

The Islamic University–Gaza
Research and Postgraduate Affairs
Faculty of Sharia and Law
Master of Public Law



الجامعة الإسلامية - غزة
شئون البحث العلمي والدراسات العليا
كلية الشريعة والقانون
ماجستير قانون عام

التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني
"دراسة وصفية تحليلية"

**The Statutory Regulation of the Public Budget
in the Palestinian Legislation
"A Descriptive Analytical Study"**

إعدادُ الباحثِ

فارس عبد الكريم الغرة

إشرافُ الدكتور

أنور حمدان الشاعر

قُدِّمَ هَذَا الْبَحْثُ اسْتِكْمَالًا لِمَتَطَلِبَاتِ الْحُصُولِ عَلَى دَرَجَةِ الْمَاجِسْتِيرِ
فِي الْقَانُونِ الْعَامِ بِكَلِيَّةِ الشَّرِيعَةِ وَالْقَانُونِ فِي الْجَامِعَةِ الْإِسْلَامِيَّةِ بِغَزَّةِ

ربيع ثاني/2016

إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني "دراسة وصفية تحليلية"

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه
حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو
بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the
researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any
other degree or qualification

Student's name:

اسم الطالب/ة: فارس عبد الكريم الغره

Signature:

التوقيع:  فارس عبد الكريم الغره

Date:

التاريخ: 2016 / 5 / 14



نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة شئون البحث العلمي والدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحث/ فارس عبد الكريم فارس الغره لنيل درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/ قسم القانون العام وموضوعها:

التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني - دراسة وصفية تحليلية

وبعد المناقشة العلنية التي تمت اليوم الأربعاء 27 رجب 1437 هـ، الموافق 2016/05/04م الساعة الواحدة ظهراً بمبنى طيبة، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

د. نور حمدان الشاعر
د. عفيف محمد أبو كلوب
د. هاني عبد الرحمن غانم

مشرفاً ورئيساً
مناقشاً داخلياً
مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحث درجة الماجستير في كلية الشريعة والقانون/قسم القانون العام.

واللجنة إذ تمنحه هذه الدرجة فإنها توصيه بتقوى الله ولزوم طاعته وأن يسخر علمه في خدمة دينه ووطنه.

والله ولي التوفيق ،،،

نائب الرئيس لشئون البحث العلمي والدراسات العليا

أ.د. عبدالرؤوف علي المناعمة

ملخص الرسالة باللغة العربية

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الموازنة العامة للدولة من حيث نشأتها ومفهومها وطبيعتها القانونية والاقتصادية والسياسية، وبيان الإطار القانوني الذي ينظم دورة الموازنة العامة في فلسطين، بدءاً من اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة، ومروراً بإقراره، وانتهاء بتنفيذ قانون الموازنة العامة، بالإضافة إلى الوقوف على الأجهزة المختصة بالرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة في فلسطين.

وقد اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، وقسمها إلى ثلاثة فصول يتصدرها فصل تمهيدي تناولنا فيه ماهية الموازنة العامة للدولة، من خلال بيان مفهوم الموازنة العامة من حيث تعريفها وخصائصها وتمييزها عما يشبهها من وثائق مالية أخرى، وبيان الطبيعة الاقتصادية والمالية والسياسية للموازنة العامة، وكذلك بيان القوانين المنظمة للموازنة العامة، وبيان نشأة وتطور الموازنة العامة للدولة عبر العصور المختلفة.

ثم تناولنا في الفصل الأول مكونات الموازنة العامة للسلطة الوطنية وكيفية تنظيمها في مشروع قانون الموازنة من حيث تقسيمها وطرق تقديرها، والقواعد التي ينبغي على الحكومة مراعاتها أثناء إعداد مشروع قانون الموازنة، والمتمثلة في قاعدة سنوية الموازنة وقاعدة وحدة الموازنة وقاعدة عمومية الموازنة وقاعدة شيوع الموازنة.

وخصصنا الفصل الثاني لدراسة مراحل سن قانون الموازنة العامة في فلسطين حيث تمر بمرحلتين كما هو الحال بالنسبة لباقي القوانين العادية الأخرى، الأولى مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة، والمرحلة الثانية إقرار مشروع القانون وإصداره.

وأخيراً تناولنا في الفصل الثالث تنفيذ قانون الموازنة العامة من حيث تحصيل الإيرادات التي أجاز تحصيلها وصرف النفقات التي اعتمد صرفها، والرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة في فلسطين من حيث مفهومها وأهدافها وصورها والأجهزة المختصة بممارسة هذه الرقابة في فلسطين.

وقد انتهينا إلى العديد من النتائج والتوصيات التي تضمنتها خاتمة البحث، والتي نأمل أن تجد قبولاً واهتماماً من المشرع الفلسطيني لأخذها بعين الاعتبار.

Abstract

ملخص الرسالة باللغة الإنجليزية

This study dealt with one of the most vital topics of public law, which is the public budget and its statutory regulation in the Palestinian legislation, due to its close relationship with the finance and policy of the three branches of government.

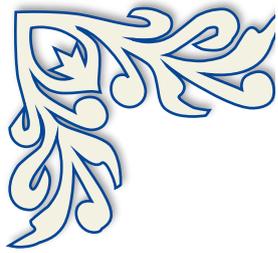
In this study, the researcher applied the descriptive analytical method, and he divided his study into three chapters preceded by an introductory chapter, in which he expressed the essence of the state's public budget through stating the origins and evolution of the public budget starting from the ancient ages, through the Islamic State era, and ending up with the Modern Ages, with reference to its inception in Palestine. The author set forth the concept of public budget in terms of its definition, characteristics, and distinction from other similar financial documents. Moreover, he explained the economic, financial, political, and legal nature of the public budget and stated the regulating acts of the public budget of the National Authority in Palestine.

In the first chapter, the researcher showed the components of Palestinian National Authority's public budget and the way it is regulated in the budget's draft law in terms of its divisions and estimation methods, and the rules that the government should follow during the process of preparing the budget's draft law. These rules are the annual budget rule, the unified budget rule, the public budget rule, and the common budget rule.

In the second chapter, the author indicated the different stages of enacting the public budget Act in Palestine. There are two main stages, the first stage is proposing the budget's draft law, and the second phase is approving and enacting the budget's draft law.

Ultimately, in the third chapter, the researcher set forth the enforcement of the public budget Act in terms of collecting the authorized revenues and disbursement of the approved expenditures, and monitoring the implementation of the public budget Act in Palestine in terms of its concept, objectives, and forms, in addition to the competent bodies to exercise such control in Palestine.

Finally, the researcher reached many findings and recommendations that were included in the conclusion of this research hoping that the Palestinian legislature will find them interesting and acceptable to be taken into consideration.



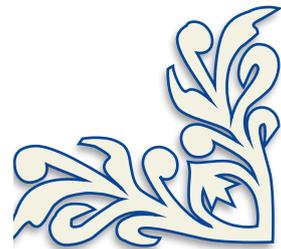
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ

أَلَّا تَطْغَوْا فِي الْمِيزَانِ

وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ

[الرحمن: 6-8]



الإهداء

أهدي خالص عملي لله عز وجل سبحانه وتعالى الغني عن عباده، ولرسوله ولصالح المؤمنين .
إلى النبيوع الذي لا ينضب . . . إلى معنى الحب والحنان والتفاني . . . إلى من كان دعائهما سر
نجاحي . . . إلى أغلى الحبايب أمي وأبي . . . أطل الله بقاءهما وأبسهما ثوب الصحة والعافية .
إلى من كانوا دوماً سنداً وعوناً . . . أخوتي وأخواتي
إلى أمرواح الشهداء الأكرم منا جميعاً، إلى مروح الشهيد بلال الحشاش . . . رحمه الله .
إلى أصدقائي وزملائي في الدراسة .
إلى هؤلاء جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع

شكرٌ وتقديرٌ

﴿رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

[سورة النمل: الآية 19]

الحمد والشكر أولاً وأخيراً لله عز وجل على عظيم نعمه التي لا تعد ولا تحصى، وعلى فضله وكرمه الذي لا يرد وعلى أن وفقني لإتمام هذه الدراسة.

ثم أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الدكتور أنور حمدان الشاعر الذي لم يخل علي بنصائح القيمة وإسهاماته المفيدة وبصماته الواضحة وتعامله ذو الميزة العالية وكل الميزات التي تركت انطباعاتاً على صفحات هذا الموضوع، فله كامل التقدير والاحترام وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الأستاذين الكريمين الفاضلين الدكتور عفيف محمد أبوكلوب والدكتور هاني عبد الرحمن غانم أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهما بمناقشة الرسالة وإثرائها بملاحظتهما القيمة التي كان لها عظيم الأثر في تحسين وتجويد الرسالة.

فهرس المحتويات

أ.....	ملخص الرسالة باللغة العربية.....
ب.....	ملخص الرسالة باللغة الإنجليزية.....
ث.....	الإهداء.....
ج.....	شكر وتقدير.....
ح.....	فهرس المحتويات.....
1.....	المقدمة.....
5.....	الفصل التمهيدي: ماهية الموازنة العامة للدولة.....
6.....	المبحث الأول: مفهوم ونشأة الموازنة العامة للدولة.....
6.....	المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة للدولة.....
18.....	المطلب الثاني: نشأة الموازنة العامة للدولة.....
25.....	المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة للدولة وأساسها القانوني.....
25.....	المطلب الأول: طبيعة الموازنة العامة للدولة.....
30.....	المطلب الثاني: الأساس القانوني للموازنة العامة للدولة.....
38.....	الفصل الأول: التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة القواعد التي تحكم إعدادها.....
39.....	المبحث الأول: التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة.....
39.....	المطلب الأول: تنظيم النفقات العامة.....
45.....	المطلب الثاني: تنظيم الإيرادات العامة.....
57.....	المبحث الثاني: القواعد التي تحكم إعداد الموازنة العامة.....
57.....	المطلب الأول: قاعدة سنوية الموازنة العامة.....
63.....	المطلب الثاني: قاعدة وحدة الموازنة العامة.....
70.....	المطلب الثالث: قاعدة عمومية الموازنة العامة.....
71.....	المطلب الرابع: قاعدة توازن الموازنة العامة.....

75	المطلب الخامس: قاعدة شيوع الموازنة العامة.....
79	الفصل الثاني: مراحل سن قانون الموازنة العامة في فلسطين.....
80	المبحث الأول: مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة.....
80	المطلب الأول: السلطة المختصة باقتراح مشروع قانون الموازنة العامة.....
85	المطلب الثاني: خطوات اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة.....
91	المبحث الثاني: مرحلة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة.....
92	المطلب الأول: السلطة المختصة بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة.....
96	المطلب الثاني: إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة.....
102	المطلب الثالث: التكليف القانوني لقانون الموازنة العامة.....
108	الفصل الثالث: تنفيذ قانون الموازنة العامة والرقابة عليه في فلسطين.....
109	المبحث الأول: تنفيذ قانون الموازنة العامة.....
109	المطلب الأول: السلطة المختصة بتنفيذ قانون الموازنة ومبادئ التنفيذ.....
115	المطلب الثاني: تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة.....
123	المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة.....
123	المطلب الأول: مفهوم الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة وأهدافها.....
125	المطلب الثاني: أنواع الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة.....
142	الخاتمة.....
147	المصادر والمراجع.....

المقدمة

تمثل الموازنة العامة للدولة الوثيقة الأساسية للنظام المالي في أي دولة من الدول وأهدافه، ويظهر ذلك من ناحيتين، فمن ناحية تعكس الموازنة العامة الوجه السياسي والاقتصادي والإداري والمالي للدولة، فهي خطة الدولة ونشاطاتها عن سنة مالية مقبلة، ومن ناحية أخرى تشمل الموازنة العامة مختلف بنود الإنفاق العام، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنها تبين كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق.

وتتكون الموازنة العامة للدولة من مكونين أساسيين هما: الإيرادات العامة والنفقات العامة ويختلف تنظيم هذين الجانبين في مشروع قانون الموازنة من دولة لأخرى، فلا يوجد تقسيم موحد تلتزم به جميع الدول.

وتصدر الموازنة العامة في فلسطين بقانون يمر بنفس المراحل والإجراءات التي تمر بها القوانين العادية الأخرى مع اختلاف خفيف تستجبه طبيعة قانون الموازنة العامة، والتي تتمثل في مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة من قبل السلطة التنفيذية حيث تقوم الحكومة في هذه المرحلة بإعداد مشروع قانون الموازنة، من خلال وضع تقديرات النفقات والإيرادات العامة لوزارات ومؤسسات السلطة الوطنية، ومرحلة إقرار مشروع قانون الموازنة من قبل المجلس التشريعي.

وبعد إصدار قانون الموازنة العامة ونشره في الجريدة الرسمية، تشرع الأجهزة الحكومية المختلفة بتنفيذ قانون الموازنة العامة، من حيث تحصيل الإيرادات التي أجاز تحصيلها، وصرف المخصصات التي اعتمد صرفها، ولضمان حسن تنفيذ قانون الموازنة العامة وتحقيقه لأهدافه لا بد من إحاطة تنفيذه بسياج متين من الرقابة تكفل تنفيذه على الوجه والصورة التي أقره بها المجلس التشريعي.

أولاً: أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع الذي تعالجه، ويظهر ذلك من خلال النقاط الآتية:

أ- إن الموازنة العامة أصبحت في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دول العالم، بغض النظر عن النظام السياسي المطبق بها، أو شكل الدولة الموجودة فيها، فبدون الموازنة العامة

يصعب أن تسيّر الوزارات والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بوظائفها الموكلة إليها.

ب- تمثل الموازنة العامة عصب الحياة بالنسبة لكيونة الدولة، إذ تعتبر المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في كافة المجالات على اختلاف أنواعها.

ت- لم تعد الموازنة العامة مجرد جداول تبين الإيرادات والنفقات العامة، وإنما أصبحت أداة تتخذها الدولة لتحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة.

ث- تمثل الموازنة العامة أداة ووسيلة رقابية تستطيع السلطة التشريعية من خلالها مراقبة أعمال الحكومة.

ثانياً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق عدد من الأهداف، والمتمثلة فيما هو تال:

أ- التعرف على الموازنة العامة للدولة من حيث مفهومها ونشأتها، وطبيعتها القانونية والاقتصادية والسياسية.

ب- بيان القوانين المنظمة للموازنة العامة للدولة في فلسطين سواء من حيث اقتراحها أم إقرارها أم تنفيذها.

ت- الوقوف على الأجهزة المختصة بالرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة في فلسطين.

ث- إثراء المكتبة القانونية الفلسطينية لمثل هذه الدراسات حيث خلت من بحث متخصص مشابه.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

يمكن صياغة مشكلة الدراسة في السؤال الرئيس كالتالي، هل وفق المشرع الفلسطيني بالنسبة للقوانين الناظمة لإعداد وإقرار وتنفيذ الموازنة العامة في فلسطين؟ ويتفرع من هذا السؤال الرئيس التساؤلات الفرعية الآتية:

أ- ما المقصود بالموازنة العامة، وكيف نشأة الموازنة العامة؟

ب- ما هي القوانين المنظمة للموازنة العامة في فلسطين؟

ت- كيف نظم المشرع الفلسطيني هيكل (مكونات) الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية؟

ث- ما موقف المشرع الفلسطيني من مبادئ الموازنة العامة التي ينبغي مراعاتها أثناء إعداد مشروع قانون الموازنة العامة؟

ج- ماهي مراحل سن قانون الموازنة العامة في فلسطين؟

ح- ما مدى صلاحية وسلطة المجلس التشريعي في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة؟

خ- ما هي الأجهزة المختصة بالرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة في فلسطين؟

كل هذه الأسئلة مطروحة للإجابة عليها من خلال هذه الرسالة، والتي ستتضمن الإجابة عليها وعلى العديد من الأسئلة الأخرى التي يتوقع طرحها، ولكن تثار ويتم معالجتها لدى تناول موضوعات الدراسة.

رابعاً: فرضيات الدراسة

أ- وفق المشرع الفلسطيني في معالجة العديد من جوانب تنظيم الموازنة العامة.

ب- تراعي السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة مبادئ الموازنة العامة أثناء إعداد مشروع قانون الموازنة العامة في فلسطين.

ت- لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أدوات ووسائل تأثير في الموازنة العامة، تحدها النصوص الدستورية والقانونية، تهدف إلى إحكام السيطرة والرقابة على الموازنة العامة، وتضمن التوازن بين السلطتين في دورة الموازنة العامة.

ث- لا يقوم المجلس التشريعي بدوره المطلوب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، على الرغم من أهمية وفعالية وسائل الرقابة التي منحها له القانون الأساسي الفلسطيني.

خامساً: منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، حيث سيقوم الباحث ببيان وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة والسارية في فلسطين. كما سيستخدم الباحث المنهج التاريخي عند الحديث عن نشأة الموازنة العامة للدولة عبر العصور المختلفة وفقاً للتسلسل التاريخي.

سادساً: تقسيم الدراسة

تدور الدراسة حول موضوع الموازنة العامة ونظامها القانوني في التشريع الفلسطيني ومن هنا كانت طبيعة الدراسة هي التي ستحدد منهاج تقسيمه، ولبلوغ ما تقدم سيقوم الباحث بتقسيم هذه الدراسة إلى أربعة فصول تبدأ بفصل تمهيدي، يتبعه ثلاثة فصول أخرى، وخاتمة، وذلك علي النحو الآتي:-

الفصل التمهيدي: ماهية الموازنة العامة للدولة

المبحث الأول: مفهوم ونشأة الموازنة العامة

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة وأساسها القانوني

الفصل الأول: التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة والقواعد التي تحكم إعدادها

المبحث الأول: التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة

المبحث الثاني: القواعد التي تحكم إعداد مشروع الموازنة العامة

الفصل الثاني: مراحل سن قانون الموازنة العامة في فلسطين

المبحث الأول: مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة

المبحث الثاني: مرحلة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

الفصل الثالث: تنفيذ قانون الموازنة العامة والرقابة عليه في فلسطين

المبحث الأول: تنفيذ قانون الموازنة العامة

المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

الخاتمة: النتائج والتوصيات

الفصل التمهيدي

ماهية الموازنة العامة للدولة

أصبح للموازنة العامة في العصر الحديث أهمية كبيرة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، فهي الوسيلة العملية في إدارة دفة الحكم وتنفيذ السياسات المالية في المرافق العامة للدولة.

ويقتضي الحديث عن ماهية الموازنة العامة للدولة التطرق بدايةً إلى مفهوم الموازنة العامة للدولة وبيان نشأتها وتطورها، ومن ثم التعرف على طبيعة الموازنة العامة والقوانين المنظمة لها.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، على النحو التالي:-

المبحث الأول: مفهوم ونشأة الموازنة العامة

المبحث الثاني: طبيعة الموازنة العامة وأساسها القانوني

المبحث الأول

مفهوم ونشأة الموازنة العامة للدولة

سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتحدث في المطلب الأول عن مفهوم الموازنة العامة من خلال بيان تعريفها وخصائصها وتمييزها عما قد يختلط بها من وثائق مالية أخرى بينما نتناول في المطلب الثاني نشأة الموازنة العامة وتطورها. وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول: مفهوم الموازنة العامة للدولة

المطلب الثاني: نشأة الموازنة العامة للدولة

المطلب الأول

مفهوم الموازنة العامة للدولة

إن اصطلاح الموازنة يعني أصلاً حقبة النقود الخاصة بالدولة أو محفظة النقود العامة وقد أطلق هذا المصطلح لأول مرة في بريطانيا عام 1822 على الحقبة الجدية التي يحمل فيها وزير المالية الوثائق التي تتضمن احتياجات الحكومة من النفقات ومصادر تمويلها إلى السلطة التشريعية لإقرارها والموافقة عليها⁽¹⁾.

وقد تعددت تعريفات الموازنة العامة سواء أكان ذلك في الفقه المالي أم في التشريعات المالية، وتتميز الموازنة العامة بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الوثائق المالية الأخرى ولا سيما الحساب الختامي، إذ كثيراً ما يحدث الخلط بينه وبين الموازنة العامة. وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع. على النحو الآتي:-

(1) فضل، مسعد محمد، وآخرون، المحاسبة الحكومية، ص77.

الفرع الأول

تعريف الموازنة العامة

سوف يتم تعريف الموازنة العامة من الناحية اللغوية، ومن ثم بيان معناها الاصطلاحي الفقهي والتشريعي على حد سواء. وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

أولاً: التعريف اللغوي لكلمة الموازنة العامة

يطلق لفظ الموازنة في اللغة بمعانٍ متعددةٍ منها: المقابلة والمعادلة والمحاذاة والمساواة يقال وازنْتُ بين الشيئين مُوازِنَةً ووزَّانًا، وهذا يُوازِنُ هذا إذا كان على زِنِّته أو كان مُحاذِيه بمعنى قابله وعادله⁽¹⁾. كما يقال وَازَنَ بين الشيئين موازنةً ووزَّانًا ساوَى وعادل⁽²⁾.

ومن هنا جاء إطلاق هذه الكلمة على الموازنة العامة لما فيها من المقابلة والمساواة بين شيئين هما: الإيرادات العامة والنفقات العامة.

أما كلمة العامة فهي لفظ مشتق من الفعل عَمَّ على وزن اسم الفاعل، ويأتي الفعل عَمَّ في اللغة بمعنى الشمول، فنقول عَمَّهُم الأمرُ يَعْمُهُمُ عُمومًا أي شملهم، ويقال كذلك عَمَّهُم بالعطية⁽³⁾. فالعام الشامل، خلاف الخاص⁽⁴⁾. والعامة خلاف الخاصة⁽⁵⁾.

فالموازنة العامة تختص بالنفقات والإيرادات العامة للدولة التي لا تختص بفرد أو مؤسسة معينة بل هي لعموم الناس، لذلك ارتبط لفظ العامة بالموازنة ليميزها عن الموازونات الخاصة.

ثانيًا: التعريف الفقهي للموازنة العامة

تعددت تعريفات الفقه للموازنة العامة وعلى الرغم من تعدد هذه التعريفات، إلا أنها تدور حول فكرة واحدة لذلك سيكون من المفيد أن نعرض بعضًا من هذه التعريفات، وذلك على النحو الآتي:-

عرّف بعض الفقه الموازنة العامة بأنها: "تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة تعدّه أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون ربط الميزانية الذي يجيز

(1) ابن منظور، جمال الدين، لسان العرب، المجلد الخامس عشر، ص 206.

(2) أنيس، إبراهيم، وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، ص 130.

(3) ابن منظور، جمال الدين، المجلد العاشر، مرجع سابق، ص 287.

(4) أنيس، إبراهيم، وآخرون، مرجع سابق، ص 629.

(5) ابن منظور، جمال الدين، المجلد العاشر، مرجع سابق، ص 287.

لهذه الأجهزة تنفيذ ميزانية الدولة بجانبها التحصيلي والانفاقي طبقاً للبرنامج التفصيلي الذي تتضمنه⁽¹⁾.

وعرّفها البعض الآخر بأنها: "تقدير معتمد من السلطة التشريعية لنفقات الدولة وإيراداتها عن فترة مستقبلية غالباً هي سنة يعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية"⁽²⁾.

في حين عرّفها آخرون بأنها: "تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة سنة مالية مقبلة ويصدر سنوياً قانون يربطها وذلك بعد أن ينتهي المجلس التشريعي من اعتمادها"⁽³⁾.

بينما عرّفها آخرون بأنها: "خطة مالية تقديرية تتوقعها الحكومة تشتمل على نفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة ويجب إقرارها وإجازتها من البرلمان وهي وثيقة تضمن برنامج مفصل لعمل الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمالي والسياسي وغيرها من المجالات المنبثقة عن السياسة العامة للدولة"⁽⁴⁾.

يلاحظ على التعريفات السابقة أنها ركزت على الجوانب الأساسية للتعريف العلمي لمصطلح الموازنة العامة، ولا سيما أنها وثيقة أو خطة مالية تقديرية، وأنه لا بد من عرضها على السلطة التشريعية لإقرارها والموافقة عليها، وأنها تعد لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة.

ومن جانبنا يمكن تعريف الموازنة العامة بأنها: وثيقة مالية تقديرية تحتوي على إيرادات ونفقات الدولة لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة تتوقعها الحكومة وتقرها السلطة التشريعية لتحقيق أهداف الدولة في مختلف المجالات.

(1) البطريق، يونس أحمد، المالية العامة، ص236.

(2) بركات، عبد الكريم، ودرار حامد عبد المجيد، علم المالية العامة، ص14.

(3) محمد، قطب ابراهيم، الموازنة العامة للدولة، "الجزء الأول"، ص11.

(4) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة والتشريع الضريبي، ص161.

ثالثاً: التعريف التشريعي للموازنة العامة

لم تتفق التشريعات المالية على تعريف موحد للموازنة العامة، بل تعددت وتتنوعت تعريفات الموازنة العامة في هذه التشريعات، وسوف نعرض هنا تعريف الموازنة العامة في بعض التشريعات المالية، على النحو الآتي:-

عرّف المشرع المصري الموازنة العامة بأنها: "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة"⁽¹⁾.

وعرّفها المشرع الأردني بأنها: "خطة الحكومة لسنة مالية مقبلة لتحقيق الأهداف الوطنية المنشودة ضمن إطار مالي متوسط المدى"⁽²⁾.

في حين عرّف المشرع اللبناني الموازنة العامة بأنها: "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق"⁽³⁾.

وكذلك عرّفها المشرع البحريني بأنها: "أداة السياسة المالية للدولة وتتضمن بيان الإيرادات المقر تحصيلها، والمصروفات المقدر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معينة وبما يحقق الاستقرار والنمو الاقتصادي من خلال التخصيص العادل للموارد الوطنية ليتم استغلالها بكل كفاءة وفعالية"⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لتعريف الموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، فنجد أن المشرع الفلسطيني قد عرّف الموازنة العامة مرتين في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998:

المرّة الأولى في المادة (1) منه إذ جاء فيها: "الموازنة العامة برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة".

والمرّة الثانية في المادة (19) من نفس القانون، إذ جاء فيها أن الموازنة العامة هي "الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف

(1) المادة (1) من قانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة.

(2) المادة (2) من قانون تنظيم الموازنة العامة الأردني رقم (58) لسنة 2008.

(3) المادة (5) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة 1963 وتعديلاته.

(4) المادة (1) من قانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة.

النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية...".

وعليه يؤخذ على تعريف المشرع الفلسطيني للموازنة العامة أمرين:

الأمر الأول: أن المشرع الفلسطيني قد عرف الموازنة العامة في موضعين في المادة(1) والمادة(19) من القانون سالف الذكر، وهذا يعد عيباً في الصياغة ينبغي على المشرع أن يتنزه عنه، إذ تقتضي الصياغة الفنية السليمة الابتعاد عن التكرار.

الأمر الثاني: أنه لم يُشر في تعريف الموازنة العامة إلى ضرورة إقرار وإجازة السلطة التشريعية للموازنة العامة، وهو ما تتطلبه جميع دساتير دول العالم، وحسن السياسة المالية والاقتصادية في الدولة والحفاظ على المال العام، لذا كان ينبغي على المشرع الفلسطيني الإشارة إلى ضرورة إجازة السلطة التشريعية للموازنة العامة حتى لا يختلط الأمر على البعض من غير ذوي الاختصاص.

الأمر الثالث: أن المشرع عندما عرف الموازنة العامة في المادة(1) أعلاه قال التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية ثم قال والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها، وهذا تزيد لا داعي له؛ فالمنح والقروض هي صور للإيرادات، ثم قال النفقات والمدفوعات الأخرى وهذا أيضاً تزيد لا داعي له؛ لأن المدفوعات هي جزء من النفقات العامة.

وعليه يرى الباحث أن يتم جمع التعريفين في تعريف واحد وأن يتجنب الانتقادات المشار إليها بأن يستوجب اعتمادها من السلطة التشريعية وعليه نوصى المشرع الفلسطيني بأن يعرف الموازنة العامة على النحو الآتي: برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والنفقات العامة والتي تصدر سنوياً بقانون وذلك لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية".

الفرع الثاني

خصائص الموازنة العامة

تتميز الموازنة العامة بمجموعة من الخصائص الذاتية التي تميزها عن صور النشاط المالي للدولة، وفيما يلي عرض لهذه الخصائص على النحو الآتي:-

أولاً: الموازنة العامة وثيقة مالية

تعتبر الموازنة العامة وثيقة مالية لكونها تحتوي على تقديرات النشاط المالي للدولة من نفقات وإيرادات عامة خلال الفترة القادمة، فهي تشمل جميع أوجه الإنفاق العام للدولة على مختلف الخدمات والبرامج التي تنوي القيام بها، وكيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق⁽¹⁾.

وتعكس الموازنة العامة بما تحتويه من نفقات وإيرادات عامة برنامج أو خطة الحكومة التي تنوي القيام بها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ فمثلاً لو لوحظ زيادة مخصصات الصحة فإن ذلك يعني أن الحكومة تسعى إلى رفع المستوى الصحي للمواطنين وأنها تهتم بصحتهم، وزيادة المخصصات الخاصة بالتكافل الاجتماعي يعني اتجاه الحكومة إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات محدودة الدخل... إلخ⁽²⁾.

وقد تبنى المشرع الفلسطيني هذه الخاصية في المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998 حيث تنص على أن الموازنة العامة: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة...".

ثانياً: الموازنة العامة وثيقة تقديرية

حيث تحتوي على تقديرات احتمالية وليس فعلية للنفقات والإيرادات العامة التي يتوقع أن تقوم الحكومة بإنفاقها وتحصيلها خلال الفترة القادمة، والتي غالباً ما تكون سنة، ويختلف تقدير النفقات والإيرادات العامة تبعاً لنوعية كل منها، فبعض النفقات العامة يسهل توقعها كرواتب الموظفين، والبعض الآخر منها يصعب تقديرها بدقة، كالنفقات التشغيلية للوحدات الحكومية باعتبارها عرضة للتغيير والتبديل³. وكذلك الحال في تقدير الإيرادات العامة إذ لا يمكن تقديرها

(1) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص 161.

(2) ناشد، سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، ص 275.

³ تشمل النفقات التشغيلية مصاريف المياه والكهرباء والهاتف والبريد والمواصلات وإيجار المباني والمحروقات والقرطاسية والمطبوعات والصيانة ومهمات السفر ومصاريف أخرى.

بصورة دقيقة، فمثلاً ضريبة الدخل تتوقف حصيلاتها على مقدار الأرباح المتحققة للشركات والأفراد في السنة السابقة لسنة التكلفة الضريبي⁽¹⁾.

وقد أشار المشرع الفلسطيني إلى هذه الخاصية في المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998 حيث تنص على أن الموازنة العامة: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة".

ثالثاً: الموازنة العامة تعد لفترة زمنية قادمة

فالموازنة العامة تتعلق بفترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة، ويعبر عنها بالسنة المالية والتي لا يشترط أن تكون بدايتها ونهايتها مرتبطة ببداية ونهاية السنة التقويمية، وإنما لكل دولة أن تحدد بداية ونهاية سنتها المالية بما يتناسب مع أوضاعها الإدارية والتشريعية والاقتصادية⁽²⁾. وسوف نقوم بدراسة هذه الخاصية بالتفصيل عند الحديث عن القواعد التي تحكم إعداد الموازنة العامة⁽³⁾.

وقد أكد المشرع الفلسطيني على قاعدة سنوية الموازنة العامة، حيث تنص المادة(90) من القانون الأساسي المعدل على أن: "تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون...". وسوف نقوم بدراسة هذه الخاصية بالتفصيل عند الحديث عن القواعد التي تحكم إعداد الموازنة العامة⁽⁴⁾.

رابعاً: الموازنة العامة يجب أن تعتمد من السلطة التشريعية

بعد انتهاء الحكومة من إعداد مشروع الموازنة العامة تعرضه على السلطة التشريعية للموافقة عليه وإقراره، إذ لا تستطيع الحكومة من الناحية الدستورية تنفيذ مشروع قانون الموازنة ما لم يقر ويعتمد من قبل السلطة التشريعية⁽⁵⁾.

وهذا ما أشار إليه القانون الأساسي المعدل حيث نص في المادة (61) منه على أن: "مع مراعاة ما ورد في المادة (90) من هذا القانون الأساسي: [1] على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. [2] يعقد المجلس

(1) خصاونة، جهاد سعيد، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، ص313.

(2) البطريق، يونس أحمد، مرجع سابق، ص233.

(3) لمزيد من الإيضاح انظر فيما سيأتي، ص55 وما بعدها.

(4) لمزيد من الإيضاح انظر فيما سيأتي، ص55 وما بعدها.

(5) ناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص276.

التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوبًا بملاحظات المجلس لاستكمال المقترحات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره"، كما أكد ذلك قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998 حيث نص في المادة (31/أ) منه على أن: "يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي".

تجدر الإشارة أن إجازة السلطة التشريعية تنصرف إلى كل من الإيرادات والنفقات التي تحويها وثيقة الموازنة العامة، غير أن مضمون الإجازة يختلف في كل منهما⁽¹⁾:

فالإجازة بالنسبة للنفقات يعطي الحكومة الحق في القيام بالإنفاق بذات المبلغ، أو بأقل منها، أو عدم القيام بها.

أما الإجازة بالنسبة للإيرادات فلا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها، فهي واجبة التحصيل طبقًا للقوانين التي تنظمها، أو طبقًا لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي كإيراداتها من القطاع الحكومي.

خامسًا: الموازنة العامة تحقق أهداف الدولة المختلفة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث الأداة الرئيسة لقيام الدولة بوظائفها وتحقيقها لأهدافها في جميع المجالات، ففي ظل الدولة التقليدية كانت ترصد الاعتمادات اللازمة لتسيير مصالحها الإدارية النابعة من وظائفها التقليدية والمتمثلة في تحقيق الأمن الداخلي والأمن الخارجي والعدل، فكانت البرنامج المالي للدولة فقط، أما في ظل الدولة المتدخلة أصبح للموازنة أدوارًا إضافية، تتجسد في كونها وسيلة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، والأداة الرئيسية للتأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية فيها من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية⁽²⁾.

وقد تبنى المشرع الفلسطيني هذه الخاصية في المادة (19) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998 حيث تنص على أن: "الموازنة العامة هي الأداة المالية

(1) حشيش، عادل أحمد، أساسيات المالية العامة، ص270.

(2) العكام، محمد خير، الموازنة العامة، ص255.

الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية...".

الفرع الثالث

تمييز الموازنة العامة عن بعض المفاهيم المالية المشابه لها

تتشابه الموازنة العامة مع العديد من الوثائق المالية الأخرى كالميزانية العامة والموازنة الخاصة والحساب الختامي، إذ كثيراً ما يحدث الخلط بين هذه المفاهيم وبين الموازنة العامة، لذا يقتضي الأمر تمييزها عن هذه المفاهيم، وذلك منعاً لحدوث أي غموض أو التباس في مفهومها. وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: الموازنة العامة والميزانية العامة

تستخدم بعض الدول مصطلح الموازنة العامة للدلالة على البرنامج المالي للدولة، في حين تستخدم دول أخرى مصطلح الميزانية العامة للدلالة على ذات المعنى⁽¹⁾. وهنا يثار التساؤل أي المصطلحين أدق وصفاً ودلالة الموازنة العامة أم الميزانية العامة؟

في الحقيقة اختلف الفقه في ذلك، فالبعض يرى أنه لا يوجد أي فرق بين مصطلح الموازنة والميزانية، وأن كلاهما يؤديان نفس المعنى، وأن الأمر لا يتعدى الترادف وتباين الألفاظ الدالة على نفس المعنى⁽²⁾.

في حين يذهب البعض الآخر من الفقه إلى أن مصطلح الموازنة العامة أدق تعبيراً من مصطلح الميزانية، ويستند في ذلك إلى ما هو تال:

أولاً: إن مصطلح الميزانية غالباً ما يستخدم في نطاق القانون الخاص، حيث يعبر عن مقدار الإيرادات والنفقات للأشخاص الخاصة لسنة مالية منصرمة، أما الموازنة العامة فتتظم الإيرادات والنفقات العامة للدولة لسنة قادمة، وبالتالي فإن استعارة مصطلح الميزانية من القانون الخاص إلى القانون العام استعارة غير موفقة⁽³⁾.

(1) فمثلاً دولة الإمارات العربية المتحدة والبحرين والجزائر تستخدم مصطلح الميزانية العامة، بينما تستخدم كل من مصر والأردن ولبنان وسوريا مصطلح الموازنة العامة. راجع: رضوان، محمد عوض، الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة، ص10.

(2) حول هذا الرأي راجع: الحلو، ماجد راغب، القانون الدستوري، ص293؛ وشهاب، مجدي، أصول الاقتصاد العام "المالية العامة"، ص45.

(3) عبود، حيدر وهاب، صياغة الموازنة العامة، ص13.

ثانياً: إن كلمة الموازنة أقرب إلى الصواب من كلمة الميزانية من الناحية اللغوية، فالموازنة تأتي في اللغة بمعنى المقابلة والمساواة بين شيئين، وموازنة الدولة تتضمن تقديرات النفقات والإيرادات للدولة لسنة مالية قادمة، أما كلمة الميزانية فهي كلمة محدثة استخدمها المحدثون في العصر الحديث، ولم تكن معروفة ولم تستخدم في العصور القديمة، وميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة ومصروفاتها، لذا فإن مصطلح الموازنة أدق وصفاً ودلالة من كلمة الميزانية⁽¹⁾.

ويتفق الباحث مع الرأي الأول القائل بعدم وجود فرق بين مصطلح الموازنة والميزانية وذلك أن كلمة الموازنة والميزانية تؤيدان نفس المعنى، إذ لا مشاحة في المصطلحات كما هو معلوم، فمضمون كل من الميزانية والموازنة تقدير للنفقات والإيرادات العامة للدولة لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة، كما أن إضافة لفظ العامة إلى الموازنة والميزانية يميزها عن الموازنة والميزانية الخاصة، وهذا يخرجها من إطار ميزانية الأشخاص الخاصة.

أما بالنسبة لموقف المشرع الفلسطيني فقد استخدم مصطلح الموازنة العامة في القانون الأساسي المعدل في أكثر من موضع، إلا أنه لم يستقر على هذه التسمية، حيث استخدم مصطلح الميزانية ثلاث مرات في القانون الأساسي المعدل، المرة الأولى جاءت في المادة (60) منه حيث نصت على أن: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة..."، والمرة الثانية وردت في المادة (4/61) عند حديثه عن حكم المناقلة بين أبواب الموازنة إذ جاء فيها: "لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية"، أما المرة الثالثة فقد جاءت بمناسبة حديثه عن الحساب الختامي حيث تنص المادة (62) منه على أن: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية". يرى الباحث أن تعدد المصطلحات يعد عيباً تشريعياً ينبغي على المشرع تداركه ومعالجته.

ثانياً: الموازنة العامة والموازنة الخاصة

تتشابه الموازنة العامة مع الموازنة الخاصة أو موازنة المشروع في أن كلاهما يمثل تقديرًا للمبالغ المتوقع إنفاقها وتحصيلها خلال فترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة، وبذلك فإن الموازنة سواء كانت عامة أو خاصة ليست إلا "محاسبة توقعية"، إلا أن الموازنة العامة تختلف

(1) عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، ص8.

عن الموازنة الخاصة في أن الأولى يجب إقرارها وإجازتها من قبل السلطة التشريعية لكي تصبح قابلة للتنفيذ، في حين أن الموازنة الخاصة لا تحتاج إلى أية إجازة أو إقرار من البرلمان⁽¹⁾.

ثالثاً: الموازنة العامة والحساب الختامي

الحساب الختامي عبارة عن وثيقة تحتوي على الإيرادات والنفقات العامة التي تحققت فعلاً خلال السنة المالية المنتهية⁽²⁾.

وقد عرف المشرع الفلسطيني الحساب الختامي في المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998 بأنه: "... بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية...".

وللحساب الختامي أهمية كبيرة، تتمثل في كونه وسيلة رقابية تستخدم للتأكد من التزام الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة العامة السنوي كما أقرته السلطة التشريعية، كما يساعد الحساب الختامي دائرة الموازنة العامة في وضع تقديرات الإيرادات العامة للسنة القادمة، بالاستناد إلى أرقام الإيرادات الفعلية الواردة في الحساب الختامي⁽³⁾. وهذا ما أكدته المادة(34) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998 حيث تنص على: "تكون تقديرات تحصيل الإيرادات التي تظهر في مشروع قانون الموازنة للسنة المالية القادمة على أساس التحصيل الفعلي للإيرادات طبقاً لقوانين الإيرادات المطبقة خلال السنة المالية الحالية".

وتتولى وزارة المالية إعداد مسودة الحساب الختامي خلال سنة من انتهاء السنة المالية ومن ثم تقوم بإرساله إلى مجلس الوزراء ليقوم بإحالته إلى المجلس التشريعي لإقراره، وذلك وفقاً لنص المادة(62) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه باباً باباً"، كما أكدت ذلك المادة(66) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998: "على أساس الحسابات التمهيدية المعدة بموجب المادة (65) تعد الوزارة مسودة الحساب الختامي وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار...".

(1) ناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص277.

(2) ذنبيات، محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي، ص270.

(3) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص14.

يلاحظ من النصين السابقين أن المدة التي حددها المشرع الفلسطيني، والتي يجب خلالها إعداد الحساب الختامي ومن ثم عرضه على المجلس التشريعي طويلة جداً، وهذا يفقد الحساب الختامي أهميته باعتباره وسيلة رقابية، لذلك ندعو المشرع لتعديل هذه المدة بحيث تكون مناسبة، كما فعل مثلاً المشرع المصري والأردني عندما أوجبا على الحكومة عرض الحساب الختامي على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من انتهاء السنة المالية⁽¹⁾.

بعد هذا العرض السريع للحساب الختامي نجد أن هناك أوجه شبه واختلاف بين الموازنة العامة والحساب الختامي، نوضحه على النحو الآتي⁽²⁾:

أ- أوجه الشبه بين الحساب الختامي والموازنة العامة، تتمثل في:-

- 1- أن كلاهما يتضمن إيرادات ونفقات عامة
- 2- تختص الحكومة ممثلة بوزارة المالية بإعداد كل منهما، في حين تتولى السلطة التشريعية إقرارهما.
- 3- يتبع في تبويب الإيرادات والنفقات العامة في الموازنة العامة والحساب الختامي تبويب واحد سواء كان التبويب على أساس الوحدات التنظيمية (التبويب الإداري)، أو على أساس أغراض النفقة (التبويب النوعي)، أو على أساس الوظيفة (التبويب الوظيفي) وغير ذلك من أنواع تبويات الموازنة العامة.

ب- أوجه الاختلاف بين الحساب الختامي والموازنة العامة، تتمثل في:-

- 1- أرقام الموازنة العامة المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة تقديرية أي احتمالية، بينما أرقام الحساب الختامي فعلية للإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً وللنفقات التي تم إنفاقها فعلاً.
- 2- الموازنة العامة تعد لسنة مالية قادمة، أما الحساب الختامي يعد لسنة مالية منتهية.

