

# دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين

د. أحمد إبراهيم البلوشي  
أ. أحمد جاسم فراخ

سلسلة كتيبات برلمانية 2017

معهد البحرين للتنمية السياسيّة

362 مبنى

3307 طريق

333 أم الحصم

55066 ص.ب

(+973) 1782 1444 هاتف

# دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين

سلسلة كتيبات برلمانية 2017

حقوق الطبع والنشر محفوظة  
لمعهد البحرين للتنمية السياسية

رقم الناشر الدولي (ISBN)

978-99958-54-32-4

رقم الإيداع بإدارة المكتبات العامة

2016/د.ع/864

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي:

معهد البحرين للتنمية السياسية

ص.ب: 55066

هاتف: +973 17 821 444

[bipd.org](http://bipd.org)

تأليف

**الدكتور/ أحمد إبراهيم البلوشي**

الرئيس التنفيذي – سمارتيم للاستشارات  
وكيل الرقابة المالية السابق

**السيد/ أحمد جاسم فراج**

مستشار – سمارتيم للاستشارات  
وكيل الوزارة المساعد للشؤون المالية السابق  
وزارة المالية ديوان الرقابة المالية والإدارية

المواد المنشورة في هذا الكتاب تعبر عن رأي كاتبها  
ولا تعبر بالضرورة عن رأي المعهد

مرسوم رقم (39) لسنة 2005م (المواد الثلاث الأولى)

بإنشاء وتنظيم

معهد البحرين للتنمية السياسية

المعدل بالمرسوم رقم (41) لسنة 2008 والمرسوم رقم (81) لسنة 2009

نحن حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين

بعد الإطلاع على الدستور،

وعلى قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001،

وعلى المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية،

وعلى المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية،

وعلى المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب،

وعلى المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وعلى المرسوم بقانون رقم (55) لسنة 2002 بشأن اللائحة الداخلية

لمجلس الشورى، وبناء على عرض رئيس مجلس الوزراء،

رسمنا بالآتي:

### مادة - 1 -

ينشأ معهد متخصص للتدريب، يسمى «معهد البحرين للتنمية السياسية» يلحق بمجلس الشورى، ويشار إليه في هذا المرسوم بكلمة «المعهد».

### مادة - 2 -

يهدف المعهد، في إطار الأسس والمبادئ الدستورية والقانونية، إلى تحقيق الأغراض التالية:

1. نشر ثقافة الديمقراطية ودعم وترسيخ مفهوم المبادئ الديمقراطية السليمة.
2. توفير برامج التدريب والدراسات والبحوث المتعلقة بال مجال الدستوري والقانوني لفئات الشعب المختلفة، وبوجه خاص الفئات التالية:
  - (أ) أعضاء مجلسي الشورى والنواب وبعد التنسيق مع المجلسين.
  - (ب) أعضاء المجالس البلدية وبعد التنسيق مع هذه المجالس.
  - (ج) العاملين في وزارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ومؤسسات المجتمع المدني.
3. نشر وتنمية الوعي السياسي بين المواطنين وفقاً لأحكام الدستور ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
4. دعم وتنمية البحوث العلمية في مجال النظم السياسية والقانون الدستوري.
5. دعم التجربة البرلمانية من خلال شرح ألياتها، وأساليب عملها، وبيان دور السلطة التشريعية الرقابية والتشريعية.
6. دعم تجربة المجالس البلدية، ودورها في خدمة الوطن والمواطن.
7. ترسيخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
8. توفير البرامج المتعلقة بالدراسات الخاصة بحقوق الإنسان وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
9. دعم المراكز والجمعيات القائمة على حماية حقوق الإنسان.
10. تدريس أسس وأطر ومبادئ المشروع الإصلاحي الحديث لمملكة البحرين وفقاً لأحكام الدستور، ومبادئ ميثاق العمل الوطني.
11. تعزيز ونشر ثقافة الحوار وتبادل الرأي.
12. إعداد مؤهلين للانخراط في العمل السياسي.

### مادة - 3 -

يباشر المعهد كافة المهام والصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضه، وله بوجه خاص ما يلي:

1. تحديد برامج التدريب والدراسة والبحوث التي تلائم مختلف فئات الشعب.
2. عقد دورات تدريبية خاصة بالثقافة الديمقراطية لمختلف فئات الشعب.
3. عقد الندوات واللقاءات المختلفة لجميع فئات الشعب من أجل تنمية الوعي بالمشاركة في الحياة السياسية بمختلف أشكالها.
4. جمع ونشر وحفظ الوثائق والمبادئ والأبحاث والمعلومات الدستورية وغير ذلك مما يساعد على نشر ثقافة الديمقراطية.

تُشكّل الميزانية العامة للدولة أداة مهمة لها في السياسة المالية، حيث تتضمن بيان الإيرادات المُقدّر تحصيلها، والمصروفات المُقدّر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معيّنة، وبما يحضق الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة للدولة، ويسهم في توظيفها بكفاءة في تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي.

وقد رسّخ دستور مملكة البحرين مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم المبادئ الديمقراطية والدستورية؛ من خلال تأكيد توزيع وظائف الحكم الرئيسية على الهيئات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية؛ بحيث تنهض كل منها بوظائفها المحددة؛ فالسلطة التشريعية تُشرع القوانين، والسلطة التنفيذية تتولى الإدارة وتسيير أمور الدولة ضمن حدود تلك القوانين، أما السلطة القضائية فتهدف إلى ضمان تحقيق العدل تبعاً للقانون.

ووفقاً لدستور مملكة البحرين فإن إقرار الميزانية العامة للدولة يمر بالعديد من المراحل، بداية بإعداد الميزانية وتقديرات الإيرادات والمصروفات من جانب الحكومة ممثلة في وزارة المالية، ثم إحالتها إلى السلطة التشريعية، للحصول على موافقتها، وأخيراً اعتمادها بصورتها النهائية ليبدأ العمل بها في مختلف الأجهزة الحكومية.

وتنطوي الميزانية العامة على أهمية كبيرة سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً، وهو ما يلقي على عاتق السلطة التشريعية مسؤولية كبيرة لدى مناقشة بنودها؛ حيث تعتبر موافقة البرلمان على الميزانية بمثابة موافقة ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة، وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة.

ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة التي يصدرها معهد البحرين للتنمية السياسية في إطار دعمه للبحوث العلمية في مجال النظم السياسية والقانون الدستوري، لكي تُسلط الضوء على دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين؛ من خلال التعرف على الميزانية العامة للدولة من جوانبها المختلفة والأطر التشريعية لإجراءات إعداد وإقرار الميزانية العامة، والمراحل التي تمر بها لدى السلطة التشريعية لمناقشتها وتعديلها ومن ثم اعتمادها.

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
4	مرسوم إنشاء المعهد
5	كلمة المعهد
6	المحتويات
8	المقدمة
10	الجزء الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة
10	1- الميزانية والموازنة العامة
11	2- التشريعات المقارنة للميزانية والموازنة العامة
13	الجزء الثاني: تعريف الميزانية العامة للدولة وعناصرها في ضوء التشريع البحريني
13	1- تعريف الميزانية العامة
14	2- طبيعة الميزانية العامة
14	3- تبويب ونوع الميزانية العامة
16	4- السنة المالية والفترة المالية
18	5- أهمية الميزانية العامة
20	الجزء الثالث: الإطار التشريعي لإجراءات وإعداد وإقرار الميزانية العامة للدولة
20	1- السند التشريعي لإعداد وإقرار الميزانية العامة
21	2- قواعد إعداد وإقرار الميزانية العامة للدولة
24	3- الخطوات الإجرائية القانونية لإعداد الميزانية العامة للدولة
25	أ. تحديد إجمالي الإنفاق العام
26	ب. التقديرات الأولية للوزارات والجهات الحكومية
27	ج. التقديرات النهائية للوزارات والجهات الحكومية
31	د. تقديرات الميزانية على المدى المتوسط
31	هـ. الأسس والأولويات المقررة لتخصيص الميزانية
31	و. إعداد وإقرار مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة
32	ز. إحالة مشروع قانون اعتماد الميزانية إلى السلطة التشريعية
33	4- مسؤوليات الوزارات والجهات الحكومية في إعداد وإقرار الميزانية العامة للدولة
37	الجزء الرابع: الإطار التشريعي لمناقشة وتعديل واعتماد مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة

الصفحة	الموضوع
38	1- مناقشة مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة في السلطة التشريعية
38	أ. الاجتماع المشترك للجنتي الشؤون المالية في مجلسي الشورى والنواب
39	ب. مناقشة مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة في مجلسي الشورى والنواب
40	2- البت في مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة
40	3- إصدار وتبليغ قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة
42	<b>الجزء الخامس: التأخير في تقديم مشروع قانون اعتماد الميزانية أو إصداره</b>
42	1- التأخير في تقديم مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة
42	2- التأخير في إصدار قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة
44	<b>الجزء السادس: القروض والكفالات والديون العامة</b>
44	1- القروض والكفالات العامة
45	2- الدين العام
46	3- سقف الدين العام
46	4- أدوات الدين العام
47	<b>الجزء السابع: المشاكل التي تواجه خطوات إعداد الميزانية العامة للدولة</b>
50	<b>الجزء الثامن: تأثير الميزانيات الأخرى على الميزانية العامة للدولة</b>
50	1- الميزانيات المستقلة والملحقة
51	2- ميزانية البلديات والمؤسسات العامة المحلية
51	3- ميزانية مصروفات الطوارئ
51	4- المصروفات الجديدة
52	5- الميزانيات الاستثنائية
52	6- الموازنات العسكرية
52	7- ميزانية الديوان الملكي
53	8- ميزانية الشركات المملوكة بالكامل للدولة
54	<b>الخاتمة</b>
55	<b>قائمة المراجع</b>
57	<b>آخر اصداراتنا</b>

## المقدمة

لا شكّ في أهمية الميزانية العامة للدولة؛ كأداة مالية تستخدمها الدول في رسم وتحديد وتطبيق سياساتها المالية، وإدارة مواردها المالية؛ لتمويل مشاريعها وبرامجها الاجتماعية والاقتصادية.

ونظراً لهذه الأهمية فقد أولت دساتير الدول الديمقراطية مسألة الميزانية العامة أهمية خاصة، واشترطت اعتمادها من السلطة التشريعية؛ بصفتها ممثلة الشعب والرقيب على أداء الحكومة، بحيث يكون اعتماد السلطة التشريعية لهذه الميزانية هو بمثابة اعتماد للأولويات والبرامج والمشاريع والالتزامات المالية التعاقدية الواردة فيها، وسند للرقابة على أداء الحكومة في نهاية تنفيذ فترة الميزانية.

غير أنّ السلطة التشريعية - في ممارسة هذا الدور - ليست طليقة من كل قيد، وإنما يحدّها عدد من الأطر التشريعية والفنية والإجرائية، تحكم موضوع الميزانية العامة للدولة منذ مرحلة إعدادها من الحكومة، مروراً بإقرارها من السلطة التنفيذية، ثمّ إحالتها ومناقشتها لدى السلطة التشريعية، وصولاً إلى صدور قانون اعتمادها.

ولا تختلف الأطر التشريعية (الدستورية والقانونية) والتنظيمية (الفنية والإجرائية) في مملكة البحرين ذات العلاقة بالميزانية العامة - بشكل عام - عن تلك المتبعة في بقية الدول الديمقراطية، وللتعرض لهذا الموضوع فإنه لا بدّ من توضيح الأطر والقواعد المنظمة للدور الحيوي الذي تلعبه كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذا المجال الهام، بدءاً من نقطة الانطلاق الأولى لإعداد الميزانية.

ومن المهمّ هنا التنويه إلى أنّه للقيام بأي عملية تحليل ومناقشة للميزانية، فإنه لا بدّ من التعرفّ على العناصر الرئيسية المكوّنة لها، حسب ما توافق عليه المفكّرون والباحثون في شؤون المالية العامة، على ما تتصف به الميزانية من خصائص وصفات؛ بكونها تقديرية، وتتضمن الإذن من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الإجازة بالجباية والإنفاق في حدود تلك الاعتمادات المقدّرة، والحقيقة أنّ الصفة القانونية للميزانية هي صفة شكلية؛ لكونها مستمدة من السلطة التشريعية، لكنها من حيث الموضوع لا تعتبر قانوناً؛ لأنّ القانون بهذا المعنى ينطوي على قواعد دائمة، فضلاً عن تحديدها الزمني.

كما أنه من الملاحظ للمتتبع لمناقشات السلطات التشريعية، في العديد من الدول، عند إعداد الميزانية العامة للدولة هو إيلاؤها الأولوية للنفقات على الإيرادات. هذا وإن كان هناك من يبرّر ذلك بأنه ناجم عن ضآلة دور الدولة في الإنفاق على المرافق والخدمات

---

العامة التي لا يمكن الاستغناء عنها، مقارنة بما لها - قانونًا - من سلطات وحقوق امتياز، في فرض الضرائب والرسوم، والاستحواذ على الموارد والأموال، والحصول على الإيرادات اللازمة؛ لتغطية هذه النفقات، فإنه لا يعضي هذه السلطات التشريعية من مسؤوليتها لإعطاء أولوية كبيرة لمناقشة وتنظيم الإيرادات؛ لما فيه المصلحة العامة للبلاد والمواطنين على حدٍ سواء، خاصة فيما يتعلق بموضوع الدين العام، وحسن إدارته والرقابة عليه.

## الجزء الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة

### 1- الميزانية والموازنة العامة

إنه من الضروري قبل الشروع في تعريف مصطلح الميزانية العامة من التمييز بين مصطلحي الميزانية والموازنة، حيث يستخدم هذان المصطلحان في العديد من تشريعات الدول المختلفة، كتعبير عن الوضع المالي والخطط والأولويات، أو لإعطاء صورة مالية ملموسة عن الوضع، أو خطة الدولة والمنشآت الأخرى، سواء أكانت تجارية أو صناعية أو غيرها.

فالميزانية تعرّف اصطلاحياً بأنها كشف استعراض للقيم الخاصة بالموجودات التي بحوزة الدولة أو المؤسسة أو الشركة، والالتزامات المستحقة عليها في تاريخ معيّن، أو في نهاية السنة المالية، ومقارنة لقيمتها في ذلك الوقت بقيمتها قبي وقت سابق، مع إظهار للفرق الحاصل فيما بين تلك الموجودات والالتزامات من فائض أو عجز محقق.

أمّا الموازنة فتعرّف بأنها بيان شامل عن المالية العامة، يشير إلى الإيرادات المقدّرة والسقف الإجمالي المتوقع للنفقات والعجز أو الفائض والدين، وهي تعتبر بمثابة ترجمة مالية لمجموعة الخطط والبرامج، وترتيب الأولويات التي تضعها الدولة للسير عليها في عام مُقبل. والموازنة عادة ما تكون لعام قادم، وقد تكون فترتها متوسطة أو طويلة الأجل، أي لعدة سنوات، أو قصيرة الأمد بحيث تكون سنوية، وتُعتبر الموازنة الأداة الرئيسيّة المهمة لإدارة السياسة المالية لأيّ دولة، وهي متشابهة في جميع دول العالم تقريباً. وهي دائماً تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية في الدولة المعنية، ويجب أن تكون متوازنة بين الإيرادات والنفقات حتى بوجود عجز مالي فيها.

وعليه، فالميزانية العامة للدولة تختلف عن موازنتها، بحيث إنّ الميزانية هي كشف بما لها وما عليها، في فترة زمنية معيّنة، أو في نهاية أية سنة مالية، أمّا الموازنة فهي كشف تقديري بإيرادات وبنفقات الدولة عن سنة مالية معيّنة، وهي مؤشر أساسي لما تقوم به الحكومة من الأنشطة المختلفة والأهداف التي تتوخاها، وهي بالتالي أداة حقيقية للتخطيط لأهداف تنموية تتوخى الانطلاق إلى أبعد، والتوجه إلى أفضل.

