

الفرع الثاني : مبررات قاعدة سنوية الموازنة العامة.

تقتضي هذه القاعدة بأن تعد الحكومة، كل سنة، مشروع ميزانية السنة المقبلة، وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها، التي لا تعطى مبدئيا إلى لسنة واحدة.

ويتضح من هذا أن إقرار قاعدة السنوية قد تم لأسباب سياسية تتمثل في تجريد الحكومة من كل قدرة على القيام بالإنتفاق أو تحصيل الإيرادات عند نهاية سنة الموازنة إلا بالرجوع مرة ثانية للبرلمان لطلب إجازة جديدة. كما تضافرت على تأكيدها أيضا أسباب أخرى مالية وتقنية وغيرها، نبين بعضها فيما يلي:

أولا : إن السنة مدة طبيعية متكاملة، من حيث احتوائها على الفصول الأربعة، وتأثيرها على التغيرات التي تطرأ على النفقات العامة والإيرادات العامة، بالزيادة أو النقصان، ولذلك فإن الفترة السنوية هي المدة التي تكامل بموجبها معطيات المواسم، وتتناسق فيها الإيرادات العامة، وينتظم خلالها مجرى الإنفاق العام، مما يسهل رسم السياسات المالية والاقتصادية، ووضع الخطط المستقبلية.

ثانيا : إن السنة مدة تمثل دورة كاملة من دورات النشاط الحكومي، مما يضمن استمرارية الرقابة السياسية من المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية، بشكل دوري وفعال، وذلك من خلال المناقشات التي تجريها السلطة التشريعية عند المصادقة على مشروع الموازنة العامة.

ثالثا : إن السنة مدة ملائمة لعملية إعداد الموازنة، حيث يتم الاتصال والتنسيق بين المصلح المختلفة للجهاز التنفيذي، كما يتم التعاون والتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لذلك فإن إعداد الموازنة عمل دقيق وشاق، ويتطلب خبرة ودراية ومجهود كبير، مما يعقل معناه أن يكون الإعداد سنوي.

رابعاً : إن السنة هي وحدة قياسية موحدة لكثير من مقومات الحياة الإنسانية والطبيعية، في مختلف أعمال المجتمعات، بحيث تقاس الأعمال التجارية والأرباح، وما يترتب عليهما من ضرائب بالمدد السنوية، كما ترتبط الأعمال المصرفية ومختلف العقود والقروض عموماً بالمدد السنوية⁽¹⁾.

خامساً : إن السنة مدة تتفق مع قاعدة الأساس النقدي⁽²⁾، السائدة في المحاسبة الحكومية لمختلف دول العالم، وتفترض هذه القاعدة أن تسجل النفقات التي تم صرفها فعلاً، وجميع الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً، في نفس السنة التي وقعت فيها التدفقات النقدية في الاتجاهين.

سادساً : فإذا تم إعداد الموازنة العامة لمدة تقل عن سنة، فإنها في هذه الحالة، تكون غير شاملة لكل أوجه الإنفاق العام، أو لبعض الإيرادات العامة ذات الطبيعة الموسمية، إضافة إلى أن تحضير الموازنة العامة للدولة ومناقشتها واعتمادها يتطلب من الوقت والجهد ما يجعل من الصعب تكرارها في فترة تقل عن سنة، كما أن هذه المدة من الناحية السياسية تجعل من الرقابة عملية مرهقة ومعقدة للسير الحسن للمصالح العامة، كما تؤدي إلى اختلاف أسس تقدير الإيرادات العامة من ميزانية إلى أخرى.

سابعاً : أما إذا تجاوزت مدة الموازنة العامة السنة، بحيث أعدت لمدة أطول، سنتين أو ثلاث سنوات مثلاً، فإن ذلك يجعل من الصعب الوصول إلى وضع تنبؤات دقيقة عن التطورات الاقتصادية المستقبلية، مما يحول دون وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة، لطول المدة الفاصلة بين إعداد التقديرات وتحقيقها. ومن الناحية السياسية تضعف رقابة السلطة التشريعية للحكومة وتصرفاتها المالية.

ولكل هذه المبررات السابقة فقد جرى العرف المالي على تحديد مدة الموازنة العامة بسنة . وهي الفترة القصوى التي يمكن للسلطة التشريعية أن تفوض فيها الحكومة صلاحية تنفيذ خطة الدولة المالية، وهي أيضاً أقل مدة مناسبة لتمكن الحكومة خلالها من متابعة إجراءات تنفيذ الموازنة

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 42.

(2) عمر حسنين، المحاسبة الحكومية والقومية. الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، 1977، ص 38.