(1) حيث تنص المادة(125) من الدستور المصري لسنة 2014 على أن: "يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من انتهاء السنة المالية...". كما تنص المادة(1/112) من الدستور الأردني المعدل لسنة2011 على أن: "... تقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة".

(2) حول هذا الموضوع راجع: عصفور، محمد شاكراً، مرجع سابق، ص14؛ وذنيبات، محمد جمال، مرجع سابق، ص270.

المطلب الثاني

نشأة الموازنة العامة للدولة

إن فكرة الموازنة العامة ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بتكوين الدولة وظهورها، حيث عرفت عدة تطورات قبل أن تأخذ شكلها الحالي ومضمونها الحديث، فقد تأثرت خلال فترات تطورها بالمذاهب السائدة في الدول آنذاك وتصورها لطبيعة الدولة ومدى تدخلها في الحياة العامة.

وعليه سوف نتحدث في هذا المطلب عن نشأة وتطور الموازنة العامة للدولة من خلال تتبع نشأتها عبر العصور المختلفة بدءاً من العصور القديمة، ومروراً بعصور الدولة الإسلامية وانتهاءً بالعصر الحديث، مع الإشارة إلى نشأة الموازنة العامة في فلسطين. وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

نشأة الموازنة العامة في العصور القديمة

ارتبط ظهور الموازنة العامة وتطورها بوجود الدولة وتطور وظيفتها، فالموازنة بين إيرادات ونفقات الدولة، عرفت عملياً منذ أن عرف الإنسان الدولة، فقد جاء في بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها⁽¹⁾.

ففي المجتمعات البدائية- الفترة التي سبقت قيام الدولة- لم تكن هناك حاجة لوجود موازنة عامة، وذلك أن القيام بالوظيفة الأساسية وهي الدفاع عن القبيلة وحماية أفرادها كان يقوم به أفراد القبيلة تطوعاً دون مقابل، ولهذا لم تكن هناك أموال عامة تحت تصرف رئيس القبيلة باستثناء ما كان يقتطع من الغنائم ويوضع عند رئيس القبيلة بمثابة ادخار لمواجهة الطوارئ في المستقبل⁽²⁾.

ولكن مع انتظام المجتمعات البدائية في شكل دول، ظهرت الحاجة إلى ضرورة إيجاد إيرادات دائمة لتغطية النفقات اللازمة لقيام الدولة بوظائفها التقليدية المتمثلة في الأمن الداخلي والدفاع الخارجي، وإقامة العدل بين المواطنين، فقامت هذه الدول بفرض الضرائب وقد تميزت هذه الضرائب بكونها مرتفعة ومرهقة وغير عادلة، مما دفع أفراد الشعب إلى التفكير في أمر

(1) لعمارة، جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، ص102.

(2) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص16.

الضرائب التي يدفعونها ومحاولة تحديد سلطة الحاكم في فرضها عليهم، وهكذا نشأت فكرة الموازنة العامة⁽¹⁾.

ويعتقد أن الرومان هم أول من نظم الموازنة العامة تاريخياً في العصور القديمة، حيث كانت توضع لمدة خمس سنوات في عصر الإمبراطورية الرومانية من عام 29 ق.م إلى عام 395م⁽²⁾.

الفرع الثاني

نشأة الموازنة العامة في عصور الدولة الإسلامية

يرجع الكثير من المؤرخين والكتاب المسلمين المعاصرين ظهور ونشأة الموازنة العامة في عصور الدولة الإسلامية إلى عهد الرسول ﷺ ، فالموازنة العامة وجدت ونشأت منذ تكوين الدولة الإسلامية في المدينة المنورة في عهد الرسول ﷺ وخلفائه الراشدين من بعده، ويستدلوا على ذلك بوجود التنظيم المالي لإيرادات ونفقات الدولة الإسلامية في عصر الرسول ﷺ⁽³⁾:

فمن ناحية الإيرادات كان النبي ﷺ يقدر الإيرادات ويعين كتاباً ليقوموا بكتابتها، فمثلاً حذيفة بن اليمان كان يتولى خرص النخل، والزبير بن العوام وجهم بن الصلت كانا يكتبان أموال الصدقات، وأبو هريرة موكل بحفظ زكاة رمضان، وهذا يعني أن الرسول ﷺ كان مطلعاً على حجم الإيرادات المتوفرة.

ومن ناحية النفقات كان النبي ﷺ يدون النفقات في سجلات متعددة، ومنها سجلات تدون فيها أسماء المسلمين، فلقد ورد أنه قال صلى الله عليه وسلم: "اكتبوا لي من تلفظ بالإسلام فكتبنا له ألفاً وخمسمائة رجل"، وكذلك كانت هناك سجلات يدون فيها أسماء المؤلفات قلوبهم ومقدار أعطياتهم.

وبناء على هذا التنظيم لإيرادات ونفقات الدولة الإسلامية قالوا: إن أول موازنة عرفت في الإسلام كانت في عصر الرسول ﷺ، بغض النظر عن الشكليات التي تحيط بالموازنات الحديثة.

(1) المرجع السابق، ص17.

(2) ضاهر، عدنان محسن، الموازنات العامة في الدول العربية، ص15.

(3) حول هذا الرأي راجع: سمحان، حسين محمد، وآخرون، المالية العامة من منظور إسلامي، ص167؛ وعناية، غازي، أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، ص737.

وهناك فريق آخر يرى أنه لم يكن للمسلمين في عصر الرسول ﷺ وخلفائه الراشدين من بعده موازنة عامة بالمفهوم الحديث الذي نعرفه اليوم، وإنما كان هناك تطبيقات جزئية تمثل جوهر فكرة الموازنة العامة، وتتمثل تلك التطبيقات الجزئية في وجود فكرة التقدير لبعض وجوه الإيرادات العامة والنفقات العامة، بما يمكن معه معرفة بعض وجوه الإنفاق المستقبلي، وبعض وجوه الإيرادات العامة المستقبلية⁽¹⁾.

وقد أسسوا رأيهم على عدة أمور، نذكر أهمها، على النحو الآتي:-

أولاً: إن السياسة الإنفاقية في عهد النبي ﷺ وأبي بكر كانت قائمة على الإنفاق الفوري، فماتت الأموال قسمت في مصاريفها، فقد روي أن النبي ﷺ إذا أتاه من الفيء قسمه في يومه كما روي أن الرسول ﷺ لم يكن يقبل عنده مال ولا يبيته، وكذلك كان عهد أبي بكر رضي الله عنه لم يكن للأموال المقبوضة والمقسومة ديوان جامع بل كان المال يقسم شيئاً فشيئاً، وبهذا يتبين أنه لم يكن هناك تقدير مسبق لوجوه الإنفاق العام يحدد فيه مقدار ما سينفق لفترة زمنية معينة⁽²⁾.

ثانياً: عدم وجود مبررات تدعو إلى إعداد موازنة عامة في تلك الفترة، حيث لم يكن هناك ملوك يفرضون الضرائب عنوة على الشعب لينفقوها كلها أو بعضها وفق رغباتهم وفي مصالحهم الخاصة كما حدث في بريطانيا وفرنسا، ولم تكن هناك ديون على الدولة الإسلامية، وإنما كان هناك نبي معصوم وخلفاء راشدون فصلوا بين مالية الدولة وبين أموالهم الخاصة، بالإضافة إلى ذلك أن جزء كبير من الإيرادات كانت مقررة بالقرآن، وأن ما تقرر منها بمعرفة الخلفاء الراشدين كان له ما يبرره⁽³⁾. فمثلاً في عهد عمر بن الخطاب فرضت ضريبة العشور على تجارة أهل الذمة ودار الحرب تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل⁽⁴⁾.

ثالثاً: إن تقدير الإيرادات وكتابتها في عهد النبي ﷺ ليس فيها دلالة على وجود موازنة عامة ذلك أن تقدير الإيرادات لم يكن بغرض المقابلة بين تقدير الإيرادات وتقدير النفقات، بل كان بغرض التوسعة على أصحاب الثمار ليتمكنوا من التصرف فيها مع ضمان الزكاة الواجبة، وكما

(1) حول هذا الرأي راجع: اللحياني، سعد بن حمدان، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، ص55؛ ومحمد قطب إبراهيم، النظم المالية في الإسلام، ص175.

(2) اللحياني، سعد بن حمدان، مرجع سابق، ص56.

(3) محمد، قطب إبراهيم، النظم المالية، مرجع سابق، ص176.

(4) يقصد بضريبة العشور: الضريبة المفروضة على أموال التجارة التي تعبر حدود الدولة الإسلامية دخولاً وخروجاً، حيث كان يأخذ من التجار المسلمين ربع العشر (2,5%)، ومن أهل الذمة (اليهود والنصارى) نصف العشر (5%)، ومن التجار الخاضعين لدار الحرب (البلاد الخاضعة لحكم غير المسلمين) العشر (10%). راجع: سمحان، حسين محمد، وآخرون، مرجع سابق، ص72.

هو معلوم فإن الموازنة العامة مقابلة بين تقدير الإيرادات وتقدير النفقات، بالإضافة أن كتابة الإيرادات من زكاة وغنائم ليس فيها دلالة على وجود موازنة عامة، فالكتابة ضبط للموجود من الزكاة والغنائم لا تقدير لما سيأتي⁽¹⁾.

يرى الباحث أن الخلاف هنا حول نشأة الموازنة العامة في عصور الدولة الإسلامية خلافاً شكلياً، فالذين ذهبوا إلى أن أول موازنة عرفت في الإسلام كانت في عصر الرسول ﷺ لم يقولوا بوجودها بالشكل الذي نعرفه اليوم، وأما الذين ذهبوا إلى أنه لم يكن للمسلمين في عصر الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين موازنة عامة قالوا: بوجود تطبيقات جزئية تمثل فكرة الموازنة العامة وبالتالي يمكننا الخروج بنتيجة نهائية في هذه المسألة، وهي أن نشأة الموازنة العامة في عصور الدولة الإسلامية يرجع إلى عهد النبي ﷺ ولكن ليس وفق مفهومها الحديث بعض النظر عن الشكليات التي تحيط بالموازنات اليوم.

الفرع الثالث

نشأة الموازنة العامة في العصر الحديث

يذهب غالبية الفقه المالي إلى أن نشأة الموازنة العامة بمفهومها الحديث يرجع إلى بريطانيا بعد ثورة 1688، إذ كان لها الفضل الأكبر في تطوير فكرة الموازنة العامة، وفي استنباط وإرساء المبادئ التي تقوم عليها فكرة الموازنة العامة الحديثة⁽²⁾.

ففي القرون الوسطى كان الملك حراً في فرض الضرائب والتصرف فيها كيفما يشاء، فلم يكن هناك فصل بين مالية الحاكم ومالية الدولة، ولكن مع زيادة حجم النفقات العامة نتيجة تزايد الحاجات العامة من جهة، وتكاليف الحروب المتكررة من جهة أخرى، وفي نفس الوقت قلة الإيرادات نتيجة الإسراف وتناقص حصيلة الدومين الملكي⁽³⁾. لجأ الملك إلى فرض الضرائب باستمرار دون أخذ رأي البرلمان، مما أدى ذلك إلى صراع طويل بين البرلمان والملك، انتهى بتفوق البرلمان في القرن السابع عشر، إذ استطاع البرلمان أن يفرض على الملك شارل الأول أن يصدر "وثيقة الحقوق" عام 1628م، والتي تنص على ضرورة موافقة البرلمان على ما يفرض من ضرائب، ولم يكتفي البرلمان بذلك بل طالب بأن تمتد رقابته على جميع إيرادات الدولة، مما اضطر الملك وليام الثالث أن يصدر "دستور الحقوق" عام 1688م، والذي يقضي بعدم قانونية

(1) اللحياني، سعد بن حمدان، مرجع سابق، ص 57.

(2) محمد، قطب إبراهيم، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 17؛ وعصفور، محمد شاكراً، مرجع سابق، ص 18.

(3) يقصد بالدومين الملكي أملاك الدولة العقارية والمنقولة. انظر، ص 45.

جباية وتحصيل أية أموال إلا بالقدر والكيفية وفي الموعد الذي يحدده البرلمان، وبذلك تقرر حق البرلمان في إقرار إيرادات الدولة، وكانت هذه الخطوة الأولى لنشوء فكرة الموازنة العامة في بريطانيا⁽¹⁾.

وبعد أن تقرر حق البرلمان في إقرار إيرادات الدولة بعد صدور دستور الحقوق عام 1688م، أصبح الملك يلجأ إلى البرلمان للحصول على موافقته على ما ينوي فرضه من ضرائب ورسوم على الشعب، وهنا كان البرلمان يناقش الملك عن الأوجه التي ستفق فيها حصيلة هذه الأموال قبل أن يوافق عليها أو يرفضها، مما أدى ذلك إلى تقرير حق البرلمان في مناقشة وإقرار النفقات العامة، وكانت هذه الخطوة الثانية لنشوء فكرة الموازنة العامة⁽²⁾.

ومن ثم تقرر حق البرلمان في إقرار إيرادات ونفقات الدولة بشكل دوري كل سنة من خلال الموازنة العامة، فمنذ عام 1822م، أصبح وزير الخزانة في بريطانيا يظهر سنويًا في البرلمان ليعرض على أعضائه موازنة الدولة بما تحتويه من إيرادات ونفقات، وبهذا تبلورت فكرة الموازنة العامة وتحددت مبادئها الأساسية⁽³⁾.

وانتقلت فكرة الموازنة العامة من بريطانيا إلى الولايات المتحدة الأمريكية، وإلى الدول الأوربية الأخرى، وخاصة فرنسا، التي اقتبست فكرة الموازنة العامة من بريطانيا وأدخلت عليها بعض التعديلات بعد الثورة الفرنسية عام 1789، ومن بريطانيا، وفرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية، انتقلت فكرة الموازنة العامة إلى الدول الأخرى، ولا سيما الدول النامية⁽⁴⁾.

(1) لعمارة، جمال، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 103- 104.

(2) المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص 18.

(4) المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفرع الرابع

نشأة الموازنة العامة في فلسطين⁽¹⁾

عرفت فلسطين الموازنة العامة منذ أن كانت جزءاً من الدولة العثمانية في عهد السلطان عبد المجيد الأول في الفترة ما بين 1823-1861م². والذي يعتبر أول من قام بتنظيم الموازنة العامة للدولة عن طريق التقيّد بتسجيل إيرادات ومصروفات الدوائر المختلفة بقيود محاسبية⁽³⁾.

وبعد عام 1917م احتلت بريطانيا فلسطين عسكرياً، ثم تحول هذا الاحتلال إلى انتداب بموجب صك الانتداب المقر من قبل عصبة الأمم عام 1922م، وفي هذه الحقبة الزمنية وضعت أول موازنة لحكومة فلسطين عام 1933م، وكانت الموازنة العامة لفلسطين في هذه الفترة توضع لمدة سنة، تبدأ من الأول من شهر نيسان وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر آذار من كل عام، أي تبدأ في 4/1 وتنتهي 3/31 من كل سنة مالية⁽⁴⁾. كما أنها كانت تصدر بقانون يطلق عليه قانون اعتماد الميزانية العامة الذي يصدر عن المندوب السامي لفلسطين بعد استشارة المجلس الاستشاري⁽⁵⁾.

وبعد انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين عام 1948م، احتلت العصابات الصهيونية الجزء الأكبر من فلسطين، في حين وضعت الضفة الغربية تحت الحكم الأردني الذي ضم الضفة الغربية إلى شرق الأردن عام 1950م، وبذلك أصبحت الضفة الغربية جزءاً من المملكة الأردنية الهاشمية، وتم إعداد أول موازنة للمملكة الأردنية الهاشمية بما فيها الضفة الغربية

(1) مرت فلسطين بعدة حقب استعمارية تاريخية متعاقبة أثرت في النظام القانوني لفلسطين بطريقة أو أخرى، وتتمثل هذه الحقب في الحكم العثماني (1517-1917م)، والانتداب البريطاني (1917-1948م)، والحكم الأردني في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة (1948-1967)، والاحتلال الإسرائيلي (1967-1994م)، والسلطة الوطنية (1994م- حتى الآن)، وسوف يتتبع الباحث نشأة وتطور الموازنة العامة في كل حقبة من هذه الحقب. راجع: جامعة بيرزيت، النظام القانوني والعملية التشريعية في فلسطين.
2 عبد المجيد الأول هو بن محمود الثاني بن عبد الحميد الأول، وهو خليفة المسلمين الثالث بعد المئة وسلطان العثمانيين الحادي والثلاثين.

(3) موقع ويكيبيديا الموسوعة الحرة، تاريخ الاطلاع (2015/9/15): (<https://ar.wikipedia.org/wiki>).

(4) راجع الموازنات التي وضعت في هذه الفترة (1933- 1936- 1937- 1945- 1946)، منشورة على موقع المقتفي، تاريخ الاطلاع (2015/9/17): <http://muqtafi.birzeit.edu>.

(5) أنشئ المجلس الاستشاري بقرار من المندوب السامي البريطاني هربرت صموئيل في نهاية شهر أيار عام 1223م، نتيجة مقاطعة الفلسطينيين لانتخابات المجلس التشريعي الذي أعلن عن إقامته، لذلك سعى إلى تأسيس مجلس استشاري يشابه من حيث تكوينه المجلس التشريعي، وقد اقتصر مهمته على تقديم الاستشارات للمندوب السامي.

عام 1952م⁽¹⁾. وفي عام 1962م صدر أول قانون ينظم عملية الموازنة العامة للمملكة الأردنية وهو قانون تنظيم الميزانية العامة رقم (39) لسنة 1962.

أما قطاع غزة فقد خضع للإدارة المصرية، وقد كان لقطاع غزة موازنة مستقلة خاصة به يتولى الحاكم العام المصري وضعها وإعدادها، ومن ثم يقوم بعرضها على وزير الحربية قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية لفحصها واعتمادها⁽²⁾.

وبعد حرب حزيران عام 1967 احتلت إسرائيل ما بقي من فلسطين التاريخية (قطاع غزة والضفة الغربية) وفي هذه الفترة تولت سلطات الاحتلال الإسرائيلي وضع موازنة قطاع غزة والضفة الغربية كل على حدة، حيث لم يكن هناك موازنة موحدة للضفة والقطاع، وفي عام 1967 أصدر سلطات الاحتلال الإسرائيلي الأمر رقم (192 لسنة 1967) بشأن تغيير بدء السنة المالية في الضفة الغربية، كما أصدرت الأمر رقم (170) لسنة 1968 بشأن تغيير موعد بدء سنة الموازنة.

وبقي الأمر كذلك حتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994م بموجب اتفاق غزة أريحا والذي جاء تنفيذاً لاتفاق أوسلو عام 1993م، وفي هذه الفترة وضعت أول موازنة عامة للسلطة الوطنية الفلسطينية عام 1995م بمساعدة صندوق النقد الدولي، وقد تم الاسترشاد بقانون تنظيم الميزانية المعمول به في الضفة الغربية لسنة 1962⁽³⁾.

وفي عام 1998م وضع المجلس التشريعي أول قانون ينظم الموازنة العامة بمراحلها المختلفة، والذي يعد المرجع الأساس الذي تستند إليه السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة وإقراره وتنفيذ والرقابة عليه⁽⁴⁾.

(1) رضوان، محمد عوض، مرجع سابق، ص 15.

(2) راجع المادة (39) من القانون الأساسي لقطاع غزة رقم (255) لسنة 1952، منشور على موقع المفتحي، تاريخ الاطلاع (2015/9/17).

(3) النبي، نبيل عبد، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الوطنية الفلسطينية 2000-201، ص 55.

(4) قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، العدد الخامس والعشرون، جريدة الوقائع الفلسطينية.

المبحث الثاني

طبيعة الموازنة العامة للدولة وأساسها القانوني

سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول طبيعة الموازنة العامة في حين نتناول في المطلب الثاني الأساس القانوني للموازنة العامة، وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول: طبيعة الموازنة العامة للدولة

المطلب الثاني: الأساس القانوني لقانون الموازنة العامة للدولة

المطلب الأول

طبيعة الموازنة العامة للدولة

تتضح طبيعة الموازنة العامة من خلال عدة مداخل أو أوجه، فهي وثيقة مالية تتضمن نفقات وإيرادات الدولة، وأداة فعالة لتنفيذ سياستها الاقتصادية، وهي أيضًا وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في مختلف المجالات، كما أنها تتطلب إجازة برلمانية دورية تفرضها قواعد دستورية.

وسنكتفي في هذا المطلب بالحديث عن الطبيعة المالية والاقتصادية للموازنة العامة (في فرع أول) والطبيعة السياسية للموازنة العامة (في فرع ثاني)، بينما نرجئ الحديث عن الطبيعة القانونية للموازنة العامة إلى الفصل الثاني من الرسالة عند حديثنا عن التكيف القانوني لقانون الموازنة العامة، وذلك لمقتضيات البحث. وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

الطبيعة المالية والاقتصادية للموازنة العامة

نتناول في هذا الفرع الطبيعة المالية والاقتصادية للموازنة العامة، على النحو الآتي:-

أولاً: الطبيعة المالية للموازنة العامة

تظهر الطبيعة المالية للموازنة العامة من خلال كونها وثيقة مالية بالدرجة الأولى يقدر فيها إيرادات الدولة، ويحدد أوجه نفقاتها خلال مدة من الزمن هي سنة؛ لأنها جدول مالي يقارن بين النفقات والإيرادات، ويحاول إقامة التوازن فيما بينهما⁽¹⁾.

(1) العكام، محمد خير، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 255.

كما تتضح الطبيعة المالية للموازنة العامة من خلال كونها أداة تمكن الدولة من معرفة وضعها المالي، فالموازنة العامة أصبحت مرآة عاكسة للسياسية المالية في مختلف المجالات في المجتمع، وهى أيضاً بوصلة الوضع المالي للدولة، ولهذا لا بد من مراعاة الموضوعية والدقة عند وضع تقديرات الموازنة العامة بشقيها الإيرادي والإنفاقي التي قد تتحقق أو لا تتحقق⁽¹⁾.

ثانياً: الطبيعة الاقتصادية للموازنة العامة

تطورت النظرة للموازنة العامة ففي ظل الفكر المالي التقليدي كان ينظر إلى الموازنة العامة على أنها مجرد وثيقة تحتوي على تقديرات الإيرادات والنفقات العامة وحصول الإذن على تنفيذ بنودها فقط، أما في ظل الفكر المالي الحديث أصبحت الموازنة العامة وسيلة الدولة لتوجيه الاقتصاد العام، والبلوغ بالحالة الاقتصادية للدولة إلى الوضع الأمثل، والتأثير في الحياة الاقتصادية، كما أنها أداة فعالة لتدخل الدولة لدعم جهود التنمية الوطنية والتخطيط الاقتصادي في الاقتصاديات الاشتراكية، كما تكشف عن العقيدة الاقتصادية والنظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة⁽²⁾.

وتلعب الموازنة العامة بشقيها الإيرادي والإنفاقي دوراً مهماً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي للدولة، ففي حالة التضخم تستطيع الحكومة معالجة هذه الأزمة باستخدام عناصر الموازنة العامة من خلال زيادة الإيرادات الحكومية من ضرائب ورسوم لتقليل القوة الشرائية لدى أفراد المجتمع ، وفي نفس الوقت تقلل من الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات أي من خلال اتباع سياسية التمويل بالفائض، أما في حالة الكساد والركود يمكن معالجتها من خلال زيادة الإنفاق الحكومي عن طريق القيام بالمشروعات العامة ومنح الإعانات النقدية، وكذلك عن طريق تقليل الإيرادات الحكومية⁽³⁾.

(1) القيسي، أعاد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ص90.

(2) لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع: لعمارة، جمال، مداخل الموازنة العامة للدولة، ص136

والعكام، محمد خير، الموازنة العامة مرجع سابق، ص255.

(3) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص75-77.

الفرع الثاني

الطبيعة السياسية للموازنة العامة

تعد الموازنة العامة وثيقة سياسية بجانب أنها وثيقة مالية، إذ تتضمن تمويل سياسات الحكومة في جميع المجالات الاقتصادية والعسكرية والصحية والتعليمية وغيرها، ولذلك تعتبر مرآة عاكسة لوظائف الدولة الحديثة⁽¹⁾.

ويمكن إبراز وتوضيح الطبيعة السياسية للموازنة العامة من خلال المظاهر الآتية:

أولاً: الموازنة العامة وسيلة برلمانية تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختيار عمل الحكومة:

توجب دساتير الدول المختلفة على الحكومات عرض مشروع قانون الموازنة العامة على السلطة التشريعية لإقراره والمصادقة عليه، وتعقد السلطة التشريعية جلسات خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة بعد إحالته إليها من الحكومة، فإذا اتضح للسلطة التشريعية أثناء المناقشة أن مشروع قانون الموازنة العامة المقدم من الحكومة لا ينسجم مع متطلبات المجتمع كأن تكون الحكومة قد خصصت مبالغ كبيرة للجانب الثقافي مع أن البلد يمر بظروف صحية صعبة، فهنا تتدخل السلطة التشريعية وتجري تعديلات على مشروع الموازنة العامة، بحيث تخفض مثلاً المخصصات المقترحة للجانب الثقافي وتزيد المخصصات المقترحة للجانب الصحي بما يتماشى مع أوضاع المجتمع، وبذلك فإن الموازنة العامة تعتبر وسيلة بيد السلطة التشريعية لنقد واختيار عمل الحكومة من خلال مناقشتها لمشروع قانون الموازنة العامة، وإجراء التعديلات عليه، أو حتى إلغاء لبعض بنوده بما يحقق وينسجم مع أهداف وأوضاع الدولة⁽²⁾.

ثانياً: الموازنة العامة تمثل وسيلة ضغط في يد البرلمان

إذ يستطيع البرلمان من خلال مشروع قانون الموازنة العامة إجبار الحكومة على إتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولاً لتحقيق أهداف الدولة، وذلك من خلال قدرة البرلمان وصلاحيته على تعديل مشروع قانون الموازنة العامة سواء كان التعديل بالزيادة أو النقصان وفي هذه الحالة ينبغي على الحكومة إجراء التعديلات التي تطلبها البرلمان، وإلا فإنه لن يوافق على مشروع قانون الموازنة العامة وسيرفضه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعطل المرافق العامة عن السير المنتظم، بل قد يؤدي ذلك إلى عرقلة النشاط الحكومي بشكل كامل في جميع

(1) محمد، قطب ابراهيم، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص22.

(2) القيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص91.

مرافقها، كما قد يؤدي رفض السلطة التشريعية لمشروع قانون الموازنة العامة نتيجة عدم استجابة الحكومة للتعديلات التي أجرتها على المشروع المقدم منها، إلى سحب الثقة من الحكومة وعدم إقرار سياستها والذي يمكن أن يؤدي إلى استقالة الحكومة، أو على الأقل قد يؤدي ذلك إلى إثارة المتاعب والاضرابات السياسية وعدم التوازن في أعمال المرافق العامة ونشاطاتها⁽¹⁾.

وبذلك تجد السلطة التشريعية في حاجة الحكومة إلى إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والموافقة عليه، أكبر سلاح تنتصر به على عنادها، فتضطرها إلى الاستقالة برفض مشروع قانون الموازنة العامة، أو قبول التعديلات⁽²⁾.

ثالثاً: الموازنة العامة وسيلة لإقرار تشريعات أخرى:

فقد تستغل السلطة التشريعية فرصة عرض مشروع قانون الموازنة عليها لإقراره فتعتمد إلى تمرير قوانين أخرى بخلاف قانون الموازنة تهدف من ذلك سرعة إقرارها لمثل هذه القوانين، وفي ذلك إحراج للسلطة التنفيذية ووسيلة ضغط عليها لقبول هذه التشريعات وتجنب لاعتراض الرئيس عليها، الأمر الذي يتطلب أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي بدلاً من الأغلبية المطلقة⁽³⁾. وذلك استناداً للمادة (2/41) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: "إذا رد رئيس السلطة الوطنية مشروع القانون إلى المجلس التشريعي وفقاً للأجل والشروط الواردة في الفقرة السابقة تعاد مناقشته ثانية في المجلس التشريعي، فإذا أقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وينشر فوراً في الجريدة الرسمية".

كذلك قد تنتهز الحكومة فرصة تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة التشريعية لإقراره فتقوم بتضمينه مشاريع قوانين الغرض منها غالباً تقرير أوجه جديدة للإيرادات كضرائب أو رسوم جديدة لم يصدر بها قانون سابق، بحيث تعتبر موافقة السلطة التشريعية لمشروع قانون

(1) المرجع سابق، ص 91-92.

(2) لعمارة، جمال، مداخل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 140.

(3) غانم، هاني، المالية العامة، مرجع سابق، ص 170.

فمثلاً في موازنة 2015 قام المجلس التشريعي بتضمين مشروع قانون الموازنة لهذه السنة ضريبة التكافل الاجتماعي، حيث نصت المادة (2) من مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2015 على أنه: "دون المساس بأية ضرائب ورسوم مفروضة بأية قانون آخر، لوزير المالية أو وكيه خلال المدة المشار إليها في المادة (1) أعلاه فرض ضريبة التكافل الوطني والرسوم وفقاً للنسب التالية:

- 1) نسبة لا تتجاوز 10% من قيمة السلع والبضائع الداخلة للمحافظات الجنوبية.
- 2) نسبة لا تتجاوز 10% على الخدمات داخل المحافظات الجنوبية.
- 3) نسبة لا تتجاوز 10% من قيمة التبغ ومشتقاته.
- 4) نسبة لا تتجاوز 10% على الشركات المساهمة العامة التي تزيد أرباحها الصافية عن مليون دولار سنوياً".

إلا أن هذا المشروع لم يتم إقراره نتيجة ضغط مؤسسات المجتمع المدني، وبالتالي لم يتم إقرار هذه الضريبة.

الموازنة العامة موافقة على فرض هذه الإيرادات الجديدة، وهذا ما يعرف من الناحية العملية "بالتشريعات الملحقة بالموازنة العامة"، وتهدف الحكومة من ذلك تسهيل الحصول على موافقة السلطة التشريعية على فرض إيرادات جديدة، وتجاوز الإجراءات البطيئة التي تمر بها القوانين العادية وبالتالي التعجيل بإقرارها⁽¹⁾.

بالنسبة لموقف المشرع الفلسطيني من التشريعات الملحقة بالموازنة العامة، فقد أجاز للحكومة تضمين مشروع قانون الموازنة العامة مقترحات بفرض إيرادات جديدة، وهذا ما يستفاد ضمناً من نص المادة(32) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998 عندما تحدثت عن محتويات مشروع قانون الموازنة إذ جاء فيها: "يتضمن مشروع قانون الموازنة كشفاً مصنفاً للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة...، كما يحتوي القانون أيضاً على المقترحات المتعلقة بجمع إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية الجديدة..."⁽²⁾.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقاً في هذا الجانب، وذلك أن إلحاق وتضمين مشروع قانون الموازنة العامة أوجهاً جديدة للإيرادات لا يعطي السلطة التشريعية الوقت الكافي لدراستها من حيث عرضها، وما يترتب عليها من نتائج، وذلك أن عمل السلطة التشريعية التي تنظر مشروع قانون الموازنة العامة تسوده السرعة، لذلك من الأفضل أن تصدر هذه القوانين في شكل مستقل، لا أن تصدر كبند في بنود قانون الموازنة العامة والذي له طابع مؤقت يحدد بعام واحد فقط.

من خلال ما سبق نجد أن للموازنة العامة دور سياسي هام في الدولة تتضح معالمه بالنظر إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(1) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص276.

(2) على خلاف المشرع المصري الذي حظر تضمين مشروع قانون الموازنة أي نص من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، حيث نصت المادة(124) من الدستور المصري لسنة2014 على أنه: "وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة".

المطلب الثاني

الأساس القانوني للموازنة العامة

تنظم غالبية الدول موازنتها العامة من خلال نوعين من القوانين: النوع الأول يشمل القوانين الدائمة والمتمثلة في القوانين الدستورية والقوانين الأساسية، والنوع الثاني يشمل القوانين المؤقتة والمتمثلة في قوانين الموازنة العامة السنوية.

وبناء على ما سبق نقسم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:-

الفرع الأول

القوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة

يقصد بالقوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة القوانين التي تحتوي على أحكام تنظم الموازنة العامة للدولة، والتي يستمر نفاذها لمدة غير محددة من الناحية الزمنية، بحيث تبقى أحكامها وآثارها سارية ما لم تلغ أو تعدل صراحة أو ضمناً⁽¹⁾. وتتمثل هذه القوانين في القوانين الدستورية والقوانين الأساسية. وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

أولاً: القوانين الدستورية المنظمة للموازنة العامة

تحرص معظم الدول على تنظيم الموازنة العامة في صلب دساتيرها؛ نظراً لأهمية الموازنة العامة في الدولة ودورها في تحقيق أهدافها، ولكونها تتعلق بمالية الدولة وسياستها المالية.

وقد سلك المشرع الفلسطيني هذا المسلك، حيث عالج موضوع الموازنة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني والذي يعد بمثابة الدستور المؤقت لدينا في فلسطين، إذ أفرد للموازنة العامة بعض المواد التي تبين الأحكام الأساسية التي تنظم موازنة السلطة الوطنية⁽²⁾.

(1) عبود، حيدر وهاب، مرجع سابق، ص5.

(2) يعد القانون الأساسي الفلسطيني أول وثيقة دستورية وضعت بعد ميلاد السلطة الوطنية الفلسطينية على أرض الوطن فلسطين، والذي يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وينص على السلطات العامة واختصاصاتها وعلاقاتها بالأفراد، وينص على الحقوق والحريات، وقد صدر بتاريخ 2002/5/29، وعدل مرتين الأولى بتاريخ 19 مارس 2003، ثم عدل مرة ثانية من المجلس التشريعي بجلسته المعقودة بتاريخ 2005/7/27، وتم المصادقة على التعديل من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2005/8/13. واعتمد الباحث على التعديل الأخير في سرد النصوص المتعلقة بموضوع الدراسة.

ويمكن إجمال الأحكام الدستورية الواردة في القانون الأساسي المعدل، بخصوص موضوع الموازنة العامة، بما هو تال:

1- تنظيم الأحكام الخاصة بالموازنة العامة من حيث إعدادها وإقرارها وتنفيذها يكون بقانون وهذا ما نصت عليه المادة(60) من القانون الأساسي المعدل بقولها: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها..."⁽¹⁾.

2- يجب على الحكومة عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من بدء السنة المالية الجديدة، وهذا ما نصت عليه المادة(1/61) منه على أن: "على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية".

3- إعداد مشروع قانون الموازنة العامة من اختصاص الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء، وذلك وفقاً لنص المادة(3/69) من القانون الأساسي المعدل: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي". في حين يختص المجلس التشريعي بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة(2/61) من القانون الأساسي المعدل: "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره".

4- للمجلس التشريعي صلاحية وسلطة إجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة العامة المقدم من الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة(2/61) من القانون الأساسي سالف الذكر.

5- يتم التصويت على أبواب الموازنة بابا بابا، وذلك وفقاً لنص المادة(3/61) من القانون الأساسي المعدل: " يتم التصويت على الموازنة بابا بابا".

6- لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة العامة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والحكومة على ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة(4/61) من القانون الأساسي المعدل.

7- تصدر الموازنة العامة سنوياً بقانون، وإذا لم يتم إقراره قبل بداية السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية المنتهية، وهذا ما

(1) استجابة لهذا النص أصدر المجلس التشريعي قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة 1998، والذي يهدف إلى تنظيم إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في مختلف مراحلها وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية.

نصت عليه المادة(90) من القانون الأساسي المعدل بقولها: "... تنظم الموازنة العامة بقانون وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية".

8- يخضع قانون الموازنة العامة السنوي بما يحتويه من إيرادات ونفقات عامة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهذا ما أشارت إليه المادة(1/96) من القانون الأساسي المعدل بقولها: "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة".

مع ملاحظة أن الدساتير تختلف في مدى تنظيم الموازنة العامة، فقد تلجأ إلى التفصيل أو تكتفي بالإيجاز، فمثلاً الدستور الأردني المعدل لسنة 2011 عالج موضوع الموازنة العامة بشكل موسع⁽¹⁾. في حين أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والدستور المصري لسنة 2014 عالجا موضوع الموازنة العامة بشكل موجز في مواد متفرقة، لم يجمعها عنوان واحد بل وردت مشتتة في مواد عدة في الدستور⁽²⁾.

ثانياً: القوانين الأساسية المنظمة للموازنة العامة

تتطلب الصياغة القانونية السليمة أن يقتصر الدستور على الأصول والكلليات دون الفرعيات والجزئيات؛ حتى لا يكون عرضة للتغيرات المستمرة، ولذلك فإن الدساتير غالباً تكتفي ببيان المبادئ الكلية التي تتصل بنظام الحكم، وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة بنظام الحكم إلى قوانين تصدرها السلطة التشريعية والتي تعتبر مكملة لأحكام الدستور⁽³⁾. ويطلق على هذه القوانين مصطلح القوانين الأساسية⁽⁴⁾. وقد عرف الفقه الدستوري القوانين الأساسية بأنها: القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتكليف من المشرع الدستوري

(1) تناول الدستور الأردني موضوع الموازنة العامة في الفصل الثامن والذي ضم تسعة مواد تحدثت معظمها عن الموازنة العامة.

(2) تناول القانون الأساسي الفلسطيني المعدل الموازنة العامة في المواد الآتية (60) و(61) و(62) و(3/69) و(3/71) و(90). أما الدستور المصري لتنظيم الموازنة العامة في المواد الآتية: (101)، (115)، (124)، (125)، (167).

(3) الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، ص184.

(4) تجدر الإشارة أن الدول لم تتفق على تسمية موحدة لهذه القوانين، فهي تسمى في الجزائر "القوانين العضوية"، وفي مصر يطلق عليها "القوانين المكملة للدستور"، وفي المغرب وموريتانيا تسمى "القوانين التنظيمية"، بينما يطلق عليها في تونس "القوانين الأساسية". راجع: البحري، حسن مصطفى، القانون الدستوري "النظرية العامة"، ص101.

والمعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة، أي أنها تعالج موضوعات ذات طبيعة دستورية في جوهرها⁽¹⁾.

وبناء على ذلك فإن القوانين التي تنظم الأحكام الخاصة بالموازنة العامة من حيث طريقة إعدادها، وآلية إقرارها، وإجراءات تنفيذها، وكيفية مراقبتها، تعد قوانين أساسية، لكونها تتناول موضوعاً دستورياً في جوهره وهو مالية السلطات العامة في الدولة. وفي فلسطين يطلق على القانون المنظم لأحكام الموازنة العامة قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998، والذي صدر استجابة للقانون الأساسي المعدل (الدستور المؤقت) الذي قضى في المادة (60) منه على أن: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها..."⁽²⁾.

ويعد قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998 المرجع الأساس والإطار العام الذي تسند إليه السلطات المختصة أثناء إعداد مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية وإقراره، وتنفيذه، والرقابة عليه، فهو يتضمن الأحكام التفصيلية التي تنظم موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية بمراحلها المختلفة بدءاً من مرحلة التحضير ومروراً بمرحلة الإقرار وانتهاءً بمرحلة التنفيذ والرقابة، وهذا ما نصت عليه المادة (2) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998: "يسمى هذا القانون قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية للسلطة الوطنية ويهدف إلى تنظيم إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في مختلف مراحلها وكذلك تنظيم الشؤون المالية للسلطة الوطنية".

ويثار التساؤل حول درجة أو مرتبة القوانين الأساسية المنظمة للموازنة العامة في هرم التدرج القانوني للقواعد القانونية؟

في الإجابة على هذا التساؤل، يفرق الفقه الدستوري فيما يتعلق بمرتبة القوانين الأساسية بين حالتين هما⁽³⁾:

(1) بسيوني، عبد الغني عبد الله، القانون الدستوري، ص33.

(2) تختلف تسمية هذا القانون من دولة لأخرى، فمثلاً في مصر يطلق عليه "قانون الموازنة العامة للدولة"، وفي الأردن يسمى "قانون تنظيم الموازنة"، وفي لبنان يطلق عليه "قانون المحاسبة الحكومية"، بينما في سوريا يسمى "القانون المالي الأساسي".

(3) هذه التفرقة خاصة بالنسبة للدول ذات الدساتير الجامدة التي تتطلب إجراءات خاصة لوضع وتعديل دستورها ومن هذه الدول فلسطين ومصر والأردن ولبنان، أما بالنسبة للدول ذات الدساتير المرنة التي لا تتطلب إجراءات خاصة لتعديل دستورها، تأخذ القوانين الأساسية مرتبة وقيمة وثيقة الدستور والتشريعات العادية. لمزيد من التفصيل حول القيمة القانونية للقوانين الأساسية راجع: الوحدي، فتحي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، ص45-46؛ والطهراوي، هاني علي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص305-309.

الحالة الأولى: أن يستلزم الدستور إجراءات معينة لوضع القوانين الأساسية كلها أو بعضها بحيث تتميز إجراءات وضع وتعديل هذه القوانين عن الإجراءات المتبعة في وضع القوانين العادية، وفي هذه الحالة تأخذ القوانين الأساسية التي تصدرها السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بناء على تكليف من المشرع الدستوري مرتبة متوسطة بين الدستور والقوانين العادية فهي أقل درجة من الدستور وأعلى درجة من القوانين العادية، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لقانون أساسي أن يكون متعارضاً مع نص دستوري، أو يأتي بقواعد تتعارض مع أحكام الدستور، وإلا كان قانوناً غير دستوري، ولقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي بأنه إذا كان يجوز للقانون الأساسي أن يكمل النص الدستوري أو يبين طريقة تطبيقه، فإنه لا يجوز له أن يعدل في هذا النص، كما لا يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكام ونصوص القوانين الأساسية بقوانين تصدر منها بالطريقة التي تتبعها لإصدار القوانين البرلمانية العادية⁽¹⁾.

الحالة الثانية: ألا يستلزم الدستور اتباع إجراءات خاصة بالنسبة للقوانين الأساسية، بحيث تقوم السلطة التشريعية بوضع القوانين الأساسية باتباع نفس الإجراءات والقواعد التي تضع بها سائر القوانين العادية، وفي هذه الحالة تأخذ القوانين الأساسية نفس مرتبة القوانين العادية رغم أنها تعالج موضوعات دستورية في جوهرها، ومن ثم فليس للقوانين الأساسية أن تخالف أو تعدل أحكام وثيقة الدستور، بينما يجوز للسلطة التشريعية أن تعدل أحكام ونصوص القوانين الأساسية بقوانين تصدر منها بالطريقة التي تتبعها لإصدار القوانين البرلمانية العادية.

وبناء على ما سبق نستطيع القول أن القوانين الأساسية المنظمة للموازنة العامة تحتل مرتبة وسطى بين الدستور والتشريعات العادية إذا استلزم المشرع الدستوري إجراءات خاصة لوضعها أو تعديلها، أما إذا لم يستلزم المشرع إجراءات خاصة لوضعها أو تعديلها فإنها تأخذ مرتبة القوانين العادية، كما هو الحال في فلسطين حيث يأخذ قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية في فلسطين رقم (7) لسنة 1998 مرتبة القوانين العادية لصدوره عن السلطة التشريعية بنفس الإجراءات التي تضع بها سائر القوانين العادية الأخرى، ومن ثم ليس لهذا الوصف أي أثر من الناحية القانونية.

