

كلية الاقتصاد

السنة الثانية

مبادئ المالية العامة

المحاضرة العاشرة

مدرس المقرر:
أيهم محمود الحميد

الموازنة العامة^(١)

مقدمة

نتعرض في هذه المقدمة لتعريف الموازنة العامة ، والفروق بينها وبين غيرها من المسائل .

تعريف الموازنة العامة

يمكن تعريف الموازنة Budget « بأنها توقع واجازة للنفقات العامة

-
- (1) — BARRÈRE (A.), «Institutions financières», T.1, ch. IV. ;
— COSSE (P.Y.), «Les budgets économiques, méthodes et utilisation», revue d'économie politique, Sept - Oct, 1972.;
— DUVERGER (M.), «Institutions financières», op.cit.P. 206 et S;
— LAUFENBURGER (H.), «Budget et trésor», Paris, 1948, PP. 233 et S.;
— O.N.U., «Le budget de l'État et la planification économique dans les pays en voie de développement», New-York, 1967, PP. 5 - 30;
— RIVOLI (I.), «Le budget de l'État», collection société, Seuil, Paris, 1969, PP. 59 et S.;
— SEMPE (Henri), «Budget et trésor », édition Cujas, Paris, 1973.
— د. احمد جامع ، « علم المالية العامة » ، الجزء الأول « فن المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٣١١ - ٣٩٧ ؛
— د. السيد عبدالمولى ، « المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٤٧٣ - ٥١٩ ؛
— د. عصام بشور ، « المالية العامة والتشريع المالي » ، مذكور سابقاً ، ص ٣٨٢ - ٥٦٧ ؛
— د. محمد حلمي مراد ، « مالية الدولة » ، مذكور سابقاً ، ص ٣٠١ - ٣٩٣ ؛
— د. محمد لبيب شقير ، « علم المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٣٥٣ - ٤٢١ ؛
— د. محمود رياض عطية ، « موجز في المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٤١٣ - ٥٥٠ .

وللايرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة» (١) .

ويظهر من هذا التعريف ان الموازنة العامة تقوم على فكرتين اساسيتين هما التوقع والاجازة . ونبتاول هاتين الفكرتين فيما يلي :

١ - التوقع Prévision : يقصد بالتوقع تقدير ارقام مبالغ النفقات العامة والايادات العامة لفترة مقبلة غالباً ما تكون سنة . وتشمل دلالة هذه الأرقام ناحيتها الحسابية ، كما تشمل ناحية التعبير عن البرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي تسعى الحكومة لتحقيقه خلال فترة تنفيذ الموازنة . ذلك ان مقدار كل من الايرادات العامة والنفقات العامة ، ونسبتها الى الدخل القومي ، وانواعها المختلفة ، ونسبة كل نوع منها الى الايرادات أو النفقات العامة ، ومقارنة تغيراتها مع الفترات السابقة ، كل ذلك يكشف عن سياسة الدولة في الانتاج والتوزيع . فهو يكشف أولاً عن مدى تدخل الدولة في مجال الانتاج ، وعما اذا كانت تترك الانتاج للنشاط الخاص كلية أم تتدخل فيه عن طريق القطاع العام . ويكشف ثانياً عن مدى تدخل الدولة في التوزيع ، وهل تعمل من خلال النفقات العامة والايادات العامة على زيادة العدالة والمساواة أم على زيادة التباين والاختلاف ام تبقيه على حاله .

٢ - الاجازة Autorisation : يقصد بالاجازة موافقة البرلمان باعتباره ممثلاً للشعب على توقعات الحكومة فيما يتعلق بالايادات العامة

(١) ان قرار المحاسبة العامة الصادر في سورية برقم ٢٢٣١ لعام ١٩٢٣ لم يعرف الموازنة ، بينما عرفها القانون المالي الاساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ بأنها : « الخطة المالية الاساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية بما يحقق اهدافها ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي » .

والنفقات العامة . وعلى هذا فاذا كانت الحكومة هي التي تقوم باجراء التوقعات ، فان البرلمان (أو مجلس الشعب أو مجلس الأمة) هو الذي يختص باجازة هذه التوقعات .

ويعد حق البرلمان في اجازة الموازنة العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية إذ عن طريقه يستطيع ان يراقب اعمال السلطة التنفيذية في جميع المجالات . ويلاحظ ان الاجازة بالمعنى الفني للكلمة تنصرف الى النفقات العامة اساساً . ذلك ان اجازة البرلمان لهذه النفقات يعطي الحكومة الحق في القيام أو عدم القيام بها . أما اجازة البرلمان للايرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الخيار في تحصيلها أو عدم تحصيلها ، لأن الايرادات العامة واجبة التحصيل استناداً للقانون (كقوانين الضرائب) أو استناداً لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي (كايادات الدومين الصناعي والتجاري) .

وحق البرلمان في اجازة الموازنة العامة لم يتقرر الا منذ فترة حديثة نسبياً ، وعلى اثر تطورات سياسية هامة حدثت في انكلترا بثورة ١٦٨٨ وفي فرنسا بثورة ١٧٨٩ . ولم يتقرر حق البرلمان في هذين البلدين مرة واحدة فقد بدأ بالنسبة للضرائب أولاً ، ثم بالنسبة للنفقات العامة ثانياً حيث وجد البرلمان ان حقه في اجازة الضرائب يقتضي بالضرورة مراقبته لكيفية ودواعي انفاق حصيلة هذه الضرائب ، ثم اقتضى ذلك ضرورة تقديم الايرادات العامة والنفقات العامة في تقدير واحد يتضمنهما معاً ، وتكون له صفة الدورية ، فنشأت بذلك الموازنة التي تستوجب ضرورة اجازة البرلمان لما فيها من ايرادات ونفقات .

