1967 وتعديلاته المتضمن القانون المالي الأساسي.

- المرسوم رقم /1811/ لعام 1969 وتعديلاته المتضمن النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري.

- المرسوم رقم 26/ت لعام 1974 المتضمن النظام المالي للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي (عدا مؤسسات، وشركات الإنشاءات العامة).

- المرسوم رقم /2686/ لعام 1977 المتضمن النظام المالي لمؤسسات وشركات الإنشاءات العامة.

- المرسوم رقم /287/ لعام 1978 المتضمن النظام المحاسبي الموحد للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي (عدا مؤسسات وشركات الإنشاءات العامة).

- قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم /1885/ لعام 1982 المتضمن النظام المحاسبي لمؤسسات، وشركات الإنشاءات العامة.

مادة 37-

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من 2008/1/1.

وقل رب زدني علما
جامعة دمشق
Damascus University

ملحق رقم {2}

قانون الموازنة العامة للدولة لعام 2008

رئيس الجمهورية بناء على احكام الدستور وعلى ما أقره مجلس الشعب فى جلسته المنعقدة بتاريخ 12/3/ 1428/ ه الموافق 12/12/ 2007 م . يصدر مايلي ..

المادة 1 -تحدد اعتمادات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2008 بمبلغ إجمإلى قدره 600 مليار ليرة سورية فقط ستمئة مليار ليرة سورية لاغير موزعة على الأقسام والفروع والابواب وفق ماهو وارد فى جدول بيان النفقات المرافق لهذا القانون.
المادة 2 - تقدر إيرادات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2008 بمبلغ إجمإلي قدره 600 مليار ليرة سورية فقط ستمئة مليار ليرة سورية لاغير وفق جدول الإيرادات المرافق لهذا القانون.
المادة 3 -تصدر موازنات الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادى والانشائى بقرار من وزير المالية بعد صدور هذا القانون وتحدد فيه حصة كل من صندوق الدين العام والمؤسسة والشركة من فائض الموازنة المقدر.
المادة 4 - تصرف الاعتمادات المخصصة لمساهمة الدولة فى تثبيت الاسعار والاعتمادات المخصصة لرؤوس الأموال للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادى والإنشائى بقرار من وزير المالية بموجب أوامر تصفية وصرف توقع من قبله.
المادة 5 -أ- تعتبر نفقات البريد والبرق والهاتف واستهلاك القدرة الكهربائية والمياه من النفقات الإلزامية ولايجوز النقل منها وتصرف خلال مدة لاتتجاوز خمسة أيام من تاريخ تقديم مستندات الصرف العائدة لها.
ب- يجوز لوزير المالية تحريك حسابات الجهات المدينة للغايات المحددة فى الفقرة - أ- بما يعادل الالتزامات المترتبة عليها.
ج- تطبق احكام الفقرتين أ/ب من هذه المادة على الوزارات والإدارات العامة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والبلديات والدوائر الوقفية والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادى والانشائى.
المادة 6 - أ- يوقف استعمال اعتمادات رواتب وأجور المنقولين من محافظة إلى اخرى إلى ان يتم إعادة توزيع الاعتمادات بقرار من

وزير المالية بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة. ب- لايجوز النقل من الاعتمادات المخصصة لمديريات التربية فى موازنات المجالس المحلية إلى الإدارات الأخرى التابعة لمجلس المحافظة أو لغيرها من الجهات العامة.

المادة 7- أ- تسدد السلف الممنوحة من أموال الخزينة الجاهزة خلال عام 2007 وما قبل للهيئات العامة ذات الطابع الإدارى استنادا إلى نصوص قانونية نافذة بموجب أوامر تصفية وصرف محسوبة على وفور أقسام وفروع الموازنة العامة لعام 2008 بعد موافقة وزير المالية. ب -يجوز بقرار من رئيس المجلس الأعلى للتخطيط بناء على اقتراح وزير المالية زيادة اعتمادات المشاريع الاستثمارية لعام 2008 لتسديد السلف الممنوحة من اموال الخزينة الجاهزة استنادا لنصوص قانونية نافذة خلال عام 2007 وما قبل على أن تسدد هذه الزيادة من وفور سائر أقسام وفروع الموازنة العامة لعام 2008.

المادة 8 -أ- تقوم الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادى بتمويل مشاريعها الاستثمارية المرصدة اعتماداتها في الباب الثالث من الموازنة العامة للدولة ذاتيا وبقروض.

ب- يقوم صندوق الدين العام بمنح الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي قروضا لتمويل مشاريعها الاستثمارية المرصدة اعتماداتها فى الباب الثالث من الموازنة العامة للدولة وفق إمكانياته المالية.

ج- يسمح للجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بالاقتراض من المصارف العامة لتمويل مشاريعها الاستثمارية المرصدة اعتماداتها فى الباب الثالث من الموازنة العامة للدولة.

د- لايجوز استخدام الأموال المحددة وفق احكام هذه المادة إلا للغاية المخصصة لها. المادة 9-على جميع الجهات العامة التي يمول صندوق الدين العام مشاريعها الاستثمارية وضع خطة زمنية

موزعة على أشهر السنة وارسالها إلى صندوق الدين العام خلال شهر من تاريخ صدور هذا القانون يحدد فيها بصورة خاصة تقديرات الانفاق الاستثمارى وفق النموذج المعتمد من قبل وزارة المالية.
المادة10- أ- على جميع الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادى والإنشائى توريد حصة صندوق الدين العام من فائض الموازنة المحدد وفق التقديرات الواردة في الموازنة العامة للدولة.
ب- تحدد التوريدات المنوه عنها بالفقرة السابقة وفق خطة زمنية موزعة على أشهر السنة تضعها الجهات المذكورة أعلاه وترسلها إلى وزارة المالية خلال شهر من تاريخ صدور هذا القانون.
المادة 11- أ- للوزير المختص أو من فى حكمه وبقرار منه صرف مكافات تشجيعية ضمن الاعتماد المخصص لقاء حوافز العمل للعاملين فى وزارته أو لغيرهم من اعتمادات موازنة وزارته بحدود مبلغ لايتجاوز خمسمئة ألف ليرة سورية وصرف مكافات تشجيعية ضمن الاعتماد المخصص بحدود مبلغ لايتجاوز خمسين ألف ليرة سورية لقاء حوافز العمل للعاملين في كل جهة عامة أو شركة من شركات القطاع العام تابعة لإشرافه تتجاوز موازنتها المليون ليرة سورية من اعتمادات موازنة تلك الجهة أو لغيرهم من العاملين فى الدولة.
ب- لرئيس المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة وبقرار منه صرف مكافات تشجيعية ضمن الاعتماد المخصص لقاء حوافز العمل للعاملين فى المديريات التابعة لمجلس المحافظة أو لغيرهم من العاملين فى الجهات العامة الأخرى بحدود مبلغ لايتجاوز خمسين الف ليرة سورية من الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية في موازنة أمانة سر المحافظة وصرف مبلغ مماثل للعاملين فى كل من مجالس المدن والبلدان والبلديات التابعة لمجلس المحافظة أو لغيرهم من العاملين فى الجهات العامة الأخرى