(1) البحري، حسن مصطفى، مرجع سابق، ص 115.

الفرع الثاني

القوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة

يقصد بالقوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة القوانين التي توضع لمدة محددة تسري فقط خلال هذه المدة فإذا انتهت فقدت صفتها الإلزامية للمستقبل، والمتمثلة في قوانين الموازنة العامة السنوية، فموازنة الدولة يتم إعدادها بشكل دوري ومنتظم كل سنة غالباً، الأمر الذي يستلزم صدور قانون سنوي ينظمها ويضبط أحكامها، وهذا القانون يسمى في فلسطين قانون الموازنة العامة للسنة المالية التي يغطيها مثلاً موازنة عام 2015، وعام 2016 وهكذا⁽¹⁾.

لم يعرف المشرع الفلسطيني قانون الموازنة العامة السنوي، لكن بعض التشريعات المالية عرفت قانون الموازنة العامة السنوي كالتشريع البحريني بأنه: "القانون الذي يصدر كل فترة مالية بغرض اعتماد ميزانية الدولة عن تلك الفترة"⁽²⁾. والتشريع اللبناني عرفه أيضاً بأنه: "النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة، ويحتوي على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة"⁽³⁾.

أما بالنسبة للفقهاء المالي فقد عرف بعضهم قانون الموازنة العامة السنوي بأنه: "القانون الذي يحدد الرقم الإجمالي لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يتضمن أحدهما بياناً تفصيلياً للنفقات العامة ويتضمن الآخر بياناً تفصيلياً للإيرادات العامة"⁽⁴⁾.

وعرفه آخرون بأنه: القانون الذي يتم فيه تحديد جميع الإيرادات المالية للدولة من مختلف مصادرها ثم تحديد جميع النفقات المالية العامة للدولة في مختلف المجالات وذلك خلال سنة مالية كاملة⁽⁵⁾.

ومن جانبنا يمكن تعريف قانون الموازنة السنوي بأنه: القانون الذي تصدره السلطة التشريعية ويحتوي على تقديرات الإيرادات العامة والنفقات العامة المتوقع للحكومة تحصيلها وصرفها خلال الفترة التي يغطيها وهي سنة غالباً.

(1) يفضل تسمية هذا القانون بقانون ربط الموازنة العامة كما هو الحال في مصر أو قانون اعتماد الميزانية العامة كما هو الحال في البحرين، حتى لا يحدث خلط بينه وبين قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية على غير المختصين في هذا المجال.

(2) المادة (1) من قانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة.

(3) المادة (4) من قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة 1963.

(4) ناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص 329.

(5) الأيوبي، عمر محمد، المالية العامة، ص 280.

ويتميز قانون الموازنة العامة السنوي بعدة خصائص ومميزات، نذكر أهمها، على النحو الآتي:

أولاً: إنه قانون مؤقت (غير دائم) إذ يوضع لمدة معينة وهي سنة مالية واحدة فقط يسري خلال هذه المدة، فإذا انتهت هذه المدة فقد صفته الإلزامية للمستقبل، وبالتالي فهو غير ملزم بعد انتهاء المدة التي وضع لها، ففي فلسطين مثلاً يسري هذا القانون خلال سنة مالية تبدأ في الأول من شهر يناير وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر ديسمبر من كل سنة ميلادية⁽¹⁾.

ثانياً: قانون الموازنة العامة السنوي يحمل معنى الإجازة بالصرف ومعنى التقدير والتخمين للنفقات والإيرادات العامة، والقوانين الأخرى لا تحمل إلا معنى الإلزام، وهي بعيدة عن مفهوم التقدير والتخمين⁽²⁾.

ثالثاً: تستطيع الحكومة عادة أن تعدل هذا القانون خلال فترة تنفيذه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية؛ وذلك بما يسمح لها قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية من صلاحيات في إجراء المناقشات بين بنودها، وهذا لا يمكن أن يحدث في قوانين أخرى³.

ويتضمن قانون الموازنة العامة السنوي نوعين من القواعد القانونية هما: القواعد الأساسية والقواعد الخاصة⁽⁴⁾.

أولاً: القواعد الأساسية:

وهي عبارة عن أحكام تتكرر سنوياً مع كل موازنة، وتتعلق هذه الأحكام بالأمر الآتية:

أ- تحديد السنة المالية التي تنفذ فيها الموازنة العامة.

ب- تقدير الإيرادات العامة المتوقع جبايتها وتحصيلها خلال السنة المالية.

(1) المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) العكام، محمد خير، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 255.

(3) حيث تنص المادة (50) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية على أن: "لا يكون للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الحق في إعادة تخصيص مخصصات الموازنة من بند إنفاق إلى بند آخر في موازنتها إلا بالتقيد الصارم بالتشريعات المرعية التي تحكم إعادة التخصيص بين البنود الفرعية للمخصصات وباعتماد السلطة المخولة بالسماح بإعادة التخصيص كما حددتها التشريعات المرعية".

(4) عبود، حيدر وهاب، مرجع سابق، ص 8.

ت- تقدير النفقات العامة المتوقع صرفها في السنة المالية مع فتح الاعتماد لها، وتخصيصها لجهات الإنفاق المختلفة.

ثانياً: القواعد الخاصة

ويقصد بها مجموعة الأحكام القانونية التي تتعلق بالوسائل القانونية التي يتعين أن تستند إليها الحكومة في تنفيذ بعض العمليات المالية المتعلقة بتنفيذ الموازنة العامة، ومن أمثلتها معالجة العجز في الموازنة العامة، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة(3) من قرار بقانون رقم(7) لسنة 2007 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2007: "تقدر مصادر التمويل في هذا القانون بمبلغ(7,040) سبعة ملايين وأربعين ألف شيكل ويستخدم هذا المبلغ لتمويل العجز ويستخدم فائض التمويل في تسديد أقساط القروض والمتأخرات"، وكذلك من الأمثلة عليها الترخيص للحكومة بنقل بعض الاعتمادات من بند إلى بند داخل الفصل الواحد، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة(12) من القانون سالف الذكر: "يجوز نقل المخصصات من مواد النفقات الجارية إلى مواد النفقات الرأسمالية في الفصل بقرار من وزير المالية بناء على تنسيب مدير عام الموازنة ولا يجوز النقل بالعكس".

تجدر الإشارة أن قانون الموازنة العامة السنوي يعتبر قانوناً أساسياً؛ لكونه يتناول موضوعاً دستورياً في جوهره (مالية السلطات العامة في الدولة)، وتختلف قيمته القانونية من دولة لأخرى، فإذا كان المشرع الدستوري يتطلب إجراءات خاصة لوضعه أو تعديله فهو يحتل مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية، أما إذا لم ينص المشرع على إجراءات خاصة لوضعه أو تعديله فإنه يأخذ مرتبة القوانين العادية، كما هو الحال لدينا في فلسطين ، وذلك أنه يتبع في إصداره الإجراءات ذاتها التي تتبع في إصدار القانون العادي، باستثناء أن المجلس التشريعي لا يجوز له أن يتناول في الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوي أي موضوع آخر سواه، وهذا على خلاف الأصل إذ يحق للمجلس أن يتناول عدة موضوعات في الجلسات المخصصة لإقرار مشاريع القوانين، وهو إجراء اعتيادي اقتضه طبيعة الموازنة ذاتها بوصفها برنامجاً مالياً يتطلب التفرغ التام لدراسته ومناقشته تمهيداً لإقراره قبل بدء السنة المالية الجديدة، ومن ثم فلا يرى الباحث في هذا الإجراء ما يميز قانون الموازنة العامة السنوي عن غيره من القوانين العادية.

الفصل الأول

التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة والقواعد التي تحكم إعدادها

تتكون الموازنة العامة للدولة من مكونين أساسيين هما: الإيرادات العامة والنفقات العامة ويختلف تنظيم هذين الجانبين في مشروع الموازنة العامة من دولة لأخرى، فلا يوجد مسلك موحد تسلكه جميع الدول لتقسيم إيراداتها ونفقاتها العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة، فكل دولة تختار التقسيم الملائم مع ظروفها الاقتصادية والمالية والسياسية، كذلك تختلف الدول في الأساليب المتبعة في وضع تقديرات الموازنة العامة بشقيها الإيرادي والإنفاقي.

ويتعين على الحكومة وهي بصدد إعداد مشروع قانون الموازنة العامة أن تراعي مجموعة من القواعد التي تساعد تحقيق شفافية ووضوح قانون الموازنة العامة السنوي، الأمر الذي يساعد في معرفة المركز المالي للدولة هذا من ناحية ويسهل مهمة السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والرقابة على تنفيذه بشكل أكثر فعالية من ناحية أخرى.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، على النحو التالي:-

المبحث الأول: التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة

المبحث الثاني: القواعد التي تحكم إعداد مشروع الموازنة العامة

المبحث الأول

التنظيم القانوني لهيكل الموازنة العامة

لم ينص قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998، على تقسيم محدد لهيكل الموازنة العامة، وإنما ترك لدائرة الموازنة العامة بوزارة المالية وضع تقسيم وتبويب هيكل الموازنة العامة والحسابات الخاصة به⁽¹⁾.

ويقتضي الحديث عن هيكل الموازنة العامة للدولة التطرق إلى كيفية تنظيم المشرع الفلسطيني لمكونات الموازنة العامة للسلطة الوطنية سواء النفقات العامة أم الإيرادات العامة من حيث تقسيم كل منها، وطرق تقديرها في مشروع قانون الموازنة العامة. وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: تنظيم النفقات العامة

المطلب الثاني: تنظيم الإيرادات العامة

المطلب الأول

تنظيم النفقات العامة

تشكل النفقات العامة القسم الأكبر من مكونات الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ويقتضي الحديث عن النفقات العامة باعتبارها أحد مكونات هيكل الموازنة العامة للدولة، بيان مفهومها وكيفية تقسيمها في مشروع الموازنة العامة، وطرق تقديرها. وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم النفقات العامة

عرف الفقه المالي النفقات العامة بأنها: المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها شخص عام بقصد تحقيق المنفعة عامة⁽²⁾.

يظهر من هذا التعريف أن النفقات العامة تقوم على ثلاثة أركان أساسية هي: الصفة النقدية للنفقة العامة، وصدورها من شخص معنوي عام، وأن يكون الغرض من إنفاقها تحقيق المنفعة العامة. وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

(1) راجع المادة (27) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) نافذ، المدهون، الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي، ص 31.

أولاً: النفقة العامة مبلغ من النقود

تنفق الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة مبالغ من النقود ثمنًا لما تحتاجه من سلع وخدمات لازمة لسير المرافق العامة، أو لشراء ما يلزمها من أموال إنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، أو لمنح الإعانات والمساعدات المختلفة، وبالتالي حتى نكون أمام نفقة عامة لا بد من استخدام النقود من قبل الدولة للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات لتسيير مرافقها العامة، وذلك مسابرة للطابع النقدي للمعاملات الاقتصادية في عصرنا الحالي⁽¹⁾.

وعلى ذلك فإن الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات، أو لمنح مساعدات، لا تعتبر من قبيل النفقات العامة، ومثال ذلك: المزايا العينية كالسكن المجاني، والمزايا النقدية كالإعفاء من الضرائب، والمزايا الشرفية كمنح الألقاب والأوسمة لبعض الأفراد⁽²⁾.

ثانياً: صدور النفقة عن أحد أشخاص القانون العام

لا يكفي للقول بوجود النفقة العامة أن تتخذ الصفة النقدية بل يجب أن تصدر من أحد أشخاص القانون العام ممثلة في الدولة، والأشخاص العامة المحلية كالبلديات، والأشخاص العامة المرفقية كالمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها كالهيئة العامة للبتترول ومؤسسة المواصفات والمقاييس وسلطة النقد وديوان الموظفين وغيرها، وبترتب على ذلك أن المبالغ النقدية التي يقوم بإنفاقها الأشخاص الخاصة كالأفراد والشركات لا تعتبر من قبيل النفقات العامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة كتبرع أحد الأفراد بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفى أو مسجد⁽³⁾.

ثالثاً: أن يكون الغرض من إنفاقها تحقيق المنفعة العامة

يجب أن يكون الهدف من وراء قيام أشخاص القانون العام بإنفاق المبالغ النقدية هو تحقيق المنفعة العامة التي تتمثل في إشباع الحاجات العامة، ويقصد بالحاجات العامة جميع الخدمات والأعمال التي ينتج عن إشباعها بواسطة الدولة منفعة جماعية⁽⁴⁾.

(1) المهابني، محمد خالد، محاضرات في المالية العامة، ص17.

(2) المرجع السابق، ص50.

(3) المدهون، نافذ، مرجع سابق، ص34.

(4) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص278.

مع ملاحظة أنه لا يوجد معيار شامل ودقيق لقياس المنفعة العامة المترتبة على الإنفاق العام؛ لاختلاف مفهومها من دولة إلى دولة، ومن نظام سياسي واقتصادي واجتماعي إلى نظام آخر، لذلك فإن تقرير وتحديد مفهوم المنفعة العامة متروك أمره للسلطة التنفيذية تمامًا كما هو الحال في تقدير الحاجات العامة، فهي التي تتولى أمر تقدير الحاجات العامة التي تستلزم النفقات العامة تحت رقابة السلطة التشريعية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

تقسيمات النفقات العامة في مشروع الموازنة العامة السنوي

يختلف تقسيم النفقات العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة من دولة لأخرى، بحسب نظامها الاقتصادي والمالي والسياسي. وعليه سوف نشير في هذا الفرع إلى أبرز التقسيمات التي تأخذ بها الدول لتقسيم نفقاتها العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة، مع الإشارة للتقسيم الذي أخذ به المشرع الفلسطيني. وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التقسيمات المتبعة لتقسيم النفقات العامة

تأخذ الدول بتقسيمات عديدة لتقسيم النفقات العامة الواردة في مشاريع موازنتها، ويطلق على هذه التقسيمات تبويب النفقات العامة، ومن أهم هذه التقسيمات التقسيم الوظيفي، والتقسيم الإداري، والتقسيم الاقتصادي². وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

أ- التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

يتم تصنيف النفقات العامة وفقاً لهذا التقسيم حسب الوظائف والخدمات التي تقوم بها الدولة في مختلف المجالات، بحيث يتم تجميع النفقات التي تهدف إلى تحقيق نفس الغرض في قسم واحد، حتى ولو كانت موزعة على عدة وزارات أو مؤسسات عامة، فمثلاً تقسم النفقات العامة وفقاً للتقسيم الوظيفي على وظائف الدفاع، والأمن الداخلي، والشئون الخارجية، والتعليم والثقافة، والصحة... الخ⁽³⁾.

(1) القيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص39.

² تقسم النفقات العامة من الناحية الفقهية (العلمية) إلى تقسيمات متعددة بحسب المعيار الذي يعتمد عليه، حيث تقسم بحسب دوريتها إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية، وتقسّم بحسب أغراضها إلى نفقات إدارية ونفقات اجتماعية ونفقات اقتصادية، كما تقسم بحسب نطاق سريانها إلى نفقات قومية ونفقات محلية وكذلك تقسم بحسب آثارها في الاقتصاد القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع: غانم، هاني عبدالرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص52-55.

(3) المرجع سابق، ص47.

ب- التقسيم الإداري

يقوم التقسيم الإداري على أساس الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، فيتم تقسيم النفقات تبعاً للدائرة الحكومية (وزارة أو مؤسسة عامة) التي يتكون منها الهيكل الإداري للدولة، بغض النظر عن طبيعة الوظائف التي تؤديها كل دائرة من هذه الدوائر، فمثلاً تقسم النفقات العامة على وزارة الصحة، ووزارة الاقتصاد، ووزارة الأشغال والإسكان، ومؤسسة الهيئة العامة للبتترول وسلطة الطاقة... إلخ⁽¹⁾.

ت- التقسيم الاقتصادي

يتم تقسيم النفقات العامة وفقاً لهذا التقسيم حسب الطبيعة الاقتصادية والمالية للنفقات العامة حيث تقسم إلى نفقات جارية وهي النفقات التي تتكرر بصفة دورية ومنتظمة، وتهدف إلى تسير المرافق العامة بانتظام، كمرتبات الموظفين، وإلى نفقات رأسمالية وهي النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية في الدولة، وتشمل الإنشاءات الجديدة من طرق وجسور ومصارف وغيرها⁽²⁾.

ثانياً: تقسيم النفقات العامة وفق القانون الفلسطيني

أخذ المشرع الفلسطيني بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة مضيفاً إليه التقسيم الإداري حيث قسم النفقات العامة حسب الوظائف التي تؤديها، ثم عرض هذه النفقات داخل هذا الإطار الوظيفي على أساس إداري⁽³⁾. فمثلاً في قانون الموازنة العامة لسنة 2015 قسم النفقات العامة إلى أربعة قطاعات حكومية يتضمن كل قطاع عدداً من الدوائر الحكومية على النحو الآتي⁽⁴⁾:

أ- قطاع الحكم: ويشمل مكتب الرئيس ومؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية ولجنة الانتخابات المركزية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية والإدارية ووزارة الداخلية والأمن الوطني وديوان الموظفين العام... إلخ.

ب- قطاع البنية التحتية: ويشمل سلطة المياه الفلسطينية وسلطة الطاقة والموارد الطبيعية ووزارة النقل والمواصلات ووزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ووزارة الأشغال العامة وسلطة جودة البيئة ووزارة الحكم المحلي.

(1) عصفور، محمد شاکر، مرجع سابق، ص 289.

(2) خصاونة، جهاد سعيد، مرجع سابق، ص 53.

(3) المدهون، نافذ، مرجع سابق، ص 42.

(4) راجع قرار بقانون رقم (9) لسنة 2015 بشأن الموازنة العامة لسنة 2015.

ت- **القطاع الاقتصادي:** ويشمل وزارة الاقتصاد الوطني والهيئة العامة للمدن الصناعية ومؤسسة المواصفات والمقاييس والهيئة العامة لتشجيع الاستثمار ووزارة الزراعة...إلخ.

ث- **القطاع الاجتماعي:** ويشمل وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة شؤون المرأة ووزارة العمل ومؤسسة رعايا أسر الشهداء وهيئة الإذاعة والتلفزيون وقناة فلسطين الفضائية...إلخ.

كما أخذ المشرع الفلسطيني بالتقسيم الاقتصادي للنفقات العامة، حيث قسم النفقات العامة إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية وتطويرية⁽¹⁾:

أ- النفقات الجارية

وتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية:

1- الرواتب والأجور: وتشمل رواتب وأجور الموظفين والعاملين في أجهزة السلطة الفلسطينية المدنية والعسكرية كما تشمل العلاوات والمكافآت.

2- النفقات التشغيلية: وتشمل مصاريف المياه والكهرباء والهاتف والبريد والمواصلات وإيجار المباني والمحروقات والقرطاسية والمطبوعات والصيانة ومهمات السفر ومصاريف أخرى.

3- النفقات التحويلية: وهي النفقات التي تقوم الدولة بدفعها دون مقابل مباشر يعود على الدولة⁽²⁾. وتشمل نفقات الضمان الاجتماعي والتي تدفع لصندوق التأمين والمعاشات، كما تشمل الإنفاق على البرامج الإغاثية والرعاية الاجتماعية والمساعدات والتعويضات التي تقدمها السلطة الفلسطينية للمواطنين المتضررين من الحصار والعدوان الإسرائيلي.

ب- النفقات الرأسمالية

وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى.

تجدر الإشارة أن النفقات الرأسمالية في فلسطين تقسم من حيث تمويلها إلى النفقات الرأسمالية التي تمول من خزينة الدولة من إيراداتها العادية، وإلى النفقات الرأسمالية الممولة من

(1) راجع المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) المدهون، نافذ، مرجع سابق، ص 38.

القروض الخارجية والمنح المخصصة للمشاريع الائتمانية كإصلاح طريق صلاح الدين الرئيسي ومشاريع الإسكان القطرية⁽¹⁾.

الفرع الثالث

طرق تقدير النفقات العامة

لا يثير تقدير النفقات العامة صعوبات فنية كثيرة، حيث يتم تقديرها مباشرة تبعاً للحاجات المستقبلية مع مراعاة الدقة والموضوعية في تقديرها؛ لكي تكون مطابقة للواقع عند تنفيذها، وبالتالي تقوم كل وزارة ومؤسسة عامة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة بتقدير نفقاتها التي تتوقع إنفاقها في العام القادم، كمرتبات الموظفين، وأجور العمال، والمبالغ اللازمة لتسيير مهامها والمبالغ اللازمة للقيام بالإنشاءات والاستثمارات، ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات العامة مصطلح الاعتمادات أو المخصصات⁽²⁾.

وتفرق بعض الدول كفرنسا عند تقدير النفقات العامة بين نوعين من النفقات هما⁽³⁾:

أولاً: النفقات التحديدية (الثابتة):

وهي النفقات التي يمكن تقديرها ومعرفتها بدقة أي على وجه التحديد كمرتبات الموظفين وبدلات الإيجارات المستحقة بموجب العقود ونفقات المرافق القديمة التي استقرت تكاليفها، وتمثل أرقام هذه النفقات الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه بحيث لا يجوز للحكومة تجاوزه إلا بإذن مسبق من السلطة التشريعية.

ثانياً: النفقات التقديرية (المتغيرة):

وهي النفقات التي لا يمكن تقديرها على وجه الدقة بل تكون على وجه التقريب كنفقات المرافق الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد ونفقات الأعمال الإنشائية الجديدة ونفقات الأحكام الصادرة على الحكومة فهذه النفقات يصعب تقديرها بشكل يقيني، ولذلك تجيز هذه الدول للحكومة أن تتجاوز أرقام هذه النفقات دون حاجة إلى الرجوع إلى السلطة التشريعية والاكتفاء بعرض الأمر عليها للحصول على موافقتها.

لم يأخذ المشرع الفلسطيني بهذه التفرقة، حيث أن جميع المخصصات - المبالغ المقترحة للإنفاق العام - تحددية لا يجوز تجاوزها إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس

(1) عبد النبي، نبيل، مرجع سابق، ص102.

(2) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص207.

(3) عوض الله، زينب، أساسيات المالية العامة، ص288.

التشريعي في شكل ملحق لقانون الموازنة، وهذا ما نصت عليه المادة (35) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998 بقولها: "يجب أن ينظر إلى المخصصات المقررة في قانون الموازنة العامة، على أنها المبالغ القصوى، ويجب أن لا تتجاوز النفقات الفعلية هذه المخصصات". كما وتنص المادة (36) من القانون السالف الذكر: "إذا لزم أي تعديل على بنود قانون الموازنة العامة أو إضافة بنود يترتب عليهما إضافة مخصصات جديدة يجب إعدادها كملحق موازنة وتقديم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدار القانون بها".

المطلب الثاني

تنظيم الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة عنصرًا هامًا من عناصر الموازنة العامة، فهي توفر التمويل اللازم لتغطية النفقات العامة، كما أنها أصبحت تستخدم في العصر الحديث كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي¹. ويقتضي الحديث عن الإيرادات العامة باعتبارها من المكونات الأساسية لهيكل الموازنة العامة بيان كيفية تقسيمها في مشروع الموازنة العامة، وطرق تقديرها وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

تقسيم الإيرادات العامة في مشروع الموازنة العامة السنوي

يختلف تقسيم الإيرادات العامة من دولة لأخرى، كما هو الحال بالنسبة للنفقات العامة فلا يوجد تقسيم موحد تلتزم به الدول، فكل دولة تحدد أوجه الإيرادات العامة التي تستطيع الاعتماد عليها لتغطية نفقاتها العامة ولأداء دورها في مختلف المجالات، ومن ثم تقوم بتقسيم إيراداتها بما يتناسب مع ظروفها وأحوالها الاقتصادية والسياسية والمالية⁽²⁾.

¹ يقصد بالإيرادات العامة: "الموارد الاقتصادية التي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات نقدية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة". راجع: غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص 89.

⁽²⁾ حاول بعض الفقه المالي وضع تقسيمات عديدة للإيرادات العامة، إلا أن هذه التقسيمات لم تسلم من النقد نظرًا لما يشوبها من تداخل بل وتضارب في بعض الأحيان، فمثلًا قسم الفقه المالي الإيرادات العامة بحسب مصدرها إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة، كما قسموها بحسب سلطة الدولة في الحصول عليها إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية، وكذلك قسمت بحسب دوريتها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية. لمزيد من التفصيل حول هذه التقسيمات. راجع: عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص 341-345.

وعليه سوف نشير في هذا الفرع إلى أهم أوجه الإيرادات العامة التي يمكن أن تحصل عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة، مع الإشارة للتقسيم الذي أخذ به المشرع الفلسطيني لتقسيم الإيرادات العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة. وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: أوجه الإيرادات العامة

تتمثل أهم الإيرادات العامة التي تعتمد عليها معظم الدول في تغطية نفقاتها العامة وفي تحقيق سياساتها المختلفة، في ما هو تال:-

أ- إيرادات الدولة من ممتلكاتها

يطلق الفقه المالي على أملاك الدولة مصطلح "الدومين"، ويقصد بالدومين الأموال العقارية و المنقولة التي تمتلكها الدولة سواء ملكية عامة أو خاصة، ومن ثم فإن الدومين ينقسم من الناحية القانونية إلى الدومين العام (أموال الدولة العامة)، والدومين الخاص (أموال الدولة الخاصة)⁽¹⁾. وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

1- الدومين العام:

يقصد به الأموال العقارية و المنقولة التي تمتلكها الدولة وتكون مخصصة لمنفعة عامة سواء كانت معدة لخدمة الجمهور مباشرة كالطرق والشواطئ، أم كانت معدة لخدمة المرافق العامة⁽²⁾. وفي هذا الصدد تنص المادة (1/71) من القانون المدني رقم (4) لسنة 2012: "تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون".

ويخضع الدومين العام في تنظيمه لأحكام القانون الإداري الذي يضيف عليه حماية قانونية استثنائية لضمان استمرار تخصيصه للمنفعة العامة⁽³⁾. وتتمثل هذه الحماية في ثلاثة مبادئ أساسية هي: عدم جواز التصرف في الدومين العام أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم. وقد قرر المشرع الفلسطيني هذه الحماية للدومين العام في فلسطين حيث تنص المادة (2/71)

(1) المحجوب، رفعت، المالية العامة، ص 186.

(2) لمزيد من التفصيل حول مفهوم الدومين العام (الأموال العامة للدولة). راجع: عبد الوهاب، محمد رفعت النظرية العامة للقانون الإداري، ص 667-668.

(3) يطلق غالبية الفقه القانوني على الحماية الاستثنائية للأموال العامة للدولة مصطلح الحماية المدنية، وذلك لسببين: السبب الأول أن القانون المدني هو الذي حدد تعريف الأموال العامة للدولة كما حدد مبادئ الحماية الاستثنائية المقرر لها تشريعياً، والسبب الثاني أن إطلاق مصطلح الحماية المدنية على هذه الحماية هو إطلاقها كمقابل للحماية الجنائية للأموال العامة للدولة، مع ملاحظة أن بعض الفقه يفضل تسميتها بالحماية الإدارية للأموال العامة أو الحماية الاستثنائية وفقاً للقانون الإداري. راجع: المرجع السابق، ص 681.

من القانون المدني رقم(4) لسنة 2012 على أنه: "لا يجوز التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

ويدر الدومين العام في حالات نادرة جداً مبالغ تعتبر إيرادات عامة كما في حالة منح الحكومة إذنًا أو ترخيصًا لأحد الأفراد بإقامة كافتيريا على شاطئ البحر مقابل مبلغ مالي يلتزم بدفعه لها، ولذلك لا يمكن الاعتماد على الدومين العام في تمويل الإنفاق العام، ويرجع السبب في ذلك أن الدومين العام مخصص للمنفعة العامة ومن ثم فإن الأفراد ينتفعون به مباشرة ودون مقابل، حتى في بعض الحالات التي تقوم الدولة فيها بفرض رسوم على الانتفاع بالدومين العام كرسوم دخول بعض الحدائق العامة أو الأماكن الأثرية الهدف منها تنظيم استعمال الأفراد لأموال الدومين العام وليس تحصيل إيرادات عامة⁽¹⁾.

2- الدومين الخاص:

ويقصد به الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة وتقوم بإدارتها واستثمارها، وذلك بهدف الحصول على إيرادات عامة للخزينة العامة⁽²⁾.

ويخضع الدومين الخاص في تنظيمه لأحكام القانون الخاص شأنه في ذلك شأن مشروعات الأشخاص الخاصة، ومن ثم يجوز التصرف فيه والحجز عليه وتملكه بالتقادم، أما لدينا في فلسطين لا يجوز تملك الدومين الخاص بالتقادم شأنه في ذلك شأن الدومين العام، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (2/1093) من القانون المدني لسنة 2012 على أنه: "لا يجوز تملك الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة أو الوقف أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال بالتقادم". فكلمة الأموال المملوكة للدولة تشمل الأموال العامة والخاصة للدولة على حد سواء.

ويدر الدومين الخاص إيرادات تعتبر مصدرًا من مصادر الإيرادات العامة يمكن الاعتماد عليها في تغطية النفقات العامة، والتي قد تنتج عن ملكية الدولة للأبنية والأراضي والمناجم والغابات، أو عن الأسهم والسندات التي تمتلكها الدولة وفوائد القروض التي تمنحها الدولة

(1) الصعيدي، عبد الله، مبادئ علم المالية العامة، ص111.

(2) قد تهدف الدولة من إدارة واستثمار الدومين الخاص إلى جاب الحصول على إيرادات عامة للخزينة العامة تحقيق أهداف أخرى تتمثل في تقديم منفعة عامة للمواطنين كتوريد المياه والكهرباء والخدمات الصحية أو توفير بعض السلع والبضائع للأفراد بأسعار مناسبة، أو تحقيق معدل نمو مرتفع للدخل القومي وذلك بالتركيز على الصناعات المتطورة والتي تستلزم رؤوس أموال كبيرة أو التي لا تغل عائداً سريعاً مما يجعل الأفراد يمتنعون عن المساهمة فيها، كما قد تهدف إلى تحقيق أهداف أمنية تتمثل في خدمة مشروعات الأمن القومي بضمان إنتاج معينة من الأسلحة والمعدات الحربية. راجع غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص98.

للأفراد، وكذلك الفوائد المستحقة للحكومة عن إيداع بعض أموالها في البنوك، كما قد تنتج عن المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي الشبيه بنشاط الأفراد⁽¹⁾.

ب- إيرادات الدولة من الضرائب

يمكن تعريف الضريبة بأنها: فريضة نقدية يدفعها الشخص جبراً إلى الدولة أو أحد الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية لتتمكن من تحقيق أهدافها، ودون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفعها⁽²⁾.

وتتميز الضريبة بعدة خصائص تميزها عن غيرها من الإيرادات الأخرى، تتمثل في⁽³⁾:

1- الضريبة فريضة نقدية: فالضريبة أصبحت في العصر الحديث تفرض وتحصل في صورة نقود مسايرة للطابع النقدي للمعاملات الاقتصادية في عصرنا الحالي، إضافة إلى ذلك أن النفقات العامة تتم نقدًا فمن الطبيعي أن تحصل الإيرادات العامة نقدًا كذلك.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بنقدية الضريبة وهذا ما يستفاد من نص المادة (1) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 عندما عرفت الضريبة بأنها: "ضريبة الدخل المفروضة بالدولار الأمريكي بموجب أحكام هذا القانون".

مع ملاحظة أن بعض الضرائب قد تدفع عينياً إذا ما أجاز المشرع الضريبي ذلك ويتحقق ذلك عملاً عندما يسعى المشرع للتيسير على بعض الممولين، ومثال ذلك السماح بتحصيل الضريبة على التركات في صورة عينية ليجنب الأفراد العاجزين عن السداد نقدًا عن بيع أموالهم بأسعار زهيدة، ومع ذلك يبقى الأصل أن دفع الضرائب يتم نقدًا، وما التسديد العيني إلا استثناء لا يتقرر إلا مراعاة لاعتبارات وظروف خاصة، ولم يأخذ المشرع الفلسطيني بالضريبة على التركات⁽⁴⁾.

2- الضريبة تدفع جبراً: ويعني ذلك أن الفرد ليس حرّاً في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، ويتجلى عنصر الإجبار في الضريبة في أمرين هما:

(1) المحجوب، رفعت، مرجع سابق، ص 189 وما بعدها.

(2) شهاب، مجدي، مرجع سابق، ص 303.

(3) حول هذه الخصائص راجع: عوض الله، زينب، مرجع سابق، ص 118-122؛ و الصعدي، عبد الله،

مرجع سابق، ص 136-138.

(4) أشار إلى ذلك في الهامش شهاب، مجدي، مرجع سابق، ص 304.

الأمر الأول استقلال الدولة بوضع النظام القانوني للضريبة، فهي تفرض بقانون يحدد الأحكام المتعلقة بالضريبة من حيث وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، كل ذلك دون الرجوع للمكلفين بها لمشاورتهم في أي من هذه الأمور، وهذا ما نصت عليه المادة (88) من القانون الأساسي المعدل بقولها: فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".

والأمر الثاني أن للدولة عند امتناع المكلف عن دفع الضريبة حق اللجوء إلي وسائل التنفيذ الجبري للحصول على مبالغ الضريبة، كما أنها تتمتع في سبيل اقتضاؤها بامتياز على أموال المدين عند مقاضاته، وهذا ما نصت عليه المادة (44) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004: "تعتبر جميع الضرائب المستحقة بموجب أحكام هذا القانون دينًا ممتازًا على جميع أموال المدينين بها أو الملتزمين بتوريدها إلى السلطة بحكم القانون...".

3- الضريبة تدفع بصفة نهائية: فدافع الضريبة لا يأمل استردادها، إذ لا يحق له مطالبة الدولة برد المبالغ التي حصلت منها في صورة ضرائب - طالما تم ذلك التحصيل في حدود القانون - حتى ولو أثبت عدم انتفاعه بخدماتها. وفي هذا الصدد تنص المادة (1/48) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 على أنه: "لا ترد الإيرادات المحصلة إلا في إحدى الحالات الآتية: أ- إذا كان التشريع يجيز ردها، ب- إذا استوفيت بطريقة الخطأ، ت- إذا استوفيت دون وجه الحق".

4- الضريبة تدفع بدون مقابل مباشر يعود على دافعها: أي أن المكلف يدفع الضريبة دون أن يعود عليه نفع خاص عند دفعها، فهو يدفع الضريبة بصفته عضوًا في الجماعة السياسية التي ينتمي إليها بروابط عديدة، فيكون من المنطقي أن يساهم في تحمل النفقات العامة التي تقوم بها هذه الجماعة، إلا أن ذلك لا يعني أن المكلف لا يستفيد مطلقًا من جراء دفع الضريبة، فهو يستفيد بصفته عضوًا في الجماعة السياسية التي ينتمي إليها والتي تمنحه خدمات عامة، مثل الدفاع والأمن والقضاء وغير ذلك من الخدمات العامة.

ت- إيرادات الدولة من الرسوم

عرف بعض الفقه المالي الرسم بأنه: " مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل

عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد فيما يتعلق بأداء الخدمات العامة⁽¹⁾.

وعرفه آخرون بأنه: "مبلغ نقدي يدفعه المنتفعون من الخدمات العامة إلى أحد أشخاص القانون العام جبراً وبصفة نهائية مقابل خدمة خاصة تقتزن بالنفع العام"⁽²⁾.
ويتميز الرسم بأربع خصائص تحدد ذاتيته المستقلة عن صور الإيرادات الأخرى، نذكرها على النحو الآتي⁽³⁾:

1- الرسم مبلغ نقدي: فالرسم يدفع ويحصل بشكل نقدي، وذلك مسابرة لتطور مالية الدولة من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي.

2- الرسم يدفع من الأفراد إلى الدولة جبراً:، ويتمثل عنصر الإجمار في استقلال الدولة أو أحد الهيئات العامة الأخرى في وضع نظامه القانوني من حيث تحديد مقداره وطرق تحصيله.

والإجمار في الرسم قد يكون إجباراً معنوياً بحيث يلتزم الفرد بدفع قيمة الرسم المقرر للخدمة فقط في حالة ما إذا أراد وقرر الانتفاع بالخدمة، أي أن الفرد يكون له مطلق الحرية في طلب الخدمة ولكنه متى قرر الانتفاع بالخدمة وطلبها فإنه يلزم بدفع قيمة الرسم المقرر عليها طبقاً للقانون، ومثال ذلك رسوم طلب الحصول على رخصة قيادة مركبة.

وقد يكون إجباراً قانونياً بحيث يكون الفرد ملزم بمقتضى القانون بطلب الحصول على بعض الخدمات وأداء الرسوم المقرر عليها، ومثال ذلك رسوم استخراج بطاقة الهوية وشهادة الميلاد فهذه الخدمات ملزم الفرد بالقيام بها وبدفع الرسوم المقرر عليها.

ونتيجة لهذه الصفة الإجمارية للرسوم استلزم المشرع الفلسطيني صدور قانون لتقرير أي رسم شأنها في ذلك شأن الضرائب، ومن ثم لا يجوز للسلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية في فرض الرسوم، وذلك وفقاً لنص المادة (88) من القانون الأساسي المعدل حيث تنص على: "فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغائها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون".

3- الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة: فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، قد تكون هذه الخدمة عمل يتولاه أحد المرافق العامة لصالح

(1) الجنابي، طاهر، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، ص 59

(2) غانم، هاني، المالية العامة، مرجع سابق، ص 102.

(3) المرجع السابق، ص 59؛ وعض الله، زينب، مرجع سابق، ص 110-114.

الفرد كالفصل في المنازعات، أو توثيق العقود وشهرها، أو امتياز خاص يمنح للفرد كالحصول على رخصة قيادة سيارة أو جواز سفر، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة كالحدائق العامة والأماكن الأثرية، وقد تكون الخدمة تصريحاً لمزاولة عمل أو مهنة معينة.

4- تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص: فالفرد عندما يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لا يشاركه به أحد متمثلاً في الخدمة المعينة التي يؤديها له أحد الأشخاص المعنوية العامة، إلى جانب هذا النفع الخاص يتحقق نفع عام للمجتمع، فمثلاً رسوم تسجيل الملكية العقارية التي يلتزم الفرد بدفعها إلى دائرة تسجيل الأراضي تحقق له نفع خاص يتمثل في ضمان حقه لهذه الملكية وعدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي ذات الوقت يستفيد المجتمع نتيجة استقرار الحقوق فيه ومن ثم تقل المشاكل المتعلقة بالأراضي والعقارات وهذا نفع عام للمجتمع.

ث- إيرادات الدولة من القروض العامة

يقصد بالقروض العامة المبالغ المالية التي تستدينها الدولة أو أي شخص معنوي عام آخر من غيره، مع التعهد بردها وبدفع فوائد عنها وفقاً لشروط عقد القرض⁽¹⁾.

وتتميز القروض العامة بعدة خصائص هي⁽²⁾:

1- القروض العامة مبالغ مالية: الأصل في القروض العامة أنها تتخذ الصفة النقدية مثل باقي إيرادات الدولة، ومع ذلك هناك بعض الحالات التي تعقد فيها القروض العامة بشكل عيني بشرط أن يكون محل القرض من المثليات، كأن يشترط المقرض إذا كان شركة صناعية مثلاً أن يقرض الدولة مبالغ مالية ويشترط أن يقدمه عيناً كالحديد أو الإسمنت وغيرها، لتمويل مشاريع معينة تقوم الدولة بتنفيذها، ويستدل على ذلك من نص المادة (1) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005 عندما عرفت الدين العام الخارجي بأنه: "الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها من الدول والهيئات والمؤسسات الدولية الخارجية بمقتضى القانون"، وكذلك عندما عرفت الدين العام الداخلي بأنه: "الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى".

يلاحظ أن المشرع قد استخدم في هذين التعريفين كلمة الأموال التي تشمل الأموال النقدية والعينية في ذات الوقت.

(1) الصعيدي، عبد الله، مرجع سابق، ص 221.

(2) خصاونة، جهاد، مرجع سابق، ص 274 وما بعدها؛ والقيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص 71.

2- القروض العامة تدفع من قبل المقرض إلى أحد الأشخاص المعنوية العامة والمتمثلة في الدولة، والأشخاص المعنوية العامة المحلية كالمunicipalities، والأشخاص المعنوية العامة المرفقية كالمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها كسلطة النقد.

3- القروض العامة تدفع من قبل المقرض مقابل الوفاء بقيمتها وبدفع الفوائد المترتبة عليها وفقاً لشروط عقد القرض، وبهذه الخاصية تتميز القروض العامة عن غيرها من مصادر الإيرادات الأخرى كالضرائب والرسوم بأنها تدخل الخزينة بصورة مؤقتة يلتزم المقرض برد قيمتها وبدفع الفوائد المترتبة عليها إن اشترط ذلك وفقاً لشروط عقد القرض.

4- القروض العامة تدفع من قبل المقرض بصورة اختيارية: الأصل في القرض العام أن يتم بإرادة حرة لا أثر للإكراه فيه، واستثناءً يجوز للدولة إجبار الأفراد على إقراضها وذلك عندما تمر بظروف مالية واقتصادية صعبة.

5- القروض العامة تتم بموجب عقد: تحصل الدولة على القروض العامة كقاعدة عامة بموجب عقد بين طرفين هما: المقرض (الفرد أو أحد المؤسسات المالية المحلية أو الخارجية أو دولة) والمقرض (أحد الأشخاص المعنوية العامة)، واستثناءً تعقد القروض العامة بقرار إداري سواء فردي أو تنظيمي وذلك في حالة القروض الإجبارية.

ويعد عقد القرض العام من العقود الإدارية غالباً وبالتالي يخضع لأحكام وقواعد القانون الإداري في الدول ذات النظام القانوني المزدوج، بخلاف ما عليه العمل في فلسطين حيث تختص المحاكم المدنية بالنظر في المنازعات الناشئة عنه⁽¹⁾

6- القروض العامة تصدر بقانون: لا يجوز للحكومة عقد القروض العامة إلا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية المسبقة على أن تكون هذه الموافقة بقانون، وهذا ما أكدته المادة (92) من القانون الأساسي المعدل على أنه: "تعقد القروض العامة بقانون، ولا يجوز

(1) هناك معيارين لتمييز العقد الإداري عن غيره من العقود التي تقوم الإدارة بإبرامها، المعيار الشرعي: وفقاً لهذا المعيار يتم تحديد العقود الإدارية بنص القانون وذلك من خلال إسناد المشرع الاختصاص بمنازعات بعض العقود إلى القضاء الإداري دون النظر لطبيعتها الذاتية، وهذا المعيار معمول به في فرنسا، والمعيار القضائي: وفقاً لهذا المعيار لكي نكون أمام عقد إداري لا بد من توافر ثلاثة عناصر هي: العنصر الأول وجوب أن يكون أحد طرفي العقد على الأقل شخصاً معنوياً عاماً، والعنصر الثاني أن يكون الهدف من إبرام العقد إدارة أو تسيير أحد المرافق العامة، والعنصر الثالث أن يتضمن العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وقد استقر القضاء المصري والفلسطيني منذ بواكير أحكامه وحتى تاريخنا الحالي على وجوب توافر العناصر الثلاثة السابقة مجتمعة حتى يعد العقد إدارياً إلا أن الأمر في فرنسا مختلف، حيث يكفي لاعتبار العقد إدارياً توافر عنصرين على أن يكون العنصر الأول منهم. لمزيد من التفصيل حول معايير تمييز العقد الإداري. راجع: غانم، هاني عبد الرحمن، النظام القانوني لعقد التوريد الإداري، ص 255.