التفريق بين الموازنة العامة وغيرها من الحسابات الاخرى

تختلف موازنة الدولة عن كل من : ميزانية المنشآت ، والموازنة القومية والحسابات القومية ، وموازنة النقد الأجنبي ، والحساب الختامي . ونفصل فيما يلي هذه الفروق :

أولاً - الموازنة العامة وميزانية المنشآت : تختلف موازنة الدولة عن ميزانية المنشآت الزراعية والصناعية والتجارية (سواء أكانت عامة أم خاصة) التي يهتم ببحثها علم المحاسبة . فميزانية المنشآت الزراعية والصناعية والتجارية هي عبارة عن قائمة لأصولها وخصومها في تاريخ معين نتيجة عملياتها التي تمت في فترة سابقة بغية اظهار مركزها المالي . ومن ثم فإن الموازنة العامة تختلف عن ميزانية المنشآت الزراعية والصناعية والتجارية بأنها تتعلق بفترة مقبلة (أرقام تقديرية) ، بينما تتعلق ميزانية هذه المنشآت بفترة سابقة (أرقام فعلية) .

ثانياً - الموازنة العامة والموازنة القومية والحسابات القومية : تهتم معظم الدول في الوقت الحاضر باعداد ما يسمى بالموازنة القومية (أو الاقتصادية Le budget national (ou économique وهي تتضمن تقديرات لكافة أوجه النشاط الاقتصادي ، بقطاعيه العام والخاص ، وفي علاقاته الداخلية والخارجية لبلد من البلاد خلال فترة معينة ، هي في الغالب مدة ستة . ومن هذا يظهر وجه الاختلاف بين الموازنة العامة التي تقتصر على تقدير النفقات والايرادات المتوقعة للحكومة فقط وبين الموازنة القومية التي تضم تقدير النفقات والايرادات المتوقعة للأمة كلها حكومة وافراداً .

أما الحسابات القومية (أو حسابات الدخل القومي) Les comptes de la nation فهي عبارة عن تسجيل لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للأمة عن فترة سابقة ، وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلاً والمتعلقة بحجم الدخل القومي وتكوينه وتداوله وتوزيعه . ومن هنا يظهر وجه الاختلاف بين الموازنة العامة التي تقتصر على تقدير النفقات والايرادات المتوقعة للحكومة لفترة مقبلة ، وبين الحسابات القومية التي تسجل النشاط الاقتصادي للأمة بأكملها ولفترة سابقة .

ويطلق على العلم الذي يشمل دراسة الموازنة القومية والحسابات القومية معاً « المحاسبة القومية Comptabilité nationale » .

ثانياً – الموازنة العامة وموازنة النقد الأجنبي : يميز بين الموازنة العامة وموازنة النقد الأجنبي . ذلك انه يقصد بموازنة النقد الأجنبي النظام الحسابي الذي يبين الأرقام التقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها من النقد الأجنبي ، خلال فترة مقبلة غالباً ما تكون سنة . وقد اخذت بهذا النظام الدول التي تعاني من نقص في نقدها الأجنبي . وقد قصد منه ان تتأكد الدولة من حسن استخدام إيراداتها من النقد الأجنبي بحيث تخصص لاستيراد مستلزمات التنمية والسلع الضرورية التموينية والغذائية .

رابعاً – الموازنة العامة والحساب الختامي : يقصد بالحساب الختامي Compte final الحساب الذي يبين ما انفقته الدولة فعلاً من نفقات عامة وما حصلته من إيرادات عامة خلال فترة سابقة ، غالباً ما تكون سنة . ومن ثم فإن الحساب الختامي يبين نتيجة تنفيذ الموازنة بعد انقضاء الفترة التي حددت لها ، ويظهر المدى الذي بلغته صحة تقديرات الموازنة العامة . ولا شك ان اعداد الموازنة العامة يتطلب الاعتماد على الحساب الختامي لعدة سنوات ماضية .

خطة البحث

ان اعطاء تفصيل اكثر لهذا القسم ورفده بتطبيقات عملية متروك لمقرر « المحاسبة الحكومية » الذي يدرس في الصف الرابع . ومن ثم فاننا سنلتزم جانب الاختصار وسنقسم بحثنا فيه الى فصلين :

الفصل الاول : مبادئ الموازنة .

الفصل الثاني : مراحل الموازنة .

الفصل الأول

مبادئ الموازنة

ان علم المالية العامة التقليدي جرى على تعيين مبادئ عامة يجب مراعاتها عند وضع الموازنة . ورغم ان بعض هذه المبادئ اخذت تفقد اهميتها نتيجة التطور الاقتصادي والمالي ، فانها ما زالت ذات أثر وأهمية كبيرين مما يستدعي دراستها . وهذه المبادئ العامة هي : سنوية الموازنة ، ووحدة الموازنة ، وعمومية الموازنة ، وتوازن الموازنة . وسوف نتعرض فيما يلي لكل منها في مبحث خاص .

المبحث الأول

مبدأ سنوية الموازنة

في نطاق بحثنا لمبدأ سنوية الموازنة فاننا نتعرض لمعنى المبدأ وتبريره ، وحسابات السنة المالية ، والاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ .

