

# **تجربة مملكة البحرين في إعداد مشروع قانون الميزانية ومناقشته وإقراره من قبل السلطة التشريعية والرقابة على تنفيذها**

ورقة للمشاركة في الندوة الدولية حول

الدور المتغير للبرلمان في عملية الموازنة

التجارب الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد البرلماني لمنظمة الاتحاد الإسلامي والاتحاد الأوروبي

23 – 25 سبتمبر 2010 أفيون – تركيا

إعداد:

علي عبدالله العرادي

الباحث القانوني

قسم البحوث والدراسات – إدارة شؤون اللجان والبحوث

**تجربة مملكة البحرين  
في إعداد مشروع قانون الميزانية  
ومناقشته وإقراره من قبل السلطة التشريعية والرقابة على تنفيذها**

**مقدمة:**

الميزانية العامة تعكس السياسة المالية للدولة، وتتضمن الإيرادات المقدر تحصيلها، والمصروفات المقدر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معينة، وبما يحقق الاستقرار والنمو الاقتصادي والاجتماعي من خلال التخصيص العادل للموارد الوطنية لمختلف أوجه النشاط في الدولة ليتم استغلالها بكفاءة وفعالية.

وتتألف الميزانية العامة للدولة بحسب القانون البحريني من:

- أ - تقديرات جميع الإيرادات بما فيها المنح والإعانات.
- ب - تقديرات المصروفات المتكررة.
- ج - تقديرات مصروفات المشاريع.
- د - تقديرات الفوائد وأقساط القروض.
- هـ - الوسائل المقترحة لتمويل العجز المتوقع.
- و - الإيرادات والمصروفات المعتمدة للسنة المالية المنقضية.
- ز - الإيرادات والمصروفات الفعلية للسنة المالية قبل المنقضية.
- ح - أهداف البرامج المشمولة في ميزانيات الوزارات والجهات الحكومية.

ويحكم إعداد الميزانية ومناقشتها وإقرارها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي في المملكة، نصوص دستورية وقانون الميزانية العامة، واللائحتين الداخليتين لمجلسي الشورى والنواب، وقانون ديوان الرقابة المالية. وسنستعرض في هذه الورقة بإيجاز تجربة مملكة البحرين في هذا الخصوص.

## أولاً: إعداد الميزانية العامة:

تتولى الحكومة تحضير مشروع الميزانية العامة وإحالاته إلى السلطة التشريعية لاعتماده وإخراجه بصيغة قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة، حيث نصت الفقرة (ب) من المادة (109) من دستور مملكة البحرين على انه " تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها، وتقدمه إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل، لمناقشته وإحالاته إلى مجلس الشورى للنظر فيه وفق أحكام الدستور، ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة "

وتقوم وزارة المالية بحسب ما جاء به المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة، بإعداد وإدارة الميزانية العامة، حيث تعد الوزارات والجهات الحكومية التقديرات المبدئية للإيرادات والمصروفات مشفوعة بالبيانات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، طبقاً للتعليمات التي يصدرها وزير المالية، وتبلغ وزارة المالية بالتقديرات في الميعاد الذي تحدده، فإذا تأخرت أية جهة في تقديم مشروعها لتقديرات الإيرادات والمصروفات عن الميعاد المحدد، تولت وزارة المالية بنفسها - بعد إخطار تلك الجهة- هذا التقدير على أساس ميزانية السنة الجارية، وتقوم وزارة المالية ببحث هذه التقديرات المبدئية وتعد التقديرات النهائية.

وبشأن تقدير مصروفات القوى العاملة، يتم التنسيق بشأنها مع ديوان الخدمة المدنية، لبحث تفاصيلها ومناقشتها مع الوزارات والجهات الحكومية لتحديد حجم هذه التقديرات، على ضوء حاجة العمل والبرامج أو الخطط المتعلقة بكل جهة فإذا لم يتم الاتفاق بين ديوان الخدمة المدنية وأية وزارة أو جهة حكومية، يرفع الأمر إلى وزارة المالية للفصل فيه بعد التشاور مع الجهة المعنية.

هذا وتعد وزارة المالية مشروع قانون الميزانية بالمضامين التي أشرنا إليها سابقاً، كما وتعد بياناً عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة، وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتمادات الميزانية المعمول بها وما لذلك من آثار على مشروع الميزانية الجديدة.

