

المحاضرة الثالثة: مبادئ الميزانية العامة للدولة واستثناءاتها

إن مبادئ الميزانية العامة للدولة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتّابها، ومنهم من بالغ في قيمتها وزاد عددها ومنهم من قسمها من حيث الأهمية إلى مبادئ أساسية وأخرى ثانوية، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق القوانين والتشريعات الخاصة بكل دولة، وقد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للميزانية التي كانت سائدة في القرن التاسع عشر والقرن العشرين، ولكن مع تطور مفهوم المالية العامة، فقد تطورت مبادئ الميزانية العامة وأصبح لها العديد من الاستثناءات.¹

أولاً- مبدأ وحدة الميزانية العامة

المقصود بوحدة الميزانية: يقصد بوحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في ميزانية واحدة، أي على وزارة المالية تجميع وتوحيد جميع الميزانيات الخاصة بالهيئات والمؤسسات والإدارات المحلية ودمجها في ميزانية واحدة، حيث أن التصديق والاعتماد من طرف البرلمان يمنح لميزانية واحدة، ويبرر هذه المبدأ ما يوفره من فوائد من الناحية المالية والسياسية، فمن الناحية المالية يمنح هذا المبدأ القدرة على معرفة المركز المالي للدولة بوضوح ومستوى العجز أو الفائض في الميزانية، أما من الناحية السياسية فيوفر مبدأ الوحدة السهولة في قراءة الميزانية العامة ومراقبتها من طرف المجالس المنتخبة.² ومن الأهداف الأخرى التي يحققها مبدأ وحدة الميزانية أنه يسهل تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة للدولة إلى الحسابات الاقتصادية الكلية الأخرى كالدخل الوطني، كما يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وإداراتها المختلفة، ويحول دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الإنفاق أو إساءة استعمال النفقات العامة وتبذيرها.³

الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية :

- 1- الميزانية غير العادية: وهي ميزانية تشمل المبالغ التي تضطر الحكومة إلى إنفاقها بصفة استثنائية كنفقات الحروب، ونفقات مكافحة الفساد، ونفقات المشاريع الكبرى للدولة، ولا تمول مثل هذه النفقات الاستثنائية من الإيرادات العادية، بل تواجه بمصادر إيرادات استثنائية كالقروض العامة والتمويل التضخمي.
- 2- الميزانية المستقلة: وهي ميزانيات المؤسسات العامة التي تنظم بشكل مستقل عن ميزانية الدولة، وتظهر في وثائق خاصة بها، لذلك تعتبر من استثناءات مبدأ الوحدة لأنها تصدر في وثائق منفصلة عن الميزانية العامة وتعتمد من طرف مجالس الإدارة الخاصة بها.
- 3- الميزانية الملحقة: هي ميزانية وسط بين الميزانية العامة للدولة والميزانية المستقلة، تتمتع بدرجة استقلالية عن الميزانية العامة أقل من تلك التي تتمتع بها الميزانية المستقلة، وتحكمها قوانين

¹ محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2012، ص 26.

² نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 148.

³ محمد خالد المهاني، الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة تجارب عربية مقارنة، مرجع سابق، ص 27.

ولوائح خاصة تتفق مع طبيعة نشاطها وتختلف مع أحكام الإنفاق العام، وإذا حققت عجز أو فائض فإنه يدرج في الميزانية العامة للدولة، ويخص هذا النوع ميزانيات المؤسسات والهيئات الاقتصادية العامة التي تتمتع بالاستقلال المالي وإن كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة.

4- الميزانية التكميلية (الإضافية): لما كانت الميزانية العامة للدولة توقعات وتقديرات مستقبلية فقد تطرأ ظروف سياسية أو مالية تدعو الحكومة إلى إعداد ميزانية تكميلية أثناء السنة المالية، ولذلك فإن مشروع الميزانية التكميلية يقدم إلى البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه خلال سنة تنفيذ الميزانية العامة كميزانية تكميلية لها، من أجل تعديل بعض الاعتمادات أو تقدير الإيرادات الواردة في الميزانية الأصلية، ويرى الفقهاء أن اللجوء إلى الميزانية التكميلية يؤدي إلى الإخلال بمبدأ وحدة الميزانية وتوازنها في نفس الوقت.

5- الحسابات الخاصة للخزينة: يقصد بها تلك الحسابات التي تمسكها الخزينة العمومية لتسجيل حركة الأموال تحصيلًا وإنفاقًا، عندما لا تعتبر مدخلاتها إيرادات عامة ولا تعتبر مخرجاتها نفقات عامة، حيث تحصل الحكومة على بعض المبالغ التي تؤول إلى الخزينة بصفة مؤقتة، حيث يتعين ردها إلى أصحابها بعد انقضاء مدة معينة، أو إنجاز عمل محدد، وطبيعي أن تلك الإيرادات والنفقات لا تأخذ صفة العمومية ولا تدرج في ميزانية الدولة، لذا تعد لها حسابات خاصة لمتابعتها حتى يتم سدادها أو تصفيتها وذلك حتى يتم تفادي أي تضخيم للإيرادات والنفقات في الميزانية العامة للدولة.