التى تتجاوز موازنتها المليون ليرة سورية من موازنة الجهة المعنية.
ج- تصرف المكافآت المشار إليها في الفقرتين السابقتين من الاعتمادات المرصدة فى بند المكافات من موازنة الوزارة أو الجهة العامة أو المؤسسة أو الشركة أو المنشاة.
د- يتم صرف المكافات التشجيعية فى حدود جزء من اثني عشر جزءا من المبلغ المحدد فى الفقرتين أ / ب مضافا إليه رصيد الاعتمادات غير المصروفة خلال الأشهر السابقة من السنة.
ه - تستثنى المبالغ المصروفة بموجب أحكام هذه المادة من الحدود القصوى للتعويضات والمكافات المنصوص عليها في القوانين والانظمة النافذة.
المادة 12- تصرف اعتمادات المكافات التشجيعية المخصصة فى الموازنة العامة للدولة لعام 2008 لاعضاء الهيئة التعليمية الذين يدرسون فى الجامعات السورية بالإضافة إلى التدريس فى جامعاتهم الاصلية بمن فى ذلك المتفرغون من موازنة كل من جامعات دمشق حلب تشرين البعث الفرات وبما لايتجاوز مبلغ 3 ملايين ليرة سورية لكل جامعة وتستثنى المبالغ المصروفة بموجب أحكام هذه المادة من الحدود القصوى للتعويضات والمكافات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.
المادة 13 - تصرف بموافقة رئيس مجلس الوزراء مكافات تشجيعية وفق مايلى..
أ- بقرارات تصدر عن وزير المالية ورئيس هيئة تخطيط الدولة كل بما يخصه للعاملين فى إعداد الموازنة العامة للدولة بحدود مبلغ لايتجاوز خمسمئة الف ليرة سورية لكل جهة.
ب- بقرارات تصدر عن وزير المالية للعاملين الذين ساهموا في أتمتة وطباعة الموازنة العامة للدولة بحدود مبلغ لايتجاوز مئة الف

ليرة سورية ومن الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية فى موازنة وزارة المالية.
ج- بقرارات تصدر عن وزير الإدارة المحلية والبيئة للعاملين في دراسة وإعداد موازنات المجالس المحلية بحدود مبلغ لايتجاوز مئة وخمسة وعشرين الف ليرة سورية.
د- بقرارات تصدر عن رئيس هيئة تخطيط الدولة للعاملين في تدقيق الدراسات الاقتصادية والاجتماعية الواردة فى القائمة التأشيرية للخطة الخمسية أو التي تضاف بناء على طلب المجلس الأعلى للتخطيط بحدود مبلغ لايتجاوز ثلاثمائة ألف ليرة سورية.
ه - بقرارات تصدر عن وزير المالية للعاملين فى الدراسات العائدة للتشريع الضريبى والمالية العامة بحدود مبلغ لايتجاوز ثلاثمائة ألف ليرة سورية.
و- بقرارات تصدر عن وزير الزراعة والاصلاح الزراعى للعاملين فى مجال البحوث العلمية الزراعية والدراسات بحدود مبلغ لايتجاوز ثلاثمئة ألف ليرة سورية.
ز- بقرارات تصدر عن وزير التعليم العإلى للعاملين فى مجال البحوث العلمية والدراسات بحدود مبلغ لايتجاوز ثلاثمئة الف ليرة سورية.
ح- بقرارات تصدر عن وزير الرى للعاملين فى مجال البحوث العلمية والدراسات بحدود مبلغ لايتجاوز ثلاثمئة الف ليرة سورية.
وتستثنى المبالغ المصروفة بموجب أحكام هذه المادة من الحدود القصوى للتعويضات والمكافات المنصوص عليها فى القوانين والأنظمة النافذة.
المادة 14 -تصرف بناء على موافقة رئيس مجلس الوزراء بقرارات تصدر عن وزير التعليم العالي مكافات تشجيعية بحدود مبلغ لايتجاوز خمسمئة ألف ليرة سورية من اعتمادات البند 18

المكافات المرصدة في موازنة وزارة التعليم العالي لعام 2008 دون التقيد بالحدود القصوى للتعويضات والمكافات المنصوص عليها فى القانون رقم 50 تاريخ 12/6/ 2004 المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة لأعضاء الهيئات التعليمية بمن في ذلك المتفرغون منهم والعاملون فى الجامعات والمعاهد وطلاب الدراسات العليا وغيرهم من الذين يقومون بالعمل لانجاز قبول الطلاب المستجدين في الجامعات والمعاهد وتسجيلهم بوساطةالحاسب الإلكتروني للعام الدراسي 2007/ 2008.

المادة 15- تصرف او تنقل إلى مختلف اقسام وفروع الموازنة النفقات التحويلية المرصدة فى القسم 113 الفرع 11301 رئاسة مجلس الوزراء بقرارات يصدرها رئيس مجلس الوزراء.

المادة 16 - تصدر موازنات الوحدات الإدارية المحلية والدوائر الوقفية والعمل الشعبي وفق الأحكام القانونية النافذة ويوزع إجمالي الاعتمادات المخصصة لمختلف ابواب الفرع 12202 المجالس المحلية بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة.

المادة 17- أ- تصرف الاعتمادات المخصصة كإعانة لدعم التصدير في البند 41 المساهمات في النشاط الاقتصادي من الباب الرابع النفقات التحويلية الفرع 19202 الدين العام استنادا لموافقة رئيس مجلس الوزراء وبموجب أوامر تصفية وصرف تصدر عن وزير المالية.

ب- تنقل الاعتمادات المخصصة فى البند 48 التزامات اخرى للعمليات الجارية من الباب الرابع المذكور في الفقرة أ من هذه المادة إلى مختلف أقسام وفروع وأبواب وبنود الموازنة بقرارات تصدر عن وزير المالية بناء على موافقة رئيس مجلس الوزراء وهى التزامات لتعيين المهندسين المفرزين والتعيينات الإلزامية..

التزامات لتعيين الأطباء والصيادلة وإعانات لتنفيذ بعض المشاريع في المحافظات..تجهيزات ومستلزمات ومواد ونفقات طارئة.
ج- تصرف الإعانات النقدية للنازحين في محافظة القنيطرة من الاعتمادات المنوه عنها فى الفقرة ب من هذه المادة بناء على موافقة رئيس مجلس الوزراء بموجب أوامر تصفية وصرف تصدر عن وزير المالية.
د - تنقل الاعتمادات المخصصة في القسم / 011/ اعتمادات احتياطية للمشاريع الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة لعام 2008 وتضاف إلى اعتمادات الباب الثالث المشاريع الاستثمارية.. الموارد المحلية لمختلف أقسام وفروع الموازنة العامة بقرارات تصدر عن رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.
المادة 18- أ- تجرى مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الجارية بين الأبواب والبنود للفرع أو القسم الواحد بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الوزير المختص. أما المناقلات بين اعتمادات أبواب وموازنات الأجهزة المحلية فتجري بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية والبيئة.
ب-تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الاستثمارية بين البنود والفقرات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الوزير المختص. ج- تجري مناقلات الاعتمادات المخصصة للعمليات الاستثمارية بين الفروع والاقسام بقرار من رئيس مجلس الوزراء 00 بناء على اقتراح من وزير المالية.
المادة 19- لايجوز النقل من الاعتمادات الواردة فى حقل الموارد الخارجية وإضافتها إلى الاعتمادات الواردة في حقل الموارد المحلية.
المادة 20- يسمح لصندوق الدين العام بمنح المؤسسة العامة للاسكان قرضاً دون فائدة بمعدل لايتجاوز 30 بالمئة من التكلفة