وأجازت الفقرة (ج) من المادة (109) من الدستور إعداد الميزانية لأكثر من سنة مالية، ولكن بتخصيص إيرادات ومصروفات كل سنة مالية على حدة.

هذا وقد نصت المادة (8) من قانون الميزانية العامة على أنه " يراعى عند تحديد شكل الميزانية العامة وتقسيماتها ومشمولاتها، الاتجاهات الحديثة في الميزانيات العامة، ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية "

وتقوم وزارة المالية بتقديم مشروع قانون الميزانية العامة للدولة إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بمناقشته وتعديله وفقاً لما يراه ضرورياً، ومن ثم إقرار المشروع النهائي للميزانية العامة وإحالته إلى مجلس النواب قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى، وذلك وفقاً لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاص اعتماد مشروع قانون الميزانية العامة للدولة.

### ثانياً: اعتماد الميزانية العامة:

تعتبر مرحلة إقرار الميزانية العامة من أكثر المراحل أهمية، لما تمثله من مرحلة أخيرة قبل وضع الميزانية موضع التنفيذ. حيث تعد الحكومة مشروع الميزانية العامة تعبيراً عن سياستها الاقتصادية ووفقاً لما تتوقعه من أوجه الإيراد والصرف، ومن ثم يأخذ البرلمان دوره في اعتماد هذه الميزانية لما يمثله من سلطة نيابية تحرص على مواءمة الميزانية لتحقيق المصلحة العامة.

فتكون مناقشة الميزانية في مجلس النواب على أساس التويب الوارد فيها، ويجوز إدخال أي تعديل على الميزانية بالاتفاق مع الحكومة، وذلك لما تمثله من بناء متكامل، قد يؤدي الإنفراد بتعديلها إلى الإخلال بتناسق الميزانية العامة.

وتختص لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بكل من مجلسي الشورى والنواب بدراسة مشروع قانون الميزانية العامة للدولة، حيث يتعين عليها تقديم تقرير يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها مشروع الميزانية وبياناً مناسباً عن كل باب من أبوابها مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها تقرير مجلس النواب أو أعضاء المجلس أو اللجنة بشأنها، وذلك في ميعاد لا يتجاوز ستة أسابيع من تاريخ إحالة المشروع إلى اللجنة، فإذا انقضت هذه المهلة دون أن تقدم اللجنة تقريرها، وجب أن تبين أسباب ذلك للمجلس، وللمجلس أن يمنحها مهلة أخرى لا تتجاوز أسبوعين، فإن لم تقدم تقريرها خلال هذه المهلة، جاز للمجلس أن يناقش مشروع قانون الميزانية بالحالة التي ورد بها من

الحكومة بالنسبة لمجلس النواب، وبالحالة التي ورد بها من مجلس النواب بالنسبة لمجلس الشورى.

هذا ومن الجدير بالذكر هنا أن لجنة الشؤون المالية والاقتصادية وهي تدرس مشروع قانون الميزانية، لها أن تدعو ممثلي الجهات الحكومية المختلفة لسماع مرئياتها عن الاعتمادات المخصصة لها في مشروع قانون الميزانية، كما لها أن تدعو بعض ممثلي منظمات المجتمع المدني المعنية لسماع آرائها في هذا الخصوص، وذلك لتمكين اللجنة من إعداد تقرير شامل عن مشروع قانون الميزانية وما قد تقترحه من تعديل على اعتماداتها بالتوافق مع الحكومة.

ويكون نظر الميزانية في مجلسي الشورى والنواب ولجانها بطريق الاستعجال، وتحيل لجنة الشؤون المالية والاقتصادية الأبواب التي تنتهي من بحثها إلى المجلس لنظرها تباعاً.

ويعتبر إقرار مجلسي الشورى والنواب مشروع الميزانية العامة وتصديق جلاله الملك عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، بداية مرحلة جديدة من مراحل عمر الميزانية العامة، حيث يضعها موضع التنفيذ.

### ثالثاً: تنفيذ الميزانية العامة:

بعد أن يُقر مشروع الميزانية العامة من قبل البرلمان ويُصادق عليه جلاله الملك، يصبح قانوناً ملزماً يترتب على الحكومة تنفيذه. وذلك بالقيام بتحصيل المبالغ الواردة تحت بند الإيرادات، وإنفاق المبالغ المدرجة في اعتمادات الميزانية.