وتختلف أهداف الميزانية عن الموازنة، فمن أهداف الميزانية ترتيب تعظيم العائد المالي من الأصول وتحقيق الأرباح، أمّا الموازنة فمن أهدافها استغلال الموارد وتحصيل الأموال والضرائب والرسوم من المكلفين، وتخصيصها لإدارة شؤون الدولة وأفراد المجتمع، ووضع الخطط والبرامج للاستفادة من المال العام، وتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية.

## 2- التشريعات المقارنة للميزانية والموازنة العامة

بالرغم من الفروقات الواضحة - كما سبقت الإشارة - بين مصطلحي الميزانية والموازنة، فقد اختلفت التشريعات باستخدامهما، فبعض التشريعات استخدمت مصطلح الميزانية للدلالة على الموازنة من جميع النواحي المتعلقة بمكوناتها وأهدافها. ويمكن ملاحظة هذا الاستخدام من خلال التعريفات والمضامين القانونية التي حدّتها تشريعات بعض الدول ميزانياتها أو موازنتها، والتي منها على سبيل المثال ما يلي:

### ● الولايات المتحدة الأمريكية

عرّف القانون الأمريكي الموازنة بأنها صكّ تقدّر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراح الجباية المبسوطة فيها.

### ● الجمهورية الفرنسية

عرّف القانون الفرنسي موازنة الدولة بأنها الصيغة التشريعية التي تقدّر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويأذن بها ويقرّها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية.

### ● المملكة العربية السعودية

ميزانية الدولة مجموعة بيانات وقرارات توضح تقدير الإيرادات والمصروفات المنتظرة للدولة خلال سنة معيّنة.

### ● دولة الكويت

الميزانية العامة للدولة تتضمن جميع الإيرادات المتوقع تحصيلها وجميع المصروفات المتوقع إنفاقها خلال فترة زمنية محددة.

### ● دولة الإمارات العربية المتحدة

بيان يحتوي تقديراً للإيرادات والمصروفات المتوقعة خلال سنة مالية للجهات الاتحادية ومخصصات الدعم لها.

### ● جمهورية مصر العربية

الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي لخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة.

## ● المملكة الأردنية الهاشمية

الموازنة هي البرنامج المالي للحكومة مقدّر فيها النفقات المتوقع صرفها، والإيرادات المتوقع تحصيلها، ومقدار العجز أو الفائض المتوقع لمدة زمنية مقبلة (تقدّر بـ 12 شهراً).

## ● الجمهورية التونسية

الميزانية هي وثيقة تقدر بموجبها مجموع المقايض والموارد وتحدد المصاريف، والتي يتعين صدور ترخيص فيها بالنسبة لفترة محددة تكون عموماً سنة.

## ● الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

تعتبر الميزانية العامة للدولة تعبيراً مالياً لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه في السنة اللاحقة؛ تحقيقاً لأهداف المجتمع.

ووفقاً للتعريفات التي سبق الإشارة إليها للميزانية والموازنة العامة، فإنه من الناحية المالية من الأدق أن يشار إلى تقديرات الإيرادات والمصروفات العامة للدولة في سنة أو أكثر، بمصطلح الموازنة العامة وليس الميزانية العامة. غير أنه في مملكة البحرين، وحيث إن الدستور والقانون البحريني استخدمتا مصطلح الميزانية العامة، فإنه سوف يتم استخدام هذا المصطلح القانوني للدلالة على الموازنة بمدلولاتها المالية والمحاسبية.

## الجزء الثاني: تعريف الميزانية العامة للدولة وعناصرها في ضوء التشريع البحريني

### 1- تعريف الميزانية العامة

عرّف القانون البحريني الميزانية العامة على أنها أداة السياسة المالية للدولة، وتتضمن بيان الإيرادات المقدّر تحصيلها، والمصروفات المقدّر إنفاقها للحكومة خلال سنة مالية معيّنة، وبما يحقق الاستقرار والنمو الاقتصادي، من خلال التخصيص العادل للموارد الوطنية؛ ليتم استغلالها بكل كفاءة وفعالية، ويقضي التشريع موافقة السلطة التشريعية على هذه التقديرات. وهي بهذا التعريف تعتبر وثيقة مالية وقانونية وسياسية، تتضمن عنصري التوقع والاعتماد لإيرادات ومصروفات الدولة.

وتتألف الميزانية العامة وفقاً للمادة (7) من المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة من المحتويات التالية:

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

وتجدر الملاحظة إلى أن تعريفات ومكونات الميزانية لم تتطرق إلى عنصر الإجازة (الاعتماد) من قبل السلطة التشريعية، ومن ثم فإنه أقرب إلى تعريف مشروع الميزانية الذي تعدّه وتقدّمه الحكومة، وليس الميزانية في شكلها النهائي بعد اعتمادها وصدورها في صورة قانون.

## 2- طبيعة الميزانية العامة

تأخذ الميزانية العامة للدولة أكثر من صفة، والتي من أهمها الصفات القانونية والمالية وكما يلي: (1)

### ● الطبيعة القانونية

تأخذ الميزانية العامة الصفة القانونية، فهي من ناحية الشكل تمر بجميع المراحل التي يمر بها القانون، واعتمادها من السلطة التشريعية في شكل قانون يكفي لاعتبارها قانونية؛ الأمر الذي يجعلها ملزمة. أمّا الميزانية في حدّ ذاتها فتعتبر عملاً إدارياً رغم موافقة السلطة التشريعية عليها. وتوضح مواد قانون الميزانية العامة بمملكة البحرين في البابين الثاني والثالث مراحل الإعداد والاعتماد اللازمة لإنفاذ الميزانية من الناحية القانونية لدى السلطتين التنفيذية والتشريعية.

### ● الطبيعة المالية

من تعريف الميزانية يتضح أنها وسيلة الحكومة لتحقيق برنامج العمل الذي تتولى تنفيذه، وبالتالي هي البرنامج المالي للخطة، ولذلك فهي تعتبر في الأساس وثيقة مالية أو جدولاً محاسبياً، يبيّن المحتوى المالي للميزانية. ويمكن القول إن الميزانية هي التعبير المالي عن أهداف الحكومة التي تريد تحقيقها، والظاهرة بينود الميزانية، سواء في جانب النفقات أو الإيرادات، إمّا من ناحية الأرقام المالية الواردة فيها أو من ناحية تفاصيل مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق. ويؤكد قانون الميزانية العامة بمملكة البحرين هذه الطبيعة المالية في المادة رقم (1) بفقرة تعريف الميزانية العامة للدولة.

## 3- تبويب ونوع الميزانية العامة

تعتبر الدقة والوضوح وبساطة العرض من المبادئ الأساسية لطرق عرض الميزانيات العامة التي تسهل عمليات التحليل المالي والاقتصادي لجميع مكوناتها. ومن هنا كان البحث عن التبويب المناسب من أهم خطوات إعداد الميزانية التي تساعد على بيان مدى ارتباطها بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وقد تضمّن دستور مملكة البحرين وقانون الميزانية العامة المرونة الكافية للتعامل مع ما يتعلق بتبويب الميزانية، على اعتبار أن تبويب الميزانية عملية متطورة، قد تخضع لأسس جديدة مستقبلاً، وأجاز في المادة (109/ج) مناقشة مشروع قانون الميزانية حسب التبويب

الوارد فيه، من دون أي ذكر لأي تقسيم، كما كان منصوصاً في المواد (90/هـ و91) من دستور 1973، أما قانون الميزانية العامة فدعا في المادة رقم (8) إلى مراعاة الاتجاهات الحديثة في شكل الميزانية العامة وتقسيماتها ومشتملاتها، ومتطلبات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبالنسبة لنوع الميزانية فيندرج نظام الميزانية العامة في مملكة البحرين من بين أنواع الميزانيات المسماة بالميزانية التقليدية، أو ميزانية الاعتمادات، أو ميزانية البنود، وهي تقوم على أساس تصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية، بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وأوجه صرفها، بمعنى أن يتم حصر الإيرادات أو المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية، وتقسم الميزانية بالتدرج إلى أبواب ومجموعات وبنود وأنواع، ويتم ربط هذه التقسيمات بكل وزارة وجهة حكومية في حدود المبالغ المخصصة لها وفق التصنيف الإداري أو التنظيمي المعتمد لكل منها. وبحيث تكون تقديرات المخصصات مبنية على أساس أن تسجيل مبالغ المعاملات الفعلية الخاصة بكل منها سيكون لاحقاً على الأساس النقدي بالنسبة للإيرادات وأساس الاستحقاق بالنسبة لكافة المصروفات، فيما عدا نفقات القوى العاملة.

وفي ظل هذه الميزانية يتم التركيز أثناء التنفيذ على الاعتمادات والتأكد من قبل أجهزة الرقابة المالية من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة، وفي الأغراض المخصصة لها، وأن إجراءات الصرف تتم بصورة سليمة وقانونية. وبالرغم من أوجه القصور التي تتسم بها ميزانية البنود إلا أنها كانت ولا تزال من أكثر أنواع الميزانيات شيوعاً بين الدول.

وقد استطاعت حكومة مملكة البحرين في تطبيقها لميزانية البنود أن تدخل العديد من آليات التخطيط والنظم الإدارية المساندة والحاسب الآلي التي أسهمت بشكل كبير في تطوير كافة عمليات إدارة وتطوير الميزانية العامة، والتي من أهمها ما يلي:

1- تدشين الرؤية الاقتصادية 2030 كإطار ومرجعية بعيدة المدى للتطلعات المستقبلية للمملكة.

2- تقنين العمل والتوجهات التخطيطية للحكومة، في إطار حكم دستوري ملزم، من خلال برنامج عمل يقره مجلس النواب.

3- تطوير وتعميم أساليب ومفاهيم التخطيط الاستراتيجي والحوكمة والتميز على جميع الوزارات والجهات الحكومية.

4- التطوير المستمر في تطبيق أحدث أنظمة الرقابة المالية والإدارية والتكنولوجية الحديثة.

5- تطوير التقارير من حيث الشكل والمحتوى والتوقيت، بحيث تكون أكثر فعالية في معاونة ومساعدة مستخدمي تلك التقارير.

ووفقاً لنوع الميزانية والتبويب المتبع، فقد حدد لمسميات الأبواب والأقسام والبنود رموز رقمية تشكل ما يسمى بالتقسيم النمطي للإيرادات والمصروفات، أما الوزارات والجهات الحكومية فإنها تُقسَّم وفقاً لتقسيمها الإداري (الهيكل التنظيمي) المعتمد من قبل ديوان الخدمة المدنية، ويحدد لها رموز رقمية تشكل ما يسمى بالتقسيم النمطي لبرامج الوزارات والجهات الحكومية.

#### التبويب الرئيسي للإيرادات

الباب الأول	النفط والغاز الطبيعي
الباب الثاني	الضرائب والرسوم
الباب الثالث	المنتجات الخدمية والسلعية الحكومية
الباب الرابع	الاستثمارات والأموال الحكومية
الباب الخامس	الإعانات
الباب السادس	مبيعات الأصول الرأسمالية
الباب السابع	الغرامات والجزاءات والإيرادات المتنوعة

#### التبويب الرئيسي للمصروفات المتكررة

الباب الأول	نفقات القوى العاملة
الباب الثاني	نفقات الخدمات
الباب الثالث	نفقات السلع المستهلكة
الباب الرابع	نفقات السلع الرأسمالية
الباب الخامس	نفقات الصيانة
الباب السادس	النفقات التحويلية
الباب السابع	الإعانات وتسديد فوائد القروض

#### 4- السنة المالية والفترة المالية

السنة المالية هي فترة زمنية مدتها 12 شهراً، يتم في بدايتها تقدير واعتماد مصادر ومقدار الموارد وسقف الإنفاق اللذين سيتم تنفيذهما خلال تلك المدة، لتعرض النتائج بعد

انقضاء المدة لإفضال حساباتها وتقييم نتائجها. أمّا الفترة المالية فهي فترة زمنية غير محددة بعدد الأشهر، ولا يشترط أن تكون 12 شهراً، فقد تكون سنة أو أقل أو أكثر.

وقد حدّدت المادة رقم (4) من قانون الميزانية العامة بمملكة البحرين السنة المالية بـ 12 شهراً، تبدأ في الأول من شهر يناير، وتنتهي في الواحد والثلاثين من شهر ديسمبر من كل عام، وتسمح المادة رقم (109/ج) من الدستور بإعداد الميزانية لفترة سنتين ماليتين على الأكثر، كما تجيز المادة (23) من قانون الميزانية العامة إعداد تقديرات الميزانية لسنتين ماليتين على الأكثر، تحدد مدتها من قبل مجلس الوزراء. وعليه يتم إعداد تقديرات الميزانية العامة للدولة وقانون اعتماد الميزانية وفق نظام السنتين الماليّتين.

وتختلف بداية ونهاية السنة المالية، وكذلك الفترة المالية للميزانية من بلد إلى آخر، فعلى سبيل المثال في المملكة العربية السعودية تعد الميزانية على أساس السنة الهجرية، وتبدأ في اليوم العاشر من برج الجدي من كل عام، وفي دولة الكويت تبدأ في أول ابريل من كل عام، وتنتهي آخر مارس من العام التالي، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تبدأ السنة المالية في أول يناير، وتنتهي في 31 ديسمبر من كل عام.

وتتميز الفترة المالية للميزانية العامة بمملكة البحرين عن عدد كبير من الدول بتطبيق نظام إعداد واعتماد الميزانية لفترة سنتين، ولا شك أن لهذا التوجه من المعارضين والمؤيدين؛ فالرأي الداعي لسنوية اعتماد الميزانية يرى أن فيه ضمان دوام رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية التي تجد نفسها مضطرة إلى الرجوع إليه والحصول على موافقته، بصفة دورية كل سنة، وهذا يمثل ضماناً أساسية لصالح الشعب ضد ما قد ترتكبه السلطة التنفيذية من تعسف أو خطأ.

أمّا من الناحية المالية فإنّ فترة السنة تبدو هي الأكثر ملاءمة من حيث صلاحيتها لوضع تقديرات الميزانية وضعاً دقيقاً. أمّا الرأي المؤيد فيرى أن هذا النظام لا يقلل من رقابة البرلمان لنتائج التنفيذ والحسابات الختامية السنوية، أو إدخال التعديلات اللازمة على الميزانيات والتي يضمنها الدستور بشكل كامل، ويشير هذا الرأي إلى أن إعداد الميزانية واعتمادها يتطلب فترة إعداد كافية وجهود كبيرة مشتركة من السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويحتاج لإجراء تقييمات مختلفة لأداء السنوات المتقضية؛ للخروج دائماً بمرئيات شاملة ومستقبلية، الأمر الذي يصعب القيام به خلال فترة قصيرة، وفيه إرباك لتنفيذ برامج العمل والمشاريع، وخاصة إذا ما تأخر اعتماد الميزانية في بداية كل سنة، وهذا ما حدث في كل دورات الميزانية تقريباً منذ سنة 2003م.

## 5- أهمية الميزانية العامة

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم، وبالأخص منذ الثلاثينات عن تطوّر وظائف الميزانية العامة، ممّا جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية، واجتماعية، وسياسية في جميع الدول.<sup>(2)</sup>

### ● الأهمية السياسية

لم تعد الميزانية العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية؛ حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعدّ بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة، وعلى سياساتها المالية والاقتصادية، بصفة عامة، والميزانية تكون المرآة العاكسة لها.

### ● الأهمية الاقتصادية

لقد أصبحت الميزانية العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة؛ لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد، على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد.

قد تستخدم الميزانية العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة، كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. ومن الواضح كبر حجم الميزانية هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الميزانية وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة؛ بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة، وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية، وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي، كما تعتبر جزءاً من السياسة المالية وأداة لتنفيذها.

### ● الأهمية الاجتماعية

تستخدم الميزانية العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد؛ مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة ذات الدخل المحدود مُعتمِدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول، ثم تأتي مدفوعاتها (الإعانات) إلى الأفراد في المقام الثاني.