ثانيا- مبدأ شمول الميزانية العامة.

المقصود بشمول الميزانية: يقصد بمبدأ شمول الميزانية العامة أن تدرج جميع النفقات العامة وجميع الإيرادات العامة مهما قل شأنها في الميزانية العامة للدولة، ففي ظل الأسس الحديثة للفن المالي والمحاسبي لم يعد من المقبول إجراء عمليات المقاصة بين الإيرادات والنفقات، أي لا يمكن استخدام الميزانية الصافية المختزلة التي تقوم على قاعدة تصفية النفقات بإيراداتها، لذا أصبح مبدأ شمول الميزانية موافق لإعداد ميزانية شاملة تتضمن تفاصيل جميع الإيرادات والنفقات العامة، وهذا من شأنه تسهيل عملية الرقابة من طرف السلطة التشريعية وإعطاء صورة دقيقة وواضحة عن النشاط المالي للسلطة التنفيذية⁴.

الاستثناءات الواردة على مبدأ شمول الميزانية : رغم ما يحققه مبدأ شمول الميزانية من مزايا إلا أن ذلك لم يمنع من ورود بعض الاستثناءات عليه، وسنورد بعضها كما يلي⁵:

1- العمليات المخصصة لهدف معين: هي العمليات التي تقوم بها الحكومة والتي لا تمثل نفقات أو إيرادات فعلية، حيث تترتب بعض الإيرادات وترتبط بها نفقات معينة يجب في النهاية أن تتوازن معها، ومن الأمثلة على ذلك مبالغ التأمين أو الضمان التي يدفعها المقاولون المتعاملون مع

⁴ نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 150.

⁵ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 87-88.

الحكومة ضماناً لمسؤولياتهم، أو يدفعها بعض الموظفون ضماناً لما في عهدهم من أموال ترد لهم إذا لم يحدث ما يشغل مسؤولياتهم، وكذلك في حالة قبول الحكومة للتبرعات وتوجيهها لتغطية نفقات معينة، أو توجيه استخدام قرض خارجي مشروط إلى المشروع التنموي المحدد، أو قيام الدولة بتخصيص إيراد معين لتسديد فوائد الدين العام وأقساطه.

2- صافي بعض أنواع الإيرادات: حيث يتم استخراج صافي بعض أنواع الإيرادات التي تسجل في الميزانية العامة، ويرجع ذلك لأسباب خاصة بطريقة العمل، كما هو الحال في حالات دفع المكلفين بالضريبة لما يستحق عليهم خلال مهلة معينة بما يمكنهم من الاستفادة من حسم محدد يقتطع من أصل الضريبة المتحققة مباشرة لصالح المكلفين، وبنفس الطريقة يعالج صافي قيمة الطوابع المحصلة بعد اقتطاع عمولة البائعين المقررة والتي لا تسجل كنفقة في الميزانية.

ثالثاً- مبدأ سنوية الميزانية

المقصود بـسنوية الميزانية: المقصود بمبدأ سنوية الميزانية أن يسري العمل بميزانية الدولة لمدة سنة واحدة، ويوجد هذا المبدأ أساسه في مبررات سياسية ومالية، فمن الناحية السياسية فتعني السنوية ضمان الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية، أما من الناحية المالية فإن فترة السنة تكون أكثر ملائمة للميزانية، لأن المدة إذا كانت أكثر يصعب إعداد تقديرات النفقات والإيرادات بسبب تغير الأسعار، وإذا كانت المدة أقل لكانت غير كافية لإعداد كل هذه التقديرات بسبب حاجة الميزانية إلى جهود كبيرة من جوانب مختلفة⁶.

الاستثناءات الواردة على مبدأ سنوية الميزانية : لقد أدى تطور وظائف الدولة إلى بروز مشاكل تعترض تطبيق مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة تمثلت في شكل استثناءات على المبدأ العام، وقد تمثلت بوضوح في مشكلتين رئيسيتين وتعلق الأولى بالجانب المحاسبي والثانية بالبعد الزمني للميزانية⁷ :

1- المشكلة المحاسبية: وهي تتعلق بكيفية تنظيم حسابات السنة المالية الخاصة بالميزانية، فكثيراً ما يحصل التزام الحكومة بدفع نفقات معينة، لا تدفعها في السنة التي استحق فيها الدفع، حيث يجري الدفع الفعلي لها في السنوات الموالية، أو أن ينشأ حق الحكومة في تحصيل إيرادات معينة، لا يتم التحصيل الفعلي لها في نفس السنة التي تنشأ فيها، حيث يجري التحصيل الفعلي في السنوات اللاحقة، ومن هنا نشأت قاعدة الأساس النقدي والتي عرفت تطورات عديدة (قاعدة الأساس النقدي- قاعدة أساس الالتزام – قاعدة أساس الاستحقاق).