حيث يبلغ وزير المالية قانون اعتماد الميزانية العامة بعد صدوره إلى الوزارات والجهات الحكومية للعمل به. ويصدر اللوائح والقرارات والتعليمات الخاصة بتنفيذ الميزانية، على نحو يضمن مطابقة هذا التنفيذ لأحكام القانون.

وتتولى الخزانه العامة للدولة تجميع إيرادات الدولة من مختلف مصادرها، ودفع النفقات في الحدود الواردة في اعتمادات الميزانية. وكل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يكون بقانون. ويجوز النقل من الوفر في اعتماد

مصرف إلى اعتماد مصرف آخر من نفس الباب أو من باب آخر في نفس الوزارة أو  
الجهة الحكومية.

#### رابعاً: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة:

تعتبر الرقابة المالية منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم  
القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، وتهدف إلى التأكد من المحافظة على المال  
العام ورفع كفاية استخدامه وتحقيق الفعالية في النتائج المتحققة.

وتتعدد الجهات التي تمارس دور الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة، حيث تقوم  
السلطة التنفيذية ذاتها بهذه المهمة عبر رقابتها الإدارية، كذلك وتقوم السلطة التشريعية  
بممارسة دورها السياسي في مراقبة أداء السلطة التنفيذية، والتأكد من التزامها بتنفيذ  
الميزانية العامة على نحو دقيق دونما مخالفة، بالإضافة إلى ما يقوم به ديوان الرقابة  
المالية من دور رقابي مستقل على تنفيذ الميزانية.

حيث تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة الإدارية على الإنفاق بالنسبة لوزارات  
الدولة وجهاتها الحكومية، وتكون هذه الرقابة سابقة على الصرف، كما ويقوم بها الرؤساء  
الإداريون من موظفي الحكومة على مرؤوسيههم.

ويهتم هذا النوع من الرقابة بعدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقاً  
للقواعد المالية المقررة. كما وتلعب الرقابة الإدارية دوراً لاحقاً على الصرف، تتلخص في  
إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية لكل وزارة وجهة حكومية.

هذا وقد نصت المادة (53) من قانون الميزانية العامة على أنه " تختص وزارة  
المالية في مجال الرقابة المالية، بالتحقق من :

أ- وجود نظام للرقابة الداخلية بالوزارات والجهات الحكومية، يتلاءم مع حجم وطبيعة  
نشاطها.

ب- قيام الوزارات والجهات الحكومية بتحصيل الإيرادات المستحقة وتوريدها للحساب  
العمومي.

- ج- إنفاق المصروفات على الوجه المطلوب، ضمن حدود الاعتمادات المقررة لها في الميزانية، وبما يتفق مع الأهداف التي خصصت من أجلها تلك الاعتمادات.
- د- تطبيق القوانين والأنظمة المالية والمحاسبية والعمل بها.
- هـ - استخدام الموارد بفعالية وكفاءة وبصورة اقتصادية. "

أما بشأن الرقابة البرلمانية، فإنها رقابة معاصرة ورقابة لاحقة على تنفيذ الميزانية العامة، فالرقابة المعاصرة للتنفيذ تتمثل في حق أعضاء البرلمان في استخدام أدواتهم الرقابية من أسئلة واستجابات ولجان تحقيق حول كيفية تنفيذ الميزانية. بالإضافة إلى وجوب موافقة البرلمان على إجراء أي تعديل أو إضافة اعتمادات جديدة على الميزانية.

وبشأن الرقابة اللاحقة للبرلمان، فتتمثل في عرض الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية خلال خمسة أشهر من تاريخ إقفال الحسابات السنوية، حيث يمر إعداد الحساب الختامي للدولة بمرحلتين، تتمثل الأولى في موافاة الوزراء ورؤساء الجهات الحكومية وزارة المالية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية بالبيانات المدققة وفقاً للمعايير المحاسبية المتعارف عليها. ومن ثم يتولى وزير المالية في المرحلة الثانية إعداد البيانات المالية الموحدة والمدققة على أن تتضمن بيانات لجميع الوزارات والجهات الحكومية، والتي تمثل الحساب الختامي عن السنة المالية المنقضية، وتعد هذه البيانات وفقاً للمعايير المحاسبية المتعارف عليها، وتقدم إلى مجلس الوزراء للنظر فيها وإحالتها إلى مجلس النواب.

ويكون اعتماد هذه البيانات المالية الموحدة بقرار يصدر عن كل من مجلسي النواب والشورى مشفوعاً بملاحظتهما وينشر في الجريدة الرسمية، وذلك قبل نهاية السنة المالية اللاحقة.