الارتباط بأي مشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة إلا بموافقة المجلس التشريعي".

يتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري قد اشترط أن تفرغ موافقة المجلس التشريعي على القروض العامة في صورة قانون ولم يتطلب ذلك في أي مشروع تساهم فيه السلطة الوطنية يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزينة العامة لفترة مقبلة.

تجدر الإشارة أن المشرع الفلسطيني قد حصر الحالات التي يجوز فيها الاقتراض الحكومي، وذلك وفقاً لنص المادة(12) من قانون الدين العام لسنة 2005 والتي تنص على: "يقتصر الاقتراض الحكومي على أي من الأغراض الآتية:

1- تمويل عجز الموازنة العامة.

2- دعم ميزان المدفوعات.

3- تمويل المشاريع المدرجة في قانون الموازنة العامة أو أي قانون آخر لمواجهة الحالات الطارئة.

4- إعادة هيكلة الدين العام.

ثانياً: تقسيم الإيرادات العامة وفق القانون الفلسطيني

قسم المشرع في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة1998 الإيرادات العامة الواردة في مشروع قانون الموازنة إلى⁽¹⁾:

أ- **الإيرادات الضريبية:** وتشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأي ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر.

ب- **الإيرادات غير الضريبية:** وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أم غير مباشرة، وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات.

ت- **المنح والمساعدات:** وتشمل المنح والمساعدات المحلية والخارجية سواء كانت نقدية أم عينية. والتي تكون إما لدعم الموازنة لسد العجز الجاري في الموازنة، أو لتمويل المشاريع التنويرية.

(1) راجع المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية رقم(7) لسنة1998.

الفرع الثاني

طرق تقدير الإيرادات العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة السنوي

يعتبر تقدير الإيرادات العامة أكثر صعوبة من تقدير النفقات العامة، وذلك نظرًا لتأثيرها بالأحوال الاقتصادية والسياسية التي تمر بها الدولة. وتأخذ الدول بعدة أساليب لتقدير إيراداتها العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة السنوي، ومن أبرز هذه الأساليب: أسلوب التقدير الآلي وأسلوب التقدير المباشر. وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

أولاً: أسلوب التقدير الآلي

وفقاً لهذا الأسلوب يتم تقدير الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها خلال السنة المالية المقبلة بطريقة آلية لا تترك للقائمين على عملية تقدير الإيرادات العامة أي سلطة تقديرية في هذا الشأن، بل يتعين عليهم اتباع طرق وقواعد فنية محددة وذلك تجنباً للاجتهادات الشخصية ومن هذه القواعد: قاعدة التقدير القياسي، وقاعدة الزيادة والنقصان النسبي، وقاعدة المتوسطات⁽¹⁾:-

أ- طريقة التقدير القياسي

تعرف هذه الطريقة أيضاً بحسابات السنة قبل الأخيرة، ووفقاً لهذا الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها خلال السنة القادمة استناداً على أرقام الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً في آخر سنة مالية منتهية وهي السنة قبل الأخيرة، وذلك من خلال الرجوع إلى الحساب الختامي لهذه السنة، كما هي دون إجراء أي تعديل عليها إلا إذا حدثت بعض المستجدات التي من المتوقع أن تؤثر على حجم الإيرادات في السنة القادمة، كتعديل أسعار الضرائب الحالية أو صدور قوانين بفرض ضرائب جديدة⁽²⁾.

فمثلاً موازنة 2016 يتم تحديد الإيرادات المتوقع جبايتها فيها استناداً إلى أرقام الإيرادات المحققة في الحساب الختامي لعام 2014.

وتمتاز هذه الطريقة بالبساطة في التطبيق، إذ يكفي أن تعتمد الجهة المختصة بتقدير الإيرادات أرقام الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً في السنة الأخيرة، كما أن تطبيقه لا يحتاج إلى خبرة كبيرة⁽³⁾.

(1) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص301؛ وناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص320.

(2) عبد المولى، السيد، المالية العامة دراسة للاقتصاد العام، ص470.

(3) العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص537.

الإ أنه يعاب على هذه الطريقة أنها لا تصلح مطلقاً في الأوقات المضطربة التي تكثر فيها تقلبات الأسعار والدخول، ومن ثم يصعب الاعتماد فيها على النتائج المتحققة في فترات سابقة ذات ظروف اقتصادية مختلفة⁽¹⁾.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بهذا الأسلوب في تقدير الإيرادات العامة للعام القادم، وهذا ما يستفاد من نص المادة (32) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998 إذ جاء فيها: "يتضمن مشروع قانون الموازنة كشفاً مصنفاً للإيرادات التقديرية والنفقات المقترحة لكل وزارة أو مؤسسة عامة، ويحدد الكشف الإيرادات والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة والتقديرات المعدلة للسنة المالية الجارية، كما يحتوي القانون أيضاً على المقترحات المتعلقة بجمع إيرادات إضافية من خلال الإجراءات الضريبية وغير الضريبية الجديدة والاقتراض الجديد لمواجهة أي عجز بالموازنة ويجب أن ينظر إلى مستوى العجز المتوقع كحد أعلى".

ب- طريقة التقدير النسبي

يتم تقدير الإيرادات وفقاً لهذه الطريقة على أساس أرقام الإيرادات التي تم تحصيلها في آخر سنة مالية منتهية بعد زيادتها بنسبة مئوية معينة 10% مثلاً إذا توقع المسؤولون ظهور ازدهار اقتصادي، أو بعد تخفيضها بنسبة مئوية معينة إذا كان المتوقع ظهور هبوط اقتصادي⁽²⁾.

ت- طريقة المتوسطات

وفقاً لهذه الطريقة يتم تقدير الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها خلال السنة المالية المقبلة على أساس متوسط الزيادة في الإيرادات المتحققة فعلاً في سنوات معينة سابقة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات⁽³⁾.

فمثلاً يتم تحديد الإيرادات المتوقعة في موازنة عام 2016، وفقاً لهذه الطريقة على أساس متوسط الزيادة في الإيرادات المتحققة في السنوات الثلاث السابقة للسنة المالية الحالية أي السنوات 2014، 2013، 2012، فيتعين تحديد معدل الزيادة السنوي في الإيرادات خلال هذه السنوات، فإذا كان معدل الزيادة السنوي افتراضاً هو 10%، 11%، 12%، فإن متوسط معدل الزيادة السنوية خلال تلك الفترة يكون 11%، وبالتالي يضاف معدل الزيادة إلى الإيرادات التي تم الحصول عليها فعلاً عام 2014 باعتبارها آخر سنة معد عنها حساب ختامي.

(1) شهاب، مجدي، مرجع سابق، ص 66.

(2) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص 301.

(3) عبد المولى، السيد، مرجع سابق، ص 471.

ثانيًا: أسلوب التقدير المباشر

يعد أسلوب التقدير المباشر من أكثر الطرق شيوعًا في الاستخدام في الوقت الحالي وتمنح هذه الطريقة للجهة المختصة بتقدير الإيرادات العامة كامل الحرية في تقدير مختلف إيراداتها المتوقعة في السنة المقبلة، وأن تستند إلى أية أسلوب تختاره، ومن ثم فهم يستطيعون الاسترشاد بالإيرادات التي حصلت فعليًا في السنوات السابقة، وما تم تحصيله من الإيرادات في السنة الحالية حتى فترة إعداد التوقعات، وبالمتغيرات المتوقعة حدوثها في النشاط الاقتصادي والدخل القومي والأنظمة المالية الصادرة أو المتوقع صدورها في القام القادم⁽¹⁾.

(1) فرهود، محمد سعيد، إعداد الموازنة العامة، ص263.

المبحث الثاني

القواعد التي تحكم إعداد مشروع الموازنة العامة

من المنفق عليه بين فقهاء المالية العامة أن إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد، تكفل تحقيق شفافية ووضوح قانون الموازنة العامة السنوي الأمر الذي يساعد في معرفة المركز المالي للدولة هذا من ناحية، ويسهل مهمة السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والرقابة على تنفيذه بشكل أكثر فعالية من ناحية أخرى. وتتمثل هذه القواعد في أربعة قواعد أساسية هي: قاعدة سنوية الموازنة، وقاعدة وحدة الموازنة، وقاعدة عمومية الموازنة، وقاعدة توازن الموازنة، ويضيف بعض الفقه قاعدة خامسة هي قاعدة شيوع الموازنة.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى خمسة مطالب، على النحو التالي:

المطلب الأول: قاعدة سنوية الموازنة العامة

المطلب الثاني: قاعدة وحدة الموازنة العامة

المطلب الثالث: قاعدة عمومية الموازنة العامة

المطلب الرابع: قاعدة توازن الموازنة العامة

المطلب الخامس: قاعدة شيوع الموازنة العامة

المطلب الأول

قاعدة سنوية الموازنة

ظهرت قاعدة سنوية الموازنة تاريخياً أولاً قبل غيرها من القواعد التي تحكم إعداد مشروع الموازنة العامة، وقد نتجت عن شيوع مبدأ ضرورة موافقة البرلمان المسبقة على ما يفرض من الضرائب بصورة دورية ومنتظمة⁽¹⁾. ويقتضي الحديث عن قاعدة سنوية الموازنة العامة بيان مضمونها ومبرراتها والاستثناءات التي ترد عليها، وذلك على النحو الآتي:

(1) عبد الواحد، السيد عطية، الموازنة العامة للدولة، ص90.

الفرع الأول

مضمون قاعد سنوية الموازنة ومبرراتها

يقصد بقاعدة سنوية الموازنة أن تكون المدة التي يوضع لها مشروع قانون الموازنة العامة هي سنة من الزمن، أي لمدة اثني عشر شهرًا، وأن تكون موافقة السلطة التشريعية عليه سنويًا⁽¹⁾.

وتطبيقًا لهذه القاعدة يجب على الحكومة أن تقوم خلال تنفيذ موازنة العام الجاري بإعداد مشروع قانون الموازنة للعام القادم لعرضه على السلطة التشريعية للموافقة عليه وإقراره، بحيث يتكرر إعداد مشروع قانون الموازنة والمصادقة عليه بشكل دوري ومنتظم كل عام⁽²⁾.

مع ملاحظة أن الأخذ بقاعدة السنوية لا يعني أن تبدأ السنة المالية لجميع الدول في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية سنتها المالية بما يتناسب مع أوضاعها الإدارية والتشريعية والاقتصادية، مراعية في ذلك أن تكون المدة بين تحضير مشروع قانون الموازنة والبدء بتنفيذه، أقل ما يمكن لكي تكون تقديرات الموازنة العامة أقرب إلى الصحة⁽³⁾.

فمثلًا في الكويت تبدأ السنة المالية من أول إبريل من كل عام وتنتهي في آخر مارس من العام التالي⁽⁴⁾. وفي فلسطين والأردن تبدأ السنة المالية في الأول من شهر يناير وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر ديسمبر⁽⁵⁾.

وتستند قاعدة سنوية الموازنة العامة على مجموعة من المبررات التي تدعو إلى الأخذ بها، ومن أبرز هذه المبررات⁽⁶⁾:-

أ- إن مدة السنة تضمن دقة تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها، فلو نظمت الموازنة لأكثر من سنة كسنتين مثلًا، لكان من الصعب تقدير هذه الإيرادات والنفقات، وذلك لتباعد المدة بين التقدير والتنفيذ الفعلي.

(1) البطريق، يونس أحمد، وآخرون، مبادئ المالية العامة، ص509.

(2) عثمان، سعيد عبد العزيز، مقدمة في الاقتصاد العام، "الجزء الأول"، ص118.

(3) خصاونة، جهاد سعيد، مرجع سابق، ص320.

(4) راجع المادة(3) من قانون رقم(31) لسنة 1978 بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها.

(5) راجع المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998 في فلسطين

والمادة(2) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم(58) لسنة 2008 في الأردن.

(6) حول هذا الموضوع راجع: عبد الحميد، عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، ص72-73؛ والبطريق يونس أحمد، وآخرون، مرجع سابق، ص510.

ب- إن مدة السنة تضم الفصول الموسمية الأربعة التي يمكن أن تؤثر على الإنفاق العام والإيرادات العامة خلال السنة، حيث تتفاوت الإيرادات والنفقات العامة زيادةً أو انخفاضاً باختلاف فصول السنة، فمثلاً لو نظمت الموازنة لمدة أقل من سنة كسنة شهور مثلاً فقد يؤدي ذلك إلى حدوث خلل بين الإيرادات والنفقات، وذلك نتيجة السمة الموسمية لغالبية الإيرادات والنفقات.

ت- يتطلب إعداد مشروع قانون الموازنة العامة من قبل الحكومة وإقراره من قبل السلطة التشريعية وقت وجهد كبيرين، ولذا فإن تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من سنة سيؤدي ذلك إلى إشغال الحكومة بصورة مستمرة في عمليات إعداد الموازنة العامة، وإرهاق السلطة التشريعية في مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة.

ث- قاعدة سنوية الموازنة تمكن السلطة التشريعية من مراقبة أعمال الحكومة، إذ يجب على الحكومة عرض مشروع قانون الموازنة العامة على السلطة التشريعية للموافقة عليه بشكل دوري ومنتظم كل عام.

وقد تبني المشرع الفلسطيني قاعدة سنوية الموازنة، ويظهر ذلك من خلال نص المادة(90) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: " تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون..."، كما أكد قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998 على هذه القاعدة عندما ربط موازنة السلطة الوطنية بالسنة المالية، وذلك وفق نص المادة(1) منه عندما عرفت الموازنة العامة بأنها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة...".

يقصد بالسنة المالية الواردة في هذين النصين الفترة الزمنية التي تغطيها الموازنة العامة وهي اثني عشر شهراً تبدأ في الأول من كانون الثاني(يناير) وتنتهي في الحادي والثلاثين من شهر كانون الأول(ديسمبر) من كل سنة ميلادية وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998.

الفرع الثاني

الاستثناءات التي ترد على قاعدة سنوية الموازنة

توجد بعض الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة، والتي ظهرت استجابة إلى بعض الظروف السياسية والمالية والاقتصادية التي تمر بها الدول، وكنتيجة لتطور دور الدولة واتساع نشاطها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذه الاستثناءات لم تؤد إلى إلغاء قاعدة سنوية الموازنة العامة. ومن أبرز هذه الاستثناءات الموازنات الاثني عشرية⁽¹⁾.

وعليه سوف نشير في هذا الفرع إلى الموازنات الاثني عشرية كأحد أهم الاستثناءات التي ترد على قاعدة سنوية الموازنة⁽²⁾. وذلك على النحو الآتي:-

يحدث من الناحية العملية أن تبدأ السنة المالية الجديدة، دون أن تنتهي السلطة التشريعية من مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة، لأسباب متعددة؛ قد يرجع بعضها إلى الظروف الاقتصادية والسياسية غير العادية التي تمر بها الدولة، أو إلى تأخر الحكومة في إرسال مشروع قانون الموازنة إلى السلطة التشريعية عن المدة التي يحددها القانون، وفي هذه الحالة تلجأ بعض الدول إلى الأخذ بالموازنات الاثني عشرية، وذلك لضمان استمرار سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد⁽³⁾.

وتقوم فكرة الموازنة الاثني عشرية على أساس تخصيص الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات العامة الضرورية التي لا يمكن تأجيل صرفها كرواتب الموظفين حتى إقرار الموازنة العامة، على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من موازنة السنة المالية السابقة، وعلى حساب موازنة السنة المالية القادمة، وجباية الإيرادات خلال مدة الشهر المذكور⁽⁴⁾.

ويمكن تعريف الموازنة الاثني عشرية بأنها: الموازنة التي توضع لمدة شهر أو أكثر حيث تستمر الحكومة بالإنفاق في حدود 12/1 أي لجزء من اثني عشر جزءاً من الاعتمادات

(1) يمكن تقسيم الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة إلى نوعين: النوع الأول يشمل الموازنات التي توضع لأكثر من سنة كموازنة الدورة الاقتصادية وموازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية، والنوع الثاني يشمل الموازنات التي توضع لأقل من سنة كالاتمادات الإضافية والموازنة المؤقتة. للتفصيل حول هذه الاستثناءات راجع: العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 515-520.

(2) يطلق بعض الفقه على الموازنة الاثني عشرية مصطلح الموازنة المؤقتة. راجع أعاد حمود القيسي، مرجع سابق، ص 111؛ وغانم، هاني، المالية العامة، مرجع سابق، ص 185.

(3) عثمان، سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 122.

(4) خصاونة، جهاد سعيد، مرجع سابق، ص 324.

المفتوحة لها خلال السنة المالية السابقة مع الاستمرار بجباية الإيرادات العامة خلال المدة نفسها⁽¹⁾.

وتختلف الأحكام والإجراءات المنظمة للموازنة الاثني عشرية من دولة لأخرى، فمثلاً في لبنان أجاز المشرع اللبناني للحكومة العمل بالموازنة الاثني عشرية خلال شهر يناير فقط، فإذا انتهى شهر يناير ولم يتم إقرار مشروع قانون الموازنة لا يتم الاستمرار بالأخذ بالموازنة الاثني عشرية، وإنما لمجلس الوزراء في هذه الحالة أن يتخذ قراراً يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه مشروع قانون الموازنة نافذاً ومعمولاً به، شريطة أن يكون مجلس الوزراء قد أحال مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من بداية عقده الثاني⁽²⁾. وهذا ما نصت عليه المادة (86) من الدستور اللبناني المعدل بقولها: "إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فلرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل، على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية".

وفي الأردن يتم العمل بالموازنة الاثني عشرية إلى حين إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وذلك استناداً إلى نص المادة (113) من الدستور الأردني والتي تنص على: "إذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بسنة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة السابقة".

(1) الخطيب، خالد شحادة، و شامية، أحمد زهير، أسس المالية العامة، ص284.

(2) يجتمع مجلس النواب اللبناني في كل سنة في عقدين عاديين العقد الأول يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وينتهي في آخر شهر أيار، والعقد الثاني يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول ويستمر حتى نهاية السنة وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر. راجع المادة (32) من الدستور اللبناني المعدل.

وقد سلك المشرع الفلسطيني مسلك المشرع الأردني في هذا الصدد، حيث أجاز للحكومة العمل بالموازنة الاثني عشرية إلى حين إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (90) من القانون الأساسي المعدل: "... وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية".

يلاحظ من هذا النص أن القانون الأساسي الفلسطيني لم يقيد سلطة الحكومة في العمل بالموازنة الاثني عشرية من حيث المدة بحيث يتم العمل بها إلى أن يتم إقرار مشروع قانون الموازنة، بخلاف قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الذي قيد سلطة الحكومة في العمل بالموازنة الاثني عشرية بحد أقصى ثلاثة أشهر من بداية السنة المالية الجديدة، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (4) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) 1998 والتي تنص على: "إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر". وتطبيقاً لمبدأ سمو الدستور وعدم جواز تعارض الأدنى للأعلى؛ يفترض أن تطبق أحكام القانون الأساسي وليس قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة رقم (7) لسنة 1998 في هذا الشأن.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني الدستوري لم يكن موفقاً في هذا الأمر وذلك أن إطلاق سلطة الحكومة بالأخذ بالموازنة الاثني عشرية من حيث المدة يعطيها الوسيلة كي تتحايل على قاعدة سنوية الموازنة، ولا سيما أن "الحكومات لدينا في فلسطين قد اعتادت تقديم الموازنة في وقت متأخر، وغالباً بعد بدء السنة المالية متذرعة بوجود ظروف تحول دون تقديم الموازنة في موعدها، ولربما كان هذا التبرير مقبولاً في بعض السنوات (2001, 2002 مثلاً)، إلا أن هذا السلوك أصبح نهجاً لدى الحكومة الفلسطينية ولا يوجد له ما يبرره مؤخرًا"⁽¹⁾. لذلك ينبغي على المشرع تقيد سلطة الحكومة في اللجوء إلى الموازنة الاثني عشرية من حيث المدة كما فعل المشرع اللبناني، بحيث يتم العمل بالموازنة الاثني عشرية لمدة محددة كشهريين أو ثلاثة مثلاً، فإذا انتهت هذه المدة دون إقرار مشروع قانون الموازنة، يقترح الباحث في هذه الحالة أن تتحمل الجهة المسئولة عن التأخير في إقرار مشروع الموازنة مسئولية ذلك، فإذا كان التأخير بسبب تقصير المجلس التشريعي في مناقشة وإقرار المشروع وكانت الحكومة قد تقدمت

(1) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، تقييم موازنة السلطة الوطنية للعام 2013، ص 6.

به قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية الجديدة وقامت بالتعديلات المطلوبة منها، ففي هذه الحالة يجب اعتبار مشروع قانون الموازنة مصدرًا بقوة القانون، أما إذا كان التأخير في إقرار مشروع قانون الموازنة بسبب تقصير الحكومة ولم يتم إقرارها خلال هذه المدة وجب اعتبار الحكومة مستقيلة حكمًا؛ وذلك حتى لا تتهاون في عدم عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي في الموعد المحدد قانونًا، أو في إجراء التعديلات المطلوبة.

ويؤخذ أيضًا على نص المادة(90) من القانون الأساسي المشار إليه أعلاه أنه ذكر عبارة موازنة السنة المالية ولم يحدد أي سنة مالية هل هي السنة المالية المنتهية أم أية سنة تختارها الحكومة، لذلك لا بد من إضافة كلمة السابقة أو المنصرمة إلى موازنة السنة المالية وذلك إزالة للغموض والالتباس.

المطلب الثاني

قاعدة وحدة الموازنة العامة

يقتضي الحديث عن قاعدة وحدة الموازنة العامة بيان مضمونها والمبررات التي تستند إليها، والاستثناءات التي ترد عليها، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مضمون قاعدة وحدة الموازنة العامة ومبرراتها

يقصد بقاعدة وحدة الموازنة أن تدرج كافة التقديرات المتعلقة بنفقات الدولة وإيراداتها للعام المقبل في وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها⁽¹⁾.

وبالتالي فإن تطبيق هذه القاعدة يستلزم من الحكومة أن تقوم بتضمين مشروع قانون الموازنة العامة كافة نفقات وإيرادات الدولة المقدر تفصيليًا في وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاءها⁽²⁾.

مع ملاحظة أن تقديم مشروع قانون الموازنة في وثيقة واحدة، لا يعني أن يكون محتوى هذا المشروع، عندما يقدم إلى السلطة التشريعية في ورقة واحدة أو في مجلد واحد، لأن فهم

(1) الخطيب، خالد شحادة، وشامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص278.

(2) عثمان، سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص130.

بنود الموازنة وتحليلها بدقة، يستلزم من أعضاء البرلمان الرجوع إلى حشد كبير من الملاحق والوثائق المفسرة لهذه البنود، وعادة ما يستعينون بالمختصين في هذا المجال⁽¹⁾.

وتستند قاعدة وحدة الموازنة على عدة اعتبارات سياسية ومالية واقتصادية، نذكرها على النحو الآتي⁽²⁾:

أ- الاعتبار المالي: حيث يساعد تطبيق قاعدة وحدة الموازنة في معرفة المركز المالي للدولة؛ وذلك من خلال مقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة، ومن ثم يستطيع المختصين معرفة ما إذا كان هناك فائض أو عجز في الموازنة العامة وكيفية تمويل هذا العجز.

ب- الاعتبار السياسي: فالأخذ بقاعدة الوحدة يجعل مهمة السلطة التشريعية من حيث إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، وفرض الرقابة على تنفيذه أمرًا سهلاً وميسراً، وذلك أن عرض النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة يمكن أعضاء السلطة التشريعية من الاطلاع على إجمالي النفقات والإيرادات العامة.

ت- الاعتبار الاقتصادي: مراعاة قاعدة الوحدة يفوت على الحكومة فرصة اللجوء إلى القروض العامة بسهولة، ففي حالة تعدد الموازنات تستطيع الحكومة أن تقتصر وتسد بعض نفقاتها من موازاناتها المستقلة أو الملحقة.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بقاعدة وحدة الموازنة العامة، وذلك استناداً لنص المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998 عندما عرفت الموازنة العامة بأنها: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة" وكذلك نص المادة(6) من القانون سالف الذكر حيث تنص على: "تؤدى جميع الإيرادات والمقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية إلى حساب الخزينة العامة وتدخل ضمن الموازنة العامة ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من الأموال العامة أو ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون".

(1) عبد الواحد، السيد عطية، مرجع سابق، ص72.

(2) القيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص108-109.

يتبين من هذين النصين أن المشرع الفلسطيني قد أخذ بقاعدة وحدة الموازنة كأصل عام حيث أوجب تضمين مشروع قانون الموازنة جميع الإيرادات العامة التي تحصل عليها السلطة الوطنية، وجميع نفقاتها العامة.

الفرع الثاني

الاستثناءات التي ترد على قاعدة وحدة الموازنة العامة

توجد بعض الاستثناءات على قاعدة وحدة الموازنة العامة، ظهرت نتيجة تطور دور الدولة واتساع نشاطها في كافة المجالات، ومن أبرز هذه الاستثناءات:

أولاً: الموازونات الملحقة

يطلق على الموازونات الملحقة في فلسطين مصطلح الموازونات الخاصة، وقد عرف الفقه المالي الموازنة الملحقة بأنها: الموازنة الخاصة ببعض المرافق أو الهيئات العامة يرى المشرع إعطاء هذه الهيئة أو المرفق استقلال مالي في صورة موازنة خاصة به تشمل على إيراداته ونفقاته وتلحق بالموازنة العامة للدولة⁽¹⁾.

وتعتبر الموازونات الملحقة من استثناءات قاعدة وحدة الموازنة على الرغم من وجودها ضمن وثيقة الموازنة العامة للدولة، حيث لا تدرج جميع إيراداتها ونفقاتها في الموازنة العامة للدولة، ولا تظهر بشكل تفصيلي في الجداول الرئيسية للإيرادات والنفقات العامة، وإنما يظهر الفرق بين إجمالي إيرادات المؤسسة وإجمالي مصروفاتها⁽²⁾.

وذهب بعض الفقه - وبحق - إلى أن المشرع الفلسطيني قد استخدم مصطلح الموازنة الملحقة للدلالة على معنى مغاير لما هو مستقر فقهاً والذي أشرنا إليه، حيث استخدم مصطلح الموازنة الملحقة للدلالة على ملحق قانون الموازنة وذلك في حال ظهرت متطلبات جديدة تستدعي أي تعديل في بنود الموازنة العامة السنوي⁽³⁾.

وتتميز الموازونات الملحقة بعدة خصائص، نذكرها، على النحو الآتي⁽⁴⁾:

أ- تخضع للقواعد والأحكام التي تخضع لها موازنة الدولة وتخضع لإشراف وزارة المالية.

(1) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص 281.

(2) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص 58.

(3) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة مرجع سابق، ص 184.

(4) العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 526.

ب- تعرض الموازنة الملحقة على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها شأنها في ذلك شأن الموازنة العامة نفسها، ولكن تعرض السلطة التشريعية بشكل ملحق للموازنة العامة للدولة.

ت- لا يظهر في الموازنة العامة للدولة سوى فائض أو عجز الموازنات الملحقة، بمعنى أن رصيدها الفائض يظهر في جانب إيرادات الدولة، والعجز يظهر في جانب النفقات العامة للدولة في شكل إعانة لهذه المؤسسة ذات الموازنة الملحقة، أما تفاصيل إيراداتها ونفقاتها فتظهر في موازناتها الخاصة والتي تلحق بموازنة الدولة.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بالموازنة الملحقة بالنسبة لبعض المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية في فلسطين، وهذا ما يستفاد من نص المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة عندما عرفت المؤسسة العامة بأنها: "أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". ومن الأمثلة على الموازنات الملحقة في فلسطين موازنة مؤسسة المواصفات والمقاييس، حيث تنص المادة(2) من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم(6) لسنة 2000: "تنشأ بمقتضى هذا القانون مؤسسة تسمى المواصفات والمقاييس الفلسطينية تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولها ذمة مالية مستقلة ويكون لها موازنتها الخاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية".

مع ملاحظة أن المشرع الفلسطيني قد استخدم للتعبير عن الموازنة الملحقة في بعض الحالات مصطلح الموازنة المستقلة، ومثال ذلك موازنة هيئة أسر الشهداء، حيث تنص المادة(3/3) من قانون رقم (7) لسنة 2009 بشأن هيئة حقوق أسر الشهداء على: "تكون للهيئة ميزانية مستقلة ضمن الموازنة العامة للسلطة". والعبارة في هذه الحالة بمضمون الموازنة وليس بالألفاظ التي استخدمها المشرع للدلالة على الموازنة.

ثانياً: الموازنات المستقلة(1)

يقصد بالموازنات المستقلة الموازنات التي تكون للمؤسسات أو الهيئات العامة التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، فالاستقلال في الشخصية

(1) تشكل الموازنات المستقلة استثناءً حقيقياً من قاعدة الوحدة؛ لأنها تصدر في وثيقة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، وتعتمد بواسطة مجالس الإدارة الخاصة بالمؤسسات أو الهيئات العامة. راجع: عصفور، محمد شاکر مرجع سابق، ص58.

المعنوية للمؤسسة العامة، يستتبع أن تكون لها موازنة مستقلة بها عن موازنة الدولة، دون حاجة إلى نص صريح على ذلك⁽¹⁾.

وتتميز الموازنات المستقلة، بعدة خصائص، نذكرها، على النحو الآتي⁽²⁾:

أ- لا تخضع للقواعد والأحكام التي تخضع لها موازنة الدولة، إلا إذا نص على ذلك صراحة وبالتالي فإنها لا تخضع لإشراف وزارة المالية.

ب- ليس شرطاً أن تتفق بداية ونهاية السنة المالية للموازنات المستقلة مع بداية ونهاية موازنة الدولة.

ت- لا تعرض الموازنات المستقلة على السلطة التشريعية للموافقة عليها وإقرارها، وإن عرضت عليها فيتم مناقشتها فقط، إذ تعتمد الموازنات المستقلة من قبل مجلس إدارة المؤسسة أو الهيئة أو حسب ما ينص عليه قانونها.

ث- الأصل أن تغطي إيراداتها نفقاتها فإذا حققت فائضاً احتقت به لنفسها، وإن حققت عجزاً فيتم تغطية العجز من فائض السنوات السابقة إن وجد أو بالافتراض أو بالمساعدات من الدولة أو من غيرها.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بالموازنة المستقلة بالنسبة لبعض المؤسسات والهيئات العامة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري في فلسطين، وهذا ما نصت عليه المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998 عندما عرفت المؤسسة بأنها: "أي وزارة أو سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات استقلال مالي وإداري ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". ونفس المادة عرفت موازنة المؤسسة- التي لا تدخل موازنتها ضمن موازنة السلطة الوطنية- بأنها: "موازنة أي مؤسسة والتي تشمل التقديرات السنوية للمقبوضات" بما فيها تحويلات السلطة الوطنية" والنفقات والمدفوعات الأخرى". ومن الأمثلة على الموازنات المستقلة في فلسطين:

موازنة الهيئات المحلية، حيث تنص المادة(1/31) من قانون الهيئات المحلية رقم(1) لسنة 1997 على: "توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس

(1) ناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص295.

(2) حول هذه الخصائص راجع: القيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص110؛ وعثمان، سعيد عبد العزيز،

مرجع سابق، ص143.

- مجلس الهيئة المحلية- وتصديقها من قبل الوزير- وزير الحكم المحلي- ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسها".

وموازنة هيئة سوق رأس المال، حيث يتولى المدير العام لهيئة سوق رأس المال إعداد مشروع موازنة الهيئة السنوي ورفعها لمجلس الهيئة لإقراره، وترفع إلى وزير المالية للمصادقة عليه⁽¹⁾.

وموازنة هيئة الزكاة الفلسطينية، حيث يتولى مجلس إدارة هيئة الزكاة إعداد الموازنة وعرضها على مجلس الأمناء لإقرارها⁽²⁾.

ثالثاً: الموازنات غير العادية

هي الموازنات التي تشمل نفقات استثنائية لمواجهة الظروف الطارئة، أو الاستثنائية التي تمر بها الدولة، الأمر الذي يستلزم توفير إيرادات استثنائية، كالقروض أو فرض ضرائب استثنائية لتمويل هذه النفقات غير عادية⁽³⁾.

وفكرة الموازنة غير العادية مستمدة من تقسيم النفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير العادية، فالنفقات غير عادية لا يتكرر إنفاقها كل عام، بل تتفق بصفة عرضية واستثنائية مثل نفقات الحروب، ومن هنا جاءت فكرة الموازنة غير العادية⁽⁴⁾.

ويرجع السبب في أخذ الدول بالموازنات غير العادية أن إدراج النفقات والإيرادات غير العادية في موازنة الدولة، قد يؤدي إلى تضخم موازنة الدولة، بشكل يوحى بازدياد نشاط الدولة بدرجة كبيرة بالمقارنة بالسنوات السابقة على نحو يخالف الواقع، لذلك يفضل وضع موازنة استثنائية لهذه النفقات غير العادية، وما يلزم لتمويلها من إيرادات غير عادية مما يسمح بمقارنة المركز المالي للدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة، بالرجوع إلى أرقام الموازنة العادية وحدها⁽⁵⁾.

وقد وجه الفقه النقد إلى الموازنة غير العادية، وذلك أن الحكومة قد تسيء استخدام الموازنة غير العادية بنقل بعض بنود النفقات العامة العادية من الموازنة العادية للدولة، وإنشاء موازنة غير عادية لها، مع الالتجاء إلى فرض ضرائب استثنائية أو عقد قروض عامة لتغطيتها، حتى

(1) راجع المادة(13) من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004.

(2) راجع المواد(31/30) من قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة 2008.

(3) عبد الله الصعدي، مرجع سابق، ص263.

(4) السيد عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص76.

(5) ناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص293.

تظهر موازنة الدولة في صورة متوازنة، مع أنها في الحقيقة تتضمن عجزًا بمقدار النفقات الواردة في الموازنة غير العادية، بالإضافة إلى صعوبة التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية، ولا سيما في ظل التدخل الكبير للدولة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى تقارب معظم النفقات المعتبرة غير عادية من النفقات العادية، فمثلًا النفقات الحربية تكاد تكون في العصر الحديث من النفقات العادية؛ نظرًا لما هو ملاحظ من تأجج الصراعات الدولية⁽¹⁾.

أمام هذه الانتقادات فإن الاتجاه الحديث في المالية العامة يذهب إلى التقليل من الموازنات غير العادية والاستعاضة عنها بإجراء تقسيم بين النفقات الدورية والنفقات الاستثمارية الكبرى في ذات الموازنة العامة للدولة⁽²⁾.

لم يأخذ المشرع الفلسطيني بالموازنات غير العادية، إلا أنه قد عالج مثل هذه الحالات حيث أوجب اعتماد مبلغ احتياطي مناسب في قانون الموازنة لمواجهة متطلبات التمويل غير المتوقعة والطارئة خلال السنة المالية يوضع تحت تصرف مجلس الوزراء⁽³⁾.

وفي حال عدم كفاية المبلغ الاحتياطي لمواجهة الظروف الطارئة، تستطيع الحكومة في هذه الحالة إصدار ملحق لقانون الموازنة العامة على بند النفقات الطارئة، وذلك استنادًا إلى نص المادة (36) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998: "إذا لزم أي تعديل على بنود قانون الموازنة العامة أو إضافة بنود يترتب عليهما إضافة مخصصات جديدة يجب إعدادها كملحق موازنة وتقديم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدار القانون بها".

فمثلًا في عام 2009 قامت الحكومة بإعداد ملحق لقانون الموازنة العامة رقم (12) لسنة 2009 بقيمة 300 مليون شيكل على بند النفقات الطارئة لمعالجة آثار العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة⁽⁴⁾.

(1) حول ذلك راجع: بركات، عبد الكريم، ودرار، حامد، مرجع سابق، ص 52-53؛ والصعيدي، مرجع سابق، ص 263.

(2) المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) راجع المادة (37) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(4) راجع المادة (1) من قرار بقانون رقم (18) لسنة 2009 بشأن ملحق قانون الموازنة العامة لسنة 2009.

المطلب الثالث

قاعدة عمومية الموازنة

تكمل قاعدة عمومية الموازنة قاعدة وحدة الموازنة، فإذا كانت قاعدة الوحدة تتطلب إعداد وثيقة واحدة للموازنة، فإن قاعدة العمومية تتطلب إدراج كافة النفقات والإيرادات العامة في وثيقة الموازنة دون إجراء أي استئصال أو مقاصة بينهما⁽¹⁾. ويقتضي الحديث عن قاعدة عمومية الموازنة بيان مضمونها ومبرراتها، ومن ثم بيان موقف المشرع الفلسطيني منها. وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

مضمون قاعدة عمومية الموازنة ومبرراتها

يقصد بقاعدة عمومية الموازنة أن تدرج كافة تقديرات الإيرادات والنفقات العامة تفصيليًا في موازنة الدولة، دون إجراء أية مقاصة بين النفقات والإيرادات العامة⁽²⁾.

وتطبيق هذه القاعدة يستلزم الأخذ بفكرة الموازنة الإجمالية (الشاملة)، والتي تتطلب إدراج كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة دون إجراء أية مقاصة بينهما، فمثلاً لو أن دائرة حكومية ولتكن وزارة، قامت بتحصيل 10 مليون شيكل، وفي المقابل قامت بصرف 2 مليون شيكل نفقات لازمة لتحصيل هذه الإيرادات، كالرواتب والأجور والنفقات التشغيلية كالإيجارات والهاتف والماء والكهرباء والمحروقات والصيانة... الخ، وفقاً لهذه القاعدة يجب أن تسجل 10 مليون في جانب الإيرادات، وفي جانب النفقات العامة 2 مليون دون إجراء أية مقاصة بين الإيرادات التي قامت الوزارة بتحصيلها والنفقات التي صرفتها في سبيل تحصيلها⁽³⁾.

وتستند قاعدة عمومية الموازنة العامة على اعتبارين، نذكرهما على النحو الآتي⁽⁴⁾:

أ- الاعتبار السياسي: ويتمثل في أن تطبيق قاعدة العمومية تتيح الفرصة للسلطة التشريعية لمراقبة سير الإدارة الحكومية، فيما يتعلق بنفقاتها الخاصة اللازمة لتسييرها، وذلك أن إتباع

(1) القيسي، أعاد محمود، مرجع سابق، ص 112.

(2) البطريق، يونس أحمد، وآخرون، مرجع سابق، ص 524.

(3) قديماً كان يعتمد على طريقة الموازنة الصافية في إدراج النفقات والإيرادات في مشروع الموازنة، وتقوم هذه الطريقة على إجراء مقاصة بين الإيرادات العامة والنفقات التي صرفت في سبيل تحصيلها وبين النفقات العامة والإيرادات الناجمة عنها، بحيث لا يظهر في الموازنة إلا المبلغ الصافي للإيرادات والنفقات العامة أي نتيجة المقاصة. لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع راجع: عبد الحميد، عبد المطلب، مرجع سابق

ص 90. وناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص 296

(4) الصعيدي، عبد الله، مرجع سابق، ص 270.

الموازنة الصافية تحجب عن السلطة التشريعية كل ما يتعلق بتفصيلات النفقات المتعلقة بالمرافق العامة ولا يظهر له إلا رصيد هذه المرافق سواء كان هذا الرصيد دائماً أو مديناً.

ب- الاعتبار المالي: ويتمثل في ترشيد الإنفاق الحكومي، ومحاربة الإسراف المالي في الإنفاق الحكومي، إذ أن طريقة الموازنة الصافية تتيح للمرفق الذي يحقق إيرادات تجاوز نفقاته أن يسرف في هذه النفقات، اعتماداً على أنه لن يظهر في موازنته إلا فائض الإيرادات والنفقات وعلى أنه لن يجد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته.

الفرع الثاني

موقف المشرع الفلسطيني من قاعدة عمومية الموازنة العامة

أكد المشرع الفلسطيني على قاعدة عمومية الموازنة العامة ويظهر ذلك من نص المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998 والتي تنص على: "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة". والمادة (6) من نفس القانون: "تؤدي جميع الإيرادات والمقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية إلى حساب الخزينة العامة وتدخل ضمن الموازنة العامة ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك ولا يخصص أي جزء من الأموال العامة أو ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون". وكذلك نص المادة (19) حيث تنص على أن: "الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم يكن هناك استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة".

المطلب الرابع

قاعدة توازن الموازنة

تطور مفهوم ومضمون قاعدة توازن الموازنة نتيجة تطور دور الدولة واتساع نشاطها في كافة المجالات، فلم يعد لقاعدة توازن الموازنة في ظل الفكر المالي الحديث نفس القدسية التي أسبغها عليها الفكر المالي التقليدي، وأصبح من المقرر إمكانية الخروج عليها لتحقيق توازن أكبر هو التوازن الاقتصادي، فمفهوم توازن الموازنة لا ينصرف إلى مجرد توازن حسابي بين كم

من النفقات وكم من الإيرادات، بل ينظر إليه بطريقة أعمق من خلال ما تمارسه الموازنة العامة بشقيها الإيرادي والإنفاقي من آثار على النشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتحدث في أحدهما عن قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي، بينما نخصص الآخر للحديث عن قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث، أما الفرع الثالث فنخصصه للحديث عن موقف المشرع الفلسطيني من قاعدة توازن الموازنة. وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي

تتصرف قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي إلى تساوي نفقات الدولة العادية مع إيراداتها العادية دون زيادة أو نقصان بشكل دوري ومنتظم⁽²⁾. وبالتالي يتعين على الحكومة وهي بصدد إعداد مشروع الموازنة العامة أن تراعي التوازن السنوي بين تقدير النفقات العامة وتقدير الإيرادات العامة بحيث لا يكون هناك زيادة في جانب النفقات العامة (عجز) ولا في جانب الإيرادات العامة (فائض)⁽³⁾.

وتعد قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي غاية رئيسية يتعين على الحكومة دائماً أن تعمل على تحقيقها في كافة الظروف والأحوال، فهي أداة لحسن إدارة الأموال العامة بطريقة واضحة، وقيّد على توسع الدولة في نشاطها وعلى زيادة الأعباء على المواطنين وضمان استمرار الثقة في مالية الدولة، والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمالي⁽⁴⁾.

ويبرر الفكر المالي التقليدي وجهة نظره بالنسبة لقاعدة توازن الموازنة العامة مبيئاً بأنه إذا لم تتوازن الموازنة العامة أي إذا كانت هناك زيادة في جانب النفقات العامة أو الإيرادات العامة فإنه سيكون هناك أحد احتمالين:

(1) بركات، عبد الكريم، ودرّاز، حامد عبد المجيد، مرجع سابق، ص 47.