السنوية المعتمدة من قبل هيئة تخطيط الدولة؛ لمشروع تنفيذ وحدات سكنية صغيرة السكن الشبابي وسكن القضاة.
المادة 21- يؤجل سداد إسناد الخزينة الموضوعة فى التغطية النقدية لقاء العجوز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار، وفوائدها، والعجوز التراكمية السابقة للموازنة العامة للدولة، وفوائدها المستحقة وغير المسددة لغاية عام 2008 وتقسط على عشرة أقساط سنوية متساوية، يبدأ تسديد القسط الأول منه في / 10/1/ 2023.
المادة 22-يسمح لصندوق الدين العام بمنح المؤسسة العامة للمواصلات الطرقية قروضا خلال عام 2008 دون فائدة لتمويل مشاريعها الاستثمارية المخصصة بالموازنة العامة للدولة، وتعتبر تمويلاً نهائياً.
المادة 23- يصدر وزير المالية التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون. المادة 24- ينشر هذا القانون، ويعمل به اعتباراً من / 1/1/ 2008.
دمشق في 12/7/ 1428هـ الموافق لـ 12/16/ 2007 م
رئيس الجمهورية
بشار الأسد

المصطلحات العربية

أولاً- السياسة المالية:

هي دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام، وما يتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كميّاً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وكذلك تكييفاً نوعيّاً لأوجه هذا الإنفاق،

ومصادر هذه الإيرادات، بغية تحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض في ربوع الاقتصاد القومي، ودفع عجلة التنمية، وإشاعة الاستقرار في ربوع الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع، والحد من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات.

ويختلف مفهوم السياسة المالية وتتفاوت الأهمية بالنسبة لما تسعى إلى تحقيقه من أهداف في المجتمعات المتقدمة اقتصادياً عنها في البلاد النامية، ففي المجتمعات التي استكملت أسباب نموها الاقتصادي يكون من أبرز أهدافها العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، أما في البلدان النامية فتركز السياسة المالية اهتمامها على تمويل برامج التنمية، فضلاً عن تمويل الموازنة العامة للدولة.

وليس هذا معناه أن السياسة المالية في البلاد النامية لا تولي اهتمامها بتحقيق الاستقرار الاقتصادي، إذ أن جانباً من النجاح في معركة المجتمع اقتصادياً، إنما يرجع أولاً وأخيراً إلى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمةً فعالةً في التغلب على أية موجة تضخمية في حال ظهورها كي يتم البناء على أسس مستقرة سليمة، بل إن المسألة لا تعدو كونها ترجيحاً للأهمية النسبية لهدف على هدف آخر وفق ضرورات التطور الاقتصادي والجدير بالذكر أن فاعلية السياسة المالية في تحقيق أهدافها إنما تتوقف على مدى ما هنالك من ترابط وتنسيق بينهما، وبين أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى كالسياسة النقدية، والمصرفية، وسياسة الأجور والأسعار.

ثانياً- السياسة النقدية:

تعدّ السياسة النقدية من الوسائل الرقابية للمالية العامة، والتي تستطيع بوساطتها الحكومة إدارة الاقتصاد القومي، والتأثير عليه ،وتوجيهه، وفقاً لفلسفتها، وسياستها العامة.

ويتضح من ذلك أن السياسة النقدية تقوم على التحكم بالنقود ،وعرضها، وإصداراتها وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة،والوضع الاقتصادي، وفلسفتها السياسية، والمحافظة على استقرار الأسعار، وتلبية المتطلبات المالية للنشاط الاقتصادي والتحكم في دائرة التقلبات الاقتصادية، وتحقيق معدلات نمو مرتفعة، مع المحافظة على الاستقرار الاقتصادي.

وتؤسس الحكومات عادةً مؤسسة مركزية تتولى الإشراف على تصميم، وتنفيذ السياسة النقدية،وتغييرها وفقاً لمتطلبات الأوضاع الاقتصادية والأهداف العامة. وتسمى هذه المؤسسة المركزية عادةً البنك المركزي،أو المؤسسة المركزية للنقد، وتتحكم هذه المؤسسة المركزية بعرض وتداول النقود.

ومن بين الوسائل الأساسية التي تملكها البنوك المركزية يمكن أن نذكر معدل الخصم، متطلبات الاحتياط، وعمليات السوق.

وأخيراً يمكن أن تكون السياسة النقدية توسعية أو تقييدية، فالسياسة النقدية التوسعية يقصد بها تنشيط ونمو الطلب العام عن طريق زيادة العرض النقدي، وتوفير فرص اعتماد وتخفيض معدلات الخصم والفائدة، وتتلاءم مثل هذه السياسة مع أوضاع الركود الاقتصادي، أي عندما يكون الطلب العام متدني بالنسبة للطاقة الإنتاجية للاقتصاد، وفي مثل هذه الأحوال يكون استثمار المصادر، وخاصة العمل منخفضاً نسبياً.

أما السياسة النقدية التقييدية فتستخدم للحد من نمو وزيادة الطلب العام من خلال تخفيض نمو النقد المتداول، وبالتالي تقليل فرص الاعتمادات، والقروض ورفع معدلات الخصم، والفائدة وتتلاءم هذه السياسة مع حالات التضخم.

ثالثاً- البنك المركزي:

وهو البنك الذي تملكه الحكومة المركزية، ويحدد الهيكل النقدي والمصرفي، ويتولى الإشراف على السياسة النقدية للحكومة والتحكم بالعرض النقدي باستعمال وسائله المتاحة، وتقنين العملة، بحيث يؤدي إلى تحقيق متطلبات القطاعات الاقتصادية المختلفة والاحتفاظ باحتياطات البنوك التجارية، وإدارة احتياطات الدولة من العملة الأجنبية، كما يقوم بالرقابة على الائتمان والبنوك التجارية.

وقد عرَّف المشرع السوري المصرف المركزي بأنه مؤسسة عامة ذات استقلال مالي وإداري، تتولى تنفيذ السياسة النقدية التي يقرها مجلس النقد والتسليف، وتعمل تحت إشراف الدولة وبضمانتها، وضمن التوجهات العامة للسياسة الاقتصادية المعتمدة من قبل مجلس الوزراء. ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويجري عملياته، وتنظم حساباته وفق القواعد والأعراف المصرفية والمعايير الدولية، ولا يخضع لقوانين وأنظمة محاسبة الدولة العامة.

وتتلخص المهام الأساسية للمصرف المركزي بالنقاط التالية:

- يعد عميلاً مالياً للحكومة ضمن أراضي الجمهورية العربية السورية وخارجها في جميع عملياتها المصرفية، وعمليات التسليف العائدة لها، ويتولى بهذه الصفة أعمال أمين صندوق الدولة وفقاً للشروط المحددة في القانون.
- يصدر الإسناد الوطنية القصيرة والمتوسطة وطويلة الأجل، ويبدلها، ويسددها، وبصورة عامة جميع الأعمال المالية المتعلقة بالقروض التي تصدرها الدولة، ويساهم في مفاوضات القروض الخارجية المعقودة لحساب الدولة، كما يتولى إدارة مكتب القطع لحساب الدولة.

رابعاً- الموازنة:

هي الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ أحكام الخطة الاقتصادية، وتصدر بصك تشريعي، يقدر ويجيز النفقات والإيرادات العامة.

وهي تعكس السياسات العامة والأولويات والأهداف والنوايا المختلفة التي تسعى الحكومة لإنجازها مستقبلاً لتحقيق أهداف الدولة العامة، وهي تمثل بذلك الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة في أي دولة من الدول، إذ أنها تمثل مختلف بنود الإنفاق العام وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات التي تموّل بها الإنفاق.

وتعد الموازنة من أهم أدوات التخطيط المالي نظراً لدورها في خلق دخل وطاقات إنتاجية جديدة، وتفادي التضخم غير المرغوب فيه، وإعادة توزيع الدخل القومي على أسس عادلة، وتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، والاعتماد على الذات، وترشيد الإنفاق والاستهلاك، كما أنها أداة لتحقيق السياسة الاقتصادية للدولة عن طريق تشجيع المشاريع الاقتصادية، واستقرار الحالة الاقتصادية.