معنى مبدأ سنوية الموازنة وتبريره

يقصد بمبدأ ، سنوية «الموازنة Annualité budgétaire» ان يحدث توقع واجازة نفقات وايرادات الدولة بالنظر الى سنة واحدة مقبلة .

وقد تم اختيار مدة السنة لاعتبارات سياسية ولا اعتبارات مالية .

فمن الناحية السياسية ، تم اختيار مدة السنة باعتبارها مدة مناسبة لدوام رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية . اذ لو طالت مدة الموازنة عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية، ولوقصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة وقد تصبح مدعاة لتعطيل الاعمال .

ومن الناحية المالية ، نجد ان فترة السنة تتلاءم مع تقدير الايرادات العامة المستمدة من الضرائب المباشرة التي يجري فرضها على أساس الدخل السنوي ، كما انها تتلاءم مع النفقات العامة التي تختلف باختلاف فصول السنة ، مما يجعل السنة وحدة متكاملة . يضاف الى ذلك أن تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، ليس من السهل ان تتكرر كل فترة قصيرة من الزمن . وبالعكس ، فلو كانت مدة الموازنة لأكثر من سنة لأدى ذلك الى صعوبة وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة وللإيرادات العامة بسبب بُعد الفترة بين وقت اعداد التقديرات ووقت تحقيقها .

وتختلف الدول فيما بينها في تحديد تاريخ بداية السنة المالية (١) .

(١) وقد أخذت سورية في موازنتها بمبدأ « سنوية الموازنة » اذ نصت المادة الأولى لقرار المحاسبة العامة رقم ٢٢٣١ لعام ١٩٢٣ على ان : « السنة المالية للجمهورية العربية السورية اثنا عشر شهراً تبدأ في أول كانون الثاني في كل عام وتنتهي بغاية كانون الأول من العام نفسه » ، كما نصت المادة السادسة من القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ على ان : « توضع الموازنة العامة وتعتبر نافذة لمدة سنة واحدة تبدأ في أول كانون الثاني من كل عام وتنتهي في كانون الأول منه » .

حسابات السنة المالية

وتتصل بمبدأ سنوية الموازنة نقطة أخرى تتعلق بالطريقة التي يجب ان تتبع في قيد الحساب النهائي للسنة المالية . وتظهر اهمية هذه النقطة نظراً لأنه كثيراً ما تنقضي السنة المالية دون ان يتم تحصيل كافة الإيرادات أو انفاق كافة الاعتمادات التي وردت في الموازنة العامة . فكيف يتم اذن قيد الحسابات المتعلقة بالسنة المالية بعد انقضائها ؟

يختلف الحل باختلاف التشريعات المالية للدول . ومن الممكن ان نفرق في هذا الصدد بين طريقتين :

الاولى : طريقة حساب الخزانة (حساب القطع) *Systeme de la gestion* : وفي هذه الطريقة ، لا يشمل الحساب الختامي للموازنة إلا الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً والنفقات التي تم انفاقها فعلاً خلال نفس السنة . ومن ثم فإن الإيرادات التي لم تحصيل خلال السنة نفسها تضاف المبالغ المحصلة منها بعد ذلك الى حساب السنة المالية التي يتم فيها هذا التحصيل ، كذلك فإن الاعتمادات التي لم تنفق خلال السنة المالية تلغى وتفتح مرة أخرى في اعتمادات موازنة السنة الجديدة ان كانت هناك حاجة لها .

وتمتاز هذه الطريقة بأنها تؤدي الى اقفال الحسابات المالية للسنة بسرعة بحيث يمكن في اليوم التالي لانتهاء السنة المالية معرفة المبالغ التي تم صرفها والمبالغ التي تم تحصيلها خلال هذه السنة وتضمينها في حسابها الختامي .

ومع ذلك فانه يعاب على هذه الطريقة انها قد تؤدي الى اظهار المركز المالي للحكومة على غير حقيقته وذلك اذا ما عملت الحكومة قرب انتهاء السنة المالية على استعجال تحصيل الإيرادات والابطاء في دفع بعض المصروفات . كما انها قد تؤدي الى ان تميل المصالح والادارات المختلفة اذا لم يشغلها الاعتبار السابق الى التوسع في الانفاق قرب نهاية السنة

المالية ومحاولة استنفاد الاعتمادات المخصصة لها حتى لا تُلغى الاعتمادات المتبقية ، وهذا ما يفتح باباً للأسراف والتبذير .

الثانية : طريقة حساب التسوية (حساب الأتمام) : Système de l'exercice :
وفي هذه الطريقة ، تقيد في الحساب الختامي كافة الإيرادات والنفقات التي ترتب على تصرفات اتخذت في بحر السنة المالية ، بغض النظر عن التاريخ الذي يتم فيه فعلاً تحصيل الإيرادات ودفع النفقات . ومن ثم فإنه لا بد أن تضاف إلى السنة المالية فترة تكميلية لتسوية حساب ما تم من عمليات خلالها . وتسمى السنة المالية وفترةها الإضافية «بمدة التسوية Période de l'exercice» .

وتتمتاز طريقة حساب التسوية بأنها تعطي فكرة صحيحة عن المركز المالي للحكومة .

ولكن يعاب عليها أن الحساب الختامي قد يبقى مفتوحاً مدة طويلة ، فلا تعرف نتيجته على وجه السرعة ، كما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المختلفة .