(2) النفقات العامة العادية هي نفقات الجهاز الحكومي المتكررة وتشمل الرواتب والأجور ونفقات التشغيل ويستثنى منها نفقات الحروب والمشاريع الكبيرة، أما الإيرادات العامة العادية فتشمل الضرائب والرسوم ودخل أملاك الدولة. راجع: عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص 61.

(3) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص 285.

(4) الخطيب، خالد، وشامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 285.

الاحتمال الأول: حدوث عجز في الموازنة العامة وذلك في حالة ما إذا كانت نفقات الدولة أكبر بكثير من إيراداتها⁽¹⁾. فإن الدولة ستلجأ في هذه الحالة إلى القروض العامة أو إلى الإصدار النقدي لتغطية هذا العجز⁽²⁾. ومن وجهة نظر الفكر المالي التقليدي فإن الالتجاء إلى القروض العامة لتغطية العجز سيؤدي إلى زيادة النفقات العامة عند حلول أجل سداد أقساط القروض والفوائد عليها، كما سيؤدي إلى تحميل الأجيال القادمة بأعباء إضافية تتمثل في خدمة الدين العام وعدم استفادتها بالأموال المقترضة، أما إذا تم تغطية العجز من خلال الإصدار النقدي فسوف يؤدي ذلك إلى زيادة كبيرة وسريعة في المستوى العام للأسعار أي يؤدي إلى حدوث تضخم نقدي يتولد عنه العديد من الآثار السلبية اقتصاديًا واجتماعيًا⁽³⁾.

الاحتمال الثاني: حدوث فائض في الموازنة العامة والذي يتحقق في حالة ما إذا كانت إيرادات الدولة العادية أكبر بكثير من نفقاتها العامة العادية، فإن ذلك أيضًا من الأمور غير المرغوب فيها، وذلك أن وجود فائض في الموازنة يعني أن هناك تعسفاً من جانب الحكومة في فرض الضرائب؛ لأن الفائض يمثل قدرًا من حصيلة الضرائب يفوق احتياجات الدولة مما يجعلها تزيد من نفقاتها وقد لا تكون أوجه هذه النفقات ضرورية، وبذلك تصبح أعباءً دائمة في المستقبل وسببًا في توليد عجز في الموازنة العامة⁽⁴⁾.

مما سبق يتضح أن قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي تعد هدفًا رئيسيًا يتعين على الحكومة أن تسعى إلى تحقيقه، فهذه القاعدة تتسجم وتتسق تمامًا مع الأفكار التي يؤمن بها هذا الفكر تجاه دور الدولة في النشاط الاقتصادي ومن ثم دور الموازنة العامة الذي كان يقتصر على الدور الحسابي فقط لنفقات وإيرادات الدولة دون أن يكون لها أي دور في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

(1) عرف المشرع الفلسطيني فائض الموازنة والعجز بأنه: "مجموع الإيرادات مطروحًا منها النفقات والقروض مطروحًا منها التسديدات، يسمى فائض الموازنة العامة إذا كانت الأولى أكبر من الأخيرة، ويسمى عجزًا إذا كانت الأخيرة أكبر من الأولى". المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998.

(2) القروض العامة هي المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو أي شخص معنوي عام آخر من غيره مع التعهد بردها وبدفع الفوائد عنها وفقًا لشروط عقد القرض. أما الإصدار النقدي فهو قيام الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود من أجل سد العجز في موازنتها خلال فترة زمنية محددة. راجع: الصعدي، عبد الله مرجع سابق ص، 221، 239.

(3) عبد الواحد، السيد عطية، مرجع سابق، ص123؛ وناشد، سوزي عدلي، مرجع سابق، ص303.

(4) عبد الحميد، عبد المطلب، مرجع سابق، ص95.

الفرع الثاني

قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث

مع تطور الفكر الاقتصادي وفشل المبادئ والأسس التي قام عليها الفكر المالي التقليدي في مواجهة المشكلات والأزمات الاقتصادية، وتطور دور الدولة واتساع نشاطها في كافة المجالات، تغيرت النظرة للموازنة العامة فلم تعد مجرد وثيقة حسابية لنفقات وإيرادات الدولة فقط، بل أصبحت أداة وسيلة بيد الدولة لتحقيق أهدافها في مجالات مختلفة اقتصادية واجتماعية وسياسية... إلخ، نتيجة هذه التطورات لم يعد الفكر المالي الحديث ينظر إلى قاعدة توازن الموازنة ذات نظرة التقديس التي كان ينظرها الفكر المالي التقليدي، فأصبح هذا التوازن له مفهوم آخر غير قاصر على التوازن المحاسبي لنفقات وإيرادات الدولة فقط، بل ينصرف أيضاً إلى التوازن الاقتصادي الذي يسعى إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي في الدولة بصرف النظر عن حدوث عجز أو فائض في الموازنة العامة⁽¹⁾.

ويترتب على ذلك أنه أصبح في إمكان الدولة الالتجاء إلى القروض العامة لتغطية نفقاتها العامة العادية من أجل تنشيط الطلب الفعال ومواجهة الأزمات الاقتصادية شريطة استخدام حصيلة القروض العامة في تمويل استثمارات منتجة تعطي عائداً وتزيد من حصيلة الإيرادات العامة زيادة تسمح لمواجهة أعباء القروض العامة، وكذلك يمكن للدولة أن تلجأ إلى الإصدار النقدي الجديد لتغطية نفقاتها العادية إذا استخدم في تمويل استثمارات منتجة، لأن هذه الاستثمارات سوف تزيد من الطلب الفعال من ناحية وسوف تزيد من الطاقة الانتاجية، وبالتالي من العرض الكلي الذي يقلل من حدوث التضخم في صورة ارتفاع مستمر في الأسعار⁽²⁾.

كما يترتب على ذلك أنه أصبح في إمكان الدولة الالتجاء إلى استخدام فكرة "فائض الموازنة" أي إحداث زيادة في الإيرادات العامة عن النفقات العامة لمواجهة التضخم، حيث تعمد الدولة إلى اتباع سياسات تهدف إلى خفض الطلب الفعلي الكلي عن طريق خفض نفقاتها الاستهلاكية والاستثمارية مع زيادة الضرائب وغيرها من الإيرادات العامة⁽³⁾.

(1) لمزيد من التفصيل راجع: عثمان، سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 145-147.

(2) عبد الحميد، عبد المطلب، مرجع سابق، ص 96؛ والصعيدى، عبد الله، مرجع سابق، ص 275.

(3) الصعيدى، عبد الله، مرجع سابق، ص 275.

الفرع الثالث

موقف المشرع الفلسطيني من قاعدة توازن الموازنة

أخذ المشرع الفلسطيني بقاعدة توازن الموازنة وفق مفهومها الحديث الذي يسمح بوجود فائض أو عجز في الموازنة العامة وذلك لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ويتضح ذلك من نص المادة(5) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998 والتي تنص على أنه: "يحدد قانون الموازنة العامة وسائل استخدام فائض الموازنة أو تمويل العجز ويمول عجز الموازنة العامة بواسطة تخفيض النفقات أو زيادة الإيرادات أو بواسطة اقتراض محلي أو خارجي".

المطلب الخامس

قاعدة شيوع الموازنة العامة

يقضي الحديث عن قاعدة شيوع الموازنة بيان مضمونها ومبرراتها، والاستثناءات التي ترد عليها، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مضمون قاعدة شيوع الموازنة ومبرراتها

يقصد بهذه القاعدة عدم تخصيص إيرادات معينة لسد نفقات معينة على وجه التحديد كتخصيص حصيلة الرسوم القضائية لنفقات المحاكم أو تخصيص حصيلة ضريبة وقود السيارات لإصلاح الطرق وصيانتها، وذلك أن الإيرادات العامة تمثل وحدة واحدة تصب بكاملها في الموازنة العامة وتوجه عن طريقها لتمويل الإنفاق الحكومي بكامله، دونما تمييز لإنفاق دون آخر⁽¹⁾.

وبالتالي فإنه وفقاً لهذه القاعدة ينبغي أن يتم تحصيل كافة الإيرادات العامة من مصادرها المختلفة لحساب الخزينة العامة دون تخصيص بغض النظر عن نوعها والجهة التي تقوم بتحصيلها، لكي تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات العامة وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق العام دون التقييد بتوزيع محدد⁽²⁾.

(1) عبد الواحد، السيد عطية، مرجع سابق، ص115.

(2) البطريق، يونس أحمد، وآخرون، مرجع سابق، ص525.

وتطبيق هذه القاعدة يستلزم من الحكومة عند إعداد مشروع قانون الموازنة العامة أن تقوم بتضمينه جميع إيرادات الدولة بصورة إجمالية دون أن تخصص بعض الإيرادات لتغطية أوجه معينة من النفقات العامة⁽¹⁾.

ويحقق الأخذ بهذه القاعدة العديد من الفوائد أهمها، أن تخصيص بعض الإيرادات لسد نفقات مرفق معين قد يؤدي من جهة إلى الإسراف والتدبير في النفقات العامة، إذا كانت إيراداته تزيد عن احتياجاته، ومن جهة أخرى قد يؤثر على حسن سير المرفق وتأديته لخدماته، إذا كانت إيراداته أقل من احتياجاته الحقيقية لتنفيذ الأعمال الحكومية المحددة⁽²⁾.

أكد المشرع الفلسطيني على قاعدة شيوع الموازنة، ويظهر ذلك من خلال نص المادة (1/91) من القانون الأساسي المعدل إذ جاء فيها: "يؤدى إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون". كما أكدت ذلك المادة (6) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998 حيث جاء فيها: "تؤدي جميع الإيرادات والمقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية إلى حساب الخزينة العامة، وتدخل ضمن الموازنة العامة ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك، ولا يخصص أي جزء من الأموال العامة أو ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون".

يتبين من هذين النصين أن المشرع الفلسطيني أخذ كأصل عام بقاعدة شيوع الموازنة بحيث تدخل جميع الإيرادات الخاصة بالسلطة الوطنية ضمن الموازنة العامة بصورة إجمالية دون تخصيص أي جزء من هذه الإيرادات لأي غرض مهما كان نوعه، ومع ذلك أجاز المشرع على سبيل الاستثناء تخصيص بعض الإيرادات لأغراض معينة، بشرط صور قانون بذلك في كل حالة على حدة.

ومن الأمثلة على تخصيص بعض الإيرادات بقانون تخصيص إيرادات الزكاة للمصارف المحددة شرعاً، وذلك وفق ما جاء في نص المادة (45) من قانون تنظيم الزكاة رقم (9) لسنة

(1) عثمان، سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 138.
(2) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص 191.

2008 حيث نصت على: " يحظر صرف ما تم تحصيله من أموال الزكاة في غير مصارفها المحددة شرعاً"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الاستثناءات التي ترد على قاعدة شيوع الموازنة

توجد بعض الحالات التي تستوجب الخروج على هذه القاعدة من خلال تخصيص بعض الإيرادات لسد نفقات معينة، ومن هذه الحالات⁽²⁾:

أ- تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين العام الداخلي والخارجي، وذلك بهدف تشجيع الأفراد والمؤسسات الدولية على إقراض الدولة. وذلك وفقاً لنص المادة(28) من قانون الدين العام رقم(24) لسنة 2005: "يعتبر الدين العام التزاماً مطلقاً غير مشروط على الحكومة ويسدد من مواردها، وترصد في الموازنة العامة سنويًا المبالغ الكافية لتسديد استحقاقاته وخدمته".

ب- الموازنات المستقلة الخاصة بالهيئات المحلية وبعض المؤسسات والهيئات العامة كموازنة هيئة سوق رأس المال التي لها شخصية معنوية مستقلة حيث تخصص إيرادات هذه المؤسسات لتمويل نفقاتها التشغيلية والاستثمارية⁽³⁾.

ت- المساعدات والهبات والتبرعات المشروطة، فقد يتبرع بعض الأفراد أو المؤسسات الخاصة والعامة للدولة بمبالغ معينة، ويشترط أن تخصص هذه الأموال لأغراض معينة، كبناء مدرسة أو مستشفى، أو مشروع اجتماعي أو ثقافي...إلخ، ففي مثل هذه الحالات تضطر الحكومة إلى قبول هذه المساهمات وتسجيلها كبند من بنود الإيرادات في الموازنة، ولكن يتم تخصيصها أيضاً في الموازنة للغايات والمشروعات التي قدمت من أجلها، وبذلك تمثل خروجاً على قاعدة شيوع الموازنة.

وقد أجاز المشرع الفلسطيني تخصيص الهبات والمساعدات التي يشترط أصحابها تخصيصها لأغراض معينة، وذلك وفقاً لنص المادة(6/49) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005: " تحول إلى الوزارة المنح والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية التي تقدم لأي دائرة من الغير بمقتضى اتفاقيات مع حكومات أو مؤسسات أو

(1) حدد القرآن الكريم مصارف الزكاة في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ﴾. (التوبة 60).

(2) حول هذه الاستثناءات راجع: خصاونة، جهاد سعيد، مرجع سابق، ص337؛ وعثمان، سعيد عبد العزيز مرجع سابق، ص142.

(3) لمزيد من الإيضاح، انظر فيما سبق، ص64.

هيئات خارجية وتفيد كأمانة لدى الوزارة باسم تلك الدائرة وتخضع في طريقة وإجراءات قبضها وقيدها ومراقبتها وصرفها على الغاية المخصصة من أجلها لأحكام هذا النظام⁽¹⁾.

(1) يقصد بالدائرة في هذا النص أي وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو هيئة أو أي جهة أخرى تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية. المادة(1) من قرار مجلس الوزراء الخاص بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005، العدد التاسع والخمسون، جريدة الوقائع الفلسطينية.

الفصل الثاني

مراحل سن قانون الموازنة العامة في فلسطين

تصدر الموازنة العامة في فلسطين بقانون، وذلك وفق ما قضت به المادة(90) من القانون الأساسي المعدل: "تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون..."⁽¹⁾. وهذا ما أكدته أيضاً المادة(31) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998: "يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي".

ويمر قانون الموازنة العامة بنفس المراحل التي تمر بها القوانين العادية الأخرى، والتي تتمثل في مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة، ومرحلة إقراره من قبل السلطة التشريعية⁽²⁾.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، على النحو التالي:

المبحث الأول: مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة

المبحث الثاني: مرحلة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

(1) كما هو الحال في غالبية الدول، فمثلاً في مصر تنص المادة(124) من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه "... وتصدر الموازنة العامة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن". وفي البحرين تنص المادة(109/د) من دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2012 على أن: "تصدر الميزانية العامة للدولة بقانون".

ويقصد بكلمة "بقانون" الواردة في هذه النصوص، صدور قانون في كل موازنة سنة مالية جديدة، لأن عبارة النص الدستوري جاءت واضحة، لذا قالت "بقانون"، ولم تقل "بناء على قانون"، أو "وفقاً لأحكام القانون" أو "بمقتضى القانون"، والعبارات الثلاثة الأخيرة وما يشابهها هي فقط التي تجيز للسلطة التشريعية تفويض الحكومة إصدار اللوائح المناسبة في الحدود والشروط التي تقرها، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للحكومة تنظيم موازنة السنة المالية الجديدة بلائحة. حول هذا المعنى راجع: الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص167. (2) يطلق فقهاء المالية العامة على مراحل سن قانون الموازنة العامة، مصطلح "دورة الموازنة العامة"، وذلك نظراً لما تتسم به هذه المراحل من التكرار والاستمرارية، ويقسمونها إلى أربعة مراحل تتمثل في: مرحلة إعداد مشروع الموازنة العامة، ومرحلة إقراره، ومرحلة تنفيذه، ومرحلة الرقابة على تنفيذه. راجع: ذنبيات محمد جمال، مرجع سابق، ص285.

المبحث الأول

مرحلة اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة

يعتبر اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية أولى المراحل التي تمر بها موازنة الدولة، ومن أدقها أيضاً؛ وذلك أن هذه المرحلة تعد اللبنة الأولى لوجود القانون من الناحية الفعلية، كما أن نتائج هذه المرحلة تؤثر في جميع المراحل اللاحقة للموازنة العامة، وبالتالي تأثيرها على الاقتصاد الوطني⁽¹⁾.

وفي هذه المرحلة تقوم الحكومة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة للدولة من خلال وضع تقديرات الإيرادات والنفقات العامة المتوقع تحصيلها وإنفاقها خلال العام القادم في صورة مشروع قانون، وتلتزم الحكومة وهي بصدد إعداد مشروع قانون الموازنة بمجموعة من الخطوات أو الإجراءات التي حددها المشرع لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، على النحو التالي:-

المطلب الأول: السلطة المختصة باقتراح مشروع قانون الموازنة العامة

المطلب الثاني: خطوات اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة

المطلب الأول

السلطة المختصة باقتراح مشروع قانون الموازنة

تختص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء في فلسطين باقتراح مشروع قانون الموازنة العامة⁽²⁾. وتلعب وزارة المالية دوراً أساسياً في هذه المرحلة حيث تتولى إعداد وضع مشروع قانون الموازنة العامة.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:-

(1) ضاهر، عدنان محسن، مرجع سابق، ص34.

(2) مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، ويتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً. راجع المواد(63,64) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

الفرع الأول

اختصاص السلطة التنفيذية باقتراح مشروع قانون الموازنة

إن حق اقتراح القوانين مقرر كقاعدة عامة لأعضاء السلطة التشريعية وللحكومة على حد سواء⁽¹⁾. ومع ذلك تتجه معظم الدول ومنها فلسطين إلى قصر حق اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة على الحكومة وحدها⁽²⁾. وتبعاً لذلك لا يجوز للسلطة التشريعية أن تقوم باقتراح مشروع قانون الموازنة العامة. وهذا ما أكدته المادة (3/69) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على أنه: "يختص مجلس الوزراء بوضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي".

تجدر الإشارة أن المجلس التشريعي في غزة حال وضع مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2015 متجاهلاً القانون الأساسي المعدل الذي قصر حق اقتراح مشروع قانون الموازنة على الحكومة وحدها، إلا أنه لم يتم إقرار هذا المشروع نتيجة ضغط مؤسسات المجتمع المدني؛ وذلك لاشتماله على ضريبة جديدة وهي ضريبة التكافل الاجتماعي. ويرى الباحث أنه في حال تم إقرار هذا القانون فإنه يثير شبهة عدم الدستورية؛ وذلك لمخالفته صريح نص المادة (3/69) من القانون الأساسي المعدل المشار إليها أعلاه.

وتوجد العديد من الاعتبارات والمبررات الفنية والإدارية والعملية التي جعلت الدول تقصر حق اقتراح مشروع قانون الموازنة على الحكومة وحدها، ومن أبرز هذه المبررات⁽³⁾:
أولاً: إن قانون الموازنة العامة يمثل برنامج عمل الحكومة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية خلال السنة القادمة، لذلك من الأفضل ترك مهمة اقتراح مشروع قانون

(1) في فلسطين حق اقتراح القوانين مقرر للحكومة ولأعضاء المجلس التشريعي وإلى لجان المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة (70) من القانون الأساسي المعدل: "لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين...". والمادة (2/56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل: " لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين...". والمادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي: "يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أية لجنة من لجان المجلس اقتراح قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها...".
(2) فمثلاً في مصر تنص المادة (7/167) من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 على أنه: " تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية... إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة".
وفي البحرين تنص المادة (109/ب) من دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2012 على أن: "تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلسي الشورى والنواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل...".
(3) حول هذه المبررات راجع: لطفي، علي، والعدل، محمد رضا، اقتصاديات المالية العامة، ص273؛ وعبد المولى، السيد، مرجع سابق، ص466-467.

الموازنة إلى السلطة التنفيذية، حتى يأتي مشروع قانون الموازنة معبراً عن هذا البرنامج، وحتى يمكن محاسبة ومساءلة الحكومة في حال عدم تنفيذها لما التزمت به في برنامجها.

ثانياً: إن السلطة التنفيذية تمتلك من الأجهزة الفنية والإدارية ما يمكنها من اقتراح وإعداد مشروع قانون الموازنة خلال الفترة التي يحددها القانون.

ثالثاً: يحتاج مشروع قانون الموازنة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنوده وتقسيماته المتعددة وهذا التنسيق لن يتحقق، إلا إذا تولت الحكومة اقتراحه وإعداده، أما لو أسند الاختصاص باقتراح مشروع قانون الموازنة إلى السلطة التشريعية، فلن يتحقق هذا التنسيق؛ نظراً لتعدد أعضائها واختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية، واختلاف مطالبهم المالية إما ارضاء لناخبيهم وإما تجاوباً مع برامج أحزابهم، بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية والفنية.

رابعاً: إن السلطة التنفيذية أعرف وأعلم من غيرها بحاجات الدولة ومرافقها من نفقات عامة وما ينتظر أن تدره من إيرادات، باعتبارها المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، ومن ثم لديها القدرة أكثر من غيرها على تقدير الإيرادات والنفقات العامة للدولة بدرجة كبيرة.

خامساً: إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ قانون الموازنة العامة، لذلك من الطبيعي أن تتولى أيضاً اقتراح وإعداد مشروع قانون الموازنة، لأنها ستحاول بكل إمكانياتها أن تكون الموازنة العامة دقيقة وواقعية حتى يمكن تنفيذها دون معوقات.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني كان موفقاً عندما قصر حق اقتراح مشروع قانون الموازنة على الحكومة وحدها، للاعتبارات سابقة الذكر.

الفرع الثاني

دور وزارة المالية في اقتراح مشروع قانون الموازنة

تلعب وزارة المالية دوراً أساسياً في اقتراح مشروع قانون الموازنة؛ ويرجع السبب في ذلك أن وزارة المالية تملك من خلال الكادر الوظيفي القدرة التقنية والإدارية التي تسهل طريقة التنسيق مع بقية الوزارات، كما أن لديها من الطرق الفنية التي يتبع فيها الدقة والحذر والاقتراب من الواقع قدر الإمكان⁽¹⁾.

ويتضح دور وزارة المالية في فلسطين في اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة من خلال المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها في هذا الشأن، حيث تتولى وزارة المالية من خلال دائرة

(1) القيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص 99.

الموازنة العامة القيام بالأمر الآتية وفقاً لنص المادة(20) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لسنة 1998⁽¹⁾:

أولاً: إعداد الموازنة العامة السنوية للوزارات والمؤسسات العامة وموازنات المؤسسات في السلطة الوطنية بما في ذلك موازنة التمويل ومتابعتها في جميع مراحلها.

ثانياً: إعداد نظام جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها.

ثالثاً: القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد الموازنة العامة وتنفيذها.

رابعاً: دراسة احتياجات الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات للقوى البشرية على مختلف المستويات والمهن والخدمات والتخصصات.

خامساً: دراسة ومناقشة وتقييم جميع الطلبات وكافة البرامج والأعمال والمشاريع التي يطلب رصد مخصصات لها بعد التأكد من جدواها الاقتصادية ومواءمتها للسياسات المالية المعتمدة.

سادساً: التأكد من عدم الازدواج في التخصص والبرامج والتمويل ولها أن تطلب المعلومات اللازمة لتمكينها من القيام بمهامها.

سابعاً: الاطلاع على كافة الوثائق والعقود المالية والحسابات للوزارات والمؤسسات العامة.

ثامناً: تحضير بلاغ إعداد الموازنة العامة متضمناً شرحاً مفصلاً وواضحاً لجميع الإجراءات اللازمة لإعدادها، الإيضاحات والبيانات الضرورية لذلك مع تحديد الأسس والمعايير المعتمدة لطلب رصد المخصصات بالإضافة إلى البرنامج الزمني لمراحل إعداد الموازنة العامة لحين إقرارها.

تاسعاً: المشاركة في تقييم الأوضاع المالية والاقتصادية والنقدية ويقدم الوزير تقريراً بذلك إلى مجلس الوزراء ليتمّ على ضوءه تحديد أبعاد الموازنة العامة للسنة المالية القادمة.

عاشراً: العمل على إعداد وتطوير وتحديث التشريعات المالية والإدارية بالتعاون مع الجهات ذات الاختصاص.

(1) دائرة الموازنة العامة هي الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وموازنات المؤسسات ومتابعتها في جميع مراحلها بما في ذلك متابعة التنفيذ. راجع المادة(1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998.

أحد عشر: العمل على وضع معايير قياس مستوى الأداء في تنفيذ جميع المشاريع والبرامج التي ترصد مخصصات لها في قانون الموازنة العامة.

اثنا عشر: إعداد مشروع ملحق الموازنة العامة بأي مخصصات إضافية تزيد على المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة يتم إقراره وفق الأصول.

ثلاثة عشر: تحضير وإعداد وتطوير النماذج المخصصة لإعداد الموازنة العامة للوزارات والمؤسسات العامة بالإضافة إلى وضع وتصنيف وتبويب وتصنيف الموازنة العامة على أن تعتمد الوزارة النظام المحاسبي الموحد في عمليات التبويب والتصنيف لبيانات الحسابات والحساب الختامي والمركز المالي والنقدي للوزارات والمؤسسات العامة بما يتفق مع تصنيف الموازنة العامة وينودها ورموزها.

مع ملاحظة أنه بعد صدور القرار بقانون رقم (3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية أصبحت دائرة الموازنة العامة غير مختصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة وما يتعلق بتنفيذه من القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها تنفيذ قانون الموازنة العامة⁽¹⁾.

ونظراً لأهمية الدور الذي تمارسه وزارة المالية في اقتراح مشروع قانون الموازنة، فقد أوجب المشرع على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد دائرة الموازنة العامة بجميع البيانات والمعلومات والجداول والإيضاحات التي تطلبها دون تأخير⁽²⁾.

تجدر الإشارة أن دائرة الموازنة العامة لا تملك من الناحية القانونية إجراء التعديلات على تقديرات النفقات والإيرادات العامة التي ترسلها إليها الوزارات المختلفة، وإنما لها أن تقترح إجراء التعديلات على مشروع موازنة كل وزارة دون أن تلزم الوزارة المختصة بهذه التعديلات، وهذا ما يستفاد من نص المادة (30) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998: "تدرس دائرة الموازنة تقديرات الإيرادات والنفقات والإقراض بالتشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة ذات الاختصاص وتضع مسودة الموازنة العامة النهائية..."⁽³⁾.

(1) راجع المادة (4) من القرار بقانون رقم (3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية

(2) راجع المادة (24) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(3) على عكس الحال في الأردن حيث تملك دائرة الموازنة العامة إجراء التعديلات على تقديرات النفقات والإيرادات العامة التي ترسلها إليها الوزارات المختلفة، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (5) من قانون تنظيم الموازنة العامة رقم (58) لسنة 2008: "للدائرة في سبيل إنجاز مهامها القيام بما يلي: - أ- تنقيح طلبات التخصيصات المالية التي تتقدم بها كافة الدوائر والوحدات الحكومية بالتخفيض أو الزيادة أو الجمع أو المقابلة أو المراجعة بهدف التثبيت من مطابقة طلبات التخصيصات للسياسة العامة للدولة".

ولم يعالج المشرع في قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998 حالة حدوث خلاف بين دائرة الموازنة والوزارة المختصة على هذه التعديلات، ويرى الباحث أنه يمكن عرض الخلاف في هذه الحالة على مجلس الوزراء للفصل فيه، وذلك استناداً لنص المادة (6/69) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: "يختص مجلس الوزراء بالإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها والتنسيق فيما بينها".

المطلب الثاني

خطوات اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة

يُمر اقتراح مشروع قانون الموازنة العامة في فلسطين بعدة خطوات وإجراءات متتابعة ومتتالية، تتمثل في إصدار تعميم الموازنة، وإعداد مشاريع الموازنات في الدوائر الحكومية المختلفة، ووضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل دائرة الموازنة العامة، وأخيراً اعتماد مجلس الوزراء لمسودة مشروع قانون الموازنة تمهيداً لإحالاته للمجلس التشريعي.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع، على النحو الآتي:

الفرع الأول

إصدار تعميم الموازنة العامة

يعد تعميم الموازنة أولى الإجراءات المتبعة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وتتولى دائرة الموازنة العامة بوزارة المالية إصدار تعميم الموازنة وإرساله إلى جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية في بداية شهر يوليو من السنة المالية الجارية، وذلك وفق ما قضت به المادة (26) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998: "تبدأ دائرة الموازنة بإعداد تعميم الموازنة على أساس المؤشرات والسياسات الخاصة لمجلس الوزراء، ويجب أن يصدر التعميم في الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية....".

ويتضمن تعميم الموازنة العامة التوقعات المالية والاقتصادية الشاملة للسنة المالية القادمة وكذلك المؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية التي حددتها السلطة الوطنية، إلى جانب حدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها، وأسقف النفقات التي يجب على الوزارات والمؤسسات العامة تقدير موازنتها على ضوءها، كما يتضمن الخطوط العريضة لإعداد تقديرات

الموازنة العامة للسنة القادمة، والمدة التي يتعين على الوزارات والمؤسسات العامة موافاة وزارة المالية خلالها بمشاريع موازنتها⁽¹⁾.

كما حدد المشرع الفلسطيني النماذج والمعلومات التي يجب أن يتضمنها تعميم الموازنة العامة، والتي تتمثل في⁽²⁾:

أ- كشف يوضح تقديرات النفقات لكل بند رئيسي من هيكل الموازنة كما يلي:

1- الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة.

2- الإنفاق الفعلي للأشهر الستة الأولى والإنفاق المتوقع للأشهر الستة المتبقية من السنة المالية الجارية.

3- تقديرات النفقات للسنة المالية القادمة.

ويكون الإنفاق الفعلي في كل حالة مقارناً بالاعتمادات المقابلة له في الموازنة العامة.

ب- كشف ملحق لمتطلبات الرواتب والأجور لجميع الوزارات والمؤسسات العامة، ويرفق عند الطلب كشف الوظائف وأسماء ورواتب العاملين فيها.

ج- كشف منفصل يوضح فيه متطلبات القوى البشرية الإضافية التي يترتب عليها التزامات مالية إضافية مع تقديم التبرير الكامل لمثل تلك الزيادات.

د- كشف بالاحتياجات المالية لشراء السلع والخدمات ويجب أن يتفق مع التعليمات والمعايير الصادرة عن الوزارة.

هـ- كشف احتياجات التمويل الرأسمالي طويل المدى ويجب أن تكون مقترحات المشاريع الرأسمالية الجديدة مدعومة بتقرير كامل وبالوثائق المناسبة، ويجب أن تكون متطلبات تمويل المشاريع الرأسمالية تحت التنفيذ متفقة مع برنامج جدول النفقات الرأسمالية كما حددته دائرة الموازنة ويتم تحديث هذا الجدول بالأخذ في الاعتبار العمل السابق والنفقات وزيادة الأسعار.

و- كشف يوضح تقديرات الإيرادات لكل بند رئيسي من هيكل الموازنة كما يلي:-

1- الإيرادات الفعلية للسنة المالية السابقة.

2- الإيرادات الفعلية للسنة الأولى وتوقعات الإيرادات للسنة المتبقية من السنة

(1) راجع المادة (26) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) راجع المادة (28) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

المالية الجارية.

- 3- تقديرات الإيرادات للسنة المالية القادمة على أساس التعرف والمعايير المطبقة حالياً.
- 4- إيرادات لمقترحات جديدة ولتعديل التعرف وتقديرات الإيرادات الناتجة عن هذه المقترحات ويتم مقارنة الإيرادات الفعلية بالتقديرات المقابلة لها في كل حالة.
- تجدر الإشارة أن دائرة الموازنة تعتمد في إعدادها لتعميم الموازنة على التوجهات العامة الصادرة عن مجلس الوزراء، والتي تحدد السياسة العامة للدولة بعد دراسة متطلبات الحاجات العامة للدولة في ضوء الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها الدولة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

إعداد مشاريع الموازنات في الدوائر الحكومية المختلفة

بعد أن تتسلم الوزارات والمؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية تعميم الموازنة يجب عليها أن تعمم على كافة الدوائر الحكومية التابعة لها هذا التعميم، للبدء بعملية تقدير النفقات العامة اللازمة للقيام بأعمالها، وتقدير الإيرادات العامة المتوقع أن تحصل عليها خلال السنة المالية القادمة إن وجدت، ويتم ذلك ليس بإجراء فوقي أي لا يتم في ديوان الوزارة، وإنما يبدأ من أول السلم الإداري في كل وزارة ثم يتم تجميعه ومناقشته في ديوان الوزارة، وذلك وفق ما قضت به المادة (1/17) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005: "على كل دائرة إعداد مشاريع موازنات الوحدات الإدارية التابعة لها من المستوى الأدنى إلى الأعلى بحيث تشكل في مجموعها مشروع موازنة المستوى الأدنى إلى الأعلى بحيث تشكل في مجموعها مشروع موازنة الدائرة للسنة القادمة...".

وقد أوجب المشرع على الوزارات والمؤسسات العامة التقيد التام بالتعليمات التي تضعها دائرة الموازنة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، ومشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف وأي تعليمات أخرى لتمكين دائرة الموازنة العامة من القيام بمهامها على أكمل وجه⁽²⁾.

وبعد أن تقوم الدوائر الحكومية بتقدير نفقاتها وإيراداتها العامة للسنة القادمة ترسلها إلى الوزارة التابعة لها، وتعرض هذه التقديرات على الجهة المكلفة بإعداد مشروع قانون الموازنة في كل وزارة، لدراستها بهدف التنسيق فيما بينها وتجميعها في مشروع موازنة موحد للوزارة، وبعد

(1) راجع المادة (26) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) راجع المادة (22) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998.

انتهاء كل وزارة من إعداد مشروع موازنتها للسنة القادمة، تقوم بإرساله إلى دائرة الموازنة العامة ضمن الموعد المحدد في بلاغ إعداد الموازنة العامة⁽¹⁾.

ولم يبين المشرع في قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لسنة 1998 حالة ما إذا تأخرت أية وزارة أو جهة حكومية بإرسال مشروع موازنتها ضمن الموعد المحدد في تعميم إعداد الموازنة العامة، ويرى الباحث أنه في هذه الحالة على المشرع الفلسطيني أن يعطي لوزارة المالية صلاحية إعداد مشروع موازنة تلك الوزارة أو الجهة الحكومية - بعد إخطارها- من خلال وضع تقديرات إيرادات ونفقات تلك الجهة على أساس موازنة السنة المالية السابقة مع مراعاة بعض الظروف والتغيرات التي يمكن أن تؤثر على هذه التقديرات⁽²⁾.

الفرع الثالث

وضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة من قبل دائرة الموازنة

بعد أن تتلقى وزارة المالية مشاريع موازونات الوزارات والمؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية، تتولى دائرة الموازنة العامة بوزارة المالية دراسة وتحليل التقديرات الواردة في مشاريع الموازونات ومناقشتها مع المختصين في كل وزارة فإذا ما تم ذلك، تقوم دائرة الموازنة العامة بتجميع تلك الموازونات والتنسيق بينها وتوحيدها في مشروع واحد يضم موازونات الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة، وذلك وفق ما قضت به (30) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) 1998: "تدرس دائرة الموازنة تقديرات الإيرادات والنفقات والإقراض بالتشاور مع الوزارات والمؤسسات العامة ذات الاختصاص وتضع مسودة الموازنة العامة النهائية...".

(1) راجع (2/17) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.
(2) كما هو الحال في بعض الدول كالبحرين مثلاً حيث تنص المادة (14) من قانون تنظيم الميزانية العامة في البحرين المعدل لسنة 2007 على أنه: "تعد الوزارات والجهات الحكومية التقديرات المبدئية للإيرادات طبقاً للتعليمات التي يصدرها الوزير، وتبلغ الوزارة بالتقديرات في الميعاد الذي تحدده، فإذا تأخرت أية جهة في تقديم مشروعها لتقديرات الإيرادات عن الميعاد المحدد، تولت الوزارة نفسها- بعد إخطار تلك الجهة- تقدير تلك الإيرادات على أساس ميزانية السنة الجارية لتلك الجهة مع مراعاة كافة العوامل والظروف التي تكون قد أثرت أو قد تؤثر على تلك التقديرات". كما تنص المادة (20) من نفس القانون على: "إذا تأخرت أية وزارة أو جهة حكومية في تقديم تقديرها للمصروفات في الميعاد المحدد، تولت وزارة المالية والاقتصاد الوطني بنفسها، إخطار تلك الوزارة أو الجهة الحكومية تقدير هذه المصروفات على أساس ميزانية السنة الجارية لتلك الوزارة أو الجهة الحكومية، مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت خلال السنة والاعتبارات الأخرى الخاصة بالوزارة أو الجهة الحكومية".

وقد بينت المادة(18) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 كيفية قيام دائرة الموازنة العامة بوضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة حيث جاء فيها: "تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، على النحو الآتي: أولاً: دراسة مشروع موازنة كل دائرة وتقديرات الإيرادات والنفقات بالتشاور مع الدوائر ذات الاختصاص ومندوبي الدوائر المعنية الذين يحددهم الوزير المختص. ثانياً: دراسة احتياجات الوزارات والمؤسسات العامة من القوى البشرية وإعداد جدول تشكيلات الوظائف السنوي للوزارات والمؤسسات العامة وبالتنسيق معها. ثالثاً: القيام بالدراسات والأبحاث التي يتطلبها إعداد مشروع الموازنة العامة وتنفيذها. رابعاً: دراسة ومناقشة وتقييم جميع الطلبات وكافة البرامج التي يطلب رصد مخصصات لها بعد التأكد من جدواها ومواءمتها للسياسات المالية المعتمدة. خامساً: التأكد من عدم الازدواج في التخصيص والبرامج والتمويل. سادساً: يتم تجميع مشاريع موازنات الدوائر كما وافقت عليها الوزارة، مع الأخذ بعين الاعتبار إجراء المقارنات اللازمة لموازنات الأعوام السابقة والأولويات التي يضعها مجلس الوزراء والموارد والعناصر الأخرى ذات العلاقة، وتجميع مصادر التمويل وتضع بذلك مسودة مشروع قانون الموازنة العامة.

وبعد أن تنتهي دائرة الموازنة العامة من وضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة تقوم بإرساله إلى وزير المالية للمصادقة عليه، ومن ثم إحالته إلى مجلس الوزراء⁽¹⁾.

الفرع الرابع

اعتماد مجلس الوزراء مسودة مشروع قانون الموازنة العامة

بمجرد أن تنتهي دائرة الموازنة العامة من وضع مسودة مشروع قانون الموازنة العامة تقوم بإرساله إلى وزير المالية للمصادقة عليه، ومن ثم إحالته إلى مجلس الوزراء لدراسته واعتماده وذلك وفق ما قضت به المادة (30) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) 1998: "... تقدم الموازنة في النصف الأول من تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية كقانون لمجلس الوزراء للدراسة والاعتماد". كما أكدت ذلك المادة(19) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 إذ نصت على أن: "يقدم

(1) راجع المادة(19) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

الوزير (وزير المالية) في موعد لا يتجاوز منتصف تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة القادمة لمجلس الوزراء".

وبعد موافقة مجلس الوزراء على مسودة مشروع قانون الموازنة يكون مشروع قانون الموازنة العامة قد وصل إلى صورته النهائية تمهيداً لرفعه إلى المجلس التشريعي ضمن المدة التي حددها القانون، وهذا ما أشار إليه قانون الموازنة العامة والشئون المالية في المادة (31/أ) حيث نصت على أنه: "يقدم مجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي".

تجدر الإشارة أن الحكومات الفلسطينية وعلى مدار السنوات الأخيرة، اعتادت تقديم الموازنة في وقت متأخر، وغالباً بعد بدء السنة المالية متذرة بوجود ظروف تحول دون تقديم الموازنة في موعدها، ولربما كان هذا التبرير مقبولاً في بعض السنوات (2001, 2002 مثلاً) إلا أن هذا السلوك أصبح نهجاً لدى الحكومة الفلسطينية ولا يوجد له ما يبرره مؤخرًا. ولذلك يقترح الباحث على المشرع الفلسطيني معالجة هذا الأمر لمنع الحكومة من القيام بمثل هذه التصرفات حتى ولو أدى ذلك إلى اعتبار الحكومة مستقيلة حكمًا كما ذهب إلى ذلك جانباً من الفقه⁽¹⁾.

(1) غانم، هاني، عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص 187.

المبحث الثاني

مرحلة إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

الموازنة العامة هي العمود الفقري للنشاط المالي للدولة وأي خلل فيها يؤدي إلى نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية وخيمة، ولذلك حرصت دساتير الدول على إخضاع نفقات الدولة ومواردها لإشراف السلطة التشريعية؛ وذلك عن طريق الموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة، حيث تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة السنوي إلى السلطة التشريعية في وقت محدد لإقراره.

وتختلف الدساتير من حيث الإجراءات المتبعة لإقرار مشروع قانون الموازنة العامة وتهدف هذه الإجراءات إلى إتاحة الفرصة لأعضاء السلطة التشريعية في دراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة تمهيداً لإقراره.

وبعد إقرار الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية يصدر بها قانون يعرف بقانون الموازنة العامة للسنة المالية المعينة فيه، وقد اختلف الفقه القانوني حول تكييف هذا القانون حيث ظهر في هذا الصدد ثلاثة آراء أو اتجاهات، اتجه يرى أن قانون الموازنة العامة عملاً إدارياً بحتاً، واتجاه آخر يرى أن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً، في حين يذهب الاتجاه الثالث إلى أن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً وموضوعاً.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، على النحو التالي:-

المطلب الأول: السلطة المختصة بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة

المطلب الثاني: إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة العامة

المطلب الثالث: التكييف القانوني لقانون الموازنة العامة

المطلب الأول

السلطة المختصة بإقرار مشروع قانون الموازنة

تختص السلطة التشريعية بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة، سواء كانت تتكون من مجلسين كما هو الحال في الأردن والبحرين، أم من مجلس واحد كما هو الحال في لبنان وسوريا وفلسطين⁽¹⁾.

وتختلف الدساتير من حيث الصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، فبعضها يعطيها سلطات وصلاحيات واسعة من حيث إمكانية اقتراح الزيادة أو النقصان في النفقات والإيرادات الواردة في مشروع قانون الموازنة، والبعض الآخر يقيدتها.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:-

الفرع الأول

اختصاص السلطة التشريعية بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة

يرجع حق السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة إلى صراع تاريخي طويل بين السلطة التشريعية والملوك في بريطانيا، حيث تجسد هذا الحق في بداية الأمر بضرورة حصول الحاكم على موافقة البرلمان قبل فرض أي ضريبة، ثم امتد ليشمل حق السلطة التشريعية في الموافقة على النفقات العامة، وبعد ذلك تأكد حق السلطة التشريعية في ضرورة إقرار مشروع قانون الموازنة⁽²⁾. ولذلك تحرص دساتير الدول على النص على هذا الحق، وهو ما فعله القانون الأساسي المعدل الفلسطيني، حيث نص في المادة(90) على أن: "تحدد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون..".