وهي أخيراً انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال فترة محددة من الزمن، فهي الوسيلة المالية الأساسية لتنفيذ خطة الدولة، وتترجم إلى أرقام برنامج الدولة السياسي والاقتصادي، فترصد الأموال اللازمة لتنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية

للدولة، وهذا يعني أن الموازنة تحمل بين طياتها إمكانات الدولة، واتجاهاتها العامة.

خامساً- إعداد الموازنة:

هو التعبير الصادق عن سياسة الحكومة، وبرنامج عملها خلال فترة سنة كاملة، ويتألف إعداد الموازنة من جانب إداري قانوني يبدو من خلال تحديد السلطة التي تتولى أمر إعداد الموازنة، ومن خلال دراسة طريقة إعداد الموازنة، وكذلك من جانب فني مالي، وهو تقدير النفقات التي سترصد لها الاعتمادات والإيرادات التي تستحق وتجبى بموجب نصوص الموازنة وأحكامها.

ولعل ما استقر في الفقه المالي والتقليدي، وفي أذهان كتاب المالية العامة، وما هو عليه العمل في غالبية النظم العالمية، أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة إعداد الموازنة العامة للدولة ويعود ذلك بأن الحكومة هي الأقدر على معرفة الحاجات العامة وطرائق ووسائل إشباعها وهي أعلم بمطارح الضرائب، واتجاهات السياسة الضريبية، ولأن إعداد الموازنة من الأمور التي تحتاج إلى أهل الفن والخبرة وكذلك إلى إحصائيات ليست موجودة إلا في وزارة المالية.

لقد أصبحت الموازنة وسيلة تدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة إذ تتحكم بإعداد الموازنة مجموعة من العوامل، من أهمها اختيار النفقة الرشيدة، والخطة التي تعد اليوم بمثابة البنيان العام الذي يوجه ويرشد البنيان التفصيلي، كما أن للمذاهب السياسية والاقتصادية دوراً كبيراً في عملية إعداد الموازنة، فكل مذهب سياسي، أو شعار اجتماعي يؤمن به الشعب لا بد أن تتبناه الحكومة وتترجمه إلى واقع عن طريق رصد الاعتمادات اللازمة لتحقيقه عند إعداد الموازنة وكذلك هناك دور واضح للمنظمات الشعبية والنقابات المهنية في إعداد الموازنة، حيث إن للموازنة وجهاً اجتماعياً فأعضاء هذه المنظمات والنقابات هم أصحاب المصلحة الحقيقية في التنمية الشاملةن وهم يشكلون جماعات ضاغطة للحفاظ على مصالح أفرادها مثل اقتراح قوانين الضمان الاجتماعي.

سادساً- التصديق على الموازنة:

هو عرض مشروع الموازنة على السلطة التشريعية لدراسته، ومناقشته، والمصادقة عليه.

فلا يمكن إنفاق أي مبلغ، أو جبايته إلا بإجازة السلطة التشريعية المسبقة، التي تمنحها للسلطة التنفيذية بإقرارها الموازنة.

وتبدو سلطة البرلمان هنا من خلال التصويت على مشروع الموازنة، وإقراره بعد دراسته في لجنة الموازنة والحسابات،التي تتألف من عشرين عضواً،وتقوم بالنظر في جميع الموازنات، ومشروع قطع الحسابات. حيث تعمد اللجنة إلى دراسة مشروع الموازنة ومناقشته فيما بين أعضائها، وذلك بعد إحالته من قبل مجلس الشعب، وتقوم بكتابة تقرير مفصل حوله مع إجراء التعديلات التي تراها ضرورية فيه، ثم تقدم هذه التقارير إلى المجلس خلال مدة أقصاها 30 يوماً من تاريخ إحالة المشروع إليها، ويقوم المجلس بمناقشة التقرير المقدم من لجنة الموازنة والحسابات بعد توزيعه على الأعضاء، ويبدأ المجلس بمناقشة وتصديق النفقات أولاً، ثم ينتقل إلى مناقشة وتصديق الإيرادات ثم يشرع في تصديق الموازنة. بعد ذلك يقدم رئيس المجلس أقسام الموازنة لمناقشتها قسماً قسماً، والتصويت على أبوابها باباً باباً، وبعد أن ينتهي المجلس من إقرار النفقات والإيرادات يتم التصديق على الموازنة، وترفع إلى السيد رئيس الجمهورية لإصدارها بشكل قانون، وتصبح نافذة بصورة نهائية.

سابعاً- قانون الموازنة:

هو وثيقة رسمية يصدرها السيد رئيس الجمهورية بعد مناقشة وتصديق الموازنة من قبل مجلس الشعب، في بداية كل سنة مالية، لتصبح الموازنة نافذةً بصورة نهائية.

وتحتوي الوثيقة على مجمل النشاطات والأهداف والمشاريع والمخصصات، وأوجه الإنفاق والواردات المختلفة للحكومة، ويعد قانون الموازنة كغيره من القوانين حيث يخضع إلى الإجراءات والقواعد التشريعية كافة فالموازنة تصدر عن السلطة التشريعية، وتأمر بإنفاذها، شأنها شأن بقية القوانين.

وكذلك فالموازنة لا تحوي النفقات والإذن بصرفها فحسب، بل تضم أيضاً الإذن بجباية الضرائب وفقاً لقوانين خاصة بكل نوع من أنواعها، ولا تبقى هذه القوانين نافذة إلا إذا أيدتها الموازنة في كل سنة، وسمحت بالاستمرار في تطبيقها، وأخيراً يلحق بالموازنة كثير من النصوص القانونية، مما يكسبها إجمالاً صفة القانون.

ثامناً- تنفيذ الموازنة:

هو اتخاذ القرار المالي الذي يرتب التزاماً على الدولة، أو حقوقاً لصالحها، وتتألف عملية تنفيذ الموازنة، سواء من ناحية النفقات، أو من ناحية الإيرادات من مرحلتين أساسيتين، الأولى: هي اتخاذ القرار اللازم للتنفيذ، ويتم ذلك من قبل أعلى سلطة في الوزارة أو الاتحاد أو الهيئة، يحدد فيها كيفية صرف الاعتمادات وجباية الإيرادات. والمرحلة الثانية: تنفيذية محاسبية، وهي تنفيذ القرار، الإداري والقيام بتأدية النفقة، أو جباية الإيراد.

ويُعَدُّتنفيذ الموازنة من أدق مراحل الموازنة، وأكثرها تشعباً، ذلك لأن كل شخص في الدولة أو المدينة أو البلدة يساهم إلى حد بعيد في تنفيذ الموازنة بما يدفع من ضرائب ورسوم، أو بما يتقاضى من رواتب وأجور، الأمر الذي أدى إلى سعة الأعمال التي تقتضيها عملية تنفيذ الموازنة وبالتالي كثرة عدد الموظفين، ويتطلب ذلك وجود جهاز مالي بالغ التنظيم والدقة يتولى تنفيذ الموازنة، وتتم عملية تنفيذ الموازنة بعد قيام مجلس الشعب بالتصديق على الموازنة، وإصدارها بقانون من قبل السيد رئيس الجمهورية، ونشره في الجريدة الرسمية.