والواقع أن هناك ميلاً للتخلي عن طريقة حساب التسوية لصالح طريقة حساب الخزائنة . ومن الدول التي اتبعت ذلك : إيطاليا ، وفرنسا ، ولبنان ، وسورية .

الاستثناءات من مبدأ سنوية الموازنة

أدى تطور دور الدولة من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » ثم إلى « الدولة المنتجة » إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد أدى ذلك إلى التأثير على الموازنة العامة مما استدعى الخروج على مبدأ سنوية الموازنة أحياناً دون أن يؤدي إلى الغائه كلية ، أي أنه أدى إلى وجود

بعض الاستثناءات على هذا المبدأ . وهذه الاستثناءات اما ان يكون من شأنها الموافقة على ايرادات ونفقات لمدة اقل من سنة ، واما ان يكون من شأنها امتداد الموازنة كلها أو بعضها لأكثر من سنة . ونعطي فيما يلي تفصيلا لكل منهما :

اولا - الاستثناءات لاقل من سنة : واهم الأمثلة على هذه الاستثناءات هي التالية :

١ - نظام الموازنات الاثني عشرية : عندما لا يتمكن البرلمان من الموافقة على الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية ، ولما كانت هناك نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها ، فان البرلمان يفوض الحكومة بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة وریشما يقرها البرلمان . وتسمى مثل هذه الاعتمادات المؤقتة « الموازنات الاثني عشرية » .

٢ - الاعتمادات الاضافية أو المؤخرة : قد يحدث ان تطرأ ظروف جديدة غير متوقعة ، أو يتبين أن تقدير اعتماد ما كان اقل مما هو مقدر له ، مما يتطلب ان تلجأ الحكومة للبرلمان لأخذ موافقته على اعتمادات اضافية تقصد بها مواجهة النقص الذي ظهر . وهذه الاعتمادات تتعلق بالمدة الباقية من السنة المالية ، ومن ثم فانها تعتبر استثناءاً من مبدأ سنوية الموازنة .

ثانياً - الاستثناءات لاكثر من سنة : واهم الأمثلة على هذه الاستثناءات هي التالية :

١ - موازنة الدورة الاقتصادية : تمر الاقتصاديات الرأسمالية بفترات رخاء وفترات كساد . ويطلق على الفترتين المتعاقبتين (رخاء وكساد) معاً تعبير « الدورة الاقتصادية Cycle économique » . ونظراً لأنه يمكن للموازنة ان تمارس تأثيراً في الحياة الاقتصادية، فقد فكر بعض

الاقتصاديين — وخاصة في السويد — بأعداد الموازنة العامة لفترة تستمر فترة الدورة الاقتصادية (٥-١٠ سنوات) بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لمعالجة الآثار الاقتصادية الضارة للدورة الاقتصادية . ويتحقق هذا عن طريق العمل على زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة وتكوين احتياطي في فترة الرخاء . وفي أوقات الكساد تقوم الدولة بالتدخل عن طريق زيادة النفقات العامة الاستثمارية والاستهلاكية وبالتالي انفاق الأموال الاحتياطية التي تقرب المسافة كونتها أثناء فترة الرخاء .

ومن الناحية النظرية ، فقد كان لنظرية موازنة الدورة الاقتصادية في الماضي نجاح مؤقت لم يلبث ان تضاعف مع الزمن بحيث أصبحت النظرية نفسها محل نظر في الوقت الحاضر .

ومن الناحية العملية ، فلم تجد نظرية موازنة الدورة الاقتصادية الا تطبيقاً محدوداً في كل من بلجيكا وفنلندا وسويسرا وتطبيقاً أكثر تقدماً في السويد . وقد جرى هذا التطبيق بعد الأزمة الكبرى لعام ١٩٢٩ ووصل الى حله الأعلى حينما وافق البرلمان السويدي في عام ١٩٣٧ على نظام الموازنة الدورية لمدة خمس سنوات . ويعود عدم انتشار تطبيق هذه النظرية الى ان الاقتصاديات العالمية لم تعد تعرف تقلبات عنيفة كما حصل خلال فترة الثلاثينات .

٢ — موازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية : وهذا استثناء آخر من مبدأ سنوية الموازنة . ويرجع هذا الاستثناء الى ظهور فكرة وضع البرامج اللازمة لتنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية المرسومة لعدة سنوات ، والتي ينتشر الأخذ بها في كافة الدول . ويتطلب تنفيذ هذه البرامج اعتماد المبالغ اللازمة لتنفيذ المشروعات المنصوص عليها في الخطة والتي يقع عبء

تنفيذها على الدولة ، رغم ان هذا التنفيذ يجاوز السنة المالية ، وهو ما يتطلب ايجاد استثناء من مبدأ سنوية الموازنة . ويتم هذا الأمر باتباع إحدى طريقتين : اما بطريقة الاعتمادات بالارتباط (وبموجبها يقيد مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في السنة الأولى للخطة ، مما يعني الارتباط بنفقات البرنامج ، على ان يقيد في كل موازنة سنوية المبلغ اللازم لتغطية نفقة الجزء المنفذ من البرنامج خلال هذه السنة) ، واما بطريقة القانون ببرنامج (وبموجبها يوافق البرلمان على قانون خاص متميز عن الموازنة يحدد فيه بصفة عامة نفقات بعض المشروعات التي تتطلب زمناً أكبر من السنة ويقرر فيه الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة وفي كل سنة يدرج الجزء المخصص للاتفاق فيها في موازنة الدولة عن تلك السنة ، وهذا يعني ان تنفيذ المشروع يقسم على مراحل سنوية ويخصص لكل منها اعتماد مالي يتم قيده في الموازنة العامة لكل سنة من هذه السنوات) .