هذا بالإضافة إلى تقديم تقرير أداء تنفيذ الميزانية، حيث يقدم مجلس الوزراء إلى مجلسي النواب والشورى خلال خمسة أشهر من تاريخ إقفال الحسابات السنوية، تقريراً عن أداء تنفيذ الميزانية للسنة المالية المنقضية، متضمناً ملخصاً لميزانية البرامج للوزارات والجهات الحكومية، وإجمالي الدين العام ومحتوياته والموجودات المالية والالتزامات

الطارئة والإعفاءات الضريبية والأنشطة شبة الحكومية، والنتائج المحققة مقارنة بالأهداف المرصودة لميزانية البرامج الرئيسية وأية مؤشرات أداء أخرى.

أما بالنسبة للرقابة المستقلة على تنفيذ الميزانية العامة، فهي الرقابة التي تقوم بها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، تنحصر مهمتها في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الذي صدرت به إجازة البرلمان، وطبقاً للقوانين واللوائح المقررة في الدولة.

ويمارس ديوان الرقابة المالية هذا الدور الرقابي على تنفيذ الميزانية العامة، حيث نصت المادة (116) من الدستور على أنه " ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية يكفل القانون استقلاله، ويعاون الحكومة ومجلس النواب في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان إلى كل من الحكومة ومجلس النواب تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته "

وتعتبر رقابة ديوان الرقابة المالية، رقابة لاحقة، وفقاً لنص المادة (5) من المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 بشأن إصدار قانون ديوان الرقابة المالية، حيث يقوم الديوان بالتحقق من أن الأجهزة الإدارية قد قامت بتحصيل الإيرادات المستحقة للدولة وتوريدها وإضافتها إلى الحسابات الخاصة بها، والتحقق من أن المصروفات قد صرفت بصورة ملائمة وضمن حدود الاعتمادات المقررة لها في الميزانية وبما يتفق مع الأهداف التي خصصت من أجلها تلك الاعتمادات، وأن عملية الإنفاق بجميع مراحلها قد تمت طبقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المالية والحسابية.

هذا ويلتزم رئيس ديوان الرقابة المالية بإعداد تقرير سنوي عن كل من الحساب الختامي للدولة والحسابات الختامية للجهات الخاضعة لرقابته، يبين فيها ملاحظاته، ويقدم هذا التقرير إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلس النواب، وذلك قبل الموعد المقرر لاعتماد الحساب الختامي.

## خاتمة:

باستعراض مراحل عملية الميزانية العامة، تظهر مشاركة السلطتين التنفيذية والتشريعية في القيام بمهام هذه المراحل، والتي تبدأ بالتخطيط لها ووضع التقديرات وخطط المشروعات من قبل الحكومة، نظراً للدور التنفيذي الذي تضطلع به، مما يؤهلها لتلمس حاجات سياستها الاقتصادية، وهو ما يتطلب مشاركة البرلمان من أجل إجازة واعتماد هذه الميزانية، نظراً لما يقوم به من دور تمثيلي، يراعي في اعتماده مواعيد الميزانية وقدرتها على تحقيق ما يصبو إليه الشعب. ولا تقف المشاركة بين السلطتين على ذلك، بل تتعداها إلى ضرورة حصول الاتفاق لتعديل مشروع الميزانية العامة حفاظاً على اتساقها. هذا بالإضافة إلى الرقابة التي يملكها البرلمان للتأكد من حسن تنفيذ الميزانية العامة من خلال استعمال أدواته الرقابية المختلفة.

وهو ما نخلص معه إلى ضرورة تحقيق التعاون التشريعي – التنفيذي من أجل الخروج بميزانية عامة تواكب تحقيق طموحات العملية التنموية الشاملة في مملكة البحرين.

## المراجع:

- د. صالح إبراهيم - المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحريني - منشورات كلية الحقوق بجامعة البحرين.
- د. يوسف شباط - المالية العامة الكتاب الثاني موازنة الدولة العامة - منشورات جامعة دمشق - 1995.
- الهيئات التشريعية وعملية الموازنة - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية.
- عدنان ضاهر - دور البرلمان في إعداد وإقرار ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- دستور مملكة البحرين 2002.
- المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة.
- المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.
- المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.
- المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 2002 بشأن ديوان الرقابة المالية.