تاسعاً- الرقابة والتدقيق:

هي التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً للتوجيه المحدد مسبقاً في خطة العمل، وضمن القواعد والأهداف المقررة، وذلك بقصد تبيان نواحي الخطأ والضعف والانحراف، وإيجاد الحلول المناسبة لها لتلافي تكرار وقوعها وتحديد المسؤولية عن ارتكابها، ولضمان حسن تطبيق القواعد، وبيان مدى سلامتها وكفايتها، والوصول إلى معدلات عالية من الأداء، كما يقصد بالرقابة الفحص والإشراف من قبل هيئة أعلى للإطلاع على كيفية سير العمل في الهيئة الدنيا الخاضعة للرقابة والتثبت من أن الأصول قد استعملت وفقاً للأهداف المحددة لها، وبعد إجراء العمليات والتصرفات المالية وتشمل تطبيق السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجال الأداء والتصرفات والعلاقات المالية في مختلف الأجهزة الحكومية، كما تشمل استعمال نظام معلومات متكامل، بما في ذلك جمع المعلومات في الأوقات والكيفية والأماكن التي يحددها القانون، وتتوزع وظيفة الرقابة بين العديد من الأجهزة الحكومية والتشريعية بمستوياتها المختلفة بقصد صيانة الأموال العامة وحمايتها من العبث والهدر والإسراف، ومنع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صوره وأنواعه، مثل السرقة والرشوة والإهمال والتقصير في أداء الواجبات وتحمل

المسؤوليات تجاه المجتمع وكذلك التأكد من مطابقة مختلف التصرفات المالية، ومسايرتها للقوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات والتوجيهات والأصول المالية المتبعة، وكذلك تحقيق كفاية استخدام الأموال العامة والتأكد من استثمارها على الوجه الأفضل وتحسين عملية التخطيط، واتخاذ القرارات المناسبة، وتقويم الوضع العام للمؤسسة وأداء العاملين فيها.

ولتحقيق رقابة فعالة لا بد من استقلالية أجهزة الرقابة عن السلطة التنفيذية، والاستفادة من الخبرات، وتعزيز الثقة المتبادلة والتكامل والتنسيق بين أجهزة الرقابة وأجهزة الإدارة المالية من جهة، والجهات التنفيذية والإدارة العامة من جهة أخرى، وكذلك ضرورة توفر انسجام الرقابة مع المناخ التنظيمي وطبيعة المنظمة وأوضاعها المالية والإدارية والبيئية، ومن ثم توفر الدقة والوضوح والمرونة في أساليب ومعايير الرقابة.

عاشراً- الموازنة الرأسمالية:

وتشير إلى النفقات والواردات التي تتميز بالاستهلاك طويل الأمد، أي تمثل النشاطات المالية على السلع والخدمات التي يتوقع أن تدر دخلاً نامياً خلال مدة طويلة الأجل نسبياً.

حادي عشر- دعم الموازنة:

وهو عبارة عن المخصصات المالية التي تمنح للدولة،التي تعاني من عجز متواصل في موازنتها العامة، ولا يرتبط الدعم المالي عادةً بنفقات محددة.

ثاني عشر- معدل الخصم:

وهو النسبة المئوية التي يتقاضاها البنك المركزي عن إقراض البنوك التجارية الخاصة.

ثالث عشر- دورة الموازنة:

تتضمن عملية الموازنة العامة مجموعة من النشاطات والمراحل والخطوات والتفاعلات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية بين مختلف الأطراف المعنية بمحتوى وسياسات وآثار الموازنة العامة، والمقصود بدورة الموازنة هو: مرور عملية الموازنة العامة بدورة مستمرة من المراحل التي يشارك فيها عناصر فاعلة من مختلف

الأجهزة الحكومية،والقوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المؤثرة والتي تتفاعل بمجملها مع بعضها بعض في إطار تنظيمي مبني على الأولويات والمصالح.

فالمراحل الرئيسة للموازنة العامة تشمل الإعداد والدراسة والمصادقة والتنفيذ وأخيراً الرقابة على التنفيذ. وتتشابه الدول المختلفة من حيث المراحل الرئيسة العامة التي تمر بها الموازنة ولكنها تختلف في تفصيلات هذه المراحل من حيث الإطار الزمني والإجرائي والقانوني وتختلف أيضاً من حيث الأساليب والتوجهات الأساسية؛ التي ترتكز عليها هذه المراحل.

رابع عشر- الميزان التجاري:

ويشير إلى الوضع التجاري القومي؛ من حيث حركة الصادرات والمستوردات مع المجتمعات الخارجية، وعندما تزيد الصادرات الوطنية على المستوردات يكون الاقتصاد في وضع مفضل، وقد يكون هناك عجز في الميزان التجاري عندما تزيد المستوردات على الصادرات وهو وضع غير مفضل.

خامس عشر- الضرائب المباشرة:

يقصد بالضرائب المباشرة تلك التي تحدد فيها الإدارة المالية مقدار المال الخاضع للضريبة مباشرةً ضمن جداول تحقق وتكون ثابتة المطرح غير قابلة للانعكاس ومثالها الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وغير الصناعية، الضريبة على الرواتب والأجور، الضريبة على العقارات، ضريبة التركات..إلخ.

وتعد الضرائب المباشرة أكثر الضرائب عدالة؛ لأنها تتناول مقدرة الأفراد المالية لأعمالهم وتراعي أعباءهم العائلية والشخصية، كما أنها تميز بين مصادر دخلهم، ومن حسناتها أيضاً أنها ثابتة الحصيلة ويمكن زيادة حصيلتها إذا احتاجت الدولة إلى المال، كما أن نفقات الجباية فيها منخفضة؛ لأنها لا تحتاج إلى عدد كبير من الموظفين وتتميز الضرائب المباشرة أخيراً بإمكان تطبيق قاعدة الملاءمة عليها نظراً لمعرفة الإدارة المالية للمكلفين بدفعها شخصياً؛ مما يمكنها من معرفة ظروف كل منهم ومدى حاجته إلى تقسيط الضريبة أو تأجيل دفعها، ولكنها بالمقابل يتأخر تحصيلها ووصولها إلى خزينة الدولة، كما أنها ثقيلة الوطأة؛ لأنها منظورة ويشعر المكلف بعبئها ووطأتها نتيجةً للإجراءات التي تتطلبها عمليات تحقيقها وجبايتها.

سادس عشر- الضرائب غير المباشرة:

الضرائب غير المباشرة هي تلك التي لا تلجأ فيها الإدارة المالية إلى تقدير المال الموجود لدى الفرد مباشرةً بل تلجأ إلى تقديره عن طريق غير مباشرة يتلخص في النظر إلى وقائع وتصرفات معينة كونها دالة على مقدار هذا المال ومن أمثلتها الضرائب الجمركية التي تفرض على بعض السلع المستوردة عند اجتيازها للدائرة الجمركية وتضاف إلى ثمن السلعة المستوردة ويتحملها المستهلك عند شرائها وكذلك الضريبة على الإنفاق (المواد الكحولية، المحروقات..إلخ.) ففي هذه الحالات لا تحدد الإدارة المالية مقدار المال الخاضع للضريبة لكنها تتخذ من التعرفة الخاصة بشراء السلعة قرينة على وجود هذا الدخل وتفرض عليه بمناسبة استعماله في شراء السلعة. وتتميز بوفرة حصيلتها وسرعة جبايتها وخفة وطأتها، لكنها بالمقابل يؤخذ عليها عدم عدالتها،وكلفة تحصيلها،وهي قابلة للانعكاس،وغير ثابتة المطرح، ولا تلجأ فيها الإدارة إلى جداول تحقق، كما هي الحال في الضرائب المباشرة.