## ● الأهمية المحاسبية

تمر الميزانية بعدة مراحل من أهمها مرحلة الإعداد والتنفيذ، مع الاعتماد في ذلك على النظم والأساليب المحاسبية. إن أهمية الميزانية من الناحية المحاسبية تبدو واضحة فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التي ينبغي على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص وفقاً لطريقة ومدة اعتماد الميزانية، كما يمكن عن طريق النظام المحاسبي استخراج الحساب الختامي للميزانية العامة، والذي يتضمن الإيرادات والمصروفات الفعلية التي حصلت أو صرفت خلال السنة المالية، وهكذا تظهر أهمية المحاسبة بالنسبة للميزانية العامة في مراحلها المتعددة، لا سيما أنها تساعد في إظهار ودراسة نتائج تنفيذ الميزانية.

ولقد اعتمدت حكومة مملكة البحرين بشكل كبير على سياستها المالية في عملية إدارة الاقتصاد ودعم توجهاته المستقبلية، من خلال الميزانية العامة للدولة، وعلى هذا الأساس استخدمت الميزانية في الاقتصاد، من خلال سياسات ترشيد المصروفات المتكررة، وإعطاء الأولوية للمصروفات والمشاريع الاستثمارية والتركيز على مالي:

- 1- دعم الأنشطة والقطاعات الاقتصادية القائمة، واستحداث أخرى جديدة عالية الإنتاجية والتنافسية، ومن شأنها تحقيق قيمة مضافة وفرض عمل جديدة ومجزية.
- 2- تنمية وتعزيز مصادر إيرادات الميزانية العامة، وترشيد الإنفاق والدين العام ولمعدلات نموها، وضبط تقديرات عجز الميزانية عند معدلات آمنة قابلة للتحكم في الاقتصاد.
- 3- تعزيز خطوات الانضباط المالي من خلال وضع وتطوير معايير ومقاييس عملية لضبط التصرفات المالية، وتطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وفق أحدث الممارسات العالمية.
- 4- العمل بالتنسيق مع السياسة النقدية لنمو الاقتصاد، واستقرار الأسعار، والتحكم في معدلات التضخم، وتعظيم الاستفادة من الفرص التمويلية المتوفرة في الاقتصاد.

## الجزء الثالث: الإطار التشريعي لإجراءات وإعداد وإقرار الميزانية العامة للدولة

تعتبر مسؤولية إعداد تقديرات الميزانية، من المهمات الرئيسية للحكومة ممثلة بوزارة المالية، والتي ينظم تنفيذها مجموعة من القواعد القانونية والسياسات والمعايير العامة والإجراءات الإلزامية، وفقاً لما ينص عليه أو يتضمنه دستور مملكة البحرين والعديد من التشريعات المختلفة والأنظمة واللوائح الصادرة من مجلس الوزراء والوزارات والجهات الحكومية المختصة، وهي بذلك تشكل في مجموعها وبمصادرها الإطار العام الذي يحوي السند والمرجع التشريعي للميزانية العامة.

### 1- السند التشريعي لإعداد وإقرار الميزانية العامة

إنَّ الأطر التشريعية التي تحكم إعداد الميزانية العامة لم ترد ضمن تشريع ونظام موحد، وإنما وردت ضمن عدد كبير من التشريعات والقوانين واللوائح والسياسات والمعايير العامة والإجراءات الإلزامية، ولتسهيل الأمور على المعنيين لأغراض المراجعة والبحث والمناقشة، وجب الإشارة إلى التشريعات الرئيسية ذات العلاقة، وكما يلي:

أ- دستور مملكة البحرين الصادر في 2002، وعلى الأخص المواد الواردة في الباب الخامس، الشؤون المالية، ووفقاً لأحدث التعديلات الصادرة في 2012.

ب- المرسوم بقانون رقم (39) لسنة 2002 بشأن الميزانية العامة، وتعديلاته<sup>3</sup>.

ج- قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (48) لسنة 2010، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (69) لسنة 2014، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (51) لسنة 2012، المعدل بالقرار رقم (61) لسنة 2015.

د- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (25) لسنة 2012 بشأن ضوابط التصرفات المالية للوزارات والجهات الحكومية.

هـ- لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2013.

و- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2015 بإصدار الإطار النموذجي للجهات الحكومية ذات الميزانيات المستقلة والملحقة.

3- تمّ تعديله بالقانون رقم (3) لسنة 2007، والمرسوم بقانون رقم (40) لسنة 2012.

ز- الدليل المالي الموحد الصادر عن وزارة المالية، والقرارات، وكذلك التعاميم الصادرة عن الوزارة، وتتضمن التعليمات والتوضيحات والإجراءات الفنية الخاصة بالميزانية.

ح- القرارات والنظم والنشرات والتعاميم الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية التي تتضمن التعليمات والتوضيحات والإجراءات الفنية الخاصة بنفقات القوى العاملة.

وبلا شك فإن وجود الإطار التشريعي الشامل المنظم للميزانية العامة للدولة سيوفر لكل السلطات والمعنيين بيئة متقدمة وسهلة لتحقيق الأهداف الموضوعية، ورسم الخطط المستقبلية بكل كفاءة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يتحقق من دون الالتزام الفعال بتنفيذ أحكامه، والتقييد بالقواعد والمعايير والإجراءات والخطوات المعتمدة والمتعارف عليها دولياً.

## 2- قواعد إعداد وإقرار الميزانية العامة للدولة

يخضع إعداد الميزانية العامة للدولة لمجموعة من القواعد المتعارف عليها في علم المالية والمحاسبة، والتي تهدف في مجموعها إلى وضع الميزانية في صورة واضحة، كي يسهل على السلطات المعنية تفهمها، ومن ثم فرض الرقابة على تنفيذها. كما تهدف هذه القواعد إلى أن تكون الميزانية العامة معبرة تعبيراً صادقاً عن النشاط المالي للدولة. فضلاً عن أن هذه القواعد تجتنب الحكومة الخطأ، وتقلل من احتمالات الإسراف، ويمكن تلخيص هذه القواعد في النقاط الآتية:

### أ- قاعدة السنوية:

يقصد بهذه القاعدة أن الأصل أن يتم تقدير موارد ونفقات الميزانية العامة، لفترة زمنية مقبلة، مدتها سنة واحدة (اثنا عشر شهراً)، قد تكون مطابقة للسنة الميلادية أو تتداخل معها، كما هو الحال في بعض الدول، إذ تبدأ السنة المالية في أول يوليو، وتنتهي في آخر يونيه من السنة التالية.

وتعني هذه القاعدة أيضاً أن الميزانية يجب أن تقرر باعتماد سنوي من السلطة التشريعية، ولا يخل العمل بنظام الستين المتبع للميزانية بمملكة البحرين بهذه القاعدة؛ حيث إن تقدير واعتماد ميزانية خاصة لكل سنة يتم بمعزل عن الأخرى، وكذلك الأمر عند التنفيذ وإفضال الحسابات الختامية. وتعدّ قاعدة السنوية من القواعد الأكثر استقراراً لبيان استدامة ودورية الميزانية العامة للدولة، على أساس أن السنة تمثل دورة زمنية كاملة، ومن ثم تتميز المصروفات والإيرادات بصفة التكرار، يتم في نهاية كل منها مراجعة التقديرات وتقييم الأداء وإعادة التقدير من خلال الحسابات الختامية والتقارير الفنية المتعددة.

## ب- قاعدة الوحدة:

تعني هذه القاعدة أن تدرج جميع إيرادات ونفقات الوزارات والجهات الحكومية في وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاءها، بحيث تتضمن كل الأرقام المتعلقة بنشاط الدولة المالي في مدة الميزانية، وذلك ما يمكن السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة من مراقبة التصرفات المالية للدولة ومطابقتها للأهداف المحددة في الميزانية كما وافقت عليها السلطة التشريعية.

وترد على قاعدة الوحدة إستثناءات من الناحية المالية تخص الميزانيات الإستثنائية التي تخصص فيها مبالغ معيّنة لأكثر من سنة مالية المادة رقم (111)<sup>(4)</sup> من الدستور، وإيرادات ونفقات البلديات والجهات الحكومية المصنفة ميزانياتها قانوناً، كمستقلة وملحقة، والشركات المملوكة بالكامل، أو جزئياً للدولة، حيث إنَّها لا تدرج ميزانياتها في الميزانية العامة للدولة إلا في حدود ما يخص لها من دعم أو إعانات من الميزانية العامة للدولة.

ورغم ذلك فالميزانيات الاستثنائية يمكن أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة للدولة، حسب ما سيقره قانون إنشائها، أمّا البلديات وبقية الجهات والشركات فإنها تخضع لرقابة السلطة التشريعية وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهي ملزمة حسب القرارات الصادرة من مجلس الوزراء بالتقيد بمعايير الشفافية في نشر بياناتها المالية، وتطبيق أو استخدام أنظمة التقارير المالية الموحدة، التي ستعدها وزارة المالية وفقاً للمعايير المحاسبية الدولية، ومتطلبات المنظمات والمؤسسات الدولية.

## ج- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات:

من أهم النتائج المترتبة على تطبيق قاعدة وحدة الميزانية تتمثل في تطبيق قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وتستلزم هذه القاعدة بعدم جواز تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف محدد إلا بقانون، ويتوجب وفق هذه القاعدة تجميع كل الإيرادات في مجموعة واحدة، تموّل منها كافة النفقات والأنشطة التي تتضمنها الميزانية العامة للدولة، من دون التمييز بين إيراد وآخر حسب مصدره.

وقد أكد التشريع الدستوري وقانون الميزانية العامة هذه القاعدة المهمة، حيث تنص المادة رقم (109/ج) من الدستور على أن «... ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون». ونصّت المادة رقم (13) من قانون الميزانية

4- المادة 111 من الدستور: «أ- يجوز بقانون تخصيص مبالغ معيّنة لأكثر من سنة مالية واحدة، إذا اقتضت ذلك طبيعة المصرف، فتدرج في الميزانيات السنوية المتعاقبة للدولة الاعتمادات الخاصة بكل منها حسبما قرره القانون المذكور، ب- يجوز كذلك أن تعزّد للمصرف المشار إليه في البند السابق ميزانية إستثنائية تسري لأكثر من سنة.»

العامة على ما يلي «تخصّص إيرادات الدولة بمجموعها لتغطية المصروفات العامة بمجموعها، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لتغطية مصروف معين من المصروفات العامة إلا بقانون. وتدرج في الميزانية العامة الإيرادات والمصروفات، ولا يجوز أن يخضم مصروف معين من إيراد معين، ولا إيراد معين من مصروف معين إلا بقانون».

ومن الأمثلة القانونية للإيرادات التي يتم تخصيصها إلى وجه معين من أوجه الصرف، بموجب قانون يقضي بذلك، ما نصت عليه المادة (12) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب<sup>(5)</sup>، وكذلك المادة رقم (1) من القانون رقم (28) لسنة 2006 بشأن الاحتياطي للأجيال القادمة.<sup>(6)</sup>

### د- قاعدة الشمول (العمومية):

يقصد بهذه القاعدة أن تكون وثيقة الميزانية العامة للدولة شاملة لجميع النفقات والإيرادات بحيث تظهر الإيرادات إجمالياً بدون خصم أي نوع من المصروفات المتعلقة بحبايتها ويتم صرف المصروفات في حدود الاعتمادات المخصصة فقط.

إن قاعدة العمومية تعتبر قاعدة مكملة لقاعدة وحدة الميزانية المشار إليه آنفاً، والذي يؤكد تطبيقه على وحدة الإطار الخارجي للميزانية، في حين يضمن تطبيق قاعدة العمومية إدراج البيانات التفصيلية للإطار، المتضمنة لتقديرات كل من الإيرادات والنفقات، وذلك من دون إجراء أي نوع من أنواع المقاصة بين التقديرين.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه القاعدة تتضمن قاعدة مهمة متعلقة بإدراج البيانات التفصيلية، تهدف إلى إحكام الرقابة على النشاط المالي للحكومة وأجهزتها التنفيذية، وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات.

ويقصد بهذه القاعدة أن اعتماد السلطة التشريعية للميزانية لا يجوز أن يكون إجمالياً، بل يجب أن تقدّر الإيرادات حسب مصادرها الرئيسية، وأن تخصّص المبالغ لكل وجه من أوجه الإنفاق العام عند مستوى معين، من تقسيمات الميزانية المتبع، يضمن الرقابة الكافية

5- «... ويجب أن يكون طلب الترشيع مصحوباً بإيصال يفيد إيداع خزنة وزارة العدل والشؤون الإسلامية مبلغاً نقدياً - غير قابل للرد - مقداره مائتا دينار، وتؤول حصيلة هذه المبالغ إلى أحد الأنشطة الاجتماعية التي تتولاها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية».

6- «يقتطع دولار أمريكي واحد من سعر كل برميل نفط خام يزيد سعره على 40 دولاراً، ويتم تصديره خارج مملكة البحرين اعتباراً من أول السنة المالية التالية لتنفيذ هذا القانون، لتكوين احتياطي خاص يسمى «احتياطي الأجيال القادمة»، ولا يجوز خفض المبلغ المقتطع أو زيادته أو التصرف بأموال الاحتياطي لغير العمليات الاستثمارية إلا بقانون».

للسلطة التشريعية، ويوفر مساحة مرونة معقولة للحكومة للقيام بمهامها.

فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد تقديرات الإيرادات ومخصصات الإنفاق كميالغ إجمالية، ويترك للحكومة أمر توزيعها على تقسيمات الميزانية وفق رغبتها، وإلا انتفت الحكمة من صياغة البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية، وتوزيعها على القطاعات والوزارات والجهات الحكومية نحو الاستخدام الأمثل، ولتعدّر على السلطة التشريعية معرفة الخطة المالية للحكومة في بداية كل سنة، ومراقبة تنفيذها وأدائها في تفصيلاته.

### ه- قاعدة التوازن:

تقضي هذه القاعدة بأهمية إيجاد التوازن الرقمي بين مصروفات الميزانية وإيراداتها، بمعنى أن يكون جانب المصروفات مساوياً لجانب الإيرادات، وتأسيساً على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن، إذا زادت إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية، وإذا ما حدث العكس، فإنّ هذا يعبر عن وجود فائض في الميزانية.

ولقد كان هذا هو المبدأ السائد في القرن 19 حتى أواخر عام 1929 حيث الكساد العالمي الكبير الذي غير معتقدات أصحاب مبدأ توازن الميزانية. فقد كانوا يعتقدون أنّ دور الدولة محدود في نشاطها التقليدي الذي يتمثل في الدفاع والأمن القومي، وعدم التدخل في النشاط الاقتصادي.

ويرى الباحثون حديثاً في المالية العامة عدم الأخذ بمبدأ توازن الميزانية، وأنه يمكن للدولة التكيف مع الوضع المالي والحالة الاقتصادية عن طريق إحداث عجز أو فائض في ميزانيتها. وبحيث يتم التعامل مع كل منهما، حسب القوانين المعتمدة، أي أن يتم الترتيب للاقتراض، إذا ما أظهرت التقديرات عجزاً في الميزانية أو الترحيل للاحتياطي أو الحساب العمومي، في حالة حدوث فائض.

### 3- الخطوات الإجرائية القانونية لإعداد الميزانية العامة للدولة

يُتّخذ بإعداد الميزانية القيام بالتحضيرات اللازمة من جمع بيانات ومعلومات من الوزارات والجهات الحكومية التي تشملها ميزانية الدولة؛ من أجل وضع مسودة مبدئية على هيئة مذكرة مالية، تكون نواة للميزانية العامة للدولة.