المبحث الثاني

مبدأ وحدة الموازنة

في نطاق بحثنا لمبدأ وحدة الموازنة فالتنا تعرض لمعنى المبدأ وتبريره ، والاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ .

معنى المبدأ وتبريره

يقصد بمبدأ « وحدة الموازنة L'unité budgétaire » ان تدرج كافة النفقات العامة والإيرادات العامة في موازنة واحدة . ومن ثم فان تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد موازنات الدولة . ويستند مبدأ وحدة الموازنة الى مجموعة من المزايا أهمها :

١ - ان وحدة الموازنة تجعل من السهولة معرفة المركز المالي للدولة ،
وذلك بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة ليتبين إن
كان في الموازنة عجز أو فائض أو متوازنة .

٢ - انها تمكثنا من تحديد نسبة النفقات العامة أو الإيرادات العامة
(أو نسبة بعض أنواع منها) الى الدخل القومي لوجود الأرقام في وثيقة
واحدة . بينما لو تعددت الموازنات فان تحديد هذه النسبة يصبح صعباً نظراً
لتداخل حسابات هذه الموازنات ببعضها بعضاً . ومن ثم فان مبدأ وحدة
الموازنة يسهل دراسة تأثير الموازنة في الانتاج وفي وسائل الدفع وفي اعادة
توزيع الدخل القومي وغيرها من النواحي المختلفة للحياة الاقتصادية .

٣ - انها تكفل رقابة البرلمان بصورة فعالة للموازنة . أما إذا تعددت
الموازنات فانه يصعب اجراء هذه الرقابة ، بل ان بعض هذه الموازنات
قد تصبح بعيدة عن هذه الرقابة مع ما لها من اهمية في النطاق المالي .
ويلاحظ ان مبدأ وحدة الموازنة ينصرف الى موازنة الدولة وحدها ،
لأن هذا المبدأ يتعلق بموازنة الشخص المعنوي العام الواحد . ومن ثم فانه
لا يعتبر استثناء من هذا المبدأ وجود موازنات عامة اخرى تتعلق بالاشخاص
العامة غير الدولة كموازنات المحافظات وموازنات البلديات ، لأن هذه
المحافظات أو البلديات تمثل هيئات عامة لها شخصية معنوية متميزة عن
شخصية الدولة .

كذلك لا يتعارض مبدأ وحدة الموازنة مع عرض هذه الموازنة الواحدة
في وثائق متعددة ، على ان تكون جميع هذه الوثائق متصلة ببعضها بعضاً
بحيث تكون في مجموعها موازنة واحدة للدولة .

الاستثناءات من مبدأ وحدة الموازنة

ما زال مبدأ وحدة الموازنة محترماً إلى حد كبير في الدول الأنكلوسكسونية بينما خرجت عليه الكثير من الدول واوجدت استثناءات له وتنطلق هذه الاستثناءات من مبدأ آخر هو مبدأ « تعدد الموازنات » وأهم هذه الاستثناءات اربعة هي : الموازنات المستقلة ، والموازنات الملحقه ، والموازنات غير العادية ، وحسابات الخزينة الخاصة . ونعطي فيما يلي تفصيلا لكل منها :

اولا - الموازنات المستقلة *Budgets autonomes* : قد يعطي المشرع لبعض المصالح العامة شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة . وتعرف هذه المصالح باسم « المؤسسات العامة *Etablissements publics* » . ويترتب على ذلك ان تكون لهذه المؤسسات العامة مالية مستقلة ، أي ان تكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة . وعلى هذا فالموازنات المستقلة هي موازنات المؤسسات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة .

وتتميز الموازنات المستقلة بما يلي :

١ - لا تسرى عليها القواعد والأحكام التي تخضع لها موازنة الدولة الا اذا نص على ذلك صراحة . ومن ثم فانها لا تخضع اساساً لإشراف وزارة المالية (وهذا على عكس الموازنات الملحقه) ، وقد تختلف في بدايتها ونهايتها عن بداية ونهاية السنة المالية للدولة .

٢ - المفروض في الموازنات المستقلة ان تُغطّي نفقاتها بايراداتها ، فان حققت فائضاً احتفظت به لنفسها ، وان حققت عجزاً فانها تغطيه من فائضها السابق أو بالاقتراض أو باعانة من الدولة اذا كان القانون يسمح بذلك .

٣ - لا تعرض الموازنات المستقلة على البرلمان أصلاً وبالتالي فلا يناقشها ولا يعتمد عليها ، بل يناقشها ويعتمدها مجلس ادارة المؤسسة العامة التابعة له . ومن ثم فإن الموازنات المستقلة تمثل استثناءً حقيقياً من مبدأ وحدة الموازنة ليس من الناحية المالية فحسب وإنما من الناحية السياسية ايضاً .

ثانياً - الموازنات الملحقه Budgets annexes : يقصد بالموازنات الملحقه الموازنات المنفصلة عن موازنة الدولة والتي تشمل ايرادات ونفقات بعض المصالح العامة التي لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن الدولة .