سابع عشر- الضريبة التصاعدية:

وهي تلك التي تفرض على المكلف بمعدلات متفاوتة وفقاً لمقدرتهم على الدخل، وتقاس المقدرة على الدفع عادةً بمقدار الدخل أو الملكية أو الثروة، حيث يصنف المكلفين بفئات على شكل شرائح حسب مقدار الدخل أو الملكية أو الثروة، ويتبدل معدل الضريبة التصاعدية وفق تبدل مقدار المال الخاضع للضريبة، فيتدرج المعدل متصاعداً كلما ارتفعت قيمة المطرح، تبدأ على سبيل المثال بمعدل 5% بالنسبة للدخل الذي يبلغ من 1000-2000 ل.س شهرياً، بحيث تكون حصيلتها 50 ل.س، في حين لا يدفع صاحب الدخل من 2000-3000 ل.س ضعف هذا المبلغ، بل يزداد معدل الضريبة بالنسبة إليه فيصبح (7.5%)، وكذلك من 3000-4000 ل.س (10%)، وصاحب الدخل 4000-5000 (12.5%) ومن 5000 وما فوق (15%)، وهذا يعني أن المعدل التصاعدي لا يحافظ على النسبة نفسها بين الضريبة و الدخل، بل تزيد الضريبة بنسبة أكبر من زيادة الدخل الخاضع للضريبة.

وتمتاز الضريبة التصاعدية بعدالتها، فتقتطع من صاحب الدخل المرتفع نسبة أكبر من التي تقتطعها من صاحب الدخل المتوسط أو المنخفض، فتتحقق بذلك المساواة في التضحية.

ثامن عشر- سندات التنمية:

وهي عبارة عن وثيقة وتعهد حكومي بسداد قيمة مبالغ مالية مقترضة، والفوائد المترتبة عليها في مدة زمنية محددة، وتصدر هذه السندات لتغطية الإنفاق على مشاريع تنموية ورأسمالية، ويمكن أن تستخدم هذه السندات للشراء من الأفراد والقطاع الخاص.

تاسع عشر- الضريبة على القيمة المضافة:

هي ضريبة على الاستهلاك ويتم استيفاؤها في كل مرحلة من مراحل الإنتاج، وتطبق وفقاً لكمية الاستهلاك، بمعنى آخر هي الضريبة التي تضاف على السلع عند شرائها وبيعها.

ويمكن حساب القيمة المضافة للسلع بطرح سعر شرائها من سعر بيعها، أي:

القيمة المضافة = سعر البيع – سعر الشراء

ولنأخذ مثالاً مبسطاً لتوضيح المقصود بهذا النوع من الضرائب، فلنفرض أن مصنعاً اشترى مواد خام لازمة لإنتاج سلعة بمقدار 100000 ل.س، ولنفرض أن مجموع التكاليف الأخرى لإنتاج هذه السلعة بشكلها النهائي تبلغ 20000 ل.س فتصبح القيمة المضافة في هذه المرحلة 20000 ل.س، وإذا اشتراها تاجر الجملة بـ150000 ل.س، تصبح القيمة المضافة في هذه المرحلة 30000 ل.س، وهكذا إلى أن تصل إلى المستهلك الفردي. وهذه القيم المضافة حسب مراحل الإنتاج تشكل قاعدة ضريبية.

وتتميز الضريبة على القيمة المضافة بأنها ضريبة عامة تطال جميع السلع والخدمات المستهلكة، وبأنها ضريبة غير مباشرة تؤدي إلى ارتفاع الأسعار بشكل ملحوظ، وهي ضريبة حيادية، كما أنها ذات معدل وحيد لا يختلف من سلعة لأخرى، ولا تؤثر في الاستثمارات ،لأن جميع الأموال التي قام التاجر المستثمر بإنفاقها في سبيل الحصول على التجهيزات اللازمة للاستثمار سوف يستردها، وتساعد الضريبة على القيمة المضافة في تسهيل جباية ضريبة الدخل ومنع التهرب منها، إذ أن عملية كتابة الفواتير بشكل حقيقي ودقيق،التي يجبر الباعة على القيام بها من أجل حصولهم على الضريبة، التي قاموا بدفعها إلى الإدارة الضريبية ستؤدي إلى معرفة

أرقام المبيعات الحقيقية، وبالتالي إلى معرفة الربح الحقيقي الذي حققه البائع، مما يسهل عملية جباية الضريبة.

عشرون- ميزان المدفوعات:

ويشير إلى الاقتصاد القومي في نطاق الاقتصاد الدولي، ويحتوي على مجمل التبادلات الاقتصادية من تحويلات مالية، ونشاطات تجارية، وسياحية وغيرها بين الاقتصاد القومي، وغيره من الدول.

حادي وعشرون- الجهاز المركزي للرقابة المالية:

أحدث هذا الجهاز بالمرسوم التشريعي رقم /93/ لعام 1967 ليحل محل ديوان المحاسبات السوري، وهو هيئة تتبع وزير المالية، وتتكون من المجلس الأعلى للرقابة المالية والإدارات الفنية والمكتب الإداري، وتهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة للدولة، ومتابعة أداء الأجهزة التنفيذية الإدارية والاقتصادية لمسؤوليتها من الناحية المالية، ويمارس الجهاز رقابة داخلية على الأموال العامة، ويمكن تقسيم الاختصاصات المنوطة بالجهاز إلى مراقبة الصكوك ومراجعتها، حيث يقوم الجهاز بالرقابة اللاحقة على مشروعية بعض أنواع الصكوك، فيتولى مراجعة قرارات وحسابات المعاشات وتعويضات التسريح ومبالغ التأمين والضمانات الاجتماعية والإعانات، والتثبت من مطابقتها للقوانين المنظمة لها،وتقوم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بتبليغه الصكوك المشار إليها خلال مدة /15/ يوماً من تاريخ صدورها، ويتوجب على الجهاز مراجعتها خلال شهر من تاريخ استلامها،كما يقوم الجهاز ضمن اختصاصه بمراجعة المراسيم والقرارات الخاصة بشؤون العاملين في الجهات الخاضعة لإشرافه،فيبحث في صحة التعيينات والترفيعات والعلاوات،وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة والقوانين والأنظمة، وذلك خلال شهر من صدورها، كما تشمل اختصاصات الجهاز مراجعة الحسابات، ومراجعة النفقات، والإيرادات، وحسابات خارج الموازنة، والقيود المحاسبية والحساب العام الإجمالي لموازنة الدولة العامة ويتولى الجهاز مراجعة حسابات مختلف أجهزة الدولة وكذلك التفتيش والتحقيق ومراقبة إدارة المستودعات وقيودها ويقوم بفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ويكشف حوادث الاختلاس، والإهمال، والمخالفات المالية ويقترح وسائل علاجها كما

تتضمن رقابة الجهاز التحقق من الأداء، واستخدام الموارد المالية قد تم بأعلى درجة دون إسراف أو ضياع مع الأخذ بعين الاعتبار ألا تتحقق الكفاية على حساب الجودة.

ثاني وعشرون- الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش:

أحدثت بالقانون رقم /82/ لعام 1969 وتعديلاته المعدل بالقانون /24/ لعام 1981 الذي تضمن قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش الجديد، وهي عبارة عن هيئة مستقلة،مركزها دمشق، وترتبط برئيس مجلس الوزراء،وتتكون من رئيس الهيئة ومعاونوه، مجلس الهيئة، المجموعات، المديريات الفنية والفروع، الأقسام، المكاتب الفنية. وتمارس رقابتها بطريق التدقيق والتفتيش والتحقيق،وتهدف إلى تطوير العمل الإداري من خلال التحقق من حسن تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات،وعدم مخالفة التعليمات والأنظمة وأحكام القوانين،وتقويم أداء العمل والعاملين في مختلف قطاعات العمل وأخيراً يمكن تطوير العمل الإداري عن طريق تعرُّف أوجه القصور والخلل والانحراف في مختلف جوانب العمل ،وكشف أسبابها، واقتراح الحلول معالجتها، كما تهدف الهيئة إلى حماية المال العام عن طريق التحقق من صحة أعمال جباية التكاليف المالية ضمن أ حكام القوانين والأنظمة ومن سلامة تحقيق الإيرادات،وسلامة الإنفاق،والتثبت من حسن استخدام الموارد الاقتصادية والمالية بالكفاية المطلوبة.