وتُعَدّ خطوات إعداد الميزانية العامة حتى إقرارها، من قبل مجلس الوزراء عملاً إدارياً وفنياً بحثاً، تشارك فيه جميع الوزارات والجهات الحكومية في الدولة التي ترصد ميزانيتها

ضمن الميزانية العامة، أي الحكومة. ولا شك أنّ إعداد الحكومة للميزانية العامة، يحتاج إلى قدر كبير من التنسيق بين الجهات المنفذة وترتيب بنودها المختلفة، وهو أمرٌ لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها، إضافة إلى ذلك، ونظراً للعلاقة الوثيقة فيما بين الميزانية العامة للدولة وبرنامج عمل الحكومة، فإنه من الطبيعي أن يُترك إعدادها للجهة المختصة قانوناً بالشأن المالي، والمتمثل في كل الدول، بشكل عام لوزارة المالية، وفي مملكة البحرين، وبالرغم من تحويل المسؤوليات المتعلقة بالشأن الاقتصادي إلى مجلس التنمية الاقتصادية، فإنه وفقاً للمادة رقم (5) من قانون الميزانية العامة لا تزال وزارة المالية هي الوزارة المسؤولة عن وضع وتطبيق السياسة المالية، وإدارة الميزانية العامة للدولة، ومتابعة كافة خطوات إعدادها، وإقرارها، واعتمادها، من قبل السلطة التشريعية.

### أ- تحديد إجمالي الإنفاق العام

في حدود السند التشريعي وقواعد إعداد الميزانية تتولى وزارة المالية التنسيق مع الوزارات والجهات الحكومية المختصة، كمجلس التنمية الاقتصادية، ومصرف البحرين المركزي، وديوان الخدمة المدنية، للتمهيد لصياغة مذكرة مالية ترفع من وزير المالية إلى مجلس الوزراء، قبل بدء الفترة المالية بثلاثة أشهر على الأقل، متضمنة وفقاً للمادة رقم (9) من قانون الميزانية العامة مقترحاته فيما يتعلق بالأمر التالية:

1- أهداف السياسة المالية، والإطار العام للاقتصاد الكلي.

2- الأسس التي يتم بمقتضاها إعداد تقديرات الميزانية العامة، والمخاطر المالية المنظورة.

3- إجمالي الإنفاق العام للدولة للفترة المالية المقبلة من خلال الإيرادات المتوقعة.

4- المعايير التي يتم بموجبها تخصيص الاعتمادات للقطاعات والوزارات والجهات الحكومية.

ومن الناحية العملية تعد وزارة المالية مذكرتها المالية، في وقت مبكر، من بدء الفترة المالية لأي دور ميزانية جديدة، وذلك حتى يكون لديها وللوزارات والجهات الحكومية وقت كاف لمناقشة كيفية تطبيق ما سيقرره مجلس الوزراء، بشأن السياسة المالية، وسقف الإنفاق، ومعايير وأسس تخصيص الاعتمادات قبل إقرارها في صورتها النهائية، وإحالة مشروع قانون اعتمادها إلى السلطة التشريعية، قبل انتهاء السنة المالية بشهرين - على الأقل - حسب المادة رقم (24) من قانون الميزانية العامة.

## ب- التقديرات الأولية للوزارات والجهات الحكومية

في ضوء ما سيتخذه مجلس الوزراء من قرارات بشأن مقترحات مذكرة وزارة المالية، تعد الوزارة تعميمًا خاصًا من وزير المالية، يُبلغ فيه الوزارات والجهات الحكومية بتقديرات ميزانياتها المبدئية للإيرادات وسقف المصروفات، وبالتعليمات والتوجيهات الخاصة بتنفيذ السياسة المالية المعتمدة، وأسس توزيع التقديرات الأولية، وقائمة البيانات والمعلومات المطلوبة.

وفي العادة تكون تعليمات وتوجيهات تعميم وزير المالية ترجمة لأحكام قانون الميزانية العامة، وللخطوات الواجبة للتنفيذ للسياسة العامة لمجلس الوزراء المتعلقة بالميزانية العامة، في كل دورة وما يحيط بها من ظروف اقتصادية ومالية، كما يتضمن التعميم توجيهات الوزارة حول كيفية تنفيذ التعليمات الفنية الخاصة بإعداد وتوزيع تقديرات الميزانية، والالتزام بالضوابط المالية العامة، والتي منها ما يلي:

- 1- تأكيد الإلتزام بالقوانين والضوابط المالية المعتمدة وبقرارات مجلس الوزراء السارية.
- 2- تأكيد الإلتزام بالمعادلات الحسابية المعتمدة لإعداد التقديرات الإجمالية وبالزيادات أو التخفيضات النسبية أو المبالغ المطلقة المقررة على الميزانية.
- 3- مراعاة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتنفيذ الإجراءات التصحيحية.
- 4- مراعاة قرارات السلطة التشريعية المتوافق عليها مع السلطة التنفيذية.
- 5- التنسيق مع ديوان الخدمة المدنية وتنفيذ تعليماته الخاصة بتقديرات نفقات القوى العاملة.
- 6- التأكيد على توفير البيانات والمعلومات المؤيدة لتوزيع التقديرات حسب تقسيمات الميزانية.
- 7- بيان المشاريع المقترح تنفيذها، وتفاصيل مكوناتها وأهدافها، وتكاليفها الإجمالية، وتدفعاتها النقدية السنوية.
- 8- تحديد مواعيد تقديم توزيعات تقديرات الميزانيات.

ووفقاً للمادة رقم (14) و (18) من قانون الميزانية العامة تضع الوزارات والجهات الحكومية تقديراتها الأولية للإيرادات والمصروفات على التوالي، طبقاً للتعليمات التي يصدرها وزير

المالية، وفي المواد رقم (14) و(20) منح القانون وزارة المالية الصلاحية الكاملة وحدد لها الاعتبارات الواجب اتباعها لكيفية وضع التقديرات المبدئية لإيرادات ومصروفات الوزارة أو الجهة الحكومية التي تتأخر في تقديم ميزانياتها عن المواعيد التي تحدد من قبل الوزارة.

### ج- التقديرات النهائية للوزارات والجهات الحكومية

1- تتولى وزارة المالية حسب المادة رقم (15) من قانون الميزانية العامة بحث التقديرات الابتدائية للإيرادات مع الوزارات والجهات الحكومية المعنية، كل فيما يخصه للتوصل إلى التقديرات النهائية لكل وزارة وجهة حكومية.<sup>(7)</sup>

ويحكم بحث تقديرات الإيرادات القواعد الواردة في المادة رقم (107/أ)<sup>(8)</sup> من الدستور والمادة رقم (16/أ)<sup>(9)</sup> من قانون الميزانية العامة، حيث تحظر هذه المواد تضمين قانون اعتماد الميزانية أي نص متعلق بالضرائب والرسوم، يؤثر على التقديرات، إلا في حدود ما تنص عليه القوانين الصادرة.

ويراعى في احتساب تقديرات الإيرادات النهائية التأكد من تطبيق السياسات المالية وقواعد إعداد الميزانية التي يتضمنها تعميم إعداد الميزانية، وكذلك المعايير الفنية والمحاسبية المعتمدة، كمقاييس الكميات، وتكاليف الإنتاج، ومتوسط أسعار البيع المتوقعة، ومؤشرات التنفيذ للسنوات السابقة، وتوقعات الطلب والعرض والنمو ذات العلاقة بكل إيراد.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الإيرادات النفطية التي تشكل حوالي 85 بالمائة من إجمالي الإيرادات، حسب النتائج الفعلية للميزانية خلال الخمس السنوات الماضية من قبل وزارة النفط والهيئة الوطنية للنفط والغاز، وذلك لكونهما الجهتين المسؤولتين عن كل ما يرتبط بامتيازات وانصافيات وحقوق الاستكشاف والإنتاج والاستثمار في صناعة النفط والغاز.

ويتم تحديد تقديرات مبالغ الإيرادات النفطية التي تدرج في الميزانية العامة على أساس

7- المادة 15 من قانون الميزانية الامة «تقوم الوزارة ببحث التقديرات المبدئية للإيرادات المشار إليها في المادة السابقة، وتعد التقديرات النهائية للإيرادات».

8- المادة 107/أ من الدستور «إنشاء الضرائب العامة وتعديلاتها وإنعائها لا يكون إلا بقانون، ولا يُعفى من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة بالقانون، ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا في حدود القوانين».

9- المادة 16/أ من قانون الميزانية العامة «لا يجوز أن يتضمن قانون اعتماد الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة حجبية، أو الزيادة في ضريبة موجودة أو تعديل قانون قائم، أو تضادي إصدار قانون في أمر نص الدستور، على أن يكون تنظيمه بقانون».

صافي إيرادات مبيعات النفط الخام والمكرر والغاز الطبيعي بعد خصم تكاليف الإنتاج والمصروفات حسب طرق الاحتساب وأسعار البيع المتوافق عليها قانوناً، كما يأخذ في الاعتبار المبلغ الذي يخصم لحساب احتياطي الأجيال القادمة، والمحدّد بمبلغ دولار واحد، من سعر كل برميل نفط خام، يزيد سعره عن 40 دولاراً، ويتم تصديره إلى خارج البحرين وفقاً للقانون رقم (28) لسنة 2006، بشأن الاحتياطي للأجيال القادمة.

2- بالنسبة للمصروفات المتكررة، فإن التقديرات النهائية للوزارات والجهات الحكومية تُبحث وتُناقش بناءً على المادة رقم (21) من قانون الميزانية العامة مع كل من وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية.

وتتولى وزارة المالية التأكد من التزام الوزارات والجهات الحكومية بتعليمات وتوجيهات تميم الوزارة، وبالسقف الإجمالي المقرر لكل منها، وبأن التوزيعات التفضيلية لكل وزارة وجهة حكومية تراعي تغطية جميع الالتزامات الفعلية والاحتياجات المستجدة المعتمدة من الجهات الحكومية المختصة.

ويتم التنسيق فيما يتعلق بتقديرات مصروفات القوى العاملة مع ديوان الخدمة المدنية، لبحث تفاصيلها ومناقشتها مع الوزارات والجهات الحكومية لتحديد حجم هذه التقديرات، في ضوء حاجة العمل والبرامج أو الخطط المتعلقة بكل جهة، فإذا لم يتم الاتفاق بين الديوان وأية وزارة أو جهة حكومية، يرفع الأمر إلى وزارة المالية للفضل فيه بعد التشاور مع الجهة المعنية، ويكون قرار الوزارة نهائياً.<sup>(10)</sup>

3- تضع وزارة المالية تقديراتها الأولية لميزانية المشاريع على أساس التدفقات النقدية للالتزامات التعاقدية للمشاريع المستمرة، وتلك التي قيد التنفيذ، وتحدد سقفاً إجمالياً؛ ليشمل كذلك تقديرات للتدفقات النقدية للمشاريع الجديدة المحتمل بدء تنفيذها حسب الأولويات والموافقات المقررة، من قبل مجلس الوزراء والجهات الحكومية المختصة.

وتتولى إدارة المشاريع بوزارة المالية<sup>(11)</sup> التأكد من قيام الوزارات والجهات الحكومية، باستكمال البيانات والدراسات، واحتساب التكاليف المتوقعة، والانعكاسات المحتملة على الميزانية المتكررة، والتنسيق مع الوزارات والجهات الحكومية الأخرى، التي لها علاقة بالمشروع، بالنسبة للمشاريع الجديدة، ومن إجراء المراجعات الدورية للالتزامات المالية والتشغيلية، وخطّة الصرف للمشاريع المستمرة والمنفّذة.

10- المادة 21/ب من قانون الميزانية العامة.

11- نظام الرقابة على المشاريع، من الدليل المالي الموحد، الصادر من وزارة المالية،

4- بعد احتساب تقديرات الإيرادات والمصروفات ومستوياتهما المتوقعة، تأتي النتيجة النهائية للفرق فيما بينهما، إما في صورة وفر أو عجز في الميزانية، وفي جميع دورات الميزانية العامة للدولة خلال السنوات الماضية كان العجز من الملامح الثابتة في تلك الميزانيات، وقد تمّ قبول التعامل مع الفروقات بين الموارد المقدرّة والنفقات المطلوبة في الميزانية، على أساس أن تقديرات هذه الفروقات (العجز) في كل دورة ميزانية كانت انعكاساً لأسباب متعلقة بواقع الميزانية العامة، التي تعتمد على إيرادات النفط، كمصدر رئيسي مقابل زيادات سنوية تصاعديّة، في مستوى الإنفاق العام، واستمرارية في الدور الكبير للدولة في إدارة الاقتصاد، وتوسع في برامج الرعاية الاجتماعية والدعم المباشر للسلع والخدمات الحكومية.

ومع ذلك فيلاحظ أن تقديرات عجز الميزانية كانت في الحدود التي كانت الحكومة قادرة على التعامل معها بالافتراض، سواء من السوق المحلية أو الخارجية، وبشكل منظم ومتوافق مع السياسة النقدية والمعايير العالمية، كما ساعدت أوضاع تحسن أسواق وأسعار النفط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية حتى سنة 2008 على خفض المستوى الفعلي للعجز بشكل كبير، مقارنة بمستواه الذي تمّ تقديره في قوانين اعتماد الميزانية. ونظراً لارتفاع تقديرات عجز الميزانية واستمراره، فقد أدّى ذلك إلى توجه الحكومة إلى التوسع في سياساتها الاقتراضية، وارتفع سقف الاقتراض القانوني المسموح به للسندات وأذونات الخزنة وأدوات التمويل المتوافقة مع الشريعة الإسلامية من 900 إلى 10,000 مليون دينار خلال الفترة 2003-2015.

5- إنّ استمرار إدارة الميزانية العامة للدولة على أساس العجز، فإنّ ذلك يعني عدم كفاية تقديرات الإيرادات لتغطية النفقات المراد صرفها، وفي هذا تصريح للحكومة للتخطيط لتوفير مصادر إيرادية؛ لتمويل وتغطية هذا العجز.

وقد سعت الحكومة في هذا الاتجاه إلى تعظيم الاستفادة من كافة وسائل التمويل القانونية المتوفرة، والتي تمثل أفضل الخيارات المتاحة لمواجهة متطلبات تمويل النفقات العامة، وذلك من خلال تعزيز وتنمية مصادر التمويل الذاتي من الموارد المتوفرة، من مصادر الإيرادات المعتمدة ضمن الميزانية العامة للدولة، والاستفادة من فرص وإمكانيات التمويل بكافة وسائل الاقتراض، سواء في السوق المحلي أو الأسواق الدولية، أو عن طريق صناديق التنمية العربية والبنك الإسلامي للتنمية.

وفي ضوء انتهاء مناقشات وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية مع الوزارات والجهات الحكومية، تعدّ وزارة المالية مذكرة مالية ثانية لترفع إلى مجلس الوزراء، متضمنة شرحاً تفصيلياً بنتائج مناقشات التقديرات الأولية، وبآخر مستجدات الأوضاع المالية والاقتصادية،

وبمقترحاتها النهائية لمشروع الميزانية، متضمنًا ميزانيات الوزارات والجهات الحكومية والتقديرات الإجمالية للإيرادات والمصروفات، والعجز أو الوفر لفترة الميزانية المحددة، مدتها كما سبق الإشارة من مجلس الوزراء بستين مائتين، ووسائل التمويل والتدابير والإجراءات الواجب اتخاذها.

هذا وتعتبر المذكرة المالية الثانية ذات أهمية كبيرة، حيث إنَّ عرض نتائج مناقشات الميزانية على مجلس الوزراء من قبل وزارة المالية، ينهي نقاش الميزانية لدى السلطة التنفيذية من مستواه الضني، الذي يتناول بحث كثير من التفاصيل والاحتياجات، وطلبات الميزانيات الإضافية إلى مستواه السياسي؛ ليضع الميزانية العامة في إطارها المتعارف عليه، كأداة وترجمة عملية للسياسة المالية وبرنامج عمل الحكومة، ويلزم كافة الوزارات والجهات الحكومية للتكيف، والعمل بموجب ما سيقره المجلس لكل منها من ميزانيات.