والاعتبارات التي تدعو المشرع لتقرير الاستقلال المالي لهذه المصالح العامة عديدة منها رغبته في تحرير هذه المصالح من القيود المالية التي تفرضها الدولة في عقد وصرف نفقاتها ، أو رغبته في الحكم على مدى كفاءتها التجارية وتحقيقها للربح أو للخسارة ... الخ .

وتتميز الموازنات الملحقه بما يلي :

١ - تخضع الموازنات الملحقه ، وعلى عكس الموازنات المستقلة ، للقواعد والأحكام التي تخضع لها موازنة الدولة ، وتخضع لإشراف وزارة المالية .

٢ - لا يظهر في موازنة الدولة سوى فائض أو عجز الموازنات الملحقه . ففي حالة ما اذا كان رصيد الموازنه الملحقه دائماً (فائض) فانه يظهر في موازنة الدولة في جانب الإيرادات ، وفي حالة ما اذا كان رصيد الموازنة الملحقه مديناً (عجز) فانه يظهر في موازنة الدولة في جانب النفقات في شكل اعانة للمصلحة صاحبة الموازنة الملحقه .

٣ - تعرض الموازنات الملحقه وتناقش وتعتمد من قبل البرلمان .

ومن ثم فإنها إذا كانت تعتبر استثناءً من مبدأ وحدة الموازنة من الناحية المالية ، فإنها لا تعتبر كذلك من الناحية السياسية .

وتصدر الموازنات الملحقه وتنشر إما مع الموازنة العامة أو في وثائق خاصة منفصلة عن الموازنة العامة .

ثالثاً - الموازنات غير العادية Budgets extraordinaires :

وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العادية للدولة توضع لبعض العمليات التي تتميز بكون نفقاتها نفقات غير عادية ، ولا يصح بالتالي سدادها من الإيرادات العادية ، ومن الأفضل الا تدرج في الموازنة العادية ، بل تعمل لها موازنة استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة والإيرادات غير العادية التي تخصص لتغطيتها - وهي قروض عامة أو اصدار نقدي جديد - من جهة اخرى .

ومما يعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ونفقات التسليح ، ونفقات المشروعات الاستثمارية الكبيرة التي تقوم بها الدولة .

وقد تعرضنا فيما سبق - في نطاق بحثنا في تقسيم النفقات العامة تبعاً لانتظامها (ص ٧٠ - ٧٢) - للنفقات العامة العادية والنفقات العامة غير العادية ورأينا ان هذا التقسيم منتقد من حيث أساسه ومن حيث غرضه . ونضيف هنا ان هناك بعض الدول اخذت بنظام الموازنات غير العادية مثل انكلترا التي انشأت عام ١٩٣٩ موازنة غير عادية لمواجهة طوارئ الحرب ، ومثل فرنسا التي استعملت الموازنة غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتهما وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير ماخربته الحرب . وهناك اتجاه لنقصان اهمية الموازنات غير العادية بسبب التطور الذي حدث في طبيعة دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية

والاجتماعية مما استتبع فقدان التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية كثيراً من اهميتها وبالتالي استتبع فقدان اهمية التمييز بين الايرادات العادية والايرادات غير العادية .

وينحش انصار وحدة الموازنة ان يؤدي استعمال الموازنة غير العادية الى ان تلجأ الحكومات لوصف بعض نفقاتها بأنها غير عادية لمجرد عجزها عن تحقيق توازن الموازنة ، وحتى تبرر امام الرأي العام تمويل هذه النفقات عن طريق الاقتراض العام والاصدار النقدي الجديد مما قد لا تبرره الظروف الاقتصادية ولا يسمح به التحليل الاقتصادي والمالي لهذه الظروف .

والموازنات غير العادية تعرض على البرلمان — مثل الموازنات العادية — لتصديقها والاذن بها ، ولكنها تعرض بشكل منفصل عن الموازنة العادية ، وهذا ما يجعلها تشكل استثناء من مبدأ وحدة الموازنة .

رابعاً — حسابات الخزينة الخاصة Comptes spéciaux du trésor :

وهي حسابات تسجل فيها دخول اموال الى خزانة الدولة لا تعتبر ايرادات عامة وخروج اموال منها لا تعتبر نفقات عامة . فهي حسابات بعيدة عن الموازنة العامة وتشرف عليها الخزينة العامة . ومثال ذلك القروض التي تقدمها الدولة للمزارعين والصناع والملاك العقاريين والتي سترد الى الخزينة العامة في نفس السنة المالية . ومثال ذلك ايضاً التأمينات التي يدفعها المتعهدون للحكومة ضماناً لقيامهم وتنفيذهم للأعمال التي تعهدوا بها والتي سترد اليهم في المدد المحددة ... فهذه الأموال ، وان كانت تدخل خزانة الدولة وتخرج منها ، الا انها لا تذكر في الموازنة العامة لانها تؤدي الى تضخيم ايراداتها ونفقاتها دون سبب حقيقي . ولذلك تدرج هذه الأموال في حسابات خاصة تظهر في الحساب الختامي ضمن مجموعة حسابات خارج الموازنة .

ومن ثم فإن الحسابات الخاصة للخزينة - بهذه الصورة - لا تعد استثناء من مبدأ وحدة الموازنة . بل أنها - وهي تستبعد الإيرادات والنفقات التي لا تعتبر إيرادات عامة ونفقات عامة بالمعنى الدقيق - تؤدي الى اظهار نفقات الدولة وإيراداتها على حقيقتها .