(1) السلطة التشريعية في فلسطين تتمثل بالمجلس التشريعي، الذي يمارس الوظيفة التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي، وينتخب لمدة أربع سنوات، ويتألف المجلس التشريعي من 132 عضوًا منتخبًا وفقًا للقانون. راجع المادة(47) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل؛ والمادة(2) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم(9) لسنة 2005 وتم تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني بعد الانتخابات العامة الأولى في العشرين من شهر كانون ثاني من عام 1996، وجرت هذه الانتخابات بناء على الاتفاقيات الفلسطينية الإسرائيلية المتعلقة بالمرحلة الانتقالية، وقد بدأ المجلس بممارسة أعماله فعليًا بانعقاد جلسته الأولى في السابع من آذار 1996، بناء على دعوة رئيس السلطة الوطنية في ذلك الوقت ياسر عرفات في المرسوم الرئاسي رقم (2) لعام 1996 الذي حدد إجراءات انعقاد الاجتماع الأول للمجلس التشريعي في ظل عدم وجود نظام داخلي.

(2) عثمان، سعيد عبد العزيز، مرجع سابق، ص168.

ويقصد بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة عرض مشروع قانون الموازنة على السلطة التشريعية لدراسته ومناقشته والمصادقة عليه، ويتضمن إقرار قانون الموازنة المصادقة على النفقات والإيرادات الواردة في مشروعها، وإذناً تمنحه السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية يجيز لها تنفيذ الموازنة⁽¹⁾. وهذا ما أشار إليه قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لسنة 1998 حيث نص في المادة (31/أ) على أن: "يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي".

يؤخذ على هذا النص أنه جعل إصدار قانون الموازنة من اختصاص المجلس التشريعي وهذا يخالف القانون الأساسي المعدل الذي جعل إصدار القوانين من اختصاص رئيس السلطة الوطنية، حيث نص في المادة (1/41) على أن: "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه". ولذا ندعو المشرع إلى حذف كلمة "وإصدارها" الواردة في هذا النص ليتوافق ذلك مع أحكام القانون الأساسي.

ويترتب على اختصاص السلطة التشريعية بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة، أنه لا يمكن من الناحية الدستورية والقانونية تنفيذ مشروع قانون الموازنة العامة، إلا إذا أقره المجلس التشريعي الفلسطيني ووافق عليه، ويعد ذلك تطبيقاً للقاعدة المالية المعروفة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ"، والتي يقصد بها أنه لا يمكن للحكومة أن تقوم بتنفيذ مشروع قانون الموازنة بشقيه الإيرادي والإنفاقي، إلا بعد الموافقة عليه من قبل السلطة التشريعية⁽²⁾.

الفرع الثاني

صلاحيات السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة

على الرغم من أن الاختصاص المالي للسلطة التشريعية من أسبق الاختصاصات وأقدمها، والسبب الرئيسي في ظهورها، إلا أن غالبية الدساتير تتجه إلى تقييد صلاحية السلطة التشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة⁽³⁾.

ويبرر الفقه المالي والدستوري ذلك بأن مشروع قانون الموازنة العامة يمثل وحدة متكاملة ومتجانسة يهدف إلى تحقيق سياسية الحكومة في مختلف المجالات، وبالتالي فإن إطلاق حرية السلطة التشريعية في إجراء أي تعديل عليه قد يؤدي إلى الإخلال بهذه الوحدة وتتاسقها، إلى

(1) عبد الواحد، السيد عطية، مرجع سابق، ص 17.

(2) عبد المولى، السيد، مرجع سابق، ص 473.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 175.

جانِب التّخوف من استغلال أعضاء السّلطة التّشريعية لهذا الحق، بحيث لو سمح لهم إجراء التّعديلات على مشروع قانون الموازنة دون قيد إلى تغليب المصلحة الحزبية على المصلحة العامة⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك إن تطور دور الدولة وتوسع دورها المالي والاقتصادي، أدى إلى ازدياد حجم النفقات العامة وتتنوع أهدافها، فأصبح من الصعب على أعضاء السّلطة التّشريعية الإلمام بأوجه الإنفاق العام، ولا سيما أن هذه السّلطة قد تفتقر إلى الأعضاء المتخصصين ذوي الخبرة بالأمر المالية والاقتصادية، وبتأثيرات هذه النفقات من الناحية المالية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك اتجهت هذه الدساتير إلى تقييد صلاحية السّلطة التّشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة⁽²⁾.

وتقيد صلاحية السّلطة التّشريعية في إقرار مشروع قانون الموازنة، إما أن يتم من خلال عدم السماح للسّلطة التّشريعية بتعديل مشروع قانون الموازنة بحيث يقتصر دورها على قبول أو رفض هذا المشروع، أو من خلال السماح لها بإجراء التّعديلات على مشروع قانون الموازنة بقيود وشروط معينة⁽³⁾.

فمثلاً في الأردن أجاز الدستور الأردني المعدل لسنة 2011 لمجلس النواب أن يعدل في مشروع قانون الموازنة العامة، بشرط أن يكون موضوع التعديل إنقاص النفقات العامة دون زيادتها⁽⁴⁾.

وفي مصر أجاز الدستور المصري لسنة 2014 لمجلس النواب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا النفقات التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد، وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات يجب على مجلس النواب أن يتفق مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهم⁽⁵⁾.

(1) شهاب، مجدي، مرجع سابق، ص92.

(2) محمد خير العكام، إقرار الموازنة العامة، ص273.

(3) من أبرز القيود التي ترد على صلاحية السّلطة التّشريعية في تعديل مشروع قانون الموازنة، القواعد التي تنظم عملية التعديل كعدد التّعديلات التي يمكن تقديمها على مشروع قانون الموازنة وضرورة موافقة الحكومة على هذه التّعديلات، وحظر إجراء أي تعديل من شأنه أن يزيد الإنفاق العام أو أن ينقص من الإيرادات العامة. راجع: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، الهيئات التشريعية وعملية الموازنة، ص26.

(4) المادة(5/112) من الدستور الأردني المعدل لسنة 2011.

(5) المادة(124) من الدستور المصري لسنة2014.

وفي لبنان لا يجوز لمجلس النواب إدخال أية زيادة على مشروع قانون الموازنة خلال المناقشة بها في المجلس، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء⁽¹⁾.

أما في فلسطين فقد خالف المشرع الفلسطيني هذا المسلك، حيث منح المجلس التشريعي السلطة المطلقة في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية، فوفقاً لأحكام القانون الأساسي يمكن للمجلس التشريعي أن يتخذ أحد المواقف الآتية تجاه مشروع قانون الموازنة العامة:

أولاً: الموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة دون تعديل، فقد يرى المجلس التشريعي أن هذا المشروع قد جاء ملبياً لمتطلبات الشعب واحتياجاته، فيقرر قبوله واعتماده دون تعديل.

ثانياً: تعديل مشروع قانون الموازنة، فقد يقبل المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة بشكل مبدئي، ولكن مع إجراء بعض التعديلات عليه، وفي هذا الشأن أجاز المشرع للمجلس التشريعي إجراء أية تعديل على مشروع قانون الموازنة المقدم من الحكومة، وهذا ما أشار إليه القانون الأساسي المعدل حيث نص في المادة (2/61) على أن "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقنضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره".

يلاحظ من هذا النص أن كلمة التعديلات الواردة فيه قد جاءت مطلقة، وبالتالي تشمل جميع التعديلات، سواء كان التعديل بالزيادة أو النقصان، وسواء كان التعديل يتعلق بالإيرادات أو النفقات العامة.

يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني كان موفقاً عندما أعطى المجلس التشريعي صلاحية وسلطة إجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة دون قيد أو شرط، وذلك أن تقييد صلاحية السلطة التشريعية في إجراء التعديلات على مشروع قانون الموازنة من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف دور السلطة التشريعية في المجال المالي بصفة عامة، فسلطة التعديل أداة حاسمة لتعزيز مشاركة الشعب والتمكن من المراقبة الفعالة، وبدون القدرة على تعديل مشروع قانون الموازنة تصبح السلطة التشريعية مجرد ختم مطاطي توافق آلياً دون أن يكون لها دور فعال في إدارة مالية الدولة، كما أن القول بأن إطلاق حرية السلطة التشريعية في إجراء التعديل على مشروع قانون الموازنة من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بتوازن الموازنة وتناسقها غير منطقي؛ ولا

(1) المادة (19) من قانون المحاسبة العمومية المعدل لسنة 1994.

سيما مع وجود لجنة متخصصة في المسائل المالية في السلطة التشريعية، مهمتها دراسة مشروع قانون الموازنة وإعداد تقرير عنه، يتضمن الملاحظات والتعديلات التي ترى إدخالها على مشروع قانون الموازنة، وبالتالي فإن أي تعديل تطالب به السلطة التشريعية يكون عن علم ودراسة بماهية التعديل وأثره على مشروع قانون الموازنة.

ثالثاً: رفض مشروع قانون الموازنة بمجمله، إذ يستطيع أعضاء المجلس التشريعي رفض مشروع قانون الموازنة إذا وجدوا أن هذا المشروع لا يلبي احتياجات وتطلعات المجتمع، أو إذا كان يتعارض مع السياسة العامة للدولة والتي يتم المصادقة عليها من المجلس التشريعي حيث تنص المادة (69) من القانون الأساسي المعدل على أن: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: (1) وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي".

ولم يتعرض القانون الأساسي الفلسطيني ولا قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لحالة رفض المجلس التشريعي لمشروع قانون الموازنة. وهذا يعد نقصاً تشريعياً ينبغي على المشرع الفلسطيني تداركه.

تجدر الإشارة أن المجلس التشريعي في فلسطين لم يلجأ يوماً إلى رفض مشروع قانون الموازنة المقدم من الحكومة، ومع ذلك كانت هناك محاولة لرفض مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2005 فقد رفضت لجنة الموازنة وعدد كبير من أعضاء المجلس التشريعي هذا المشروع ووجهوا له انتقادات حادة، كادت تعصف بالمشروع، لولا توصل رئيس المجلس التشريعي في ذلك الوقت روجي فتوح، لصيغة توفيقية تقضي بإقرار القانون شريطة أن يتعهد وزير المالية بتنفيذ ما جاء في توصيات لجنة الموازنة وتعديلات النواب خلال شهر من تاريخه، وفي حال عدم الالتزام بذلك يُدعى المجلس التشريعي لاتخاذ الإجراء القانوني الذي يراه مناسباً⁽¹⁾.

المطلب الثاني

إجراءات إقرار مشروع قانون الموازنة

يتبع في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة نفس الإجراءات التي تتبع في إقرار مشروعات القوانين الأخرى مع اختلاف خفيف تستوجبه طبيعة قانون الموازنة العامة، إذ يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة إلى اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير

(1) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005)، ص 49.

عنه، وعلى ضوء هذا التقرير يعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة ومن ثم التصويت عليه، وفي حال إقراره يتم إحالته إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية.

ونظرًا لأهمية مشروع قانون الموازنة، فإن وزير المالية يقدم تقرير عن مشروع قانون الموازنة إلى المجلس التشريعي، يعرف "بخطاب الموازنة"، يتضمن السياسية المالية المتبعة والمرتكزات والمبادئ الأساسية التي استندت إليها الحكومة في إعداد مشروع قانون الموازنة العامة⁽¹⁾.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، على النحو الآتي:-

الفرع الأول

إحالة مشروع قانون الموازنة إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية

بعد الاستماع إلى تقرير الموازنة الذي يلقيه وزير المالية أمام أعضاء المجلس التشريعي يحيل رئيس المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة إلى اللجنة المختصة وهي دائمة لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية⁽²⁾.

وتلعب لجنة الموازنة العامة والشؤون المالية دور أساسي وهام في إقرار مشروع قانون الموازنة العامة، ولاسيما أن مشروع قانون الموازنة العامة أصبح في العصر الحديث وثيقة بالغة التعقيد لكثرة أقسامه ومحتوياته بسبب تغير التوجه الاقتصادي؛ نتيجة لازدياد النشاط الاقتصادي للدولة وتعدد أهدافه وجوانبه، وبالتالي يصعب على غير ذوي الخبرة والاختصاص فهم جوانبه ولا سيما إذا اقتضى الأمر إجراء تعديل على مشروع قانون الموازنة العامة، ومن ثم أصبح الاستعانة بهذه اللجنة ضروري لتمكين أعضاء المجلس التشريعي من المشاركة في دراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة العامة بشكل فعال، تنتهي بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة أو إجراء تعديلات عليه أو حتى رفضه عن علم وليس عن جهالة⁽³⁾.

(1) راجع المادة (31/ب) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) 1998.

(2) تتألف لجنة الموازنة والشؤون المالية في فلسطين من عدد محدود من الأعضاء يقوم المجلس التشريعي في بداية كل دورة انعقاد بتحديد عددهم. راجع المادة (48) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

تجدر الإشارة أن تسمية اللجنة المختصة بدراسة مشروع قانون الموازنة وصلاحياتها تختلف من دولة لأخرى فمثلاً في مصر يطلق عليها "لجنة الخطة والموازنة"، وفي الأردن تسمى "اللجنة المالية والاقتصادية".

(3) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص 303.

وبعد إحالة المشروع إلى لجنة الموازنة والشئون المالية تعقد جلسات متتالية لمناقشة المشروع ودراسته وتحليل كل ما جاء فيه، ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور أكثرية أعضائها، وتصدر قرارها بالأغلبية النسبية (أكثرية الأصوات)، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي يصوت فيه رئيس اللجنة⁽¹⁾.

وتمكيناً للجنة من القيام بمهامها منحها المشرع صلاحية استدعاء أي وزير أو مسئول في مؤسسات السلطة الوطنية، لطلب أي إيضاحات أو معلومات لها علاقة بمشروع قانون الموازنة المحال إليها، وكذلك للجنة الاستعانة بالخبراء والمختصين في هذا المجال⁽²⁾.

وبعد انتهاء اللجنة من دراسة مشروع قانون الموازنة تقوم بإعداد تقرير عنه خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها، وذلك وفقاً لنص المادة (1/65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي: "يحيل مجلس الوزراء مشاريع القوانين أو الاقتراحات إلى الرئيس مرفقة بمذكراتها الإيضاحية وعلى الرئيس أن يحيل المشروع أو الاقتراح إلى اللجنة المختصة لإبداء الرأي، على أن تقدم تقريرها خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ إحالته إليها".

يجب أن يشمل هذا التقرير رأي اللجنة في مشروع قانون الموازنة مسبباً وجميع الآراء الأخرى المتعلقة بمشروع القانون، وتوصيات اللجنة النهائية واقتراحاتها التي ترى إدخالها على المشروع⁽³⁾.

مع ملاحظة أنه إذا لم تقم اللجنة بإعداد تقريرها خلال هذه المدة، فلرئيس المجلس التشريعي في هذه الحالة أن يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير وتحديد المدة اللازمة لإتمامه وللمجلس في هذه الحالة إما أن يقرر تمديد مدة عمل اللجنة، أو إجراء المناقشة العامة لمشروع قانون الموازنة دون انتظار تقرير اللجنة⁽⁴⁾.

أما إذا قامت اللجنة بإعداد تقريرها خلال هذه المدة، يقوم رئيس اللجنة بتقديمه إلى رئيس المجلس التشريعي، الذي بدوره يقوم بتوزيعه على أعضاء المجلس التشريعي قبل الجلسة المحددة لمناقشة مشروع قانون الموازنة بأربع وعشرين ساعة على الأقل⁽⁵⁾. بالتزامن مع ذلك

(1) المادة (54) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(2) المادة (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(3) المادة (62) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(4) المادة (60) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(5) المادة (61) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

يلتزم رئيس المجلس التشريعي بإرفاق نسخة عن مشروع قانون الموازنة إلى جميع أعضاء المجلس قبل ثلاثة أيام على الأقل من بدء عقد جلسة المناقشة العامة لمشروع قانون الموازنة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مناقشة مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه

على ضوء تقرير لجنة الموازنة والشئون المالية بشأن مشروع قانون الموازنة، يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة لمشروع قانون الموازنة مناقشة عامة حيث يتم عرض التوجهات والمبادئ العامة للمشروع قانون الموازنة، والفلسفة التي تحكمه، وهذا ما نصت عليه المادة (3/65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي: "يشرع المجلس بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة بمناقشة عامة للمشروع إجمالاً بمناقشة المبادئ العامة قبل التصويت على المشروع بقبوله لاستكمال الإجراءات بشأنه..."⁽²⁾.

وبعد استكمال المناقشة العامة لمشروع قانون الموازنة، تبدأ مرحلة القراءة الأولى لمشروع قانون الموازنة، إذ يطرح رئيس المجلس التشريعي مشروع قانون الموازنة على أعضاء المجلس التشريعي لمناقشته تفصيلياً وللتصويت عليه، بحيث يتم أولاً مناقشة أبواب الموازنة حسب الجداول المحلقة بمشروع قانون الموازنة بدءاً من النفقات العامة ثم الإيرادات العامة، ويتم التصويت عليها باباً باباً، ثم يجري مناقشة متن (المواد) مشروع قانون الموازنة، ويتم التصويت عليها مادةً مادةً⁽³⁾.

ولقد أحسن المشرع صنعاً عندما جعل التصويت على أبواب الموازنة باباً باباً، وليس بنداً بنداً، وذلك أن التصويت الإجمالي (باباً باباً) يجعل تنفيذ قانون الموازنة مرناً، فقد يظهر عجز في بعض بنود الموازنة وفائض في بنود أخرى، فيمكن الاستفادة من هذا الفائض بنقله إلى البنود التي حدث فيها عجز داخل الباب نفسه، دون انتظار موافقة المجلس التشريعي، وهذا يوفر المرونة اللازمة لتنفيذ قانون الموازنة، وعلى العكس من ذلك لو كان التصويت تفصيلي (بنداً بنداً) لن تستطيع الحكومة نقل المخصصات من بند إنفاق إلى بند آخر داخل الباب الواحد، إلا بعد الحصول على موافقة المجلس التشريعي.

(1) المادة (2/65) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
(2) لا يكون انعقاد هذه الجلسة صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي أي نصف عدد أعضاء المجلس زائد واحد. راجع المادة (18) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.
(3) راجع المواد (1/68، 4/74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

بعد التصويت على مشروع قانون الموازنة بتمته والجدول الملحقة به، يعرض مشروع قانون الموازنة كاملاً على المجلس التشريعي، ليصوت عليه بالمجمل، وهنا نكون أمام احتمالين⁽¹⁾:

الاحتمال الأول: إقرار مشروع قانون الموازنة العامة بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة.

الاحتمال الثاني: عدم قبول مشروع قانون الموازنة؛ وهنا يعاد المشروع إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إلى المجلس التشريعي مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال مقتضيات المطلوبة، وعلى الحكومة في هذه الحالة إعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقراره².

ج- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها.

وفي هذه الحالة تجري القراءة الثانية لمشروع قانون الموازنة، وتقتصر هذه القراءة على مناقشة التعديلات التي قامت بها الحكومة على المشروع بتمته والجدول الملحقة به، ثم التصويت عليها، ومن ثم التصويت على المواد المعدلة نهائياً بابا بابا بالنسبة لأبواب الموازنة ومادة مادة بالنسبة لمتن مشروع قانون الموازنة⁽³⁾.

وقد تجري قراءة ثالثة لمشروع قانون الموازنة بناء على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء، أو من ربع عدد أعضاء المجلس، بشرط أن يقدم هذا الطلب قبل إحالة مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، أي قبل مرور أسبوعين من تاريخ إقراره المشروع بالقراءة الثانية، وتقتصر هذه القراءة على التعديلات المهمة التي يتطلبها مشروع قانون الموازنة، ولا ينظر في التعديلات والمقترحات التي طرحت سابقاً، ويتم التصويت على تلك التعديلات فقط⁽⁴⁾.

(1) راجع المادة (3/74) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

² راجع المادة (2/61) من القانون الأساسي المعدل؛ والمادة (3) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998

(3) راجع المادة (1/68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(4) راجع المادة (2/68) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

مع ملاحظة أن الأغلبية المطلوبة في كل تصويت هي الأغلبية المطلقة، أي نصف عدد الحضور زائد واحد⁽¹⁾.

تجدر الإشارة أنه منذ حدوث الانقسام الفلسطيني عام 2007 ولغاية 2014 أصبح لفلسطين موازنتين، موازنة الضفة الغربية ويتم إقرارها بقرار بقانون من رئيس السلطة الوطنية وموازنة قطاع غزة ويتم إقرارها من المجلس التشريعي.

الفرع الثالث

إصدار قانون الموازنة ونشره

يقصد بالإصدار "تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ وذلك بتكليف السلطة التنفيذية بتطبيقه باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع وسنداً قانونياً لتنفيذه"⁽²⁾.

ويختص بإصدار القوانين لدينا في فلسطين رئيس السلطة الوطنية، وذلك وفقاً لنص المادة (1/41) من القانون الأساسي المعدل إذ جاء فيها: يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية".

يتبين من هذا النص أن لرئيس السلطة الوطنية في هذه الحالة، ثلاثة خيارات:

أولاً: أن يصدر مشروع قانون الموازنة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه، ومن ثم ينشر في الجريدة الرسمية.

ثانياً: أن يعترض على مشروع قانون الموازنة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه، وفي هذه الحالة يعاد المشروع إلى المجلس التشريعي لمناقشته مرة ثانية؛ فإذا أقره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: اتخاذ موقفاً سلبياً من مشروع قانون الموازنة بعدم إصداره أو إبداء أي اعتراض أو ملاحظات عليه خلال هذه المدة، ففي هذه الحالة يعد مصدراً، وينشر فوراً في الجريدة الرسمية.

(1) راجع المادة (69) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(2) حسن كيره، المدخل إلى القانون؛ ص243.

وبعد إصدار قانون الموازنة العامة ينشر في الجريدة الرسمية، للإعلام الجميع بأحكامه وهذا ما نصت عليه المادة(38) من قانون تنظيم الموازنة والشئون المالية على: " ينشر قانون الموازنة العامة بعد إقراره من المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور".

المطلب الثالث

التكييف القانوني لقانون الموازنة العامة

بعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية يصدر بها قانون يعرف بقانون الموازنة العامة للسنة المالية المعينة فيه، وقد اختلف الفقه القانوني حول تكييف هذا القانون حيث ظهر في هذا الصدد ثلاثة آراء أو اتجاهات، اتجه يرى أن قانون الموازنة العامة عملاً إدارياً بحثاً، واتجاه آخر يرى أن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً، في حين يذهب الاتجاه الثالث إلى أن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً وموضوعاً، ولكل رأي من هذه الآراء حجج ومبررات يستند إليها⁽¹⁾. ولتكييف قانون الموازنة العامة أهمية من حيث تحديد الجهة المختصة بنظر المنازعات الناشئة عنه، كما أنه غير مستقر بعد مسئولية الدولة عن الأعمال التشريعية في حين أن مسئوليتها عن الأعمال الإدارية مستقرة. وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

الفرع الأول

الاتجاه القائل بأن قانون الموازنة العامة عملاً إدارياً بحثاً

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن قانون الموازنة العامة عملاً إدارياً بحثاً يعرض على السلطة التشريعية لأهميته، ويستندوا في ذلك إلى الحجج الآتية⁽²⁾:-

(1) هناك معيارين لتمييز العمل التشريعي عن العمل الإداري هما، المعيار الشكلي الذي يستند في تحديد العمل إلى الجهة التي أصدرته، فإذا كان العمل صادراً عن السلطة التشريعية، فهو قانون على اعتبار أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي بسن القوانين، بغض النظر عما إذا كان يحتوي على قواعد عامة ومجردة أو لا يتضمن قواعد عامة ومجردة، أما إذا كان العمل صادراً عن السلطة التنفيذية، فهو عمل إداري، والمعيار الموضوعي الذي يعتد بجوهر ومضمون العمل، فإذا كان العمل يتضمن قواعد عامة ومجردة اعتبر عملاً تشريعياً، بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته والشكل الذي تجسد فيه والإجراءات التي اتبعت لإصداره، أما إذا كان العمل لا يتضمن قواعد عامة ومجردة فهو عمل إداري وإن صدر عن السلطة التشريعية. لمزيد من التفصيل حول ذلك راجع: أبو سميحة، عبد الناصر، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، "الكتاب الثاني"، ص 61-65؛ وحول ذات المعنى راجع: غانم، هاني عبد الرحمن، الوسيط في القضاء الإداري في فلسطين، ص 272 وما بعدها.

(2) حول هذا الرأي راجع: الزهاوي سيروان، عدنان، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة، ص 33؛ والقيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص 96.

أولاً: قانون الموازنة العامة يحتوي على تقديرات احتمالية للنفقات والإيرادات العامة التي يتوقع إنفاقها وتحصيلها، ولكن لأهمية محتوى قانون الموازنة العامة لتعلقه بمالية الدولة لابد من عرضه على السلطة التشريعية للموافقة عليه، وفي هذه الحالة تعتبر موافقة السلطة التشريعية عملاً إدارياً مشروطاً، وبالتالي لا بد من تحقيق هذا الشرط وهو عرض قانون الموازنة العامة على السلطة التشريعية لإقراره لكي تستطيع الحكومة تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة.

ثانياً: إن قانون الموازنة العامة لا يحتوي على قواعد عامة مجردة، وكما هو معلوم فإن من خصائص القاعدة القانونية أنها قاعدة عامة ومجردة، وبالتالي لا يمكن القول أن قانون الموازنة العامة قانون بل هو عمل إداري اشترط الدستور عرضه على السلطة التشريعية نظراً لأهميته الخاصة وتعلقه بمالية الدولة وسياساتها.

وبناء على ذلك يؤكد أصحاب هذا الاتجاه أن الإيرادات التي تقوم الحكومة بتحصيلها والنفقات التي تقوم بإنفاقها لا تستمد سندها القانوني من قانون الموازنة العامة، بل من قوانينها الخاصة كقانون ضريبة الدخل وقانون الجمارك...إلخ.

الفرع الثاني

الاتجاه القائل بأن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً

يذهب غالبية الفقه إلى أن قانون الموازنة العامة لا يعتبر قانون إلا من الناحية الشكلية فقط، ويدعمون وجهة نظرهم هذه بالحجج الآتية⁽¹⁾:-

أولاً: إن قانون الموازنة العامة يصدر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين الأخرى.

ثانياً: إن قانون الموازنة العامة لا يتضمن عادة قواعد عامة مجردة، وهذا على خلاف القوانين التي تحتوي على قواعد عامة مجردة، فقانون الموازنة العامة يصدر لإجازة تصرفات معينة تنفيذاً لقوانين سارية، فهو لا يعطي الحكومة حقاً أو سلطة لم تكن لها من قبل في القوانين السارية، وذلك أن الحكومة لا تستطيع أن تحصل الإيرادات أو أن تقوم بالإنفاق الناشئة عن قوانين سابقة سارية المفعول إلا إذا حصلت على إجازة بذلك من السلطة التشريعية والتي تتجسد بقانون الموازنة العامة السنوي.

(1) حول هذا الرأي راجع: أبو العلا، يسري، وآخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، ص86؛ ولطفي، علي، والعدل، محمد رضوان، مرجع سابق، ص284.

ثالثاً: قانون الموازنة العامة لا ينشئ مصالح أو أجهزة عامة، ولذلك إذا تضمن جانب النفقات العامة اعتمادات لأجهزة أو مصالح عامة، فإن هذه الاعتمادات لا تكون قابلة للصرف إلا بعد صدور القرارات اللازمة فيما يتعلق بإنشاء تلك الأجهزة والمصالح العامة.

رابعاً: إذا تأخر صدور قانون الموازنة العامة فإن ذلك لا يؤدي إلى توقف انفاق الأموال العامة لتسيير المرافق وأداء الخدمات ولا توقف جباية الأموال العامة المفروضة بقوانين.

وقد أيدت محكمة القضاء الإداري في مصر هذا الاتجاه حيث ذهبت - منذ بواكير أحكامها- إلى القول: "بأن الأعمال الإدارية التي يصدرها البرلمان في صورة قوانين ومنها قانون ربط الميزانية، ترى المحكمة بالنسبة لها الأخذ بالرأي الذي يأخذ بالمعيار الشكلي ومقتضى ذلك ولازمه أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القوانين العادية ومن ثم فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء لعيب مجاوزة السلطة أو الانحراف بها أو إساءة استعمالها..."⁽¹⁾.

وكذلك استقرت المحكمة الإدارية العليا - بعد إنشائها- على هذا القضاء أيضاً حيث ذهبت إلى القول: "إذا كان نقل المدعي من الجامعة إلى وزارة التربية والتعليم قد نص عليه بالجدول المحلقة بالقانون رقم(207) لسنة 1955 بفتح اعتمادات إضافية في ميزانيات الدولة وجامعتي اسكندرية وعين شمس للسنة المالية 54-1955 فإنه مهما قيل في وصف هذا العمل فإنه من الأعمال الإدارية التي تصدرها سلطة التشريع في صورة قانون، فإن هذه المحكمة لا يسعها إلا تغليب المعيار الشكلي، ومقتضاه ولازمه أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القانون العادي... ولا عبرة بعد ذلك بأن يكون هذا القانون غير منطوي على قواعد عامة ومجردة، لأنه يكفي من ناحية الشكل أن يكون صادراً وفقاً للإجراءات الدستورية المتبعة بالنسبة لسائر القوانين..."⁽²⁾.

مع ملاحظة أن بعض الفقه الذين تبنوا هذا الرأي أي أن قانون الموازنة هو قانون شكلاً فقط، أما من الناحية الموضوعية فهو عمل إداري، استثنوا من ذلك حالة ما إذا كان مشروع قانون الموازنة العامة قوانين حقيقية تهدف غالباً إلى تقرير إيرادات جديدة كالضرائب والرسوم، وفي هذه الحالة فإنه من المتفق عليه أن هذه القوانين تعتبر قوانين شكلاً وموضوعاً؛ شكلاً لصدورها عن السلطة التشريعية بالشكل والإجراءات التي تصدر بها القوانين الأخرى، وموضوعاً

(1) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1953/4/27، مجموعة السنة السابعة، ص1001. مشار إليه في أبو زيد، فهمي مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، ص433.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة 1965/3/21، مجموعة السنة العاشرة، ص901. مشار إليه في المرجع السابق، نفس الصفحة.

لكونها تحتوي وتقر قواعد عامة ومجردة، فهي واجبة الاتباع وتتمتع بجميع خصائص القاعدة القانونية، ولكنها تختلف عن القوانين الأخرى التي أقرتها السلطة التشريعية في أنها مرتبطة بالدورة المالية للموازنة العامة حيث تسقط بانتهاء السنة المالية التي أدرجت في موازنتها⁽¹⁾.

الفرع الثالث

الاتجاه القائل بأن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً وموضوعاً

يذهب بعض الفقه إلى أن قانون الموازنة العامة قانون من الناحية الشكلية والموضوعية ويستندوا في ذلك إلى عدة حجج أبرزها⁽²⁾:-

أولاً: إن مشروع قانون الموازنة العامة يمر بنفس الإجراءات والمراحل التي تمر بها القوانين العادية الأخرى، ويخضع للقيود الواردة في الدستور.

ثانياً: إن قانون الموازنة العامة يحتوي على كثير من النصوص القانونية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو النفقات العامة، والتي تحدد في مجملها شكلية التطبيق للنفقات والإيرادات العامة الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة، كما أن اشتغال هذه النصوص على جداول تقديرية للنفقات والإيرادات لا يخرجها عن مفهوم النصوص القانونية.

ثالثاً: لا يمكن تنفيذ مشروع قانون الموازنة العامة إلا بعد إقراره من قبل السلطة التشريعية شأنه في ذلك شأن باقي القوانين العادية الأخرى، وبالتالي لا يمكن للحكومة أن تقوم بجباية الإيرادات أو القيام بالإتفاق إلا عند صدور قانون الموازنة العامة.

ويتفق الباحث مع هذا الاتجاه فمن الناحية الشكلية يمر قانون الموازنة بنفس المراحل والإجراءات التي تمر بها القوانين العادية الأخرى، ومن الناحية الموضوعية فإن قانون الموازنة العامة يحتوي على العديد من النصوص القانونية، مع ملاحظة أنه ليس شرطاً أن يحتوي قانون الموازنة على نصوص قانونية كما هو الحال في قوانين ربط الموازنة العامة في مصر، إذ لو تتبعنا هذه القوانين لوجدنا خالية من أي نص قانوني، حيث يلحق بهذه القوانين ما يعرف بـ "أحكام التأشيرات العامة" والتي تتضمن نصوص قانونية تتعلق بتنفيذ قوانين ربط الموازنة

(1) هاني عبد الرحمن غانم، المالية العامة، مرجع سابق، ص175.

(2) للتفصيل أكثر حول هذا الاتجاه راجع: القيسي، أعاد حمود، مرجع سابق، ص94. ولعمارة، جمال، مداخل الموازنة العامة، مرجع سابق، ص134.

العامة⁽¹⁾. وهذا ما يفسر موقف الفقه المصري من تكييف قانون الموازنة العامة بأنه قانون شكلاً لا موضوعاً.

أما لدينا في فلسطين فإن قوانين الموازنة العامة السنوية تحتوي على الكثير من النصوص القانونية التي تحدد قواعد صرف النفقات الواردة في قانون الموازنة العامة، وقواعد خاصة بالإيرادات العامة.

ومن الأمثلة على النصوص القانونية التي ترد عادة في قوانين الموازنة العامة السنوية في فلسطين⁽²⁾:

- لا يجوز اللجوء إلى الاقتراض من صندوق التأمين أو المعاشات أو من سلطة النقد الفلسطينية لتمويل تنفيذ الموازنة العامة.
 - تورد جميع الإيرادات والمساعدات والمنح ومصادر التمويل الأخرى التي يتم الحصول عليها إلى حساب الخزينة الموحد في وزارة المالية.
 - لا يجوز عقد أي نفقة أو صرف أي سلفة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة.
- ونخلص هنا بنتيجة نهائية مفادها أن تكييف قانون الموازنة العامة يختلف من دولة لأخرى تبعاً لاعتبارات تتماشى مع دستور الدولة ونظامه السياسي والمالي والاقتصادي، وأن قانون الموازنة العامة قانون شكلاً وموضوعاً ولكنه ذو طبيعة خاصة.

الفرع الرابع

موقف المشرع والقضاء الفلسطيني من تكييف قانون الموازنة العامة

لم يبين المشرع الفلسطيني وكذلك القضاء موقفه من تكييف قانون الموازنة العامة، مع ملاحظة أن القضاء الإداري في فلسطين يأخذ بالمعيار الشكلي في تمييز العمل الإداري عن العمل التشريعي، حيث قررت محكمة العدل العليا ذلك في العديد من أحكامها، ففي حكم حديث ذهبت إلى القول: " والمستدعى ضده حسب ما صرح به المستدعي في دعواه يعمل رئيس نيابة رام الله وهو من أعضاء السلطة القضائية وأن تكييف العمل القانوني يعتمد على تبعية مصدره لأي من السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية، فإذا كان يتبع السلطة القضائية عد العمل

(1) راجع مثلاً قانون رقم (87) لسنة 2006 بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2006/2008. وقانون رقم (32) لسنة 2013 بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2015/2016. منشورة على موقع وزارة المالية المصرية، تاريخ الاطلاع (2016/1/1): (<http://www.mof.gov.eg>).

(2) راجع مثلاً قرار بقانون رقم (5) لسنة 2011 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2011. وقرار بقانون رقم (2) لسنة 2014 بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2014. منشورة على موقع المقتفي.

القانوني حكمًا قضائيًا، وإذا كان يتبع السلطة التشريعية عد قانونًا، وإذا كان يتبع السلطة التنفيذية عد العمل قرارًا إداريًا⁽¹⁾.

وفي حكم آخر قررت محكمة العدل العليا بأن: "المعيار الذي يتم فيه تحديد الأعمال القضائية هو معيار شكلي، فإذا صدر العمل عن هيئة قضائية عد عملاً قضائيًا لا يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا"⁽²⁾.

وفي حكم ثالث قررت محكمة العدل العليا ذلك بقولها: "لا يتفق مع أحكام القانون في الأصول أن تفتح باب الطعن على مصراعيه أمام محكمة العدل للطعن في القرارات الصادرة عن القضاء، وإلا جعلنا من محكمة العدل العليا محكمة تعالج ما يصدر من قرارات من المحاكم النظامية، فأى إرادة يقودها القاضي وأي عمل إداري من مهام وظيفته- مؤدى ذلك- أن القرار الإداري هو القرار الذي يصدر من الجهات الإدارية والسلطة العامة والقرار الصادر عن المجلس التشريعي يبقى قرارًا تشريعيًا والقرار الذي يصدر عن القضاء يبقى قرارًا قضائيًا"⁽³⁾.

وبالتالي يكفي لكي يأخذ العمل وصف القوانين وفقًا لمحكمة العدل العليا أن يصدر عن المجلس التشريعي بالشكل الذي تصدر به القوانين بغض النظر عن مضمونه ومحتواه سواء كان يتضمن قواعد عامة ومجردة أو لا يتضمن.

وبما أن قانون الموازنة العامة يصدر عن المجلس التشريعي بالشكل الذي تصدر به القوانين فإنه يأخذ وصف القوانين من الناحية الشكلية بغض النظر عن مضمونه ومحتواه ويترتب على ذلك أن يكون لقانون الموازنة العامة حصانات القوانين العادية، ومن ثم لا يمكن الطعن به أمام محكمة العدل العليا بالإلغاء لعيب مجاوزة السلطة أو الانحراف بها أو إساءة استعمالها، والطريق الوحيد للطعن به يكون أمام المحكمة الدستورية بعدم دستوريته.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (2013/62) في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/3/31، منشور على موقع المقتفي، تاريخ الاطلاع (2016/1/15).

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (2008/102) جلسة 2009/5/11، منشور على موقع المقتفي، تاريخ الاطلاع (2016/1/15).

(3) راجع قرار محكمة العدل العليا رقم (2003/175) جلسة 2004/3/21. مشار إليه في عبد الناصر أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص 62.

الفصل الثالث

تنفيذ قانون الموازنة العامة والرقابة عليه في فلسطين

بعد إصدار قانون الموازنة العامة ونشره في الجريدة الرسمية، يصبح واجب التنفيذ وبالتالي يتعين على الحكومة باعتبارها السلطة المختصة بتنفيذه، أن تقوم بواسطة أجهزتها المتعددة، بعمليات تنفيذ قانون الموازنة العامة، ولما كان قانون الموازنة يتكون من مكونين أساسيين هما: الإيرادات العامة والنفقات العامة، فإن تنفيذه يتطلب القيام بتحصيل هذه الإيرادات وصرف هذه النفقات (المخصصات) كما جاء في قانون الموازنة العامة.

ولضمان حسن تنفيذ قانون الموازنة على أكمل وجه، لا بد أن يخضع هذا التنفيذ لرقابة فعالة، تضمن التزام الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة على النحو الذي أقره بها المجلس التشريعي وتضمن كذلك الدقة والأمانة في تنفيذ بنوده بما يحقق المصلحة العامة للدولة على أفضل وجه. وبناء على ما سبق، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، على النحو التالي:-

المبحث الأول: تنفيذ قانون الموازنة العامة

المبحث الثاني: الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

المبحث الأول

تنفيذ قانون الموازنة العامة

بعد إقرار الموازنة العامة من المجلس التشريعي، وصدور قانون الموازنة العامة تشرع الحكومة من خلال أجهزتها الإدارية المختلفة بتنفيذ قانون الموازنة العامة بشقيه الإيرادي والإنفاقي، فتتولى الدوائر الحكومية صرف المخصصات الواردة في قانون الموازنة بما لا يجاوز هذه المخصصات، كما تتولى تحصيل الإيرادات العامة للدولة من ضرائب ورسوم، فضلاً عن مصادر التمويل الأخرى الواردة في قانون الموازنة العامة للدولة. وتلتزم الدوائر الحكومية وهي بصدد تنفيذ قانون الموازنة بمجموعة من المبادئ.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، على النحو التالي:

المطلب الأول: السلطة المختصة بتنفيذ قانون الموازنة ومبادئ التنفيذ

المطلب الثاني: صرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات العامة

المطلب الأول

السلطة المختصة بتنفيذ قانون الموازنة ومبادئ التنفيذ

تختص الحكومة كما سبق أن ذكرنا بتنفيذ قانون الموازنة العامة للدولة من خلال أجهزتها الإدارية المختلفة، فتتولى صرف المخصصات على البرامج والخدمات التي تنوي القيام بها، كما تتولى تحصيل الإيرادات العامة من مصادرها المختلفة. ويحكم تنفيذ قانون الموازنة العامة مجموعة من المبادئ تلتزم بها الحكومة.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:-

الفرع الأول

السلطة المختصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة

أسند المشرع الفلسطيني مهمة تنفيذ قانون الموازنة العامة إلى الحكومة تحت إشراف وزارة المالية، وهو أمر طبيعي فالحكومة هي الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ⁽¹⁾.

(1) المادة (63) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

وتتولى وزارة المالية تنفيذ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية من خلال دائرة الموازنة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998 عندما عرفت دائرة الموازنة بأنها: "الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن إعداد الموازنة العامة للسلطة الوطنية وموازنات المؤسسات ومتابعتها في جميع مراحلها بما في ذلك متابعة التنفيذ...".

وتمارس وزارة المالية فيما يتعلق بتنفيذ قانون الموازنة من خلال دائرة الموازنة العامة العديد من المهام والمسئوليات التي بيّنتها المادة (41) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998، نذكرها على النحو الآتي:-

أولاً: وضع الأنظمة وتحديد الإجراءات والتوثيق، والحسابات وإعداد التقارير لكل معاملات الدفع والاستلام الناتجة عن تنفيذ الموازنة العامة بما في ذلك الصناديق الخاصة.

ثانياً: وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ الموازنة العامة، وموازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة، وموازنات المؤسسات العامة والمؤسسات، ووضع الترميز المحاسبي للمعاملات المالية (البند المالي) الخاص بها بما يتفق وتبويب وتصنيف الموازنة العامة.

ثالثاً: إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.

رابعاً: إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.

خامساً: تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية للسلطة الوطنية، والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات العامة وإصدار التقارير الدورية لها.

سادساً: تخصيص الأموال للوزارات والمؤسسات العامة على أساس ربع سنوي، مدعومة بأسقف شهرية نقدية، وستحدد الأموال المخصصة والأسقف النقدية على أساس توفر المصادر النقدية غير المنفقة لدى الوزارات والمؤسسات العامة من المخصصات السابقة، والأولويات النسبية بين المطالب المتنافسة والتزامات الإنفاق المتوقعة.

سابعاً: إدارة كل الضمانات والالتزامات الناتجة عن الاقتراض نيابة عن السلطة الوطنية، وكذلك كل الأصول المالية للسلطة الوطنية بما في ذلك القروض وسداد الدين.

ثامناً: الإشراف على تنفيذ هيكل تصنيف الحسابات ل:-

أ - الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة.

ب- تقارير الخزينة الشهرية والربع سنوية والسنوية التي تغطي الموازنة العامة وحسابات الصناديق الخاصة.

ج- حسابات الأصول المالية والدين للسلطة الوطنية.

د- تسجيل ضمانات السلطة الوطنية والالتزامات الأخرى المتعلقة بها.