#### التقديرات والنتائج الفعلية للعجز / الوفر في الميزانية العامة للدولة

البيان					السنوات
النتائج الفعلية	المجموع	مبالغ الاعتمادات المدورة من السنة المنقضية	الاعتمادات الإضافية	التقديرات الواردة بقانون اعتماد الميزانية	
65,1	(362,0)	-	-	(362,0)	2003
195,9	(439,8)	(51,5)	(5,6)	(382,7)	2004
382,2	(293,8)	(85,2)	-	(208,6)	2005
281,1	(427,8)	(124,9)	-	(302,9)	2006
218,6	(372,7)	(139,5)	(39,2)	(194,0)	2007
617,4	(618,4)	(175,7)	(258,7)	(184,0)	2008
(374,0)	(1,084,8)	(175,2)	(225,6)	(684,0)	2009
(457,7)	(1,606,8)	(275,9)	(602,1)	(728,8)	2010
(31,3)	(1,238,5)	(313,4)	(89,4)	(835,7)	2011
(226,6)	(1,328,4)	(299,8)	(301,6)	(727,0)	2012
(410,1)	(1,109,8)	(276,6)	-	(833,2)	2013
(455,1)	(1,185,0)	(270,6)	-	(914,4)	2014
(1,517,3)	(1,689,3)	(185,0)	-	(1,504,3)	2015

## د- تقديرات الميزانية على المدى المتوسط

من أهم الملامح التي تضمنها قانون الميزانية العامة حسب المادة رقم (36)، تتمثل في الاهتمام بتخطيط الميزانية، على المدى المتوسط، وتكلف هذه المادة وزير المالية بأن يقدم لمجلس الوزراء مع مشروع الميزانية تقريراً عن التوقعات المالية للسنتين اللاحقتين لفترة الميزانية، متضمناً بيانات مالية إجمالية عن الإيرادات والمصروفات والعجز أو الوفر المتوقع لكل سنة، وتقديرات الحد الأعلى للاقتراض، وبيان بمؤشرات الاقتصاد الكلي.

ولتقديرات الميزانية على المدى المتوسط أهمية كبيرة في بيان حجم الارتباط بين الإمكانيات المالية المتوفرة للدولة، وتوجهاتها، وخططها الاستراتيجية المعتمدة.

## هـ- الأسس والأولويات المقررة لتخصيص الميزانية

إنّ تحديد أسس وأولويات تخصيص الميزانية من أولى خطوات إعداد الميزانية العامة، حيث تتولى وزارة المالية إعدادها وتقديمها لمجلس الوزراء في مذكرة إعداد الميزانية الأولى، وبعد مراجعتها في المذكرة الثانية بعد الانتهاء من مناقشة ومراجعة توزيعات الميزانيات المقدرة للوزارات والجهات الحكومية، وطلبات التعديل والإضافة، بما يضمن الاستمرار في تنفيذ السياسات وبرامج الإنفاق العام المختلفة دون التعرض لحالات التعثر المالي والعجز عن السداد، وتستند الأسس والأولويات في كل دورة ميزانية على مجموعة من المرجعيات الأساسية، والتي منها ما يلي:

- 1- الأحكام الدستورية والقانونية المنظمة للنواحي المالية ذات العلاقة بالميزانية العامة للدولة.
- 2- الرؤى الإصلاحية والتوجيهات الملكية السامية لحضرة صاحب الجلالة ملك البلاد المزدى، والتي تعلن في خطابه السامية في العديد من المناسبات.
- 3- سياسات واستراتيجيات ومبادرات وبرامج الحكومة والوزارات والجهات الحكومية المعتمدة، في كافة المجالات والقطاعات.
- 4- الرؤية الاقتصادية 2030 التي سبق أن دشنها جلالة الملك في 23 أكتوبر 2008، كتصور بعيد المدى للمسارات المستقبلية للاقتصاد الوطني.

## و- إعداد وإقرار مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة

تعدّ وزارة المالية بناءً على التكليف المناط بها، بموجب المادة رقم (22) من قانون الميزانية العامة مشروع قانون اعتماد الميزانية للسنتين المعتمدين من قبل مجلس الوزراء، متضمناً

نص القانون مرفقاً معه جداول تقديرات الميزانية، موضح فيها - حسب التفصيل الذي اتبع بدوره الميزانية للسنتين 2015 و2016- البيانات التالية:

- التقديرات الإجمالية للدولة لكل من إيرادات النفط والغاز، ومبلغ الخصم من إيرادات النفط الخام المخصص لحساب احتياطي الأجيال، ودعم مبيعات النفط للسوق المحلية.
- التقديرات الإجمالية للدولة، لكل من الإيرادات غير النفطية والإعانات.
- التقديرات الإجمالية للدولة، لكل من المصروفات المتكررة والمشاريع.
- التقديرات الإجمالية لكل من الإيرادات والمصروفات المتكررة والمشاريع، على مستوى الوزارات والجهات الحكومية.
- بيان الدعم الحكومي المباشر.
- إيرادات ومصروفات البلديات وأمانة العاصمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشروع القانون يعد على أساس ما يقره مجلس الوزراء، بشأن مذكرة وزارة المالية الخاصة بالتقديرات النهائية، أمّا الجداول والبيانات المرفقة بالمشروع، فإنها معدة بطريقة تبويب مناسبة للتعبير عن نصوص وأحكام القانون، وتشمل إيرادات ومصروفات الدولة، وهي متوافقة بالكامل مع التبويب النمطي للإيرادات والمصروفات المعتمد للأغراض المحاسبية للميزانية.

### ز- إحالة مشروع قانون اعتماد الميزانية إلى السلطة التشريعية

يقدم وزير المالية لمجلس الوزراء مع مذكرة التقديرات النهائية، أو بشكل منفصل مسودة مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة، والمرفقات والبيانات التي نص عليها قانون الميزانية، وإقرار مجلس الوزراء تنتهي المرحلة الأولى من خطوات إعداد الميزانية، والإعداد لإحالة مشروع نص القانون للسلطة التشريعية، مرفقاً معه البيانات اللازمة، حسب ما هو محدد في القانون كما يلي:

1- بيانات محتويات الميزانية التي نصت عليها المادة رقم (7) من قانون الميزانية العامة، وسبق الإشارة إليها في هذا الكتيب، بالجزء الخاص بتعريف الميزانية العامة، معروضة بتبويب يتماشى مع التبويب المحاسبي المعتمد لدى وزارة المالية.

2- التقديرات النهائية لإيرادات ومصروفات الوزارات والجهات الحكومية، حسب المقترحات المعدة من وزارة المالية وقرار مجلس الوزراء المتخذ بشأنها.

3- بيان عن الحالة المالية والاقتصادية للدولة، وعن التدابير المتخذة لتنفيذ اعتمادات الميزانية المعمول بها، وما لذلك من آثار على مشروع الميزانية العامة.<sup>(12)</sup>

4- تقرير وزير المالية عن توقعاته المالية للسنتين اللاحقتين لفترة الميزانية، متضمناً بيانات مالية إجمالية عن الإيرادات، والمصروفات، والعجز أو الوفر المتوقع لكل سنة، وتقديرات الحد الأعلى للاقتراض، وبيان بمؤشرات الاقتصاد الكلي.<sup>(13)</sup>

ويتوجب على مجلس الوزراء حسب قانون الميزانية العامة، إتمام مشروع القانون في وقت يسمح بتقديمه إلى مجلسي الشورى والنواب، قبل انتهاء السنة المالية الجارية بشهرين على الأقل؛ لمناقشته والنظر فيه وفقاً لأحكام الدستور.<sup>(14)</sup>

وتتم إحالة مشروع قانون الميزانية العامة بموجب مرسوم ملكي يصدر لهذا الغرض، متضمناً نص مشروع القانون، مرفقاً معه جداول البيانات الرئيسية لإجمالي تقديرات الميزانية وميزانية الوزارات والجهات الحكومية للإيرادات والمصروفات المتكررة والمشاريع، كل على حدة.

هذا ولا يحد قانون الميزانية أو قانون اعتماد الميزانية من تقديم أية بيانات تفصيلية تطلبها السلطة التشريعية، في فترة نقاش مشروع الميزانية، لشرح وتوضيح مكوناته من برامج ومشاريع ومبادرات، وأسس وضع تقديراتها وارتباطاتها مع الوضع المالي والاقتصادي للدولة.

#### 4- مسؤوليات الوزارات والجهات الحكومية في إعداد وإقرار الميزانية العامة للدولة

تعدّ خطوات إعداد الميزانية العامة للدولة عملاً إدارياً بحثاً، تقوم به السلطة التنفيذية في الدولة، أي الحكومة، وهو يحتاج إلى قدر كبير من التنسيق فيما بين جميع الوزارات والجهات الحكومية، وكما يلي:

##### أ - مجلس الوزراء

وفقاً لأحكام الدستور في المادة رقم (47/أ) فإن مجلس الوزراء هو الراعي لمصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، وبالتالي فإن المجلس يعتبر الجهة المسؤولة

12- المادة رقم (22) من قانون الميزانية العامة.

13- المادة رقم (36) من قانون الميزانية العامة.

14- المادة رقم (24) من قانون الميزانية العامة.

عن تحديد وإقرار الصيغة النهائية لمسار وتوجهات ومكونات الميزانية العامة للدولة، وهذا الإقرار يلزم كافة الوزارات والجهات الحكومية على العمل بموجبه أمام كافة السلطات الأخرى.

### ب - مجلس التنمية الاقتصادية

بموجب المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2005، بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم رقم (9) لسنة 2000، بإنشاء مجلس التنمية الاقتصادية، فقد أصبح المجلس الجهة المسؤولة عن مهام التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي التي كانت تختص بها وزارة المالية، بموجب المادة رقم (5) من قانون الميزانية العامة.

وأصبح لقرارات مجلس التنمية الاقتصادية المتعلقة بالميزانية، بموجب المرسوم المذكور أعلاه، صفة المرجعية القانونية الواجب الالتزام بكل انعكاساتها على الميزانية العامة من قبل جميع الوزارات والجهات الحكومية في جميع المراحل.

### ج - وزارة المالية

تتولى وزارة المالية مسؤوليتها، كما تنص أحكام قانون الميزانية العامة على جميع أعمال التنسيق التي تحتاجها خطوات إعداد الميزانية، والتي بموجبها يمارس وزير المالية سلطة مهمة في تحديد التقديرات الأولية والنهائية المقترحة للإيرادات والنفقات اللازمة للعرض على مجلس الوزراء، حيث تتوافر لديه الصورة العامة والكاملة، للأوضاع المالية للدولة. وبالطبع فإن هذه السلطة لا تتم إلا في إطار تنسيق وتشاور وتبادل معلومات مع كافة الجهات الحكومية المختصة.

### د - مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية

بموجب قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية الصادر بالقانون رقم (64) لسنة 2006 في المواد رقم (24) و(25) و(27)، يتولى المصرف بالتنسيق مع وزير المالية عمليات إدارة الدين العام المتعلقة بإجراءات إصدار واسترداد أدوات الدين العام المحلي، ودفع الفوائد المترتبة على ذلك، ويعتبر الوكيل المالي للحكومة، في كافة التعاملات، التي تتم مع المؤسسات المالية الدولية.

ويتولى المصرف هذه المسؤولية بالتنسيق الكامل مع وزارة المالية، وتقديم الرأي الفني اللازم لها؛ لتحديد حجم وسقف الدين الممكن اقتراضه لتمويل المبالغ المالية المتوقع احتياجها خلال كل سنة مالية من دورات الميزانية العامة للدولة.

## ه - الهيئة الوطنية للنفط والغاز

تعتبر الهيئة بموجب المرسوم رقم (78) لسنة 2005، بتشكيل الهيئة الوطنية للنفط والغاز وتحديد أغراضها واختصاصاتها وتعديلاته، الجهة المسؤولة عن كل ما يرتبط بامتيازات واتفاقيات، وحقوق الاستكشاف والإنتاج والاستثمار في صناعة النفط والغاز.

## و - ديوان الخدمة المدنية

تلزم المادة رقم (21) من قانون الميزانية العامة للدولة جميع الوزارات والجهات الحكومية بالتنسيق المسبق مع ديوان الخدمة المدني فيما يتعلق بتقديراتها لمصروفات القوى العاملة لبحث التفاصيل وتحديد حجمها في ضوء حاجة العمل والبرامج والخطط المتعلقة بكل جهة، وفوض القانون وزارة المالية للفصل في هذه التقديرات بشكل نهائي في حالة عدم توافق الديوان والوزارة أو الجهة الحكومية المعنية.

كما ألزمت المادة رقم (6) من قانون الميزانية العامة للدولة جميع الوزارات والجهات الحكومية في جميع الأوقات بالحصول على الموافقة المسبقة من وزارة المالية لأغراض التوسعة في البرامج الموجودة أو إنشاء برامج جديدة، أو تشكيل أية وحدة، أو هيئة تابعة لها، يترتب عليها أعباء مالية.

## ز - الجهاز المركزي للمعلومات

يبرز دور الجهاز المركزي للمعلومات في خطوات إعداد الميزانية العامة من خلال توفير الإحصاءات والبيانات اللازمة، سواء كانت فعلية أو تقديرية ذات العلاقة بالتعدادات السكانية والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، والأسعار، وتكاليف المعيشة، والحسابات القومية، والتي تعتمد عليها كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية في إعداد دراساتها وتحليلاتها.

## ح - وزارة شؤون مجلسي الشورى والنواب

تقوم وزارة شؤون مجلسي الشورى والنواب بدور حلقة الوصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتقوم الوزارة بذلك بكل مهام ومسؤوليات التنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويبدو ذلك جلياً في فترة مناقشة الميزانية، حيث تتولى الوزارة متابعة جميع متطلبات توفير البيانات والمستندات الرسمية الخاصة بالميزانية، وحضور كافة اجتماعات المجلسين ولجانها، كمثل عن الحكومة مشاركة مع وزارة المالية أو الوزارة أو الجهة الحكومية المعنية.

## ط - هيئة التشريع والإفتاء القانوني

حسب المادة 2/2 من القانون رقم (60) لسنة 2006 بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني، تقع على الهيئة مسؤولية إعداد وصياغة مشروعات القوانين التي تحال إليها من مجلس الوزراء أو الوزارات المختصة وكذلك المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين، وبناء عليه فإنه يتوجب عرض مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة على الهيئة لمراجعته ووضعها في الصيغة القانونية التي تراها مناسبة وذلك قبل إحالته للسلطة التشريعية أو صدوره في صورته النهائية بعد اعتماده من السلطة التشريعية.

## ي - الوزارات والجهات الحكومية

تقع على جميع الوزارات والجهات الحكومية كل في اختصاصه، مسؤوليات مباشرة في كافة خطوات إعداد الميزانية العامة، وما يصدر من مجلس الوزراء والوزارات والجهات الحكومية المعنية من تعليمات وقواعد وتعليمات لتنفيذ السياسة العامة للحكومة، فيما يتعلق بتلك الميزانية، وتأتي هذه المسؤولية بتوافق مع أحكام الدستور في المادة رقم (48/أ)، والتي تنص على ما يلي «يتولى كل وزير الإشراف على وزارته، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة، ويشرف على تنفيذها».

## الجزء الرابع: الإطار التشريعي لمناقشة وتعديل واعتماد مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة

لقد خصّ دستور مملكة البحرين السلطة التشريعية بصلاحيات كافية لممارسة اختصاصاتها التشريعية والرقابية والمالية، للتأثير بشكل مباشر على الوضع المالي والاقتصادي للدولة، وذلك من خلال مساندة الأحكام الدستورية للتوجهات العالمية، وتعزيز سلطة البرلمان - بشكل خاص - في مناقشة واعتماد كافة القوانين ذات الأثر المالي والاقتصادي.

كما عززت التعديلات الدستورية لسنة 2012 تلك السلطة بمنح مجلس النواب صلاحية مراجعة واعتماد برنامج الحكومة بإجراءات ومدد محددة، يترتب عليها إمّا قبول البرنامج والحكومة أو رفضه وتقديم استقالته<sup>(15)</sup>.