2- مشكلة البعد الزمني لأكثر من سنة للبرامج والمشاريع العامة: وهذه المشكلة تتعلق بكيفية اعتماد نفقات المشاريع العامة التي تزيد فيها فترة إنجاز المشروع على السنة الواحدة، بل وقد تمتد هذه الفترة لعدة سنوات، حيث أصبح من المتعذر إدراج مثل هذه المشاريع في إطار ميزانية السنة الواحدة، وهذا ما جعل الحكومات تلجأ إلى إتباع طرق مختلفة للتوفيق بين مستلزمات البعد

⁶ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 37.

⁷ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 67- 72.

الزمني لتنفيذ المشاريع والبرامج العامة التي تزيد فترة انجازها عن سنة ومبدأ سنوية الميزانية، ومن هذه الطرق: طريقة الاعتمادات بالارتباط، طريقة التشريع الخاص.

رابعاً- مبدأ عدم التخصيص في الميزانية

المقصود بعدم التخصيص في الميزانية: يقصد بهذا المبدأ عدم تخصيص إيرادات معينة لتغطية إنفاق معين، وإنما تواجه جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة، فطبقاً لهذا المبدأ لا يجوز مثلاً تخصيص حصيلة الضرائب الجمركية على السيارات لإنشاء الطرق وصيانتها، والحكمة من إقرار هذا المبدأ هي أن تخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقات معينة، إما أن يدعو إلى الإسراف في حالة زيادة الإيرادات العامة، وإما إلى عدم تقديم الخدمات العامة على وجه مرضي في حالة انخفاض حصيلة الإيرادات المخصصة.⁸

الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم التخصيص في الميزانية: هناك حالات كثيرة يتم فيها تجاوز مبدأ عدم التخصيص في الميزانية العامة للدولة ومنها⁹:

- 1- في حالة القروض المشروطة التي تقدمها المؤسسات والهيئات العالمية، تشترط تخصيصها للإنفاق على مشروع معين، كحالة تمويل بنوك التنمية العالمية والإقليمية للبنية الأساسية في الدول النامية.
- 2- في حالة تخصيص الحكومة لمورد اقتراض عام داخلي معين، وذلك تشجيعاً للمواطنين على الاكتتاب في ذلك القرض.
- 3- في حالة الهبات والتبرعات المشروطة من المواطنين.
- 4- في حالة بعض الإيرادات التي ليس لها صفة الدورية، كما هو الحال عند تحصيل إيرادات نتيجة بيع أملاك الدولة، حيث يرى البعض عدم إدراج هذه الأموال ضمن الإيرادات العامة، باعتبار أنها تمثل جزءاً من رأسمال الدولة، ينبغي تخصيصها للحصول على رأسمال جديد أو استخدامها لسداد دين عام.
- 5- في حالة قيام الحكومة إما بتسجيل إيرادات في حسابات الميزانية مقابل اعتمادات للنفقات المقابلة لها في جانب اعتمادات الميزانية، تماشياً مع قاعدة الشمول، مع الأخذ بطريقة التخصيص المقابل، أو قد تضطر إلى فصل حسابات هذه الإيرادات والنفقات من الميزانية العامة لتسجيلها نمطاً من أنماط الميزانيات الملحقة أو المستقلة أو في إطار حسابات خاصة في خزينة الدولة خارج الميزانية العامة.

خامساً- مبدأ توازن الميزانية

⁸ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص38.
⁹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص ص 93-94.

المقصود بتوازن الميزانية: يقصد بهذا المبدأ أن يكون تقدير الإيرادات مساوياً أو مقارباً لتقدير النفقات، والحكمة من ذلك هي الحيلولة دون الوقوع في مشكلة العجز والفائض في الميزانية، حيث زيادة الإيرادات على النفقات تشكل فائضاً في الميزانية العامة، وبعبارة أخرى العجز في الميزانية العامة¹⁰.

الاستثناءات الواردة على مبدأ توازن الميزانية: لقد حرصت معظم دول العالم على الإلتزام بتطبيق مبدأ توازن الميزانية العامة منذ ظهورها حتى أوائل القرن العشرين، غير أنها تخلت عنها على إثر الأزمة الاقتصادية الكبرى للرأسمالية والحرب العالمية الثانية، ونتيجة لتطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد الوطني والفكر المالي الحديث الذي سمح بالخروج على هذا المبدأ من أجل علاج مشكلات الاقتصاد الوطني كعلاج حالات الكساد والبطالة وغيرهما، فقد أصبحت قاعدة التوازن الكمي تتعارض مع الآراء الاقتصادية والمالية التي تلت تلك الفترة من مرحلة الفكر التقليدي، والتي أصبحت ترى ضرورة توظيف أدوات السياسة المالية من ضرائب ورسوم وقروض ونفقات عامة لتحقيق أهداف المجتمع، وعلى رأسها التوازن الاقتصادي، ومعالجة أية مشكلات أو اختلالات هيكلية في بنية الاقتصاد الوطني وتحقيق الاستقرار الاجتماعي.¹¹

¹⁰ سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مرجع سابق، ص 38.

¹¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 101.