وكذلك تهدف الهيئة إلى تحقيق الفعالية في الإنتاج، ورفع مستوى الكفاية والأداء، ويتم ذلك عن طريق تتبع تنفيذ الخطط المعتمدة، وكشف الانحرافات فيها،والتحقق من حسن استخدام الطاقات البشرية والمادية وأدوات الإنتاج المختلفة، وأخيراً تهدف البيئة إلى تسهيل توفير الخدمات للمواطنين عن طريق التحقق من التزام الجهات المعنية،وتوفير الخدمات العامة وفق البرامج،ومعالجة الصعوبات والعثرات التي تواجه أداء هذه الخدمات.

ثالث وعشرون- قوانين تشجيع الاستثمار:

وهي تشريعات تستهدف حفز وتشجيع القطاع الخاص على القيام بمشاريع اقتصادية معينة، وتحتوي هذه التشريعات على تسهيلات وإعفاءات ضريبية،وتهدف إلى إقامة اقتصاد يعتمد على الذات ويحقق التنمية الشاملة عن طريق اجتذاب رؤوس الأموال المحلية والعربية والأجنبية،وإزالة الصعوبات والعوائق التي تقف في وجه

التدفق النقدي،وتوظيفاته،وزيادة حجم الصادرات،وتحقيق فوائض من القطع الأجنبي، والقضاء على البطالة.

ومن أجل إنجاح هذه القوانين التي تشجع الاستثمار لا بد من التركيز على زيادة الإنتاج، وتوسيع قاعدة التنمية والاستثمار،وتطوير الأنظمة المصرفية،وتحديثها، وتوفير المناخ الاستثماري الملائم لاجتذاب رؤوس الأموال المحلية والعربية،والأجنبية،وضرورة تطوير وتحديث التشريعات،والقوانين ووضوحها،وتوفير الإطار القانوني لعملية الاستثمار.



المصطلحات الأجنبية

Abattement à la base	الإعفاءات الأساسية
Amortissement	استهلاك القروض
Anesthésie fiscale	التخدير الضريبي
Annulité budgitaire	سنوية الموازنة
Assiétte de l'impôt	مطرح الضريبة
Budget	موازنة
Budget brut	موازنة إجمالية
Budget cycliques	موازنة دورية
Budget national	موازنة قومية
Budget net	موازنة صافية
Budget économique	موازنة اقتصادية
Budget social	موازنة اجتماعية
Budget autonomes	موازنة مستقلة
Budget annexes	موازنة ملحقة
Classification des depensos	تبويب النفقات
Comtable	محاسب
Compte de gestion	حساب القطع
Compte d'exercise	حساب الإتمام
Comproller and Auditor Géneral	المراقب والمدقق العام

Conribution	مساهمة – مشاركة
Contrôle	رقابة
Contrôle de l'exécution du budget	الرقابة على تنفيذ الموازنة
Contrôle éxterne	رقابة خارجية
Contrôle interne	رقابة داخلية
Conversion	تبديل (القروض)
Cour des comple	محكمة ديوان المحاسبات
Cour de discipline budgetaire	المجلس التأديبي للمخالفات المالية
Crédits déngagements	اعتماد التعهد
Déficit budgetaire	عجز الموازنة
Depenses	نفقات
Depenses publiques	نفقات عامة
Depenses active	النفقة الإيجابية
Depenses de fonctionnements	النفقات الجارية
Depenses de transferts	النفقات التحويلية
Depenses d'invistissements	النفقات الاستثمارية
Depenses en capital	النفقات الرأسمالية
Depenses réeles	النفقات الحقيقية والفعلية
Dettes	الديون

Dette public	الدين العام
Dettes cnsolidées	القروض الثابتة
Dettes flottantes	القروض المتموجة
Dettes interieures	القروض الداخلية
Dettes extérieures	القروض الخارجية
Double imposition	الازدواج الضريبي
Double incidence	انعكاس مزدوج
Emprunts force	القروض إجبارية
Emprunts volontaires	القروض اختيارية
Engagement de depenses	عقد النفقة
Equilibre budgetaire	توازن الموازنة
Evasion fiscals	التهرب الضريبي
Evasion frauduleuse	التهرب غير المشروع
Evasion non frauduleuse	التهرب المشروع
Exécution puliques	تنفيذ الموازنة
Finances publiques	المالية العامة
Fonctionnalifé budgétaire	الموازنة الوظيفية
Forfait legal	(التقدير) المقطوع القانوني
Forfait conventionnel	(التقدير) المقطوع الاتفاقية
Forfaitaire	مقطوع أو جزافي
Impôts	الضرائب

Impôt dégréssif	الضريبة التنازلية
Impôt de repatition	(طرح) الضريبة بالتوزيع
Impôt de qoutité	(طرح) الضريبة بالاستحقاق
Impôt derict	الضريبة المباشرة
Impôt indirect	الضريبة غير المباشرة
Impôt personnel	الضريبة الشخصية
Impôt progressif	الضريبة التصاعدية
Impôt proportonnel	الضريبة النسبية
Impôsition	فريضة
Indivisible	غير قابل للتجزئة
Incidence de Impôt	استقرار الضريبة
Inter ventioniste	دولة متدخلة
Législation financiere	التشريع المالي
Législation fisvale	التشريع الضريبي
Liquidation	تصفية
Liquidation de depenses	تصفية النفقة
Liquidation de l'impôt	تصفية الضريبة
Merit Wants	حاجات مستحقة
Moyens financiers	الوسائل المالية
Non affectation des desrecettes	مبدأ شيوع الموازنة (عدم تخصيص الإيرادات)

Obligation de fait	إجبار واقعي أو أدبي
Ordonnancement	الأمر بصرف النفقة
Spécialités des Crédits	مبدأ تخصيص الاعتمادات
Stoppage àla Source	الحجز عند المتبع
Taux de l'impôt	معدل الضريبة
Unité budgetaire	وحدة الموازنة
Universalité budgetaire	شمول الموازنة
Parafiscalité	شبه الضريبة
Payment	دفع النفقة
Préts et avances	القروض والسلف
Prencipes bidgitaires	مبادئ الموازنة
Préparation du budget	إعداد الموازنة
Prévision	توقع – تخمين
Procedures budgetaires	مراحل الموازنة
Progressivité globale	التصاعد الإجمالي
Progressivité partranches	التصاعد على أساس الشرائح
Prime de remboursement	علاقة التسديد
Rationalisation des choix budgetaires	اختيار النفقة الرشيدة
Recouverment de l'impôt	جباية الضريبة
Régle d'économie	قاعدة الاقتصاد في الجباية

Régle de justice	قاعدة العدالة
Régle de commodité	قاعدة الملاءمة في الدخل
Régle de certitude	قاعدة اليقين
Repercussion de l'impôt	انعكاس الضريبة
Recettes	إيرادات
Ressources domaniales	إيرادات أملاك الدولة
Secteur public	القطاع العام
Secteur privé	القطاع الخاص

Damascus University

المراجع العربية :