تجدر الإشارة أن القرار بقانون رقم(3) لسنة 2008 المعدل لقانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لسنة 1998 استبدل مسمى الخزينة العامة بالمحاسب العام وأناط به تنفيذ قانون الموازنة العامة بدلاً من دائرة الموازنة العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المبادئ التي تحكم تنفيذ قانون الموازنة العامة

يحكم تنفيذ قانون الموازنة العامة مجموعة من المبادئ من أهمها، الفصل بين من يحرر أوامر الصرف والتحويل ومن يقوم بتنفيذ هذه الأوامر(الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية)، وعدم جواز إجراء المناقلات بين أبواب الموازنة، والالتزام بقانون الموازنة العامة كما أقر من المجلس التشريعي، وأن يتم تنفيذه خلال السنة المالية، وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:-

أولاً: الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية:

يعد مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والمحاسبية من أهم المبادئ التي تساعد على تنفيذ قانون الموازنة العامة للدولة على أكمل وجه، نتيجة استقلال الموظف الإداري عن الموظف التنفيذي وعدم تبعية أي منهما للآخر⁽²⁾.

ويقتضي هذا المبدأ ضرورة الفصل بين من يحرر أوامر صرف المخصصات الواردة في قانون الموازنة، ومن يقوم بتنفيذ هذه الأوامر هذا من ناحية، والفصل بين من يحرر أوامر قبض

(1) حيث تنص المادة(3) من القرار بقانون رقم(3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998 على أن: " تعدل المادة(1)(التعريفات) من القانون الأصلي على النحو الآتي:.... ثانياً: تلغى عبارة دائرة الخزينة وما تتضمنه من بنود والوارد ذكرها في المادة(1) من القانون الأصلي وتستبدل بالنص التالي: يكون المحاسب العام الجهة المسؤولة في وزارة المالية عن ما يلي: ... 8. تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية".

كما تنص المادة(6) منه على أن: " تلغى المقدمة الواردة ذكرها في بداية المادة(41) من القانون الأصلي وتستبدل بالنص التالي: فيما يخص تنفيذ الموازنة تتولى الوزارة من خلال المحاسب العام المسؤوليات والمهام التالية"

(2) العموري، محمد، تنفيذ الموازنة، ص279.

أو تحصيل الإيرادات، ومن يقوم بتنفيذ هذه الأوامر من ناحية أخرى⁽¹⁾. وبمعنى آخر الفصل بين الاختصاص الإداري والمحاسبي لتنفيذ قانون الموازنة العامة، وذلك أن تنفيذه يتطلب نوعين من الأعمال هما: الأعمال الإدارية، وتشمل أعمال تحقيق الإيرادات العامة (تحديد مقدار الإيراد والأمر بتحصيله)، وأعمال تحقيق النفقات العامة (عقد النفقة وتصفيتها والأمر بصرفها) ويقوم بهذه الأعمال موظفون إداريون كالوزراء المختصين أو من ينوب عنهم، والأعمال المحاسبية وتتضمن عمليات قبض الإيرادات العامة، وعمليات صرف النفقات العامة إلى مستحقيها، ويقوم بها أمناء الصناديق والمحاسبون⁽²⁾.

والهدف الأساسي من تطبيق هذا المبدأ هو ضمان سلامة تحصيل الإيرادات، وعدم إفساح المجال للتلاعب والاختلاس، وإساءة استعمال الأموال العامة وسوء التصرف فيها، وهو ما قد يحدث لو اجتمعت هاتان الوظيفتان معاً في يد واحدة، ومن ثم الفصل ضماناً قوية لحماية أموال الدولة حيث يكون الإداريون والمحاسبون رقباء بعضهم على بعضهم الآخر⁽³⁾.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بهذا المبدأ حيث أوجب على جميع الوزارات والمؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية مراعاة الفصل بين مهام إصدار أمر القبض وتحصيله بالطرق المختلفة⁽⁴⁾. وكذلك مراعاة فصل الوظائف عند تسجيل التزام مالي أو المصادقة عليه أو تسديده بموجب سند صرف⁽⁵⁾.

ثانياً: عدم جواز المناقلة بين أبواب الموازنة:

وذلك وفق ما نصت عليه (4/61) من القانون الأساسي المعدل: "لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية". كما أكدت ذلك المادة (3/هـ) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998: "بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي".

يتبين من هذين النصين أنه لا يجوز للحكومة نقل المخصصات (المبالغ المقترحة للإنفاق) من باب إلى آخر من أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي، حتى ولو أن

(1) أبو العلا، يسري، وآخرون، مرجع سابق، ص 105.

(2) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص 111.

(3) العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص 522.

(4) راجع المادة (2/43) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(5) راجع المادة (2/78) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

المخصصات قد زادت في ذلك الباب الذي يراد النقل منه، وذلك تحسباً من المشرع في قيام الحكومة باستغلال الأموال العامة، وزيادة الإنفاق على قطاعات، وإنقاص هذا الإنفاق على قطاعات أخرى.

تجدر الإشارة أن الاتفاق بين المجلس التشريعي والحكومة على إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة ليس شرطاً أن يصدر في صورة قانون؛ لأن المشرع الدستوري لم يشترط ذلك⁽¹⁾.

بينما يجوز للحكومة نقل المخصصات من بند إنفاق إلى بند إنفاق آخر داخل الباب نفسه، بشرط أن يكون ذلك وفقاً لما هو محدد في مواد قانون الموازنة العامة السنوي، التي تحكم عملية نقل المخصصات بين البنود الفرعية للمخصصات، وذلك وفق ما نصت عليه المادة (50) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998: "لا يكون للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الحق في إعادة تخصيص مخصصات الموازنة من بند إنفاق إلى بند آخر في موازنتها إلا بالتقيد الصارم بالتشريعات المرعية التي تحكم إعادة التخصيص بين البنود الفرعية للمخصصات وباعتماد السلطة المخولة بالسماح بإعادة التخصيص كما حددتها التشريعات المرعية". كما أكدت ذلك أيضاً المادة (54) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005: "لا يكون للوزارات والمؤسسات العامة الحق في إعادة تخصيص مخصصات الموازنة من بند إنفاق إلى بند إنفاق آخر في موازنتها المعتمدة إلا إذا كانت وفقاً لما هو محدد في مواد قانون الموازنة العامة السنوي التي تحكم إعادة التخصيص بين البنود الفرعية للمخصصات".

ومن النصوص التي تحكم نقل المخصصات داخل الباب نفسه، والتي يرد ذكرها في قانون الموازنة العامة السنوي للسلطة الوطنية غالباً⁽²⁾:

أ- يجوز نقل المخصصات من مواد النفقات الجارية إلى مواد النفقات الرأسمالية في الفصل ذاته بقرار من وزير المالية.

(1) بعض الدساتير تشترط أن تكون موافقة السلطة التشريعية على نقل المخصصات بين أبواب الموازنة في صورة قانون، فمثلاً الدستور المصري الحالي لسنة 2014 نص في المادة (124) على أن: "... وتجب موافقة المجلس (مجلس النواب) على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديرها، وتصدر الموافقة بقانون". وكذلك الدستور الأردني المعدل لسنة 2011 نص في المادة (4/112) على أن: "لا يجوز نقل أي مبلغ في قسم النفقات من الموازنة العامة من فصل إلى آخر إلا بقانون"
(2) راجع مثلاً قوانين الموازنة العامة للسنة المالية 2009-2015، منشورة على موقع المقتفي.

ب- لا يجوز نقل المخصصات من الرواتب والأجور والعلاوات الواردة في النفقات الجارية لأي مجموعة أخرى أو العكس باستثناء المساهمات الاجتماعية من النفقات التحويلية.

ت- يجوز نقل المخصصات من مادة إلى مادة أخرى في الفصل ذاته بموافقة وزير المالية.

ثالثاً: الالتزام بقانون الموازنة العامة كما أقر من المجلس التشريعي:

يتعين على الحكومة وهي بصدد تنفيذ قانون الموازنة العامة بشقيه الإيرادي والإنفاقي أن تلتزم به كما أقره المجلس التشريعي، فلا يجوز للحكومة الإنفاق خلال السنة المالية بأكثر من المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة، حيث تمثل المخصصات الواردة في قانون الموازنة الحد الأقصى لما يجوز إنفاقه، وهذا ما أشار إليه نص المادة (35) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لسنة 1998 على أن: "يجب أن ينظر إلى المخصصات المقررة في قانون الموازنة العامة، على أنها المبالغ القصوى، ويجب أن لا تتجاوز النفقات الفعلية هذه المخصصات"، بالإضافة إلى ذلك لا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة، كما لا يجوز استخدام هذه المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها، هذا فيما يتعلق بجانب النفقات العامة⁽¹⁾. أما بجانب الإيرادات العامة فتلتزم الحكومة بتحصيل كافة المبالغ المقررة كإيرادات عامة، والا تعرضت للمحاسبة والمساءلة أمام المجلس التشريعي⁽²⁾.

رابعاً: أن يتم تنفيذ قانون الموازنة العامة خلال السنة المالية:

يبدأ التنفيذ الفعلي لقانون الموازنة العامة ابتداء من 1/1 وحتى نهاية السنة المالية والمخصصات التي لا يتم صرفها خلال هذه الفترة تلغى بقوة القانون، وذلك وفق ما قضت به المادة (53) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998: "تلغى المخصصات غير المستخدمة والأرصدة النقدية في حسابات الوزارات والمؤسسات العامة في الحادي والثلاثين من كانون أول (ديسمبر) من السنة المالية ويدرج أي التزام غير مدفوع ضمن موازنة العام القادم وله الأولوية".

أما بالنسبة للإيرادات العامة التي يتم تحصيلها بعد هذه الفترة تحسب كمتحصلات للسنة المالية الجديدة، وذلك وفقاً لنص المادة (54) من القانون سالف الذكر: " تحسب الإيرادات المتحققة بعد الحادي والثلاثين من كانون أول (ديسمبر) كمتحصلات للسنة المالية الجديدة".

(1) المادة (44) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) حشيش، عادل أحمد، مرجع سابق، ص 306.

المطلب الثاني

تحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة

لما كانت الموازنة العامة تتضمن الإيرادات العامة والنفقات العامة، لذلك فإن تنفيذها يتناول نوعين من العمليات هي: تحصيل الإيرادات العامة التي أجاز تحصيلها، وصرف النفقات العامة التي اعتمد صرفها.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:-

الفرع الأول

صرف النفقات العامة

بعد صدور قانون الموازنة العامة تعلم وزارة المالية كل الوزارات والمؤسسات العامة بمخصصاتها المعتمدة، وعلى كل الوزارات والمؤسسات العامة إبلاغ وحدات الإنفاق التابعة لها بما خصص لها طبقاً لقانون الموازنة العامة، وتكون وحدات الإنفاق مسئولة عن تنفيذ الموازنة حسب المخصصات المعتمدة لها⁽¹⁾.

ويقتضي الحديث عن صرف النفقات العامة، بيان إجراءات صرفها، والقواعد التي تحكم صرفها، وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: إجراءات صرف النفقات العامة

يخضع صرف النفقات العامة لمجموعة من الإجراءات الهدف منها، الحفاظ على أموال الدولة، ومنع أية إساءة في استخدامها، وتبدأ هذه الإجراءات بالارتباط بالنفقة، ثم تحديدها والأمر بصرفها، وأخيراً صرفها إلى مستحقيها، وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:

أ- الارتباط بالنفقة العامة

ينشأ الارتباط بالنفقة العامة نتيجة قيام الدوائر الحكومية بأي عمل من شأنه أن يربط ديةً في ذمة الدولة، كقيام الحكومة بتعيين بعض الموظفين، أو استئجار مبنى، أو التعاقد مع آخرين على توريد بعض السلع، أو دفع التعويضات... إلخ⁽²⁾.

(1) المادة (48) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(2) عوض الله، زينب، مرجع سابق، ص 294.

ولم يعرف المشرع الفلسطيني الارتباط بالنفقة ولا يعد هذا عيب تشريعي، ذلك أن وضع التعريفات من مهمة الفقه والقضاء كأصل عام، وقد عرف بعض الفقه الارتباط بالنفقة بأنه: "الواقعة التي تولد التزامًا في ذمة الدولة لشخص ما"⁽¹⁾.

ويشترط لصحة الارتباط بالنفقة العامة توافر شرطين، نذكرها على النحو الآتي⁽²⁾:

الشرط الأول: توافر المخصصات اللازمة للارتباط بالنفقة العامة في قانون الموازنة العامة السنوي، حيث لا تستطيع الإدارة من الناحية المنطقية أن تقوم بالارتباط بأية نفقة وأن تصبح ملتزمة بالتزامات مالية إلا إذا كان هناك اعتماد مالي يغطي هذه الالتزامات وهو محض تطبيق للمبدأ العام الذي يتضمن عدم إمكان التزام الإدارة بنفقة مالية إذا هي لم تستند على اعتماد مالي محدد، وعليه فالإدارة ملزمة بمراعاة حدود الاعتمادات المالية المقررة لها في قانون الموازنة العامة⁽³⁾. وهذا ما أكدته المادة(44) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة 1998 والتي تنص على: "لا يجوز الصرف على أي نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها".

وفي حال تم الارتباط بنفقة عامة دون وجود مخصصات في قانون الموازنة لهذا الارتباط، أو تم تجاوز المخصصات، يذهب الفقه المالي والإداري إلى صحة الارتباط بالنفقة العامة، وذلك لصعوبة علم المتعاقد مع الإدارة بوجود هذا الاعتماد من عدمه؛ نظرًا لتعلق الأمر بأمور داخلية لدى الإدارة، فضلًا عن أن تطلب علم المتعاقد بذلك قد يؤدي إلى تأخر إبرام الإدارة لعقودها، مما يؤثر سلبًا على انتظام سير المرافق العامة، فمثلًا العقود التي تقوم الإدارة بإبرامها على الرغم من تخلف الاعتماد المالي أو تجاوزه، تعتبر صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية في علاقة الإدارة مع علاقة المتعاقد معها، إذ أن وجود هذا الاعتماد من عدمه أمر لا يتصل بشروط صحة هذا العقد أو نفاذه⁽⁴⁾.

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر ذلك بقولها " فالثابت في فقه القانون الإداري أن العقد الذي تبرمه الإدارة مع الغير - كعقد الأشغال العامة أو التوريد مثلًا - ينعقد صحيحًا وينتج آثاره حتى ولو لم يكن البرلمان قد اعتمد المال اللازم لهذه الأشغال أو حتى لو

(1) الخطيب، خالد شحادة، وشامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص113.

(2) حول هذه الشروط راجع: العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص553؛ والعموري، محمد، مرجع سابق ص279.

(3) غانم، هاني عبد الرحمن، المالية العامة، مرجع سابق، ص216.

(4) غانم، هاني عبد الرحمن، النظام القانوني لعقد التوريد، مرجع سابق، ص248-252.

جاوزت الإدارة حدود هذا الاعتماد أو لو خالفت الغرض المقصود منه أو لو فات الوقت المحدد لاستخدامه، فمثل هذه المخالفات - لو وجدت من جانب الإدارة - لا تمس صحة العقد ولا نفاذه وإنما قد تستوجب المسؤولية السياسية، وعلّة ذلك ظاهرة، وهى أن هذه العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع الغير هي روابط فردية ذاتية وليست تنظيمية عامة، ويجب من ناحية حماية هذا الغير، ومن ناحية أخرى عدم زعزعة الثقة في الإدارة، فليس في مقدور الفرد الذي يتعاقد معها أن يعرف مقدّمًا ما إذا كان قد صدر اعتماد أو لم يصدر، وما إذا كان يسمح بإبرام العقد أو لا يسمح وما إذا كان العقد في حدود الغرض المخصص له الاعتماد أو ليس في حدود هذا الغرض، فكل ذلك من الدقائق التي يتعذر على الفرد العادي بل الحريص التعرف عليها ولو جاز جعل صحة العقود الإدارية أو نفاذها رهناً بذلك لما جازف أحد بالتعاقد مع الإدارة، ولتعطل سير المرافق العامة⁽¹⁾.

الشرط الثاني: أن يصدر الارتباط بالنفقة من الجهة الإدارية المختصة، أي أن يتولى إجراء هذا الارتباط الموظف المختص بذلك، وفي فلسطين فإن المختص بالارتباط بالنفقة هو الوزير المختص أو من ينوب عنه، وذلك وفق نص المادة(43) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة 1998: " للوزير المختص صلاحية الإنفاق من مخصصات وزارته المرصودة في قانون الموازنة العامة وفق ما جاء في المادة (42) أعلاه وله تفويض هذه الصلاحيات خطياً لأي موظف رئيس في وزارته على أن يبلغ وزير المالية بذلك خطياً".

والارتباط بالنفقة الذي يصدر من الجهة الإدارية غير المختصة يعد باطلاً، ولا يرتب التزاماً معيناً في ذمة الدولة، فمثلاً الموظف الذي يعين من قبل من لا يملك صلاحية التعيين لا يستحق الراتب ولو قام بالعمل المسند إليه⁽²⁾.

ب- تصفية النفقة العامة

عرف الفقه تصفية النفقة بأنها: "تحديد المبلغ الواجب دفعه والتأكد من حلول موعد استحقاقه ومن أنه لم يسبق دفعه أو تسويته بواسطة المقاصة"⁽³⁾.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 175 لسنة 1ق - جلسة 1956/2/11، مشار إليه في المرجع السابق، ص251.

(2) العلي، عادل فليح، مرجع سابق، ص553.

(3) خصاونة، جهاد سعيد، مرجع سابق، ص353.

بينما عرف المشرع الفلسطيني تصفية النفقة العامة بأنها: "تجهيز المستند وإعداده للـصرف"⁽¹⁾. ويقصد المشرع بالمستند هنا سند الصرف الذي يتم بموجبه صرف النفقة إلى مستحقها.

ويتعين على الموظف المالي الذي يقوم بتصفية النفقة (إعداد سند صرف النفقة) أن يتأكد من توافر المخصصات، ومن قيام مستحق النفقة بتنفيذ الالتزامات التي تعهد بها للدولة⁽²⁾.

وتختلف شروط تصفية النفقة حسب النفقة المراد الارتباط بها، فمثلاً يشترط لتصفية النفقة المتعلقة بمشتريات السلع التشغيلية، وجود قرار الشراء صادراً عن الجهة المختصة وفقاً لقانون اللوازم العامة، اتفاقية الشراء، أمر التوريد، محضر ضبط استلام صادر عن الجهة المخولة بالاستلام وفقاً لقانون اللوازم العامة، سند الإدخال، فاتورة المورد، الكفالات المنصوص عليها في قانون اللوازم العامة، شهادة خصم مصدر صادرة عن دائرة ضريبة الدخل أو خصم النسبة المحددة استناداً لقانون ضريبة الدخل، استيفاء طوابع الواردات وفقاً لقانون رسوم طوابع الواردات⁽³⁾.

ت- الأمر بصرف النفقة

هو قرار يصدر من الجهة الإدارية بالأمر بصرف مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الإدارة والتي سبق تحديدها⁽⁴⁾.

ويصدر أمر الصرف من الوزير المختص أو من يفوضه، وذلك استناداً لنص المادة (43) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998: "لوزير المختص صلاحية الإنفاق من مخصصات وزارته المرصودة في قانون الموازنة العامة وفق ما جاء في المادة (42) أعلاه وله تفويض هذه الصلاحيات خطياً لأي موظف رئيس في وزارته على أن يبلغ وزير المالية بذلك خطياً".

تجدر الإشارة أنه بعد إصدار أمر الصرف يتم إحالته إلى المراقب الداخلي ليقوم بتدقيق جميع محتويات ومعرزات سند الصرف، ومدى موافقته للقوانين والأنظمة المالية، وفي حالة اكتشاف المراقب الداخلي لوجود خطأ في سند الصرف، يقوم بإرجاعه إلى مدير عام الشؤون المالية أو من يفوضه إذا كان الخطأ في العمليات الحسابية، أو إلى المفوض بالإنفاق إذا كان

(1) راجع المادة (1) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(2) راجع المادة (2/84) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(3) راجع المادة (68) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(4) الخطيب، خالد شحادة، وشامية، أحمد زهير، مرجع سابق، ص 115.

الخطأ في الاسم أو القيمة أو لمخالفته للقوانين والأنظمة المالية، أما في حالة اعتماد المراقب الداخلي لسند الصرف، يقوم بتوقيعه وكتابة اسمه الكامل وختم السند وكافة مرفقاته بخاتم (دقق)، ويحيل سند الصرف إلى أمين الصندوق ليقوم بصرفه ودفعه إلى مستحقيه⁽¹⁾.

ث- صرف النفقة

عرف المشرع الفلسطيني صرف النفقة في المادة(1) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 بأنه: "الدفع النقدي للنفقات"⁽²⁾.

ويقوم بصرف النفقة أمناء الصناديق والمحاسبون، وعليهم قبل صرف أي نفقة التحقق من، توفر مخصص مالي في رصيد الأوامر المالية الصادرة، وإرفاق المستندات التي تعزز صرفها، وصحة احتسابها، وعدم مخالفتها للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها، واعتمادها من المراقب الداخلي⁽³⁾.

ووفقاً للمادة(85) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005 يتم صرف النفقة إلى مستحقيها بعد ثبوت الاستحقاق بموجب شيك، أو حوالة بنكية، أو اعتماد مستندي، كما يجوز التسديد بأوراق النقد للدفعات التي لا تزيد قيمتها عن 500 شيكل.

ثانياً: قواعد صرف النفقات

يحكم صرف المخصصات الواردة في قانون الموازنة، مجموعة من القواعد، نذكرها على النحو الآتي:

أ- يتم صرف المخصصات بناء على أوامر مالية عامة أو خاصة وبموجب حوالات مالية يصدرها وزير المالية، وذلك وفق ما نصت به المادة(42) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة1998: "يتم إنفاق المخصصات المرصودة في قانون الموازنة العامة بناءً على أوامر مالية عامة أو خاصة وبموجب حوالات مالية يصدرها الوزير"⁽⁴⁾.

وقد عرف المشرع الأمر المالي بأنه عبارة عن: "إذن الإنفاق الصادر عن وزير المالية لكل دائرة بالمبالغ المصرح بإنفاقها من أصل المخصصات المرصودة لها في قانون الموازنة

(1) المادة(7,8,9/84) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(2) المادة(1) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(3) المادة(55) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(4) عدلت هذه المادة بموجب المادة(7) بقرار بقانون رقم(3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية لسنة 1998.

العامة"، كما عرف الحوالة المالية بأنها: "التمويل النقدي الذي ينفذه الوزير بموجب الأوامر المالية الصادرة عنه"⁽¹⁾.

تجدر الإشارة أنه بعد تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية بموجب قرار بقانون رقم(3) لسنة 2008 أصبح صرف المخصصات يتم بناء على أوامر مالية عامة أو خاصة يصدرها وزير المالية وينفذها المحاسب العام بموجب حوالات مالية⁽²⁾.

ب- المخصصات الواردة في قانون الموازنة تمثل الحد الأقصى لما يجوز إنفاقه، وذلك وفق ما نصت عليه المادة(35) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة 1998: "يجب أن ينظر إلى المخصصات المقررة في قانون الموازنة العامة، على أنها المبالغ القصوى ويجب أن لا تتجاوز النفقات الفعلية هذه المخصصات".

تجدر الإشارة أن المشرع الفلسطيني أوجب اعتماد مبلغ احتياطي مناسب في قانون الموازنة العامة السنوي يوضع تحت تصرف مجلس الوزراء لمواجهة متطلبات التمويل غير المتوقعة والطارئة خلال السنة المالية³. وفي حالة عدم كفاية المبلغ الاحتياطي في مواجهة متطلبات التمويل غير المتوقعة والطارئة، ففي هذه الحالة يجب على الحكومة أن تلجأ إلى فتح مخصصات إضافية يتم إعدادها كملحق لقانون الموازنة، يعرض على المجلس التشريعي للمصادقة عليه وإصدار القانون به، وذلك وفق ما نصت عليه المادة(36) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة 1998: "إذا لزم أي تعديل على بنود قانون الموازنة العامة أو إضافة بنود يترتب عليهما إضافة مخصصات جديدة يجب إعدادها كملحق موازنة وتقديم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدار القانون بها".

كما تجدر الإشارة أن وجود المخصصات اللازمة للإنفاق في قانون الموازنة العامة، لا يلزم الحكومة بإنفاق جميع هذه المخصصات، وإنما يلزم الحكومة بأن يكون الإنفاق في حدود هذه المخصصات وفي الغاية التي اعتمدت من أجلها، وتستطيع الحكومة دائماً عدم إنفاق هذه المخصصات كلها أو بعضها، إذا لم تدع إلى ذلك حاجة، وذلك أن المخصصات مجرد ترخيص للنفقات العامة⁽⁴⁾.

(1) راجع المادة(1) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(2) المادة(7) من القرار بقانون رقم(3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة 1998.

³ راجع المادة(37) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم(7) لسنة 1998.

(4) عوض الله، زينب، مرجع سابق، ص295.

الفرع الثاني

تحصيل الإيرادات العامة

يتم تحصيل الإيرادات العامة من قبل الوحدات الحكومية الإدارية المختصة بذلك قانوناً فالرسوم تحصلها الجهات التي تقدم الخدمة، فمثلاً رسوم المحاكم تحصلها المحاكم، ورسوم البرق والبريد تحصلها وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، ورسوم تسجيل الشركات تحصلها وزارة الاقتصاد الوطني، أما الضريبة فتختص وزارة المالية بتحصيلها من خلال إدارتها، فتقوم دائرة ضريبة الدخل بجباية الضريبة على الدخل، ودائرة الجمارك والمكوس بتحصيل ضريبة الجمارك والقيمة المضافة.

ويخضع تحصيل الإيرادات العامة وجبايتها لمجموعة من القواعد والمبادئ، نذكر أهمها على النحو الآتي:

أولاً: الإيرادات العامة تدخل الخزينة العامة بصفة نهائية، وبالتالي لا يحق المطالبة برد الإيرادات المحصلة طالما تم التحصيل في حدود القانون، إلا إذا كان التشريع يجيز ردها فمثلاً قانون ضريبة الدخل لسنة 2004 أجاز في المادة (36) منه للمكلف في حالة ما إذا دفع مبلغ أكثر من المقدار المستحق عليه أن يطالب باسترداد المبلغ الزائد، أو إذا استوفيت بطريق الخطأ، أو إذا استوفيت دون وجه حق، ويتم رد الإيرادات في هذه الحالات بموجب أمر دفع مرفقاً معه معززات قبضها⁽¹⁾.

ثانياً: يجب أن تورد جميع الإيرادات العامة لحساب الخزينة العامة، وذلك وفق ما قضت به المادة (11) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998: "تنشئ وتحفظ الوزارة بصندوق موحد للسلطة الوطنية يسمى "حساب الخزينة العام" تتدفق إليه كل الإيرادات والقروض والمنح والمتحصلات الأخرى للسلطة الوطنية، وتتدفق منه كل مدفوعات السلطة الوطنية ما عدا ما ذكر في المادة (17)"⁽²⁾.

يتبين من هذا النص أن الأصل أن يتم توريد جميع الإيرادات التي تحصل عليها السلطة الوطنية إلى حساب الخزينة العامة، ومع ذلك أجاز المشرع في حالة وجود استثناء خاص بقانون أو باتفاقية دولية أو بعقد قانوني، إنشاء حساب خاص تورد إليه الإيرادات التي يتم

(1) راجع المادة (48) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

(2) يقصد بحساب الخزينة العام: الحساب المركزي الذي تديره وزارة المالية وتودع فيه جميع الإيرادات وتصرف منه جميع المدفوعات المتعلقة بالسلطة الوطنية. راجع المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

الحصول عليها بموجب هذا الاستثناء، وذلك وفق ما جاء في المادة (17) من القانون السالف الذكر: "ما لم يكن هناك استثناء خاص بقانون أو باتفاقية دولية أو بعقد قانوني فإن كل إيرادات السلطة الوطنية تحول بالكامل وفوراً إلى الصندوق الموحد، ويمكن إنشاء صناديق خاصة عندما يتطلب القانون أو الاتفاقيات الدولية أو العقود القانونية ذلك، ويجب أن تحفظ كل الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الخزينة العام وفقاً لأحكام القانون".

ثالثاً: يتم تحصيل الإيرادات كأصل عام نقداً، ومع ذلك أجاز القانون تحصيل الإيرادات بواسطة الشيكات، ولكن بشروط أهمها، أن يكون مسحوباً على أحد البنوك المرخصة من حساب المكلف (الساحب)، وأن يكون محرراً لأمر الدائرة المستلمة للشيك، وأن يكون مستحق الأداء بتاريخ إصداره. كما أجاز المشرع تحصيل الإيرادات بموجب حوالات بنكية بين الدائرة، وفي الحالات الاستثنائية التي يتم الاتفاق بخصوصها بين الجهة المعنية ووزارة المالية على أن يتم التحصيل بموجب حوالات بنكية⁽¹⁾.

رابعاً: يجب مراعاة مواعيد التحصيل وطريقة التحصيل في الأحوال التي تنص عليها القوانين المختلفة، وذلك أن حق الحكومة في تحصيل الإيرادات العامة ينشأ أصلاً من القوانين المالية السارية المفعول، فضلاً عن قانون الموازنة العامة. ولذلك أوجب المشرع على الموظف المالي الذي يتولى تحصيل الإيرادات اتباع الإجراءات المنصوص عليها في التشريعات المرعية لغايات تحقق الإيرادات ومتابعة تحصيلها في مواعيدها⁽²⁾.

(1) راجع المادة (37) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.
(2) راجع المادة (24) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

المبحث الثاني

الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

تتبع أهمية الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة من أهمية الموازنة ذاتها، ذلك أنها عصب الحياة بالنسبة لكيونة الدولة، وهي الوسيلة العملية في إدارة دفة الحكم وتنفيذ السياسات المالية في المرافق العامة، وهي أيضاً الوسيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، لذلك كان لابد من إحاطة تنفيذ قانون الموازنة بسياج متين من الرقابة تكفل تنفيذه على الوجه والصورة التي أقره بها البرلمان، بصرف النظر عن نوع هذه الرقابة.

وبناء على ما سبق، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، على النحو التالي:-

المطلب الأول: مفهوم الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة وأهدافها

المطلب الثاني: أنواع الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

المطلب الأول

مفهوم الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة وأهدافها

سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتحدث في الفرع الأول عن مفهوم الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة، بينما نخصص الفرع الثاني للحديث عن أهدافها، وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

مفهوم الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة

تعددت وتتنوع التعاريف التي ساقها الفقه حول تعريف الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة، إلا أن هذه التعاريف تدور حول مضمون وجوه واحد⁽¹⁾. ومن هذه التعاريف:-
عرف بعض الفقه الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة بأنها: "عملية يقصد منها التأكد من أن الموازنة العامة قد تم تنفيذها حسبما هو مقرر لها وتتضمن قياس النتائج ومقارنتها بالأهداف وتحديد الانحرافات وتحليل أسبابها ووضع الحلول المناسبة لها"⁽²⁾.

(1) تأتي الرقابة في اللغة بمعانٍ متعددةٍ منها: المحافظة والانتظار، ومن ذلك ما جاء في الحديث: ارقبوا محمداً في أهل بيته أي حفظوه فيهم، وكذلك تأتي بمعنى الحراسة. راجع: ابن منظور، المجلد السادس، مرجع سابق ص199.

(2) عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص147

وعرفها البعض الآخر من الفقه بأنها: "عملية المحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وذلك عن طريق التحقق من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة"⁽¹⁾.

في حين عرفها آخرون بأنها: "مجموعة الأعمال المتعلقة بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والكشف عن مدى سلامة تنفيذ الموازنة ودقة أرقامها التقديرية والنجاح في تحقيق أهدافها والتأكد من أن السياسة المرسومة للاعتمادات التي سبق اعتمادها وإقرارها قد تحقق فعلاً من خلال استخدامها في الأغراض التي خصصت لها"⁽²⁾.

ومن جانبنا يمكن تعريف الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة بأنها: الرقابة التي تقوم بها أجهزة مختصة بالدولة من خلال مجموعة من الإجراءات والوسائل الممنوحة لها والتي تهدف إلى المحافظة على الأموال العامة وضمان حسن تحصيلها وإنفاقها وفقاً لما أقرته السلطة التشريعية في قانون الموازنة العامة السنوي.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة

تهدف الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة إلى تحقيق العديد من الأهداف، نذكر أهمها على النحو الآتي⁽³⁾:

أ- التحقق من التزام الأجهزة الحكومية بأحكام قانون الموازنة العامة، سواء ما تعلق منها بالإيرادات أو النفقات العامة، حفاظاً على الأموال العامة وحسن استعمالها درءاً للتبذير والاختلاس.

ب- التأكد من أن المخصصات المالية الواردة في قانون الموازنة العامة يتم صرفها في الأغراض المخصصة لها، وأن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ت- التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد تم تحصيلها في أوقاتها المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

(1) بشناق، باسم، الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية، ص7.

(2) الساهي، شوقي عبده، مراقبة الموازنة العامة للدولة، ص27.

(3) لمزيد من التفصيل حول هذه الأهداف راجع: القبيلات، حمدي، الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، ص129؛ والزهاوي، سيروان عدنان، مرجع سابق ص77-78.

ث- التأكد من صحة الحسابات وسلامة المستندات والتصرفات والإجراءات المالية، ومنع حدوث الانحرافات والأخطاء المالية والاختلاسات، وكشف ما يقع منها حالاً، وتحديد مسؤولية المخالفين، وإحالتهم للسلطات الحكومية المختصة.

ج- العمل على ترشيد الإنفاق العام، وتوجيه الأجهزة الحكومية إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية.

ح- التحقق من أن كل جهة حكومية تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والمحاسبية التي تخضع لها، وأنه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح⁽¹⁾.

المطلب الثاني

أنواع الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

تعدد وتتنوع أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بحسب الزاوية التي ينظر منها، فمن حيث الوقت الذي تمارس فيه الرقابة توجد الرقابة السابقة على تنفيذ قانون الموازنة والرقابة اللاحقة على التنفيذ، ومن حيث نوعية الرقابة تقسم إلى رقابة محاسبية ورقابة تقييمية، ومن حيث الأجهزة التي تمارس الرقابة تقسم إلى رقابة إدارية ورقابة تشريعية ورقابة مستقلة⁽²⁾. وسوف نعتمد على المعيار الأخير في الحديث عن أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة نظراً لوضوحه. وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة

تعد الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة العامة بمثابة إنذار مبكر للتعرف على الأخطاء والمخالفات المالية قبل وقوعها⁽³⁾. ويقتضي الحديث عن الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة التطرق بداية إلى مفهومها، ومن ثم بيان الجهة التي تمارسها في فلسطين، وذلك على النحو الآتي:-

(1) الشريف، محمد، الرقابة المالية، ص29.

(2) لمزيد من الفصيل حول هذه المعايير راجع: عصفور، محمد شاكر، مرجع سابق، ص150.

(3) حرب، جهاد، أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، ص9.

أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة العامة

يقصد بالرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة، الرقابة التي تتم داخل الدائرة الحكومية (وزارة أو مؤسسة عامة) من قبل السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بالدائرة بحيث يقوم كل رئيس إداري بمراقبة أعمال مرؤوسيه ومحاسبتهم عن كل تقصير أو إهمال في أعمالهم التي ارتكبت أثناء تنفيذ قانون الموازنة العامة⁽¹⁾.

ومن المسلم به أن الرئيس الإداري يمارس رقابته على أعمال مرؤوسيه دون حاجة لوجود نص قانوني يجيز ذلك⁽²⁾.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بهذا النوع من الرقابة، وهذا ما يستفاد من نص المادة (47) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 إذ جاء فيها: "يعتبر الوزير (وزير المالية) هو المسئول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية، ويعتبر الوزير المختص أو مسئول المؤسسة العامة مسئولاً عن تنفيذ أحكام هذا القانون فيما يتعلق بوزارته أو مؤسسته".

والرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة قد تكون رقابة سابقة على التنفيذ، وقد تكون رقابة لاحقة على التنفيذ، وذلك على النحو الآتي:-

أ- الرقابة السابقة على التنفيذ:

تتمثل في إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، إذ لا يجوز وفقاً لهذه الرقابة لأي وحدة تنفيذية القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة الداخلية المختصة بالرقابة⁽³⁾.

وتهدف هذه الرقابة لعدم السماح بصرف أي مبلغ من الخزينة العامة، إلا إذا كان مطابقاً للقواعد المالية، ومطابقاً للمخصصات الواردة في قانون الموازنة⁽⁴⁾. كما تهدف إلى منع وقوع الأخطاء واكتشافها قبل حدوثها، وإلى أن تأتي التصرفات المالية على أكبر قدر من الدقة والصحة⁽⁵⁾.

(1) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، أصول الإدارة العامة، ص 440.

(2) المرجع السابق، ص 440.

(3) سلمان، مصطفى حسين، المالية العامة، ص 127.

(4) شهاب، مجدي، مرجع سابق، ص 99.

(5) الشريف، محمد، مرجع سابق، ص 36.

ب- الرقابة اللاحقة على التنفيذ

تبدأ بعد قيام الموظف المالي المختص بصرف النفقة أو تحصيل الإيراد، وتأخذ هذه الرقابة شكل التقارير الشهرية أو الفصلية أو السنوية حول سير عمليات الإنفاق العام، وتحصيل الإيرادات في إدارات وأجهزة الدولة المختلفة، ويتم بواسطة هذه الرقابة مطابقة الخطوات التي تقوم بها الدوائر الحكومية مع قانون الموازنة للدولة⁽¹⁾.

وتهدف إلى التحقق من أن التصرف تم وفقاً للأنظمة المالية التي تحكم نطاق التصرف وضمن القواعد المقررة، كما تهدف إلى إظهار نواحي الضعف واكتشاف الأخطاء وإيجاد الحلول المناسبة وتلافي تكرار وقوعها⁽²⁾.

ثانياً: الجهة التي تمارس الرقابة الإدارية على تنفيذ قانون الموازنة في فلسطين

تتولى وزارة المالية المهمة الأساسية في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة باعتبارها الجهة المسؤولة عن نفقات الدولة وإيراداتها، وهذا ما نصت عليه المادة (47/أ) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998 على: "يعتبر الوزير (وزير المالية) هو المسئول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، والتحقق من أنها تقوم بمراعاة أحكام هذا القانون في أعمالها المالية والمحاسبية...".

وتمارس وزارة المالية الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة من خلال الإدارة العامة للرقابة الداخلية المدنية.

وقد أنشئت الإدارة العامة للرقابة الداخلية المدنية عام 2004، حيث تم فصل مديرية الرقابة والتدقيق، لتصبح الإدارة العامة للرقابة الداخلية المدنية منفصلة عن الإدارة العامة للتدقيق الداخلي، وتتكون الإدارة العامة للرقابة الداخلية المدنية من ستة وثلاثين دائرة مهمة كل دائرة تدقيق المستندات المالية للنفقات قبل الصرف عن طريق المراقب المالي⁽³⁾.

وقد منح القانون وزير المالية صلاحية تعيين مراقبين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة التابعة للسلطة الوطنية مهمتهم تدقيق المستندات المالية للنفقات العامة قبل الصرف وذلك وفق ما قضت به المادة (49) من قانون تنظيم الموازنة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998: "الوزير أن يعين مدققين ماليين في الوزارات والمؤسسات العامة وذلك لتقديم المشورة لها

(1) شهاب، مجدي، مرجع سابق، ص 99.

(2) الشريف، محمد، مرجع سابق، ص 37.

(3) موقع وزارة المالية غزة، تاريخ الاطلاع (2015/11/25): (<http://www.mof.gov.ps>).

ولمراقبة تنفيذ الموازنة العامة والالتزام بالمعايير والقواعد المالية، وفي حالة اختلاف الرأي بين المدقق والمدير المالي لأي من الوزارات والمؤسسات العامة يعرض الأمر على الوزير لاتخاذ القرار".

ويقصد بالمراقب المالي: "الموظف المختص في كل دائرة عن الرقابة على عمليات الصرف لغايات ضمان تنفيذها وقيدها وفقاً لأحكام القانون والنظام وكذلك اعتماد قيود الإيرادات المقبوضة ويتبع إدارياً وفنياً للمحاسب العام"⁽¹⁾.

ولضمان حسن عمل الإدارة العامة للرقابة الداخلية، اعتبر المشرع في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية جميع المدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين للوزارة من الناحية الفنية⁽²⁾.

وقد أنط المشرع بالإدارة العام للرقابة الداخلية من خلال المراقبين الماليين في الدوائر الحكومية العديد من الاختصاصات نذكرها، على النحو الآتي⁽³⁾:

أ- رقابة مقبوضات وإيرادات الدوائر للتأكد من قيمها الصحيحة، وجبايتها في المواعيد المحددة وإيداعها في حسابات الجباية الفرعية.

ب- التأكد من صحة تقارير الإيرادات الشهرية قبل رفعها إلى الجهات المختصة في الوزارة.

ت- الرقابة على نفقات الدوائر، سواء الممولة من الموازنة العامة أو من المنح.

ث- التأكد من صحة تقارير الإنفاق الشهرية قبل رفعها إلى الجهات المختصة في الوزارة.

ج- رقابة المطابقات (التسويات) البنكية لحسابات الإيرادات والنفقات والمنح.

ح- المشاركة في تقييم المنح والمساعدات العينية لأغراض الإدخال في العهدة.

خ- التأكد من دقة وسلامة سجلات العهدة الثابتة.

د- الفحص الفجائي للصناديق والعهدة والموجودات الثابتة في الدوائر.

ذ- المشاركة في لجان الجرد والإتلاف.

ر- التنسيق مع الدوائر المالية في مراكز المسؤولية لمتابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية

(1) المادة (1) من النظام المالي المعدل لسنة 2010 مشار إليه في زعرور، محمود، الرقابة المالية المدنية، ص2.

(2) المادة (47/ج) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

(3) المادة (146) من النظام المالي الخاص بالوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

والإدارية والإجابة على استفساراته.

ز- إبداء النصح والمشورة لمراكز المسؤولية إذا طلب منهم ذلك.

إلى جانب الإدارة العامة للرقابة الداخلية المدنية توجد الإدارة العامة للرقابة المالية العسكرية تقوم بالرقابة والتدقيق على نفقات وإيرادات ورواتب الشق العسكري في السلطة الوطنية الفلسطينية "وزارة الداخلية والأمن الوطني"، وهي تنقسم إلى أربعة دوائر رئيسية هي: "دائرة الرقابة على النفقات، دائرة الرقابة على الإيرادات، دائرة الرقابة على الرواتب، دائرة الرقابة والتفتيش الخارجي"⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة

لا يقتصر دور السلطة التشريعية على مجرد إقرار مشروع قانون الموازنة، وإنما يتعدى ذلك إلى الرقابة على تنفيذه، للتأكد من مدى التزام الحكومة بقانون الموازنة العامة، وهي بصدد تحصيل الإيرادات العامة، وصرف المخصصات الواردة فيه⁽²⁾. ويقتضي الحديث عن الرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة بيان مفهومها، والجهة التي تمارسها في فلسطين، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: مفهوم الرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة

عرف بعض الفقه الرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة العامة بأنها: "الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة للدولة وبحدود الإجازة البرلمانية للموازنة"⁽³⁾.