وقد تعدّدت في الدستور عناصر الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، كإنشاء الضرائب العامة والرسوم وتحصيلها، والقروض العامة ومنح الالتزام والاحتكار<sup>(16)</sup>، إلا أنّ أهم هذه العناصر هو رقابتها على الميزانية العامة للدولة وتعديلاتها والميزانيات الإضافية والميزانيات الملحقة والمستقلة، وقد أعطى الدستور السلطة التشريعية في هذه الأمور المالية، سلطة ومرونة لمجلس النواب للمناقشة أو للتوافق على مكوناتها، سواء فيما بين غرفتي السلطة التشريعية أو مع الحكومة.

15- دستور مملكة البحرين- المادة (46) «ويقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة خلال ثلاثين يوماً من أداء اليمين الدستورية إلى مجلس النواب، أو في أول اجتماع له إذا كان غائباً. وإذا لم يقر المجلس هذا البرنامج خلال ثلاثين يوماً بأغلبية أعضائه تقوم الحكومة بإعادة تقديمه إلى المجلس بعد إجراء ما تراه من تعديلات خلال واحد وعشرين يوماً من تاريخ رفض المجلس له، فإذا أصر مجلس النواب على رفض البرنامج للمرة الثانية خلال فترة لا تتجاوز واحداً وعشرين يوماً بأغلبية ثلثي أعضائه، قبل الملك استقالة الوزارة. وإذا لم يقر المجلس برنامج الوزارة الجديدة بذات الإجراءات والمدد السابقة، كان للملك أن يحل المجلس أو يقبل استقالة الوزارة، ويعيّن وزارة جديدة، ويجب على المجلس أن يصدر قراراً بقبول برنامج الحكومة أو رفضه خلال المدد المنصوص عليها، فإذا مضت إحدى هذه المدد دون صدور قرار من المجلس عد ذلك قبولاً للبرنامج» .

16- دستور مملكة البحرين- الباب الخامس- الشؤون المالية.

## 1- مناقشة مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة في السلطة التشريعية

لقد كان للتعديلات الدستورية لسنة 2012 ذات العلاقة بالشأن المالي نقلة مهمة، في تمكين المجلسين من مناقشة الميزانية، بطريقة جديدة وفعالة، تسمح لكل منهما بالاشتراك الفعلي والحقيقي فيها، ومن مبررات التعديلات التي أدخلت على قواعد مناقشة الميزانية حسب المذكرة التفسيرية لتعديل الدستور، أنها تمكّن من العمل بالميزانية الجديدة في موعدها دون حاجة إلى استمرار العمل بالميزانية السابقة، إلى حين صدور قانون الميزانية الجديدة.

كما أنّ تقديم الحكومة مشروع الميزانية إلى مجلسي الشورى والنواب، في ذات الوقت، بعد أن كانت تقدم هذا المشروع إلى مجلس النواب لمناقشته وإحالته إلى مجلس الشورى بعد الإنتهاء منه؛ للنظر فيه، يعطي فرصة أكبر لإثراء المناقشة والوصول إلى حلول أفضل، لما يثار بشأن الميزانية من ملاحظات، ويختصر الوقت الذي تأخذه هذه المناقشة، ويمنع تكرار ما يبدي من ملاحظات في كل من اللجنتين، لو اجتمعت كل منهما بعيداً عن الأخرى، إضافة إلى أن الترتيب السابق كان يقلل من دور مجلس الشورى في المناقشة الجادة للمشروع؛ لقصر المدة بين إحالته إليه وبين التاريخ المحدد لبدء السنة المالية.<sup>(17)</sup>

### أ- الاجتماع المشترك للجنة الشؤون المالية في مجلسي الشورى والنواب

يُعد تقديم الحكومة لمشروع قانون اعتماد الميزانية العامة للسلطة التشريعية ممثلة بمجلسي الشورى والنواب في الموعد المحدد بموجب الدستور والقانون بشهرين قبل انتهاء السنة المالية على الأقل، بمثابة إعلان للمرحلة الثانية، من مراحل إعداد الميزانية، وبداية مناقشة مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة، بالاجتماع المشترك فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتبدأ اللجنتان والحكومة بالاجتماع بناءً على الدعوة التي يوجهها رئيس مجلس النواب، وذلك قبل الموعد المحدد للاجتماع بثمان وأربعين ساعة، على الأقل. ويعتبر الاجتماع صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء كل لجنة على حدة.<sup>(18)</sup>

ومن تجربة إعداد ميزانية 2013 و 2014 وميزانية 2015 و 2016، فقد ركزت الاجتماعات

17- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لسنة 2012- صفحة 21 من ملحق الجريدة الرسمية 3050، الصادرة بتاريخ 3 مايو 2012.

18- المادة رقم (1) من القانون رقم (1) لسنة 2015 بتعديل المادة رقم (177) من المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002، بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

المشتركة على استعراض وشرح مكونات ومبررات السياسات والخطط والبرامج والمشاريع والتقدير التي يشملها مشروع الميزانية المقدم من الحكومة، كما شملت الاجتماعات لقاء بعض الوزارات والجهات الحكومية؛ لغرض التعرف على توجهاتها ومبررات تقديراتها، ومدى توافقها مع برنامج الحكومة المعتمد من مجلس النواب.

ويمنح الدستور الاستقلال لكل لجنة من لجنتي الشؤون المالية في مجلسي الشورى والنواب بوجهة نظرها، بعد سماع كافة آراء أعضاء اللجنتين، لم يتطلب النص صدور قرار مشترك منهما، بالموافقة أو عدم الموافقة على مشروع الميزانية المعروض عليهما.

### ب- مناقشة مشروع قانون الميزانية العامة في مجلسي الشورى والنواب

أتاح الدستور لكل من لجنتي الشؤون المالية بمجلسي الشورى والنواب أن تتقدم بعد إنتهاء الإجتماع المشترك بتقرير مستقل يوضح رأيها في مشروع الميزانية المقدم من الحكومة إلى المجلس الذي تتبعه، على أن يناقش مجلس النواب المشروع أولاً، وبعد إصدار المجلس قراره في هذا الشأن يحيله إلى مجلس الشورى الذي يكون على علم مسبق بما دار في الإجتماع المشترك للجنتين للنظر فيه وفق أحكام الدستور التي تنظم إجراءات نظر مشروعات القوانين<sup>(19)</sup>، ويناقش المجلسان مشروع الميزانية وفقاً لما يلي:

1- مجلس النواب: تعدّ لجنة الشؤون المالية والاقتصادية حسب اللائحة الداخلية للمجلس تقريراً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها مشروع الميزانية، وبياناً مناسباً عن كل باب من أبوابها، مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها أعضاء مجلسي الشورى والنواب أو اللجنتين بشأنها. ويتوجب على اللجنة أن تقدم تقريرها عقب انتهاء المناقشات المشتركة، وفي ميعاد لا يتجاوز ستة أسابيع من تاريخ إحالة المشروع إليها، متضمناً رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية الواجب إخطارها بجميع مشروعات القوانين التي تقدم من الحكومة أو الاقتراحات بقوانين التي تقدم من الأعضاء، فإن لم تقدم اللجنة تقريرها خلال هذه المهلة جاز للمجلس أن يناقش مشروع قانون الميزانية بالحالة التي ورد بها من الحكومة<sup>(20)</sup>، وذلك مع العلم أن نظر الميزانية في المجلس ولجانها يكون بطريق الاستعجال.

19- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين لسنة 2012- صفحة 21 من ملحق الجريدة الرسمية 3050، الصادرة بتاريخ 3 مايو 2012.

20- المادة رقم 167 من المرسوم بقانون رقم (41) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002، بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

ووفقاً للقواعد القانونية للمناقشة،<sup>(21)</sup> يتوجب أن تكون مناقشة الميزانية في المجلس على أساس التبويب الوارد فيها، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه الصرف إلا بقانون. ويمكن للجنة الشؤون المالية والاقتصادية أن تحيل الأبواب التي تنتهي من بحثها إلى المجلس لنظرها تباعاً، مع الالتزام أن يكون كل تعديل تقترحه في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الميزانية بموافقة الحكومة، وأن تنوه اللجنة عن هذه الموافقة في تقريرها.

2- مجلس الشورى: حسب اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، يحيل رئيس المجلس مشروع قانون الميزانية إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فور إحالته إليه من رئيس مجلس النواب، ويخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية.

وتعد لجنة الشؤون المالية والاقتصادية تقريراً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها مشروع الميزانية، وبيانياً مناسباً عن كل باب من أبوابها، مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي تضمنتها تقرير مجلس النواب أو يقدمها أعضاء المجلس أو اللجنة بشأنها، وينطبق على تقرير اللجنة ومناقشة الميزانية نفس القواعد القانونية التي تحكم مجلس النواب المشار إليها في الفقرة رقم (1).

## 2- البت في مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة

في ضوء موافقة مجلس الشورى على مشروع الميزانية بنفس الصيغة التي ورد بها، يحيل رئيس مجلس النواب مشروع القانون الذي تمت الموافقة عليه، من المجلسين إلى سمو رئيس مجلس الوزراء لرفعه إلى جلالة الملك لإصداره، على أن يتم ذلك خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين على الأكثر<sup>(22)</sup>. أمّا إذا اختلف المجلسان حول مشروع القانون مرتين، يجتمع المجلس الوطني بحكم الدستور برئاسة رئيس مجلس النواب وفقاً للأحكام الدستورية المنظمة لاجتماع المجلس؛ للبت في مشروع القانون واستكمال خطوات إصداره، كما هو مذكور أعلاه.

## 3- إصدار وتبليغ قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة

وفقاً لأحكام الدستور يختص جلالة الملك بالتصديق على القوانين وإصدارها<sup>(23)</sup>، وعليه

21- المادة رقم 109/ج من دستور مملكة البحرين، المواد رقم 13 و25 من قانون الميزانية العامة المعدل، والمواد رقم 168 و169 و170 من اللائحة الداخلية المعدلة لمجلس النواب.

22- دستور مملكة البحرين- المادة رقم 83.

23- دستور مملكة البحرين- المادة 35.

فإنه بعد رفع مشروع قانون الميزانية العامة إلى جلالته ومصادقته عليه وإصداره، يُنشر القانون في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصداره، ويُعمل به حسب ما هو محدد في نصوصه.

ويعتبر صدور القانون بمثابة الإذن ببدء التصريح بتنفيذ نصوصه فيما يتعلق بجباية الإيرادات المقدّرة، وإنفاق المصروفات والاقتراض للعجز المقدّر في حدود التقديرات المعتمدة فيه، والقوانين الصادرة، والتعليمات المعتمدة، من الجهات الحكومية المختصة.

وبناءً على ذلك، يبدأ دور السلطة التنفيذية، ممثلة بوزارة المالية في تنفيذ القانون<sup>(24)</sup>، حيث يبلغ وزير المالية القانون المذكور إلى الوزارات والجهات الحكومية الواردة تقديرات ميزانياتها فيه، كما يصدر الوزير في نفس الوقت اللوائح والقرارات والتعليمات الخاصة بتنفيذ الميزانية<sup>(25)</sup>.

24- قانون الميزانية العامة- المادة رقم 28.

25- قانون الميزانية العامة- المادة رقم 29.

## الجزء الخامس: التأخير في تقديم مشروع قانون اعتماد الميزانية أو إصداره

### 1- التأخير في تقديم مشروع قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة

أوجبت المادة رقم (109/ب) من الدستور والمادة (24) من قانون الميزانية العامة الحكومة بإنهاء إقرار مشروع قانون الميزانية، في وقت يسمح بتقديمه إلى مجلسي النواب والشورى، قبل انتهاء السنة المالية بشهرين، على الأقل؛ لمناقشته والنظر فيه، وفقاً لأحكام الدستور. وهذا يعني أن تقدم الحكومة ميزانيتها في نهاية شهر أكتوبر من السنة المالية، التي تسبق السنة الأولى من دورة الميزانية الجديدة.

وعلى الرغم من أن هذا الميعاد قد أُشير إليه صراحة في كل من الدستور وقانون الميزانية، إلا أن أيًا منهما لم يحدد ثمة جزاء واضحاً على التأخير، في تقديم مشروع قانون اعتماد الميزانية، في هذا الميعاد؛ ولذلك فإن هذا الميعاد لا يمكن اعتباره ميعاد بطلان أو سقوط، وإنما يهدف في النهاية إلى حث السلطة التنفيذية على سرعة تقديم المشروع في ميعاد مناسب.

وفي الواقع العملي، فإن كانت الحكومة قد التزمت خلال دورات الميزانية السابقة بتقديم الميزانية في موعدها المحدد، إلا أنها في ميزانية السنتين الماليتين 2015 و2016 قد خالفت الموعد الدستوري والقانوني لتقديم الميزانية لمدة زادت عن الستة أشهر، وإن كان ذلك التأخير قد تم تبريره بتأخر إقرار برنامج عمل الحكومة.

### 2- التأخير في إصدار قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة

الأصل أن السلطة التشريعية لها مدة قدرها شهران فقط؛ لانتهاء من مناقشة واعتماد قانون الميزانية تمهيداً لإصداره. فإذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بداية السنة المالية الجديدة، فإنه وفقاً للمادة (109/هـ) من الدستور والمادة رقم (27) من قانون الميزانية العامة، يتم العمل بميزانية السنة المالية السابقة، إلى حين صدور قانون اعتماد ميزانية السنة المالية الجديدة، وتجبى الإيرادات، وتنفق المصروفات، بنسبة واحد على اثنين عشر من الميزانية السابقة لكل شهر.

ولا يشير هذا الحكم جدرلاً في كيفية تطبيقه بالنسبة للمصروفات المتكررة؛ إذ إنها بطبيعتها، تكون مقررّة في كل الميزانيات المتعاقبة مع ما يطرأ عليها من تعديلات وزيادات سنوية. إلا أن تطبيقه يختلف مع ميزانية المشاريع؛ إذ يتعين التفرقه بين المشروعات المستمرة

والجديدة، حيث يجوز الاستمرار في تنفيذ المشاريع المستمرة، وتمير مدفوعاتها التعاقدية في حدود الحد الأقصى للمصروف المحدد لها في ميزانية السنة المالية السابقة، أمّا المشاريع الجديدة الواردة في ميزانية السنة المالية الجديدة فلا يجوز التعاقد عليها أو الالتزام بها أو البدء في تنفيذها إلا بعد صدور قانون اعتماد الميزانية العامة للدولة.

وفي الواقع العملي لم ينته نقاش واعتماد الميزانية في كل دورات الميزانية السابقة خلال مدة الشهرين المحددين لاعتمادها (أنظر الجدول)، فيما عدا ميزانية دورة السنتين الماليتين 2007 و 2008، والتي أعدت من قبل الحكومة واعتمدت من قبل السلطة التشريعية بوقت مبكر جداً، وقبل فض دور الانعقاد الأخير للفصل التشريعي الأول، وإجراء إنتخابات الفصل التشريعي الثاني.

ولا شك أن تكرار التأخيرات التي حصلت في اعتماد قوانين الميزانيات، سواء في موعد تقديم الميزانية من قبل السلطة التنفيذية أو تاريخ إقرار واعتماد الميزانية من قبل السلطة التشريعية، يُعتبر مسألة تستدعي التعامل الجاد معها، في دورات الميزانية المقبلة، حتى وإن كان بالإمكان تبرير ظروف حدوثها وتوفر السند القانوني لتسيير الأمور المالية معها؛ حيث إنها تؤثر سلباً على صورة الانضباط القانوني والمالي في المملكة من ناحية، وتترك النشاط المالي والاقتصادي، وخطط التمويل لدى الحكومة والاستثمار لدى القطاع الخاص.

#### جدول بتواريخ اعتماد الميزانية العامة للدولة خلال الفترة من 2003 حتى 2016

تاريخ صدور الميزانية بعد اعتمادها من السلطة التشريعية	دورة الميزانية
2 يوليو 2003	2004-2003
20 يوليو 2005	2006-2005
20 يوليو 2006	2008-2007 *
25 مارس 2009	2010-2009
1 يونيو 2011	2012-2011
3 يوليو 2013	2014-2013
13 يوليو 2015	2016-2015

\* اعتمدت الميزانية قبل بداية الفصل التشريعي الثاني.