ويؤخذ على حسابات الخزينة الخاصة ان البرلمان قلما يناقش نفقاتها مناقشة جدية على اعتبار أنها سترد الى الخزينة بعد حين ، واذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الموازنة العامة في السنة التي يتأكد فيها عدم امكانية الرد .

وفي سورية نجد أنه بعد صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ المتضمن القانون المالي الاساسي قد الغيت جميع الاستثناءات المتعلقة بمبدأ وحدة الموازنة ولم يبق منها سوى حسابات الخزينة الخاصة من أمانات وسلف .

المبحث الثالث

مبدأ عمومية الموازنة

يقصد بمبدأ « عمومية الموازنة Universalité budgétaire » ان تظهر كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة العامة دون اية مقاصة بين الاثنين ، وان لا ينحصر نوع بذاته من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه النفقات العامة .

ومن ثم فإن مبدأ عمومية الموازنة يشمل الفكرتين التاليتين معاً :

الاولى - عدم خصم نفقات أي مصلحة أو ادارة من إيراداتها (قاعدة شمول الموازنة)

قد يستلزم تحقيق بعض الإيرادات العامة اتفاق بعض الأموال (كجباية الضرائب تتطلب دفع زرائب الجباة) ، كما قد يترتب على بعض النفقات

العامّة تحقيق بعض الإيرادات (كالرسوم الدراسية بالنسبة للمدارس والرسوم القضائية بالنسبة للمحاكم) . فكيف تدرج هذه النفقات وهذه الإيرادات؟ توجد طريقتان لهذا القيد : الأولى هي طريقة «الموازنة الصافية Budget net» حيث تجري مقاصة بين تقديرات نفقات المصلحة وتقديرات إيراداتها بحيث يظهر في الموازنة العامة رصيد هذه المصلحة فقط ، ومن ثم فإن هذه الطريقة تبين ما إذا كانت المصلحة مصدر إيراد للدولة أم مصدر نفقة لها . والثانية هي طريقة «الموازنة الإجمالية Budget brut» حيث تقوم على إدراج كافة نفقات المصلحة وكافة إيراداتها في الموازنة العامة دون إجراء أي مقاصة بينهما .

وتعتبر طريقة «الموازنة الإجمالية» هي السائدة الآن . وهي مبررة باعتبارين أحدهما سياسي وثانيهما مالي . ويتحصل الاعتبار السياسي في إتاحة الفرصة للبرلمان لمراقبة سير المصلحة أو الإدارة الحكومية عن طريق تتبع نفقات وإيرادات هذه المصلحة أو الإدارة . كما يتحصل الاعتبار المالي في محاربة الإسراف في النفقات الحكومية ، ذلك أن طريقة الموازنة الصافية تسمح للمصلحة أو الإدارة الحكومية التي تحقق إيرادات تجاوز نفقاتها أن تسرف في هذه النفقات اعتماداً على أنه لن يظهر في الموازنة العامة سوى فائض الإيرادات على النفقات وعلى أنه لن تجدد رقابة من البرلمان على بنود نفقاتها .

الثانية : عدم تخصيص الإيرادات (قاعدة شيوع الموازنة)

وتعني هذه القاعدة أن لا يخصص إيراد معين لمصلحة معينة ، بل أن تتمرج كل الإيرادات العامة بحيث تمثل وحدة واحدة يمول بها جميع وجوه النفقات العامة حسب اعتماداتها الواردة في الموازنة العامة .

وأعمال قاعدة عدم تخصيص الإيرادات يؤدي إلى أحكام رقابة البرلمان على وجوه الإيرادات والنفقات العامة ، كما يؤدي إلى الحد من مطالب بعض الفئات الاجتماعية والسياسية بأن يجري تخصيص حصيلة بعض الإيرادات العامة لانفاقها في نفقات معينة تعود بنفع مباشر عليها .
وأخيراً فإن تخصيص إيراد معين لمصلحة أو لإدارة معينة يؤدي إما إلى الإسراف والتبذير إذا كان هذا الإيراد أكبر من احتياجاتها ، وإما إلى عجزها عن أداء رسالتها إذا كان هذا الإيراد أقل من احتياجاتها .

ومع ذلك فقد كثر الخروج على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، ومن ذلك الموازنات غير العادية والمستقلة والملحقة والحسابات الخاصة للخرينة .

المبحث الرابع

مبدأ توازن الموازنة

شهد مبدأ « توازن الموازنة Equilibre budgétaire » تطوراً في الفكر والواقع الماليين، وذلك نتيجة تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وانتقالها من « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلة » ثم إلى « الدولة المنتجة » . ومن ثم فإننا سنتعرض لمبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي ، وفي الفكر المالي الحديث .

مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي

يقصد بتوازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي أن تحدد النفقات العامة العادية (وهي التي تنتج عن دور الدولة التقليدي أي نفقات الأمن الخارجي والاستقرار الداخلي وبعض الأشغال العامة) بقدر يجعلها متساوية مع

الإيرادات العامة العادية (الضرائب والدومين والرسوم) بحيث لا تكون
أزيد أو أقل منها .

وقد ترتب على مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي نتيجتان
هامتان : الأولى : هي انه يجب عدم الاعتماد على الإيرادات العامة غير
العادية (وهي القروض العامة والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية
النفقات العامة العادية (١) . والثانية : هي انه يجب عدم زيادة النفقات العامة
العادية على الإيرادات العامة العادية أي انه يجب عدم وجود «عجز في
الموازنة Déficit budgétaire» (٢) .