1- د. برهان الجمل : المالية العامة ، دراسة مقارنة – دار طلاس، 1992 .
2- د . حامد عبد المجيد : مبادئ المالية العامة – الدار الجامعية ، الاسكندرية – 1983 .
3- د . حسن عواضة : المالية العامة، الطبعة السادسة – مطبعة النهضة العربية –بيروت 1983.
4- د .فهمي محمود شكري : الرقابة المالية العليا ، دار مجدلاوي ، عمان 1988.
5- د . عبد المنعم خميس : الموجز في المالية العامة ، منشورات النهضة العربية –1970.
6- د . عاطف صدقي : مبادئ المالية العامة ، القاهرة –1972.
7- د . رفعت المحجوب : المالية العامة ، دار النهضة العربية 1971.
8- د . زكريا بيومي : مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة - 1978.
9- د . صلاح العطيفي : المخالفات المالية رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات – دراسة مقارنة ، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه – كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 197.
10 – د . طارق الساطي : المحاسبة العامة والإدارية، مديرية الكتب الجامعية ،1973.
11- د . عبد الأمير شمس الدين : الرقابة على تنفيذ النفقات في لبنان ، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة 1977.
12- د . محمد توفيق يونس : الرقابة على تنفيذ الموازنة في مصر – مجلة القانون و الاقتصاد العدد 3 لعام 1970 .
13 – د . محمد حلمي مراد : مالية الدولة ، مطبعة نهضة مصر – القاهرة 1971.
14 – د . محمد رضا العدل : دراسات في المالية العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1976.

15 – د . محمد سعيد فرهود : مبادئ المالية العامة – مديرية الكتب و المطبوعات ، حلب 1990.
16 – د . محمد سعيد أحمد : الإدارة المالية والموازنة العامة للدولة ، دراسة عملية للاتجاهات الحديثة دار النهضة العربية، القاهرة - 1972.
17 - د . محمود رياض عطية : موجز في المالية العامة ، دار المعارف – القاهرة 1963 .
18 – منير الحمش : دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة – مؤسسة الوحدة ، دمشق 1986 .
19 – د . يوسف شباط : المالية العامة ، الكتاب الثاني – موازنة الدولة العامة – مطبعة جامعة دمشق 1995 .
20 – د . يوسف شباط : الرقابة الإدارية والمالية، كلية الحقوق – جامعة دمشق 1993- 1998 .
21 – د . يوسف شباط : الموازنة العامة للدولة- مطبعة جامعة دمشق، ط2، 2003م.
22 – د . يوسف شباط : دراسة مقارنة في الرقابة على تنفيذ الموازنة بين الدول الاشتراكية وغير الاشتراكية . رسالة دكتوراه في القانون العام 1988 .
23 – مجموعة القوانين المالية في كل من مصر – فرنسا – سورية ولبنان وألمانيا الاتحاديـة.
24 – إعلان ليما بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية بنتيجة انعقاد المؤتمر التاسع للهيئات العليا للرقابة المالية (انتوساي) 1977 .
25 – توصيات المؤتمر الحادي عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة (انتوساي) المنعقد في مانيلا نيسان1983.
26 – بيان سدني بشأن رقابة الأداء والرقابة المالية على المشروعات العامة ونوعية الرقابة المالية نيسان 1986.
27 – توصيات ونتائج اللقاء العلمي المنعقد في أبو ظبي في كانون الثاني 1988 حول نظم الأجهزة العليا والمحاسبة في متابعة ملاحظاتها ومؤيدات ذلك.

المراجع الأجنبية

- **André (B) et Michel (B) la nouvelle gouvernance financiere de l'Etat, L.G.D.J, Paris, 2004.**
- **Bertucci (J.Y) et Raynaud (J) les Juridictions financieres, coll (quesais-je?) PUF, Paris 2004.**
- **Christian Descheemaeker: la cour des comptes 2em ed. 2005.**
- **Conan (M) Doyelle (A), poujade (B) et vachia (J.P.) code des Juridictions financieres, Le Moniteur, Paris, 2001, 1163 P.**
- **Damarey (s) le juge administrative, juge financier, Dalloz, Paris, 2001.**
- **Fabre (F) et Froment- Maurice (A): les grands arrest de la jurisprudence financiere, Dalloz, Paris ue éd , 1996. 365P.**
- **Filzot (s) La courdes comptes et la loi organique, R.F.F.P, 2004.**
- **Gilles (M) La charte constitutionnelle de 1814 et la naissance d'un systeme moderne de finances publiques, cahiers de lanouvelle so cieté des etudes n^{5} 11, 2004.**

- **Gérard (W) les magistrates, Revue du droit public 1991.**
- **Guy (D) les référés du premier president de la cour des comptes, R.F.F.P. n^5 58, 1997.**
- **Gilbert (orsoni) Le conseil d'Etat, juge de cassation des decisions de la cour des comptes, R.F.F.P. n39 , 1992.**
- **Gisserot (H): oū va le juge des comptes? Revue administrative, n^5 302, 1996.**
- **Guy (B) La reforme de la compatabilité**
- **G. Berthon: La réforme administrative de la cour des comptes, Tése en droit, Paris II, 1976.**
- **Q. Pierre: Finances publiques, les cours de droit, Paris, 1977.**
- **G. Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques, L. G. D. J., Paris, 1974.**
- **J. Faabre: Les grands arrets de la Jurisprudence financiére, Coll. de Droit publique, Sirey, 1983.**
- **J. Cathelineau: Finances publiques, politiques.**
- **J. C. Martinez et Dimalta: Budgetaire et droit financier, (P) droit budgetaire, Paris 1982. L. G. D. J. Paris, 1976.**
- **J. Magnet: La cour des comptes, Berger – Lerrault Coll., administration nouvelle, 2001, 482 P.**
- **M. Duverger: Les finances Publiques, P. U. F., Paris, 1984.**
- **L. Pierre: Les finances publiques, Armand, Colin, Coll., P. U. F. 1987.**

- **P. Andre: Finances Publiques, Masson, 1988.**
- **P. M. Gaudemet: Finances publique – Politique financiere, Ed. Montchrestien, Paris 1977.**
- **P. Montagnier: Principes de comptabilite publiques, Dalloz, Paris 1981.**
- **P. Michel: Les finances de l'Etat, economica, Paris, 1981.**
- **Pellet ® La cour des comptes, la dé couverte, Paris, 1998.**
- **Ph. Luck: Les problemes generaux des finances publiques et le budget, Cujas, Paris, 1983.**
- **Pomme De Miremonde: La cour des comptes, Sirey 1947.**
- **P. Benoit: La responsabilite personnelle et pecuniaire des comptables publics, These en droit, Strasbourg, 1967.**
- **(R) Pierre: La cour des comptes, These en droit, fondation nationale politique, 1963.**
- **(S) Henry: Budget et tresor, Ed. Cujas, Paris, 1967.**
- **(T) Michel: A quoi sert la cour des comptes, Hachette, 1968.**
- **(T) Jacques: La documentation des conrides financiers (7 volumes), Paris, la documentation française mise â jour en juillet 1970.**

نسأل الله أن نكون قد وفقنا فيما قمنا به من عمل صالح

الدكتور:
يوسف شباط
أستاذ في قسم القانون العام

2009-2010

المدقق اللغوي:
د. خالد الحلبوني

جميع الحقوق والطبع والترجمة والنشر محفوظة لمديرية الكتب والمطبوعات.

Université de D
Faculté de
Finances P

Finances Publiques

-Partie 2-

Professeur Youssef Chebat

Professeur de droit public

2009-2010
1430-1431