## الجزء السادس: القروض والكفالات والديون العامة

تنشأ حاجة الدول إلى الاقتراض عندما تكون حسابات أو تحصيلات الإيرادات في ميزانيتها العامة أو ميزانية أي مؤسسة من مؤسساتها العامة أقل من مبالغ الالتزامات أو النفقات المراد الوفاء بها وتغطيتها، وذلك قد يحدث في مرحلة إعداد التقديرات أو التنفيذ أو في نهاية السنة المالية قبل إفضال الحسابات الختامية، ويعد الاقتراض بجميع أشكاله ووسائله مصدرًا مؤقتًا للحصول على إيرادات إضافية؛ لتغطية الفروقات المتوقعة أو الفعلية (عجز الميزانية)، أو لتمويل مشاريع التنمية والبنية الأساسية ذات التكاليف العالية، أو لمواجهة ظروف طارئة، كالحروب وحالات التضخم الشديد.

### 1- القروض والكفالات العامة

يصف المستشار القانوني بوزارة المالية بمملكة البحرين الدكتور محمد فؤاد الحريري<sup>(26)</sup> القروض العامة بأنها عبارة عن مبالغ نقدية تستدينها الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة من الغير، بموجب عقد، سواء كان هذا الغير من الأفراد أو المصارف الوطنية والدولية، أو المؤسسات المالية العامة الإقليمية والدولية، أو دولة من الدول الأخرى، مع التعهد برد المبلغ المقرض، وبدفع فائدة عنه طيلة مدة القرض، وذلك طبقاً لإذن يصدر من السلطة التشريعية أو ممن تخوله، يتضمن مبلغ مقدار القرض، وفائدته، ومدته، وكيفية سداه، وفي الأصل فإن جميع أشكال القروض العامة لا تعقد إلا بقانون.

ويشير المستشار الحريري إلى القروض العامة بأنها مصدر من المصادر الاستثنائية للإيرادات العامة للدولة التي ليس لها صفة الدورية والانتظام، حيث يتم اللجوء إليها بشكل غير دوري؛ من أجل تغطية النفقات المتزايدة للدولة، ولذلك تعد القروض العامة أداة من أدوات تمويل الإنفاق العام، تلجأ إليها الدولة عندما تعجز الإيرادات العادية عن مواجهة الزيادة في النفقات.

ونظراً لأهمية القروض العامة وآثارها المالية والاقتصادية المتعددة وتبعات التزاماتها المستقبلية على الدولة، فقد حرص التشريع الدستوري لمملكة البحرين في المادة رقم (1/108) من الدستور على التأكيد بأن القروض العامة لا تعقد إلا بقانون، وهو ما يتطلب موافقة السلطة التشريعية، ويسيطر رقابتها على السلطة التنفيذية بهذه التصرفات القانونية.<sup>(27)</sup>

26- المرجع في أهم المصطلحات القانونية والبرلمانية والمالية والاقتصادية في النظام القانوني البحريني، المستشار الدكتور محمد فؤاد الحريري، مكتب الشؤون القانونية- وزارة المالية، 2013 .

27- تنص المادة رقم (1/108) من الدستور على أن «نعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تُقرض الدولة أو أن تكتل قرضاً بقانون في حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية».

بالإضافة إلى القروض التي تتم لصالح الميزانية العامة للدولة، فإن الدستور حسب المادة رقم (108/ب) يمكن الهيئات اللامركزية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة من المؤسسات العامة والبلديات صلاحية الإقراض والإقتراض في حدود معيّنة.<sup>(28)</sup>

وفي كل الحالات لا يتم الاقتراض إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء عن طريق وزارة المالية المسؤولة قانوناً عن الميزانية العامة للدولة، وإدارة الدين العام بالتنسيق مع مصرف البحرين المركزي<sup>(29)</sup>؛ لكونه الجهة المكلفة قانوناً بإدارة الدين العام المحلي، والجهة التي يتم عن طريقها إجراء كافة التعاملات مع المؤسسات المالية الدولية، وكما أن وزارة المالية هي الجهة المسؤولة عن مناقشة والتوافق على كافة الأمور التي لها تبعات مالية مع الجهات الحكومية والسلطة التشريعية لكونها الجهة الأكثر دراية بالوضع المالي للدولة.

أمّا بالنسبة للكفالات العامة، فإنها تعدّ بمثابة تعهد قانوني يتم تقديمه متى ما دعت الحاجة إليه من قبل مجلس الوزراء أو من يخوله للجهات المقرضة، تضمن الدولة بموجبه سداد القروض ومستحققاتها التي تعاقدت بها الهيئات العامة اللامركزية المستقلة، وقد أوجب دستور مملكة البحرين في المادة رقم (108) على أن تتم مصادقة وإصدار هذه الكفالات، سواء كانت جزئية أو كاملة بقوانين، ويمكن تقديمها بشكل مستقل، أو كجزء من اتفاقية القرض المضمون، وتجرى عليها كافة الإجراءات الدستورية اللازمة لإصدار القوانين.

## 2- الدين العام

هو عبارة عن مجموع أرصدة القروض المستحقة على جميع مؤسسات الدولة، في أي وقت من الأوقات، من أصل المبالغ المقرضة قانوناً. وقد شهد الدين العام إرتفاعات كبيرة منذ عودة عمل السلطة التشريعية في سنة 2002، حيث ارتفعت مبالغ الأرصدة السنوية للدين العام من مبلغ 1,352 مليون دينار في نهاية سنة 2003 إلى مبلغ 7,229 مليون دينار في نهاية سنة 2015، فيما ارتفعت فوائد الدين لنفس السنوات من مبلغ 49,4 إلى مبلغ 269,5 مليون دينار. وهذه الأرصدة ونفقات الفوائد تخص قروض الوزارات والجهات الحكومية والمشاريع الاستثمارية التي يتم سداد أقساطها من الحساب العمومي للدولة، وتتحمل الميزانية العامة للدولة نفقات الفوائد المترتبة عليها. ويطلق على هذه القروض التي تمثل الجزء الأكبر من الدين العام للدولة، الدين العام الحكومي لتمييزها عن القروض الأخرى التي تخص الهيئات العامة اللامركزية المستقلة، وتحتسب أرصدها المستحقة ضمن الدين العام للدولة.

28- تنص المادة رقم 108/ب على أن «يجوز للهيئات المحلية من بلديات ومؤسسات عامة أن تقرض أو تقترض أو تكفل قرصاً وفقاً للقوانين الخاصة بها.»

29- المواد رقم 24 و 25 و 27 من القانون رقم (64) لسنة 2006 بإصدار قانون المصرف المركزي والمؤسسات المالية.

### 3- سقف الدين العام

في جميع الدول لا تستطيع الحكومات الاقتراض من دون وجود ضوابط وقيود يتوجب عليها الإلتزام بها، ومن أهم هذه القيود هو القيود الدستورية والقانونية. وكما سبق الإشارة فأن المادة رقم (108) من الدستور قد أكدت على أن القروض العامة لا تعقد إلا بقانون، وهو ما يتطلب موافقة السلطة التشريعية، ويبسط رقابتها على السلطة التنفيذية، بهذه التصرفات القانونية. وبالطبع فإن طبيعة سير العمل تتطلب بعض أشكال المرونة في كافة نواحي العمل، وعلى هذا الأساس يأتي تطبيق مبدأ وضع سقف قانوني لحدود الاقتراض كحل يساعد الحكومات على العمل على ترتيب احتياجاتها التمويلية، وبالأخص على المدى القصير خلال السنة.

وقد بدأت حكومة البحرين في اتباع هذا الأسلوب الرقابي على الاقتراض منذ العام 1977 بصدور المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1977، بإصدار سندات تنمية تستهلك على مدى خمس سنوات، وفي حدود سقف إجمالي وقدره 30 مليون دينار، وقد استمر حتى سنة 1986 ليصل السقف إلى 100 مليون دينار، توالى بعدها الزيادات مع ارتفاع المصروفات وتطور وتنوع أدوات التمويل ليصل السقف إلى 10,000 مليون دينار بموجب المرسوم بقانون رقم (30) لسنة 2015. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا السقف المحدد للإقتراض، عن طريق سندات التنمية وأذونات الخزينة وأدوات التمويل المتوافقة مع الشريعة الإسلامية لايشمل كامل الاقتراض الحكومي، فلدى الحكومة إمكانية الاقتراض من خارج هذا السقف، بموجب قوانين أخرى بعد اعتمادها من قبل السلطة التشريعية، وهذه القوانين تطبق في الغالب على القروض التي يتم الحصول عليها بشروط ميسرة من مصارف التنمية الخليجية والعربية والبنك الإسلامي للتنمية.

### 4- أدوات الدين العام

لقد وفرت القوانين المالية في البحرين مساحة كافية للتعامل مع كافة أدوات التمويل المتعارف عليها لدى المصارف والمؤسسات المالية، سواء في البحرين أو في الأسواق المالية العالمية، وقد تضمن المرسوم بقانون الخاص بسندات التنمية وفقاً لآخر التعديلات أدوات التمويل عن طريق سندات التنمية وأذونات الخزينة وأدوات التمويل المتوافقة مع الشريعة الإسلامية، وذلك إضافة إلى إمكانية الإقتراض المباشر من الدول ومن المصارف العاملة في البحرين ومن مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية.

## الجزء السابع: المشاكل التي تواجه خطوات إعداد الميزانية العامة للدولة

تعاني الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين - شأنها شأن الدول النفطية الأخرى - من سلبيات الاعتماد على النفط كمورد إيراد رئيسي للميزانية مقابل حصيلة ومساهمة محدودة للإيرادات غير النفطية، وتنام للمصروفات المتكررة ونفقات القوى العاملة، والدين العام. وبلا شك فقد انعكست هذه السلبيات على خطوات الإعداد والتنفيذ وإلى حد كبير على مبادرات تطوير الميزانيات، ووضعت وزارة المالية دائماً في موقع المواجهة والمساومة الصعبة لتلبية احتياجات الوزارات والجهات الحكومية وتطلعات أعضاء السلطة التشريعية في تخصيص الاعتمادات المالية.

### 1- المشاكل المتعلقة بإعداد الميزانية العامة للدولة

من أبرز المشاكل المتكررة التي تواجه وزارة المالية في المرحلة الأولى من خطوات إعداد الميزانية، هي مشكلة ارتفاع مستوى التقديرات المطلوبة والتوقعات المتفائلة بسهولة توفر الإمكانيات الكافية لتغطيتها، حيث غالباً ما تكون التقديرات مبالغاً فيها وغير متطابقة مع التقديرات المقررة لها من وزارة المالية حسب السياسات والأولويات المعتمدة من قبل مجلس الوزراء، وهذا ما يؤدي إلى التأخير في إعداد التقديرات النهائية وتكرار التسويات والمناقشات بين الحسابات وطلبات الاعتمادات الإضافية، ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية:

1- عدم الدقة في تقدير الزيادة في ميزانيات الإيرادات والمصروفات أو في اتباع المعايير المحددة لاحتساب التقديرات.

2- السعي إلى محاولة الحصول على أكبر حصة من مخصصات الميزانية على حساب التكامل المطلوب في عملية إعداد ميزانية الدولة، ومتطلبات التنمية والاستقرار المالي المستقبلية.

3- تزايد الضغوط على الميزانية نتيجة ارتفاع مستوى الطلبات مقابل إنخفاض الإيرادات النفطية، وبالتالي ارتفاع تقديرات عجز الميزانية والتوجه إلى تبني حلول صعبة للترشيد في النفقات وزيادة رسوم وأجور الخدمات والسلع الحكومية، والتمويل بالافتراض وتراكم مستوى الديون وتكاليف خدمتها.

4- اتساع نطاق الهيكل التنظيمي للحكومة، وتضخم الجهاز الإداري، وتعدد الجهات المسؤولة عن بعض الخدمات والأنشطة الحكومية، وازدواجية المهام والمسؤوليات، والتي تتطلب توفير مصادر تمويل مستمرة.

5- تباطؤ تنفيذ العديد من مبادرات التطوير، التي سبق أن تبنتها الحكومة في مناسبات

عديدة؛ نتيجة تعدد الجهات المسؤولة، وضعف خطوات التنسيق، وعدم تبني خطط التنفيذ الشاملة وآليات إدارة المشاريع.

6- عدم كفاية آليات الربط بين السياسات العامة والاستراتيجيات المعتمدة من قبل الحكومة، وعدم تطوير مؤشرات كمية متعددة لقياس النتائج الفعلية، ومستوى الأداء والإنتاجية، يمكن بموجبها إجراء التقييم العلمي والمنطقي للتقديرات المطلوبة.

7- ضعف ومحدودية النتائج التي يمكن الاعتماد عليها من تقارير ميزانية البنود المطبقة حالياً وحساباتها الختامية، حيث أنها لا تساهم في التعرف على الكفاءة الاقتصادية لاستخدام المال، ولا توفر معلومات عن البرامج والأنشطة، وما يقابلها من مخصصات مالية، يمكن الاستفادة منها في تقييم ميزانيات وأداء الوزارات والجهات الحكومية.

## 2- المشاكل المتعلقة باعتماد الميزانية العامة للدولة

لا تقتصر مشاكل إعداد الميزانية على الوزارات والجهات الحكومية فقط، وإنما تمتد إلى المرحلة الثانية من إعداد الميزانية عند مناقشتها مع السلطة التشريعية، حيث تسعى الأخيرة إلى تأكيد دورها وتأثيرها على التقديرات والسياسات، وقائمة البرامج والمشاريع، والتي غالباً ما تكون تلبية لتطلعات شرائح وفئات مختلفة من المجتمع والمواطنين، إلا أنها تحتاج إلى الدراسة اللازمة، والتقييم الفني؛ لبيان أثارها الشاملة على الميزانية وإنعكاساتها المستقبلية على الوضع المالي والاقتصادي للدولة، ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية:

1- زيادة تطلعات ووعي الجماهير للحصول على المستوى المطلوب لكمية ونوع وجودة الخدمات الواجب تقديمها من جميع الأجهزة الحكومية، وارتضاع مستوى توقعاتها وطلباتها مع ممثلهم بالسلطة التشريعية والبلديات، والتي كثيراً ما يتم تبنيها من قبل النواب لأسباب تتعلق بالحفاظ على مصداقية برامجهم ووعودهم الانتخابية.

2- تعدد الجهات الحكومية التي تعمل في الإطار القانوني للميزانيات المستقلة الملحقة، وبالتالي استقلال تصرفاتها المالية بعيداً عن ضوابط الميزانية العامة ووزارة المالية، وعدم كفاية خطوات السلطة التشريعية الرقابية عليها.

3- تأخير تقديم مشروع الميزانية العامة حتى قرب نهاية السنة المالية لا يتيح للسلطة التشريعية الوقت اللازم لدراسة مشروع الميزانية بعمق قبل التصويت عليه، وخاصة أن الفترة المتاحة لكل غرفة من غرفتي السلطة التشريعية محدّدة بستة أسابيع، بموجب

الدستور والقانون، وتزداد إشكالية الفترة في بداية كل فصل تشريعي؛ حيث يتوجب أولاً اعتماد برنامج الحكومة خلال ثلاثين يوماً، وذلك بعد إعلان الحكومة وأدائها اليمين أمام جلالة الملك.

4- عدم كفاية المعرفة والدراية والخبرات السابقة في الأمور المالية وسط بعض أعضاء المجالس التشريعية؛ ممّا يجعل مساهماتهم في دراسة مشروعات الميزانية العامة مساهمات شكلية، ينقصها العمق والشمول.

5- عدم وجود القوانين الشاملة المنظمة للعديد من النشاطات الرئيسية ذات العلاقة بالميزانية العامة للدولة، والتي من الممكن أن يسهّل وجودها تنفيذ العديد من السياسات والاستراتيجيات المالية والاقتصادية، كوضع قوانين للضرائب والرسوم والإيرادات العامة والدين العام، والهيئات المستقلة والملحقة، والاستثمار وإدارة المشاريع الحكومية.