ولكي نفهم مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي يجب ان
نربطه بالنظرية الاقتصادية الكلاسيكية التي ترى ان النظام الرأسمالي الحر
يتجه تلقائياً نحو التشغيل الشامل وان تغيرات اسعار الفائدة تضمن المساواة
بين الادخار والاستثمار ، وتغيرات اسعار السلع والخدمات تضمن المساواة
بين الكميات المعروضة والكميات المطلوبة منها ، وتغيرات الأجور تضمن
القضاء على البطالة ، وذلك كله مع ضمان المنافسة في الاقتصاد . ومن ثم
فقد ترتب على ايمان الكتاب التقليديين بالنظرية الاقتصادية التقليدية تسليمهم
ايضاً - في نطاق المالية العامة - بمبدأ توازن الموازنة بالمفهوم الذي أتينا
على ذكره .

ولقد ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الموازنة حتى الحرب

(١) أي ان الفكر المالي التقليدي كان يقر تبعاء الدولة للإيرادات العامة غير العادية (القروض
والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة غير العادية (نفقات الحروب ،
أو نفقات استثمارية حكومية) .

(٢) يرى بعض الكتاب ان وجود فائض في الموازنة لا يتنافى مع مبدأ التوازن . انظر : د. محمد
حلمي مراد ، « مالية الدولة » ، ص ٢٢٢ .

العالمية الاولى . ولكن قيام هذه الحرب والكساد الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩ والحرب العالمية الثانية وما اعقب الحرب من ضرورة تعميم ما خربته ، أدى الى قلب الأمور رأساً على عقب وجعل التوازن مستحيلاً لسنوات عديدة .

مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث

أدى ما سبق الى ان الفكر المالي الحديث لم يعد ينظر الى مبدأ توازن الموازنة نفس نظرة التقديس التي كان ينظرها اليه الفكر التقليدي . وقد سمح هذا الفكر المالي الحديث بالتضحية بمبدأ توازن الموازنة اذا كان في هذه التضحية علاج لمشكلات الاقتصاد القومي . وقد تبلور هذا الأمر فيما عرف بنظرية « العجز المنظم *Déficit systématique* » .

وقد اظهرت نظرية كينز ان البطالة في الاقتصاديات الرأسمالية قد تمتد لفترة طويلة بسبب عدم كفاية الطلب الفعلي للقطاع الخاص . ومن ثم فان علاج هذه البطالة يتطلب تدخل الحكومة من اجل تعويض نقص الطلب الفعلي في القطاع الخاص . ويكون تدخل الحكومة في هذه الحالة عن طريق تشجيع الحكومة للإنفاق الخاص وعن طريق زيادة الحكومة للنفقات العامة . وكل هذا يؤدي الى زيادة الطلب الكلي مما يؤدي بدوره الى زيادة الإنتاج في المشروعات الاقتصادية مما يعنى ايضاً زيادة العرض الكلي .

ولكي تحقق الحكومة اغراضها في هذه الحالة يجب عليها ان تخفف الضرائب المفروضة على الأفراد (سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة) وان تزيد نفقاتها بحيث تنفق مبالغ اكبر مما حصلت عليه من إيرادات ضريبية . ومن هنا فانه لا بد من حلول عجز في الموازنة . ويمكن للدولة ان تغطي هذا العجز في الموازنة عن طريق الاقتراض العام أو الاصدار

التقدي الجديد . ومن ثم فانه في فترات البطالة يجب التخلي عن مبدأ توازن الموازنة واحداث عجز متصود ومنظم في الموازنة (١) .

ومن الناحية التطبيقية نجد ان برنامج الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت المعروف باسم The New Deal عام ١٩٣٣ وسياسة الدكتور هلمار شاخ وزير الاقتصاد الألماني خلال الثلاثينات تعتبر تجربة ناجحة لاستخدام عجز الموازنة في سبيل زيادة الطلب الكلي الفعلي وتخليصه من الكساد والبطالة .

ونورد على نظرية العجز المنظم الملاحظات التالية :

١ - ان هذه النظرية اذا كانت تضحي بتوازن الموازنة فان هذه التضحية موقوتة بخروج الاقتصاد من حالة الكساد والبطالة . ومن ثم فانها تنتهي بمجرد عودة التوازن الاقتصادي وتحقق حالة التشغيل الكامل .

٢ - انه يجب الكف عن عجز الموازنة (وتمويله عن طريق القروض العامة والاصدار النقدي الجديد) عندما يصل الاقتصاد الى حالة التشغيل الكامل ، والا فان الاستمرار فيه لن يؤدي - وبسبب اشتغال الجهاز الانتاجي بكامل طاقته - الى زيادة انتاج السلع والخدمات بل الى ارتفاع الاسعار وانهار قيمة النقود .

٣ - ان نظرية العجز المنظم لا تنطبق الا على الدول المتقدمة نظراً لوجود جهاز انتاجي مرن في هذه الدول . أما في البلاد المتخلفة - ونظراً لعدم وجود جهاز انتاجي فيها أو لعدم مرونته اذا وجد - فان تطبيق عجز الموازنة سيؤدي الى ارتفاع الدخل القومي النقدي لا الحقيقي والى ارتفاع تضخمي في الاسعار وتدهور في قيمة النقود .

(1) LAFERRIÈRE(J.)et WALINE (M.),«Traité de science et de législation financière», Paris, 1952, PP. 34 - 41.