وتختلف الرقابة التشريعية في قوتها ومداهها من دولة لأخرى، تبعاً للنظام السياسي السائد في الدولة، حيث تتسع وتكون قوية في النظام البرلماني على عكس النظام الرئاسي ويرجع السبب في ذلك إلى أن النظام البرلماني يقوم على أساس مسؤولية الحكومة التضامنية والفردية أمام البرلمان⁽⁴⁾.

وتظهر أهمية الرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة العامة، في كونها تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن إخضاع تنفيذ قانون الموازنة لرقابة السلطة التشريعية

(1) موقع وزارة المالية، تاريخ الاطلاع (2015/11/25)

(2) ضاهر، عدنان محسن، مرجع سابق، ص 164.

³ رسن، ذو الفقار علي، ومحمد ثامر مهدي، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، ص 40.

(4) السناري، محمد، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، ص 103.

يجعل الحكومة حريصة كل الحرص على الالتزام بقانون الموازنة كما أقر من السلطة التشريعية؛ حتى لا تكون عرضة للمساءلة والمحاسبة أمام السلطة التشريعية، فالسلطة توقف السلطة⁽¹⁾.

ورقابة السلطة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة العامة، قد تكون رقابة سابقة لهذا التنفيذ، أو معاصرة له، أو لاحقة عليه، وذلك على النحو الآتي⁽²⁾:

أ- رقابة السلطة التشريعية السابقة على التنفيذ: تتحقق عندما تقوم الحكومة بعرض مشروع قانون الموازنة على السلطة التشريعية لإقراره، إذ تعقد جلسات لمناقشة ما جاء في هذا المشروع قبل إقراره.

ب- رقابة السلطة التشريعية المعاصرة للتنفيذ: تكون عند طلب الحكومة نقل المخصصات من باب إلى آخر، أو عند طلب فتح اعتمادات إضافية، إذ يطلب من تلك الجهة تقديم المبررات لتلك الطلبات، وبذلك يفسح المجال أمام السلطة التشريعية للاطلاع على تنفيذ قانون الموازنة العامة، ومناقشة كيفية تنفيذها من قبل الجهات الحكومية. وتمارس السلطة التشريعية هذه الرقابة من خلال الوسائل التي تمنحها الدساتير لها في هذه المجال.

ت- رقابة السلطة التشريعية اللاحقة على التنفيذ: وتمارسها السلطة التشريعية عند مناقشة الحساب الختامي لقانون الموازنة العامة والموافقة عليه⁽³⁾.

تجدر الإشارة أن رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة تقتصر فقط على الناحية السياسية، فلا يجوز لها أن تقرر بنفسها توقيع جزاء مباشر على جهة الإدارة نتيجة تصرفها غير المشروع، كما لا تملك بنفسها تصحيح الانحرافات والأخطاء، فالجزء الذي تستطيع توقيعه على الوزير أو الحكومة، يتمثل في المساءلة السياسية والتي تصل في أقصى مدى لها إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء⁽⁴⁾.

(1) أبو يونس، محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ص7.

(2) عصفور، محمد شاکر، مرجع سابق، ص111.

(3) المادة(62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليه بأبأياً بآباً".

(4) شيجا، إبراهيم عبد العزيز، مرجع سابق، ص431.

ثانياً: الجهة التي تمارس الرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة في فلسطين

يمارس المجلس التشريعي الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، ويستمد حقه في هذه الرقابة من نص الفقرة الثانية من المادة(47) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على: " بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يتولى المجلس التشريعي مهامه التشريعية والرقابية على الوجه المبين في نظامه الداخلي".

وتمكيناً للمجلس التشريعي من ممارسة رقابته على تنفيذ قانون الموازنة، لضمان تنفيذه على الوجه والصورة التي أقره بها، فقد أتاح المشرع لأعضاء المجلس التشريعي وسائل عدة يمكنهم استعمالها في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، ويمكن حصر هذه الوسائل بالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق البرلماني. وسوف نستعرض هذه الوسائل من خلال بيان مفهومها وشروطها وإجراءاتها دون الدخول في تفاصيل ذلك، على النحو الآتي:

أولاً: السؤال

تعد الأسئلة البرلمانية من الوسائل الرقابية المهمة التي تمكن أعضاء المجلس التشريعي من التحري عن حقائق معينة واستجلاء الأمور والتصرفات التي تصدر عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ولقد أقر القانون الأساسي حق أعضاء المجلس التشريعي في توجيه الأسئلة إلى الوزراء في أي أمر من الأمور العامة، ومنها بطبيعة الحال الأمور المتعلقة بالأموال العامة، وبالموازنة العامة حيث تنص الفقرة(3) من المادة(56) منه على: "لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم...".

ويقصد بالسؤال حسب النظام الداخلي للمجلس التشريعي بأنه: حق عضو المجلس التشريعي في الاستفهام أو الاستفسار عن أمر يجله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة علم بها ومعرفة الإجراءات التي اتخذت أو قد تتخذ في أمر من الأمور⁽²⁾.

وقد بين النظام الداخلي للمجلس التشريعي آلية وإجراءات تقديم الأسئلة إلى الوزراء على النحو الآتي⁽³⁾:

أ- يقدم عضو المجلس التشريعي السؤال كتابة لرئيس المجلس التشريعي، الذي يقوم بإبلاغه إلى الوزير المختص ويدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة على أن يكون قد انقضى أسبوع

(1) كنعان، نواف، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة، ص768.

(2) راجع المادة(1/75) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(3) راجع المواد(76، 77، 78) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

على الأقل من تاريخ إبلاغه للوزير، ويخصص المجلس في أول الجلسة نصف ساعة للأسئلة إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك.

تجدر الإشارة أن المشرع اشترط في السؤال الذي يتقدم به عضو المجلس أن يكون واضحًا ومحددًا للأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق⁽¹⁾.

ب- يرد الوزير على الأسئلة الموجهة إليه والمدرجة في جدول الأعمال، وله أن يطلب تأجيل الإجابة لجلسة أخرى يحددها المجلس التشريعي، وفي حالة الاستعجال يحق للوزير أن يطلب الإجابة عن سؤال وجه إليه في أول جلسة بعد إبلاغه ولو لم يدرج في جدول أعمالها، ويخطر الوزير رئيس المجلس التشريعي بذلك ويؤثر بها في محضر الجلسة.

ت- لعضو المجلس التشريعي الذي وجه السؤال أن يستوضح الوزير وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة. وذلك أن السؤال يقيم علاقة مباشرة بين السائل والمسئول، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الوزير إذا لم يقتنع به، وإذا وجد أن الرد به نقصًا أو غموضًا⁽²⁾.

وفيما يتعلق باستعمال هذه الوسيلة في الرقابة على تنفيذ الموازنة في الواقع البرلماني نجد استخدامًا مميزًا لها في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، فقد وجهت العديد من الأسئلة إلى وزراء المالية بشأن الموازنة العامة، ومن الأمثلة على ذلك السؤال رقم 9/1/83 الذي تقدم به النائب فخري تركمان لوزير المالية سلام فياض حول التأخير في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2005 في الجلسة البرلمانية المنعقدة بتاريخ 2005/1/3⁽³⁾.

ثانيًا: الاستجواب

يعد الاستجواب من أخطر الوسائل الرقابية التي يمتلكها أعضاء المجلس التشريعي وذلك أنه يتضمن اتهام الحكومة أو أحد وزرائها، ويقصد منه النقد والتجريح للسياسية التي تتبعها الحكومة أو أحد وزرائها⁽⁴⁾. وقد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو الوزير، وهذا ما نصت عليه المادة (1/77) من القانون الأساسي المعدل: "يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي

(1) راجع المادة (2/76) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(2) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 475.

(3) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد التاسعة

(مارس 2004 - مارس 2005)، ص 53.

(4) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 778.

التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه".

وقد بين النظام الداخلي للمجلس التشريعي الإجراءات الواجب مراعاتها بشأن ممارسة الاستجواب كوسيلة رقابية، على النحو الآتي⁽¹⁾:

أ- يقدم عضو المجلس التشريعي الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس التشريعي الذي يحدد موعدًا لتلاوته على أن تراعى السرعة الممكنة في طرحه للنقاش، ويحدد الموعد بعد سماع رد الوزير، ولا يجوز إطالة المناقشة لأكثر من عشرة أيام.

ب- لكل عضو من أعضاء المجلس أن يطلب من الوزير المختص اطلاعه على بيانات أو أوراق تتعلق بالاستجواب المعروض على المجلس التشريعي، ويقدم هذا الطلب كتابةً إلى رئاسة المجلس التشريعي.

ت- يشرح المستجوب موضوع استجوابه، وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة، وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه، وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن.

ث- يجوز لمقدم الاستجواب سحبه واسترداده فلا ينظر فيه إلا إذا طلب ذلك خمسة أعضاء أو أكثر من أعضاء المجلس.

وفي التطبيق العملي لهذه الوسيلة، لا نجد لها استخدامًا جيدًا في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، فلم يقدم أي استجواب في هذا الشأن في دورات المجلس، سوى استجوابان تقدم بهما المجلس إلى وزير المالية محمد النشاشيبي بتاريخ 1998/1/23، و1999/1/28 لاستجوابه حول الأسباب التي حالت دون تقديم مشروع قانون الموازنة للسنة المالية 1998/1998 عن مواعده القانوني، وقد اكتفى المجلس بتوجيه اللوم إلى وزير المالية بعد استجوابه⁽²⁾.

(1) راجع المادة (80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

(2) المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة، ص48؛ المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة (مارس 1999- مارس 2000)، ص39.

ثالثاً: تشكيل لجان التحقيق البرلمانية

تعد لجان التحقيق البرلماني من الوسائل المهمة التي يستخدمها المجلس التشريعي للرقابة على أعمال الحكومة بشكل عام، إذ يمكن للمجلس التشريعي من خلال هذه اللجان معرفة الحقائق من داخل الجهات الإدارية، والوقوف على جميع المخالفات والتجاوزات التي من الممكن أن تكون الدوائر الحكومية قد ارتكبتها أثناء تنفيذ قانون الموازنة العامة⁽¹⁾.

وقد نصت المادة(58) من القانون الأساسي على هذه الوسيلة إذ جاء فيها : "للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تفصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة".

من الناحية العملية البرلمانية لم يستخدم المجلس التشريعي هذه الوسيلة في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة.

على الرغم من أهمية وفعالية وسائل الرقابة التي منحها المشرع للمجلس التشريعي للممارسة دوره في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، إلا أن المجلس التشريعي لم يرق باستخدام هذه الأدوات بالشكل المطلوب باستثناء السؤال، وذلك على الرغم من تجاهل الحكومة للقواعد والأسس الدستورية فيما يتعلق بتقديم الموازنة في موعدها المحدد، ولعل السبب يرجع في ذلك أن غالبية أعضاء المجلس التشريعي هم أعضاء في الحكومة، سواء كان ذلك في المجلس التشريعي الأول أو في المجلس التشريعي الثاني، وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلباً على استقلالية المجلس في علاقته مع السلطة التنفيذية، وعلى قدرته في استخدام الأدوات الرقابية المتاحة له.

(1) عبد الناصر أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، "الكتاب الأول"، ص159.

الفرع الثالث

الرقابة المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

يقتضي الحديث عن الرقابة المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة العامة التطرق أولاً إلى مفهومها، ومن ثم بيان الجهة التي تمارسها في فلسطين، وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: مفهوم الرقابة المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة العامة

يقصد بالرقابة المستقلة الرقابة التي يشرف عليها جهاز حكومي يتمتع بالاستقلالية التامة عن بقية وزارات ومؤسسات السلطة التنفيذية، ويختص بالرقابة على مختلف فروع الجهاز الحكومي وفق النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم عمله وتمنحه هذه الصلاحيات⁽¹⁾.

وتتميز الرقابة المستقلة بأنها أكثر فعالية وجدية من الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية على تنفيذ قانون الموازنة، لأن الرقابة الإدارية لا تخرج عن كونها رقابة الإدارة على نفسها وفقاً للقواعد التي تضعها، والتي لها حق تعديلها كلما شاءت وكيفما شاءت، بالإضافة أن هذه الرقابة قد لا تساعد في الكشف عن المخالفات المالية التي ترتكب أثناء تنفيذ الموازنة، وذلك أن القائمين على هذه الرقابة هم موظفون عموميون يخضعون لأوامر رؤسائهم الإداريين الذين قد يطالبوهم بإخفاء بعض المعلومات التي تساعد في الكشف عن هذه المخالفات، أما الرقابة التشريعية فهي أيضاً غير كافية للرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، إذ تحتاج إلى ذوي اختصاص وخبرة بالمسائل المالية والمحاسبية والاقتصادية، وهؤلاء يندر وجودهم في أعضاء السلطة التشريعية، بالإضافة لذلك فإن الرقابة على تنفيذ الموازنة تحتاج إلى وقت وجهد كبيرين وهذا لا يتوافر عادة لدى أعضاء السلطة التشريعية لكثرة انشغالهم بالأمر السياسي⁽²⁾.

ولذا اقتضت الضرورة وجود هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية والتشريعية، تنحصر مهمتها في مراقبة النشاط المالي والإداري للدولة، والتحقق من سلامة عمليات الإيرادات والنفقات العامة على نحو الذي أقرته السلطة التشريعية، وطبقاً للقواعد والأنظمة المالية المعمول بها ووضع تقرير عنه تستطيع السلطة التشريعية على أساسه فحص الحساب الختامي للموازنة فحصاً جدياً، مع مراعاة تنظيم الرقابة المستقلة بما لا يترتب عليه تعطيل سير المرافق العامة أو إرهاق الإدارة⁽³⁾.

(1) يشناق، باسم، مرجع سابق، ص8.

(2) عبد الكريم، سهاد، الرقابة المالية المستقلة، ص246.

(3) الساهي، شوقي عبده، مرجع سابق، ص38.

ويقتصر عمل هذه الأجهزة الرقابية المستقلة على المساعدة الاستشارية أو الرقابية فقط دون أن يكون لها دور تنفيذي، فهي لا تصدر قرارات تنفيذية حين تتزاول نشاطها الرقابي، وإنما تصدر اقتراحات وتوصيات وترفع تقارير إزاء ما يتكشف لها من أوجه المخالفات المالية والإدارية⁽¹⁾.

ومن أمثلة الأجهزة الرقابية المختصة بالرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، وديوان المحاسبة في الأردن، وديوان الرقابة المالية والإدارية في فلسطين.

ثانيًا: الجهة التي تمارس الرقابة المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة في فلسطين

يختص ديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة الخارجية أو المستقلة على تنفيذ قانون الموازنة العامة، وذلك ما قضت به المادة (1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم (7) لسنة 1998، عندما عرفت ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنه: "جهاز الرقابة الخارجي الذي يقوم بالتدقيق والرقابة على جميع الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات".

وقد أنشئ ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004، وذلك تنفيذًا لأحكام المادة (1/96) من القانون الأساسي المعدل، والتي تقضي بأن: "ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة"⁽²⁾.

وتتمثل الرقابة التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية والإدارية في ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلاطنتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة، وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة⁽³⁾.

(1) غانم، هاني عبد الرحمن، القضاء الإداري، ص 273.

(2) حل ديوان الرقابة المالية والإدارية محل هيئة الرقابة العامة والتي أنشئت بموجب قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995.

(3) راجع المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ويقتضي الحديث عن ديوان الرقابة المالية والإدارية كجهاز مستقل يتولى الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، بيان مظاهر استقلاليته، واختصاصاته، وسلطاته، ونطاق عمله، وذلك على النحو الآتي:-

أولاً: مظاهر استقلال ديوان الرقابة المالية والإدارية

إن الأجهزة المالية العليا التي تتولى الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة، لا بد أن تكون مستقلة لضمان حياديتها، ولكي تقوم بأعمالها بكل نزهة وشفافية دون أن تكون خاضعة لأي ضغط أو تأثير من أحد.

وباستقراء نصوص قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، نجد أن المشرع الفلسطيني قد أحاط ديوان الرقابة المالية والإدارية بالعديد من الضمانات التي تكفل له الاستقلالية في القيام بواجبات وظيفته على الوجه الأكمل، وتتمثل تلك الاستقلالية في المظاهر الآتية:-

أ- أن لديوان الرقابة المالية والإدارية موازنة خاصة به، يقوم بإعدادها ويرفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ما يعرف بالاستقلال المالي. وهذا ما نصت عليه المادة [2] من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: " ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون ديوان عام يسمى "ديوان الرقابة المالية والإدارية" يكون له موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية...". وكذلك المادة [4/23] من نفس القانون يختص الديوان: "بإعداد مشروع موازنة سنوية خاصة بالديوان ورفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها ضمن الموازنة العامة السنوية للسلطة الوطنية".

ب- إن تعيين رئيس الديوان يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء بعد مصادقة المجلس التشريعي على هذا التعيين بالأغلبية المطلقة⁽¹⁾. أي أكثرية الأصوات (النصف+ واحد) لكل أعضاء المجلس التشريعي.

ت- تقرير الحصانة لرئيس الديوان من العزل، فلا يجوز عزله إلا من قبل المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة، وذلك وفقاً لنص المادة [2/10] من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: "لا يجوز عزل رئيس الديوان لأي سبب من الأسباب إلا بالأغلبية المطلقة للمجلس".

(1) راجع المادة (1/4) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ويؤخذ على هذا النص أنه لم يحدد الأسباب التي تجيز للمجلس التشريعي إذا توافر أحدها عزل رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وبالتالي يستطيع المجلس عزله مهما كان السبب بشرط توافر الأغلبية المطلقة، وهذا يضعف من استقلالية الديوان.

بالإضافة إلى حصانة رئيس الديوان من العزل، منح القانون رئيس الديوان والعاملين فيه حصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم. وهذا ما نصت عليه المادة [11] من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية: وفقاً لأحكام هذا القانون يتمتع رئيس الديوان ونائبه والمدير وموظفو الديوان بالحصانة عن كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بتنفيذ مهامهم.

ث- أن لديوان الرقابة حرية البت في الأمور التي تخص موظفيه، فمن حيث التعيين نجد أن نائب رئيس الديوان والمدير العام يتم تعيينهم بالتنسيب من رئيس الديوان، كما أن تعيين الموظفين في الديوان يتم من قبل رئيس الديوان وفقاً لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية والخدمة المدنية.

ج- لا يجوز التدخل في أي عمل من أعمال الديوان وتلتزم جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان بالتعاون الكامل والتام فيما يطلب الديوان منها، وذلك وفقاً لنص المادة (12) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

ثانياً: اختصاصات ديوان الرقابة المالية والإدارية

بينت المادة [6/23] من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية اختصاص الديوان فيما يتعلق بالرقابة على تنفيذ قانون الموازنة بشكل مجمل، حيث جاء فيها يختص الديوان: "بمراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون". وقد فصلت الفقرات [14/13/12] من المادة سالف الذكر هذا الاختصاص بشكل مفصل. على النحو الآتي:

أ- يكون الديوان فيما يتعلق بالإيرادات مسؤولاً عن:

1- التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للثبوت من أن تقديرها وتحققها قد تما وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

2- التدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها.

3- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها للثبوت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ب- يكون الديوان فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن:

1- التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

2- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقتها قيمتها لما هو مثبت في القيود.

3- الثبوت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة.

4- الثبوت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.

ت- يكون الديوان فيما يتعلق بحسابات الأمانات والسلف والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للثبوت من صحة العمليات المتعلقة بها ومن مطابقتها مع ما هو مثبت في القيود ومن أنها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة ومن استرداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة عليها للخزينة العامة.

بناء على ما تقدم يتضح أهمية الدور الذي يلعبه ديوان الرقابة المالية والإدارية في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية، ومراقبة جميع أوجه القصور التي قد تحدث أثناء تنفيذه.

وقد حدد قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في المادة (27) منه كيفية قيام ديوان الرقابة المالية والإدارية بأعمال الرقابة حيث نصت على أن: "تتم أعمال الرقابة في أي جهة إدارية للتحقق من مدى تنفيذ أحكام وقواعد المحاسبة الحكومية ومدى التزام الجهات الإدارية في تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية وتأشيراتها وتسجيل وتبويب العمليات المالية التي تجريها".

ثالثاً: سلطات ديوان الرقابة المالية والإدارية

لديوان الرقابة المالية والإدارية العديد من الصلاحيات التي تمكنه من مباشرة اختصاصاته على الوجه الأكمل، نذكر أهمها على النحو الآتي:

أ- صلاحية التدقيق في الحسابات والمستندات واللوازم في أي دائرة، إذ تنص المادة (24) من قانون الديوان على: "لديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أي دائرة،

وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له كافة 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".

وقد ألزم المشرع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها⁽¹⁾. واعتبر عدم الرد على ملاحظات الديوان أو مراسلاته أو التأخر في الرد عليها دون عذر مقبول مخالفة إدارية، ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماثلة أو التسوية⁽²⁾.

ب- صلاحية الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، كما له الاطلاع على تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالي والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها، وذلك وفقاً لنص المادة(25) من القانون سالف الذكر.

ت- للديوان أن يطلب أي ملفات أو بيانات أو أوراق أو مستندات أو معلومات للاطلاع عليها، كما له حق التحفظ عليها أو الحصول على صور منها، حتى ولو كانت سرية بالنسبة للجهة الموجودة فيها، وذلك وفقاً لنص المادة(29) من القانون سالف الذكر.

واعتبر المشرع عدم موافاة الديوان بما يطلبه أو الامتناع عن تقديم البيانات أو الوثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها وفقاً لأحكام القانون مخالفة مالية وإدارية يستحق مرتكبها عقوبة تأديبية⁽³⁾.

ث- للديوان أن يطلب من جهة الاختصاص وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده عنها مؤقتاً إذا تبين أن وجوده على رأس عمله يضر بإجراءات التحقيق، وذلك وفقاً لنص المادة(30).

يلاحظ مما سبق أن المشرع منح ديوان الرقابة المالية والإدارية العديد من الوسائل والصلاحيات التي تمكنه من تحقيق أهدافه، إلا أن هذه الوسائل غير كافية بحد ذاتها، حيث تقتصر صلاحية الديوان على التحقيق بما تم اكتشافه من المخالفات المالية ورفع التقارير عنها إلى الجهات المختصة، دون أن يكون له صلاحية إحالة من يرتكب هذه المخالفات إلى النيابة العامة إذا ما كانت تستوجب عقوبة جزائية، ودون أن يكون له سلطة توقيع العقوبة التأديبية

(1) راجع المادة(36) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(2) راجع المادة(40) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

(3) راجع المادة(40) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

على المخالفين، وبالتالي فإن صلاحية الديوان محصورة في إبراز المخالفات للأنظمة المالية والاعتداء على المال العام، دون أن يكون له سلطة اتخاذ أي إجراء يكون ملزماً للجهات التي تم اكتشاف التجاوزات لديها⁽¹⁾.

رابعاً: نطاق عمل ديوان الرقابة المالية والإدارية

حددت المادة(31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية الجهات الخاضعة لرقابة

ديوان الرقابة المالية والإدارية وهي:

- 1- رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها.
- 2- رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.
- 3- المجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإدارته.
- 4- السلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها.
- 5- وزارات وأجهزة السلطة الوطنية.
- 6- قوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية.
- 7- الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.
- 8- المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية.
- 9- المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام.
- 10- الهيئات المحلية ومن في حكمها.
- 11- فيما لم يرد بشأنه نص خاص تسري أحكام هذا القانون على الجهات التي تتضمن القوانين أو الأنظمة أو اللوائح أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة.
- 12- ويطلق على الهيئات والدوائر والوحدات التي تسري عليها أحكام هذا القانون "الجهات الإدارية".

يتضح مما سبق أن ولاية ديوان الرقابة المالية والإدارية تشمل جميع أجهزة السلطة الوطنية دون استثناء، وهذا يدل على أهمية دور الديوان في المحافظة على المال العام.

(1) هاني عبدالرحمن غانم، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص279.

الخاتمة

بعد الانتهاء بتوفيق من الله - عز وجل- من إعداد هذا البحث خلص الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1- إن نشأة الموازنة العامة وتطورها ارتبط بوجود الدولة وتطور وظيفتها، حيث عرفت عدة تطورات قبل أن تأخذ شكلها الحالي ومضمونها الحديث، فقد تأثرت فلسفتها خلال فترات تطورها بالمذاهب السائدة آنذاك وتصورها لطبيعة الدولة، ومدى تدخلها في الحياة العامة.

2- تعددت التعاريف التي قيلت بشأن تعريف الموازنة العامة سواء كان ذلك في الفقه أم في التشريعات المالية، إلا أن هذه التعاريف على الرغم من تنوعها إلا أنها تدور حول فكرة وجوه واحد، إذ ركزت هذه التعاريف على الجوانب الأساسية للتعريف العلمي لمصطلح الموازنة العامة، من حيث أنها وثيقة تقديرية، وأنها تعد لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة، وأنه لا بد من عرضها على السلطة التشريعية لإقرارها والموافقة عليها.

3- تتضح طبيعة الموازنة العامة من خلال عدة أوجه، فهي وثيقة مالية تتضمن نفقات وإيرادات الدولة، وأداة فعالة لتنفيذ سياستها الاقتصادية، وهي أيضاً وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في مختلف المجالات، كما أنها تتطلب إجازة برلمانية دورية تفرضها قواعد دستورية وقانونية.

4- اهتم المشرع الفلسطيني بتنظيم أحكام الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث نظم المشرع الفلسطيني موازنة السلطة الوطنية بواسطة نوعين من القوانين، النوع الأول يشمل القوانين الدائمة التي يستمر نفاذها ما لم تلغ صراحةً أو ضمناً، وتتمثل في القانون الأساسي الفلسطيني (الدستور المؤقت) وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 والنوع الثاني يشمل القوانين المؤقتة التي توضع لمدة محددة من الزمن هي سنة، وتتمثل في قوانين الموازنة العامة السنوية.

5- تحتل القوانين الأساسية المنظمة للموازنة العامة مرتبة وسطى بين الدستور والتشريعات العادية إذا استلزم المشرع الدستوري إجراءات خاصة لوضعها أو تعديلها، أما إذا لم يستلزم المشرع إجراءات خاصة لوضعها أو تعديلها فإنها تأخذ مرتبة القوانين العادية، كما هو الحال في فلسطين حيث يأخذ قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية في فلسطين رقم (7) لسنة

1998 مرتبة القوانين العادية لصدوره عن السلطة التشريعية بنفس الإجراءات التي تضع بها سائر القوانين العادية الأخرى، ومن ثم ليس لهذا الوصف أي أثر من الناحية القانونية.

6- أخذ المشرع الفلسطيني بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة مضيئاً إليه التقسيم الإداري حيث قسم النفقات العامة حسب الوظائف التي تؤديها، ثم عرض هذه النفقات داخل هذا الإطار الوظيفي على أساس إداري، كما أخذ المشرع الفلسطيني بالتقسيم الاقتصادي للنفقات العامة حيث قسم النفقات العامة إلى نفقات جارية ونفقات استثمارية.

7- قسم المشرع الفلسطيني الإيرادات العامة الواردة في مشروع قانون الموازنة إلى الإيرادات الضريبية وتشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر، والإيرادات غير الضريبية وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات، والمنح والمساعدات وتشمل المنح والمساعدات المحلية والخارجية سواء كانت نقدية أو عينية، والتي تكون إما لدعم الموازنة لسد العجز الجاري في الموازنة، أو لتمويل المشاريع التطويرية.

8- تراعي الحكومة ممثلة بوزارة المالية قواعد إعداد الموازنة العامة المتمثلة بقاعدة سنوية الموازنة وقاعدة وحدة الموازنة وقاعدة عمومية الموازنة وقاعدة شيوع الموازنة، مع الأخذ بعين الاعتبار بعض الاستثناءات التي ترد عليها.

9- إن الموازنة العامة في فلسطين تنظم بقانون يصدر عن المجلس التشريعي، يمر بنفس المراحل التي تمر بها القوانين الأخرى وهي مرحلة الاقتراح ومرحلة الإقرار.

10- يتمتع المجلس التشريعي بصلاحيات وسلطة واسعة في إقرار مشروع قانون الموازنة، إذ يملك إجراء التعديلات التي يراها مناسبة على مشروع قانون الموازنة سواء كان هذا التعديل يتعلق بجانب الإيرادات أو النفقات العامة، وهذا على خلاف المتبع في معظم الدول التي تتجه إلى تقييد صلاحية السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة من خلال وضع قيود وشروط عليها.

11- تتنوع صور الرقابة التي أخذ بها المشرع الفلسطيني للرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، إلى رقابة إدارية تقوم بها وزارة المالية، ورقابة تشريعية يمارسها المجلس التشريعي، ورقابة مستقلة تتم عن طريق ديوان الرقابة المالية والإدارية.

12- لا يقوم المجلس التشريعي بدوره المطلوب في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة، بالرغم من أنه يمتلك العديد من الأدوات والوسائل التي منحه إياها القانون الأساسي الفلسطيني.

ثانياً: التوصيات

1- الاستقرار على تسمية واحدة للتعبير عن البرنامج المالي السنوي للدولة، ولتكن الموازنة العامة لكثرة استخدامها في القانون الأساسي، بحيث يتم حذف كلمة الميزانية الواردة في المادة(60) والمادة(4/61) والمادة(62) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل واستبدالها بكلمة الموازنة.

2- جمع المواد التي تنظم الموازنة العامة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في فصل واحد يضم المواد المتعلقة بها.

3- تعديل المادة(62) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: "يجب عرض الحساب الختامي لميزانية السلطة الوطنية على المجلس التشريعي في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية...". بحيث يتم تخفيض المدة التي يتم خلالها إعداد الحساب الختامي، وذلك أن مدة سنة طويلة جداً، وهذا يفقد الحساب الختامي أهميته باعتباره وسيلة رقابية تمكن المجلس التشريعي من رقابة مدى التزام الحكومة بتنفيذ قانون الموازنة كما أقره.

4- إضافة كلمة "المنصرمة أو السابقة" إلى عبارة موازنة السنة المالية الوارد ذكرها في نص المادة(90) من القانون الأساسي المعدل والتي تنص على: "... وإذا لم يتيسر إقرار الموازنة العامة قبل ابتداء السنة المالية الجديدة، يستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 (واحد من اثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية" وذلك إزالة للغموض والالتباس.

4- تقييد العمل بالموازنة الاثنا عشرية من خلال وضع ضوابط تحد من سلطة الحكومة في اللجوء إلى الموازنة الاثنا عشرية بحيث يتم العمل بها مدة محددة ثلاثة أو أربعة أشهر مثلاً فإذا لم يتم إقرار الموازنة بعد انقضاء هذه المدة وجب اعتبار مشروع قانون الموازنة مصدراً بقوة القانون إذا كانت الحكومة تقدمت به في الموعد المحدد وقامت بالتعديلات المطلوبة منها، أما إذا كان التأخير بسبب تقصير الحكومة كتأخرها في عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي ففي هذه الحالة يجب اعتبار الحكومة مستقلة حكماً؛ حتى لا تتهاون في عدم عرض مشروع قانون الموازنة على المجلس التشريعي في الموعد المحدد قانوناً، أو في إجراء التعديلات المطلوبة منها.

5- دمج التعريفين الخاصين بالموازنة العامة والواردة ذكرهما في المواد(19/1) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة1998، ليصبح تعريف الموازنة العامة على النحو الآتي: برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والنفقات العامة والتي تصدر سنويًا بقانون وذلك لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية ."

6- حذف كلمة "وإصدارها" الواردة في الفقرة(أ) من نص المادة(31) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية رقم(7) لسنة1998، والتي تنص على: "يقدم مجلس الوزراء في الأول من تشرين الثاني (نوفمبر) الموازنة العامة المقترحة للسنة المالية القادمة للمجلس التشريعي لمراجعتها وإقرارها وإصدارها في قانون الموازنة العامة السنوي"، ليتوافق نص هذه المادة مع أحكام القانون الأساسي المعدل الذي جعل إصدار القوانين من اختصاص رئيس السلطة الوطنية وفقًا لنص المادة(1/41) من القانون الأساسي المعدل: "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إحالتها إليه".

7- منح وزارة المالية صلاحية إعداد مشروع الموازنة العامة للوزارة أو الجهة الحكومية التي تتأخر في إرسال مشروع موازنتها عن الموعد المحدد في تعميم الموازنة العامة وذلك بعد إخطارها من خلال وضع تقديرات إيرادات ونفقات تلك الجهة على أساس موازنة السنة المالية السابقة مع مراعاة بعض الظروف والمتغيرات التي يمكن أن تؤثر على هذه التقديرات.

8- حظر تضمين مشروع قانون الموازنة قوانين تفرض أوجه جديدة للإيرادات العامة، لإعطاء المجلس التشريعي الوقت الكافي لدراسة هذه القوانين، حيث تسود السرعة عمل المجلس التشريعي عندما ينتظر مشروع قانون الموازنة.

9- نقترح تغيير مسمى قانون الموازنة العامة السنوي، ليصبح قانون ربط أو اعتماد الموازنة حتى لا يحدث خلط بينه وبين قانون تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية على غير المختصين في هذا المجال.

10- نوصي الحكومة بضرورة الالتزام بإعداد وتقديم مشروع قانون الموازنة وكذلك الحساب الختامي وفق المواعيد المحددة دستوريًا.

11- ندعو المجلس التشريعي إلى تفعيل دوره في الرقابة على تنفيذ قانون الموازنة العامة من خلال استخدامه للأدوات الرقابية المتاحة له بشكل أكثر فعالية وجدية.

12- منح ديوان الرقابة المالية والإدارية سلطة التصرف في نتائج التحقيقات التي يجريها، وعدم الاكتفاء برفع التقارير عنها إلى الجهات المختصة.

"تم بعون الله وتوفيقه"

"أدعو الله أن أكون قد وفقت في هذا العمل، فما كان من توفيق فمن الله، وما كان من تقصير فمن نفسي والشيطان والله منه براء"

وحسبي بقول "العماد الأصفهاني":

"إنني رأيت أنه لا يكتب أحد كتابًا في يومه إلا قال في غده لو غيرت هذا لكان أحسن، ولو زبدت هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل،،، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر"

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أنيس، إبراهيم، وآخرون. **المعجم الوسيط**، الطبعة الثانية. الجزء الثاني. بدون مكان نشر: بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

أبو سمهدانة، عبد الناصر. **موسوعة القضاء الإداري في فلسطين**، "الكتاب الأول والثاني" القاهرة: دار النهضة العربية، 2011م.

أبو زيد، فهمي مصطفى. **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الجزء الأول. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، بدون سنة نشر.

أبو العلا، يسري. **المالية العامة والتشريع الضريبي**. جامعة بنها: مركز التعليم المفتوح، بدون سنة نشر.

الأيوبي، عمر محمد. **المالية العامة**. بدون مكان نشر، بدون جهة نشر، بدون سنة نشر.

أبو يونس، محمد باهي. **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2002م.

البحري، حسن مصطفى. **القانون الدستوري "النظرية العامة"**، الطبعة الأولى. بدون مكان نشر: بدون جهة نشر، 2009م

بركات، عبد الكريم صادق، ودراز، حامد عبد المجيد. **علم المالية العامة**. بدون مكان نشر مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة نشر.

البطريق، يونس، ودراز، حامد، وعياد على، وعبدالله، محمد. **مبادئ المالية العامة**. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 1978م.

البطريق، يونس أحمد. **المالية العامة**. بيروت: دار النهضة العربية، 1984م.

الجنابي، طاهر. **علم المالية العامة والتشريع الضريبي**. جامعة بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بدون سنة نشر.

حشيش، عادل أحمد. **أساسيات المالية العامة**. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2006م.

الحو، ماجد راغب. **القانون الدستوري**. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2003م.

- خصاونة، جهاد سعيد. علم المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010م.
- الخطيب، خالد شحادة، وشامية، أحمد زهير. أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007م.
- ذنيبات، محمد جمال. المالية العامة والتشريع المالي، عمان: دار الثقافة، 2003م.
- رضوان، محمد عوض. الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة، الطبعة الثانية. القاهرة: دار النهضة العربية، 2009م.
- الزهاوي، سيروان عدنان. الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة، الطبعة الأولى. بغداد منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، 2008م.
- سمحان، حسين محمد، والوادي، محمود حسين، وخريس، ابراهيم، والذبية، زياد. المالية العامة من منظور إسلامي، الطبعة الأولى. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2010م.
- الساهي، شوقي عبده. مراقبة الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1983م.
- سلمان، مصطفى حسين. المالية العامة. عمان: دار المستقبل، 1990م.
- السناري، محمد. مبدأ المشروعات والرقابة على أعمال الإدارة، بدون مكان نشر: مطبوعات جامعة الإمارات العربية، 2003م.
- شهاب، مجدي. أصول الاقتصاد العام "المالية العامة". الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة 2004م.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز. أصول الإدارة العامة. الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004م.
- الشريف، محمد. الرقابة المالية، الطبعة الثالثة. الرياض: دار طويق 2002م.
- الصعدي، عبد الله. (2007). مبادئ علم المالية العامة. الطبعة الأولى. دبي: مطابع البيان التجارية، 2000م.
- ضاهر، محسن. الموازنات العامة في الدول العربية. بدون مكان نشر: U.N.D.P، بدون سنة نشر.

- الطماوي، سليمان. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة. مدينة نصر: دار الفكر العربي، م1996.
- الطهراوي، هاني علي. النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى. عمان: دار الثقافة، 2007م.
- عصفور، محمد شاكر. أصول الموازنة العامة، الطبعة الأولى. عمان: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 2008م.
- عبد الواحد، السيد عطية. الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى. القاهرة: دار النهضة العربية، 1996م.
- عبد المولى، السيد. المالية العامة دراسة للاقتصاد العام. القاهرة: دار الفكر العربي، 1977م.
- عوض الله، زينب. أساسيات المالية العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2006م.
- العلي، عادل فليح. المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى. عمان: دار حامد، 2003م.
- عثمان، سعيد عبد العزيز. مقدمة في الاقتصاد العام، الجزء الأول. بدون مكان نشر: الدار الجامعية، بدون سنة نشر.
- عبد الحميد، عبد المطلب. اقتصاديات المالية العامة. الاسكندرية: الدار الجامعية، 2005م.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. القانون الدستوري. بدون مكان نشر: مطابع السعدني، 2007م.
- عناية، غازي. أصول الميزانية العامة في الفكر المالي الإسلامي، الطبعة الأولى. بيروت: دار الجيل، 1989م.
- غانم، هاني عبد الرحمن. المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى. غزة: مكتبة نيسان، 2015م.
- غانم، هاني عبد الرحمن. النظام القانوني لعقد التوريد الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2012م.
- غانم، هاني عبد الرحمن. القضاء الإداري، الطبعة الأولى. بدون مكان نشر: بدون جهة نشر، 2014م.

القيسي، أعاد حمود. المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة السابعة. عمان: دار الثقافة 2010م.

القبيلات، حمدي. الرقابة المالية والإدارية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية. عمان: دار الثقافة، 2010م.

كبيره، حسن. المدخل إلى القانون، الطبعة الخامسة. الاسكندرية: منشأة المعارف، 1974م.
الليحاني، سعد بن حمدان. الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي، الطبعة الأولى. المملكة العربية السعودية: المعهد الإسلامي للبحوث، 1997م.

لطفي، علي، والعدل، محمد رضا. اقتصاديات المالية العامة. القاهرة: مكتبة عين شمس 1987م.

ابن منظور، جمال الدين. لسان العرب، الطبعة الأولى، (6، 10، 15 مجلد)، بيروت: دار صادر، 2000م.

المحجوب، رفعت. المالية العامة. القاهرة: دار النهضة العربية، 1979م.
محمد، قطب ابراهيم. النظم المالية في الإسلام، الطبعة الثالثة. بدون مكان نشر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986م.

محمد، قطب ابراهيم. الموازنة العامة للدولة، الطبعة الرابعة. الجزء الأول. بدون مكان نشر الهيئة المصرية للكتاب، 1994م.

المهاني، محمد خالد. محاضرات في المالية العامة. بدون مكان نشر: المعهد الوطني للإدارة العامة، 2013م.

مسعد، محمد فضل، والخطيب، خالد، و ابراهيم، إيهاب. المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى. عمان: مكتبة المجمع العربي، 2009م.

المدهون، نافذ ياسين. الوجيز في المالية العامة والتشريع الضريبي. غزة: مكتبة دار المنارة 2010م.

ناشد، سوزي عدلي. الوجيز في المالية العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2000م.
الوحيدي، فتحي. ضمانات نفاذ القواعد الدستورية. بدون مكان نشر: بدون جهة نشر، 1982.

ثانياً: الدويات والأبحاث والرسائل الجامعية

بشناق، باسم. الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية. الهيئة الفلسطينية المستقلة. رام الله. 2001م.

حرب، جهاد. أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني. منشورات مفتاح رام الله. 2003م.

رسن، ذو الفقار، ومحمد ثامر، مهدي. الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون الموازنة العامة. مجلة جامعة بابل. المجلد (20). العدد (1). 2012، ص 39-54.

عبد الكريم، سهاد. الرقابة المالية المستقلة. مجلة الرافدين للحقوق. المجلد (14). العدد (51). 2011م، ص 239-285.

كنعان، نواف. الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة. دراسات العلوم الإنسانية. المجلد (22). العدد الثاني. (1995). ص 761-822.

لعمارة، جمال. تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة. مجلة العلوم الإنسانية الجزائرية. العدد الأول. 2001م، ص 129-143.

لعمارة، جمال. مداخل الموازنة العامة للدولة. مجلة العلوم الإنسانية الجزائرية. العدد الثاني. 2002م، ص 101-119.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الرابعة (مارس 1999 - مارس 2000). غزة، 2000م.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد الثالثة (مارس 1998 - مارس 1999). غزة، 1999م.

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان: المجلس التشريعي الفلسطيني تقييم الأداء خلال دورة الانعقاد التاسعة (مارس 2004 - مارس 2005). غزة، 2004م.

نبيل عبد النبي، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازنات السلطة الوطنية الفلسطينية 2000-2010، رسالة ماجستير منشورة، كلية الاقتصاد، جامعة الأزهر، غزة، 2010م.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية

العكام، محمد خير. (بدون سنة نشر). الموازنة العامة، تاريخ الاطلاع (2015/9/25)، موقع الموسوعة العربية: (<http://www.arab-ency.com>).

العكام، محمد خير. (بدون سنة نشر). إقرار الموازنة العامة، تاريخ الاطلاع (2015/11/8) موقع الموسوعة العربية: (<http://www.arab-ency.com>).

فرهود، محمد سعيد. (بدون سنة نشر). إعداد الموازنة العامة، تاريخ الاطلاع (2015/10/24) موقع الموسوعة العربية: (<http://www.arab-ency.com>).

محمد، العموري. (بدون سنة نشر). تنفيذ الموازنة، تاريخ الاطلاع (2015/12/19)، موقع الموسوعة العربية: (<http://www.arab-ency.com>).