بلا شك إنّ المشاكل التي ذكرت أعلاه، لا تمثّل كل المشاكل التي تعاني منها خطوات إعداد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين، وهي لا تقتصر على دولة دون أخرى، وإنما تعاني منها كل الدول من دون استثناء، مع اختلاف مظاهرها، ودرجة حدتها، وأساليب التعامل معها، وهنا من الضروري قبل الشروع في النظر في الحلول، لا بدّ أن يسبق ذلك وضع أسس وأرضيات للانطلاق، بشكل جماعي ومشترك، لجميع السلطات ومؤسسات المجتمع المتخصصة، والتي منها - على سبيل المثال لا الحصر- ما يلي:

1- إنّ مسألة إعداد الميزانية ليست عملية وخطوات عمل مجرّأة فيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما هي أداة وترجمة مالية لفلسفة الدولة حول كيفية إدارة الموارد والطموحات بكفاءة وفعالية؛ لتحقيق التنمية والرفاهية المستدامة للدولة والمجتمع.

2- أن تكون كل ميزانية تستند على رؤى وسياسات واستراتيجيات بعيدة المدى، موثقة وواضحة في جميع المجالات، وأن تتبع معايير وإجراءات متوافق على خطوطها العامة بين مؤسسات الدولة والمجتمع.

3- أن لا يتم ربط فترة إعداد الميزانية بالشهرين الأخيرين قبل بداية السنة المالية الجديدة، وإنما يجب التعامل معها، كبرنامج مستمر ومشترك، يبدأ التباحث والتوافق على أولوياتها ومكوناتها، في وقت مبكر من السنة.

4- الالتزام بتنظيم آليات التشاور والمشتريات الدورية؛ لمراجعة وتطوير أساليب العمل، فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومؤسسات المجتمع المدني.

## الجزء الثامن: تأثير الميزانيات الأخرى على الميزانية العامة للدولة

الأصل القانوني والمبدأ العام حسب أحكام الدستور<sup>(30)</sup> وقانون الميزانية العامة<sup>(31)</sup> والقواعد العامة المتعارف عليها لإعداد الميزانية العامة، هو مبدأ عمومية الميزانية، وعدم تخصيص أي إيراد إلى مصروف معيّن، ولا يجوز الخروج على هذا المبدأ إلا بقانون. كما أنه - على العموم - لا يمكن إنشاء الميزانيات بشقيها من الإيرادات والمصروفات، إلا بتحقيق عناصر التوقع لفترة مقبلة، وتحديد الحاجة والجهة المسؤولة أو المستفيدة، والإجازة من السلطة التشريعية (الاعتماد).

وقد تضمن الدستور وقانون الميزانية العامة كما سبق الإشارة في الأجزاء السابقة من هذا الكتيب، ما يؤكد شمولية الميزانية العامة لإيرادات ومصروفات الدولة، حيث تنص المادة رقم 109/ب من الدستور «تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها...»، كما أكد على ذلك قانون الميزانية العامة في المادة رقم (1) الخاصة بتعريف الميزانية والحساب العمومي، والمادة رقم (1/3) الخاصة بسريان القانون، والمادة رقم (10/أ) الخاص بإنشاء الحساب العمومي، وشمل بذلك مصروفات الطوارئ والمصروفات الجديدة والاعتمادات الإضافية، حسب مواد قانون الميزانية رقم (11) و (32) و (33) على التوالي.

ولم يُستثنَ من تطبيق مبدأ عمومية الميزانية العامة للدولة إلا ميزانيات وأموال الجهات المستثناة، يحكم من الدستور أو القانون، وأموال الكفالات والأمانات المستلمة، وتكون علاقتها وتأثيرها على الميزانية في حدود ما تنص عليه الأحكام الدستورية والقانونية المنظمة لإنشاء كل منها.

### 1- الميزانيات المستقلة والملحقة

إنه حسب المتعارف عليه في علم المالية العامة، أن الميزانية المستقلة هي الميزانية الخاصة بالمرفق العام، الذي يتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، بموجب قانون إنشائه، ولا تخضع للقواعد العامة لإعداد وتبويب الميزانية العامة، وغالباً لا تعرض هذه الميزانيات على البرلمان لإقرارها، وإنما يختص بذلك مجلس إدارتها أو جهة أعلى،<sup>(32)</sup> ولكنها تخضع لرقابته

30- مواد الدستور رقم 109/ج و 110 و 114.

31- مواد قانون الميزانية العامة رقم 1 و 10/أ و 31.

32- كتيب قانون الميزانية العامة، وزارة المالية، الإصدار الخامس 2012، صفحة 56.

ومساءلته، أمّا الميزانية الملحقة فهي أيضاً ميزانية خاصة، بمرفق عام، ولكنها تُلحق بالميزانية العامة، وتمنح الشخصية المالية المستقلة، وليس الشخصية الاعتبارية المستقلة، وقد أشار الدستور في المادة رقم (114) من الدستور إلى هذه الميزانيات، إلا أنه لم يحدد تعريفاً عاماً جامعاً للميزانيات المستقلة والملحقة، بحيث يفرقها عن الميزانية العامة للدولة؛ لذا فإنها ملزمة بتطبيق ما تنص عليه من أحكام وقواعد الميزانية العامة للدولة، ومن الضروري الرجوع إلى قوانين إنشاء كل منها فيما تضمنته من استثناءات على أحكام الميزانية العامة للدولة.

## 2- ميزانية البلديات والمؤسسات العامة المحلية

ينظم هذه الميزانيات أيضاً المواد رقم (50) و (114) من الدستور، وحيث إن الدستور لم يحدد تعريفاً عاماً جامعاً لميزانيات البلديات والمؤسسات العامة، بحيث يفرقها عن الميزانية العامة للدولة، وعليه فإنها ملزمة بتطبيق ما تنص عليه من أحكام وقواعد، ولكن يرجع إلى قوانين إنشاء كل منها، فيما تضمنته من استثناءات على أحكام الميزانية العامة للدولة.

## 3- ميزانية مصروفات الطوارئ

يقصد بالمصروفات الطارئة - حسب التعريف الوارد في المادة رقم (1) من قانون الميزانية العامة - أنها «المصروفات غير المتوقعة، التي تتضمنها اعتمادات ميزانية السنة الجارية، ولا يمكن تأجيلها لميزانية السنة القادمة؛ لعلاقتها بمقتضيات المصلحة العامة».

وتنظم المادة رقم (11) من قانون الميزانية شروط التعامل مع هذه المصروفات، بصلاحيّة وزير المالية، بعد موافقة مجلس الوزراء بالسحب من الحساب العمومي، بما لا يتجاوز نسبة 5% من إجمالي اعتمادات مصروفات ميزانية السنة المالية الجارية، على أن تدرج لاحقاً في أول مشروع قانون اعتماد الميزانية، أو في تعديل لاحق للميزانية، أو يصدر بها قانون خلال ثلاثة أشهر من صرفها، أيهما أسبق.

## 4- المصروفات الجديدة

يقصد بالمصروفات الجديدة - حسب المادة رقم (32) من قانون الميزانية العامة - أنها كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد عن التقديرات الواردة فيها، لا يجوز تنفيذه إلا بقانون. وتخضع خطوات إقرار مثل هذه المصروفات بنفس خطوات اعتماد الميزانية العامة. وتجدر الإشارة هنا إلى البند الذي تضمنته نفس المادة أعلاه، الذي يدرج في قانون اعتماد

الميزانية بقيمة تعادل 3% من إجمالي تقديرات المصروفات المتكررة، بمسمى «الاعتماد الاحتياطي» للوفاء بأية التزامات عاجلة أثناء تنفيذ الميزانية، وبالتالي فإنّ تنفيذها سيؤدي إلى تعديل اعتمادات الوزارة أو الجهة الحكومية المستفيدة بالزيادة، ولكن لن يؤثر على إجمالي الميزانية المعتمدة للمصروفات.

#### 5- الميزانيات الاستثنائية

أجازت المادة (35) من قانون الميزانية العامة، بموجب قانون تخصيص اعتمادات معينة لأكثر من سنة مالية واحدة، إذا اقتضت ذلك طبيعة المصروف، على أن تدرج في الميزانيات السنوية المتعاقبة للدولة الاعتمادات الخاصة بكل منها، طبقاً لأحكام القانون المذكور. كما يجوز أن تضرد لنفس المصروف ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية واحدة.

#### 6- الموازنات العسكرية

وفقاً لأحكام الدستور في المادة رقم (33/ز) التي تنص «الملك هو القائد الأعلى لقوة الدفاع، ويتولى قيادتها وتكليفها بالمهام الوطنية داخل أراضي المملكة وخارجها، وترتبط مباشرة به، وتراعى السرية اللازمة في شؤونها».

وقد أوضحت المذكرة التفسيرية معنى عبارة «وتراعى السرية اللازمة في شؤونها» بشأن أثار مع ما يندرج من ضمنها من موازنات ومبالغ مخصصة لقوة الدفاع وكيفية التعامل معها، بأن تعرض الميزانية المتكررة لقوة الدفاع رقماً واحداً في الميزانية العامة للدولة، وبالتالي فإنّ التعامل سيتم على أساس الأحكام الخاصة بالتعامل مع النفقات السرية التي هي خارج نطاق قانون الميزانية العامة.<sup>(33)</sup>

#### 7- ميزانية الديوان الملكي

وفقاً لأحكام الدستور في المادة رقم (33/6) التي تنص «الديوان الملكي يتبع الملك، ويصدر بتنظيمه أمر ملكي، وتحدد ميزانيته وقواعد الرقابة عليها بمرسوم ملكي خاص»، وبموجب هذا النص الدستوري، فإنه ليس هنا ما يطبق من أحكام الميزانية العامة للدولة على ميزانية الديوان الملكي، في جميع الجوانب المتعلقة بتحديد الميزانية والرقابة عليها، وأن المرسوم الذي يصدر في هذه الأمور لا يحتاج إلى العرض على المجلس الوطني.

وقد أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور ذلك «أن نظراً إلى أن الديوان الملكي مرتبط بأعمال الملك، ممّا يوجب أن يكون محل ثقته الخاصة، فقد جرى العرف في بعض الدول الملكية

33- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين في سنة 2002، البند 2/د صفحة 11-12.

على أن تكون الحرية المطلقة في تعيين من يشاء للعمل به، وفي تحديد العمل الذي يسير عليه...<sup>(34)</sup>

## 8- ميزانية الشركات المملوكة بالكامل للدولة

الأصل أن الشركات المملوكة بالكامل للدولة، القابضة منها والتابعة، ليست ضمن الجهات المخاطب بها قانون الميزانية العامة؛ إذ إنها لا تندرج ضمن تعريف الوزارات والجهات الحكومية المخاطبة أساساً بالقانون المذكور، أو الميزانيات المستقلة أو الملحقة، التي يسري عليها القانون استثناءً، وبالتالي فهي ليست ملزمة بإيداع إيراداتها في الحساب العمومي.

ومع ذلك فإن هذه الشركات ملزمة قانوناً بموجب المادة رقم (55) من قانون الميزانية العامة أن تقدم لوزير المالية، في كل سنة مالية، الميزانية التشغيلية، والاستثمارية، والرأسمالية التقديرية للسنة القادمة؛ لاعتمادها قبل رفعها إلى الجهة المختصة، إضافة إلى الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية، وأية بيانات أو معلومات أخرى يحددها الوزير.

أمّا من حيث إلزام الشركات بتخصيص مبالغ للمساهمة في إيرادات الدولة، فإن هذا قرار يتوافق مع مضمون نص المادة رقم (50) من الدستور، من ناحية خضوع المؤسسات ذات النفع العام، بما يتفق والسياسة العامة للدولة ومصالحه المواطنين، إلا أن تطبيقه من الناحية العملية سيكون خاضعاً لتقدير القائمين على الشركات عند تقييم وضعها وظروف عملها في حينه.

وخلاصة الأمر، فيلاحظ إنه بالرغم من تعدد الميزانيات والاستثناءات إلا أن عمومية الميزانية العامة للدولة ستبقى هي الأصل والمبدأ السائد، فيلاحظ أن جميع الميزانيات التي ورد ذكرها في الدستور أو قانون الميزانية العامة، تندرج في النهاية بصورة كاملة أو جزئية ضمن الميزانية العامة، ولم يُستثنَ من ذلك بشكل كامل إلا ميزانية الديوان الملكي، والموازنات العسكرية؛ لأسباب متعارف عليها ومعمول بها في جميع الدول.

34- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين في سنة 2002، البند 2/ح صفحة 13-12.

## الخاتمة

إن أهم نتيجة يطمح لها هذا الكتيب، هو إعطاء صورة كافية لمفهوم الميزانية العامة وخطوات إعدادها في مملكة البحرين، في جميع مراحلها، بدءاً من خطواتها الأولى بإعداد مذكرة الميزانية الأولى في وزارة المالية، وانتهاءً بالتوافق على جميع مكوناتها، فيما بين الحكومة والسلطة التشريعية المسؤولة عن اعتمادها؛ تمهيداً لإصدارها من قبل صاحب الجلالة ملك البلاد حفظه الله ورعاه.

وهو أمر من الضروري أن يتعرف جميع المعنيين في الحكومة والسلطة التشريعية على كل الخطوات والآليات المتبعة في إعداد الميزانية والمتطلبات والبيانات المرتبطة بها، فني نهاية المطاف الجميع مسؤول، بصورة أو أخرى، عن جميع الإجراءات والنتائج. فالحكومة يقع عليها مسؤولية تحديد واقتراح أفضل الخيارات والسبل والحلول المتاحة والممكنة، فيما يقع على السلطة التشريعية مسؤولية الفحص والتأكد من كفاءة وشفافية وقانونية كل الخطوات المتخذة والاختيارات.

ومن الضروري أن يدرك الجميع أن المسؤوليات المذكورة لا تنفذ بشكل منفصل، وإنما يربطها رباط وثيق، وعمل مرحلي متواصل، يكمل بعضه الآخر، فما إن تنتهي مرحلة عمل عند أحد الأطراف حتى تبدأ مرحلة أخرى عند الطرف الآخر، تتبع نفس النهج السابق المتعلق بتحديد واقتراح أفضل الخيارات، من جهة، والفحص والتأكد من جهة أخرى.

## قائمة المراجع

### أولاً : المراجع العربية العامة

#### أ- الكتب العربية

- 1- الدكتور رمزي زكي، إنفجار العجز، دار المدى للثقافة والنشر، 2000.
- 2- روبرت فيني، أساسيات إعداد الموازنة، الجمعية الأمريكية للإدارة، مكتبة جريز، 2000.

#### ب- بحوث متخصصة

- 1- المستشار الدكتور محمد فؤاد الحرير، المرجع في أهم المصطلحات القانونية والبرلمانية والمالية والاقتصادية في النظام القانوني البحرين، وزارة المالية، 2013.
- 2- المستشار القانوني وائل وفا عبد القادر، الأطر القانونية للعاملين في المالية العامة، وزارة المالية، 2012.
- 3- المستشار القانوني وائل وفا عبد القادر، بحث قانوني بشأن الجهات الحكومية المستقلة، وزارة المالية، 2012.

#### ج- التشريعات

- 1- دستور مملكة البحرين المعدل لسنة 2002.
- 2- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادر في سنة 2002.
- 3- تعديلات دستور مملكة البحرين الصادرة في سنة 2012.
- 4- المذكرة التفسيرية لتعديلات دستور مملكة البحرين الصادر في سنة 2012.
- 5- قانون الميزانية العامة، الإصدار الخامس، وزارة المالية، 2012.
- 6- الدليل المالي الموحد، وزارة المالية.

#### د- مواقع إلكترونية

www.mof.gov.bh -1

www.legalaffaires.gov.bh -2

www.marefa.org -3

www.arab-ency.com -4

---

## ثانياً : المراجع الأجنبية العامة

- A. International Monetary Fund (IMF), Guide on Resource Revenue Transparency,2007.
- B. International Monetary Fund (IMF), Manual on Fiscal Transparency ,2007.
- C. The World Bank (WB), Public Expenditure Management Handbook, 1998.





[bpd.org](http://bpd.org)



@bipdbh