العامة للدولة باعتبارها الخطة المالية الأساسية للدولة لمدة سنة واحدة، وهي مدة ملائمة لضمان استمرار العمل المالي للدولة واستقراره⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن معظم الدول تلتزم بقاعدة سنوية الموازنة، إلا أن هناك إستثناءات ترد على هذه القاعدة، وهي مشكلات عملية ناتجة خصوصا عن اتساع مجال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والحياة الاجتماعية ونمو وظيفتها المالية.

المطلب الثاني : استثناءات قاعدة سنوية الموازنة العامة.

لقد تطورت وظيفة الدولة واتسع نطاق تدخلها، على إثر تعدد أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وتشعبها، وخاصة بعد ظهور الأفكار الاقتصادية الحديثة خلال المرحلة التي تلت الحرب العالمية الثانية ومع ظهور الفكر الكيترزي، وقد ساعد هذا التطور على بروز مشاكل تطبيق قاعدة سنوية الموازنة العامة للدولة في شكل استثناءات على القاعدة العامة، وقد تمثلت بوضوح في مشكلتين رئيسيتين تتعلق الأولى بالجانب المحاسبي وتخص الثانية البعد الزمني للموازنة.

الفرع الأول : المشكلة المحاسبية.

يقصد بالمشكلة المحاسبية، مشكلة كيفية تنظيم حسابات السنة المالية الخاصة بالموازنة، فكثيرا ما يحصل التزام الحكومة بدفع نفقات معينة، لا تدفعها في نفس السنة التي استحق فيها الدفع، حيث يجري الدفع الفعلي لها في السنوات الموالية، أو أن ينشأ حق الحكومة في تحصيل إيرادات معينة، لا يتم قبضها في نفس السنة التي نشأ فيها الحق، حيث يجري التحصيل الحقيقي لها في السنوات الموالية.

ومن هنا نشأت قاعدة الأساس النقدي التي عرفت عدة تطورات نبيها من خلال القواعد

الثلاثة التالية:

(1) قطعان السوي، مرجع سابق، ص 100.

أولاً : قاعدة الأساس النقدي (حساب الخزينة) .

تبعاً لقاعدة الأساس النقدي، لا يتضمن الحساب الختامي للموازنة إلا الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً، والاعتمادات التي تم صرفها فعلاً، خلال نفس السنة، وعلى ذلك يرحل إلى ميزانية السنة المقبلة كل إيراد لم يتم تحصيله بالفعل، كما تلغى كل الاعتمادات المحصنة، ما لم يتم صرفها لتفتح مرة أخرى في اعتمادات السنة المقبلة⁽¹⁾ .

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها لا تظهر حقيقة المركز المالي للدولة في أثناء السنة المالية، كما أنها تدفع الكثير من دوائر الدولة إلى الإسراع بالإتفاق لاستنفاد اعتماداتها قبل نهاية السنة المالية، أي قبل إقفال حسابات تلك السنة، وفي ذلك مدعاة للإسراف والتبذير⁽²⁾ .

وبالرغم من أن جميع دول المعاصرة لا تزال تعمل بقاعدة سنوية الموازنة العامة للدولة إلا أن توسع نفقات الحكومة، وتعدد مصادر الإيرادات العامة حال دون صرف بعض النفقات العامة في نفس السنة التي تستحق فيها الدفع، ودون تحصيل جميع الإيرادات في نفس السنة التي نشأ فيها حق الحكومة في تحصيلها.

وقد أظهرت التطبيقات المحاسبية لمثل هذه الحالات، أن قاعدة الأساس النقدي صارمة ومقيدة لتنفيذ اعتمادات السنة المالية الواحدة⁽³⁾ .

فهي تسارع إلى إقفال حسابات السنة المالية، مع ما قد يترتب على ذلك من إسراف نتيجة اتجاه كثير من المصالح الحكومية إلى الإسراع في صرف كافة اعتماداتها قبل التاريخ المحدد لنهاية السنة المالية للموازنة، أو تعطيل بعض المصالح العامة، وتقديم صورة غير حقيقية للمركز المالي للحكومة، نتيجة تأخرها في الوفاء بجزء من ارتباطاتها المالية بهدف العمل على إعطاء صورة متوازنة للحساب المالي للحكومة أثناء السنة المالية⁽⁴⁾ .

(1) السيد عبد المولى، المالية العامة . القاهرة : دار الفكر العربي ، 1975 ، ص 490 .

(2) عادل فليح العلي وطلال محمود كناعي ، المصداقيات المالية العامة . المرصل : دار الكتب للطباعة والنشر ، 1989/1409 ، الكتاب الثاني ، ص 281 .

(3) فهسي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 43 .

(4) السيد عبد المولى ، مرجع سابق ، ص 632 .

ولكل هذه الأسباب وتطور المحاسبة الحكومية، ظهرت قاعدة محاسبية معدلة وملطفة لقاعدة الأساس النقدي، أطلق عليها قاعدة الأساس النقدي المعدل أو قاعدة أساس الالتزام.

ثانيا : قاعدة أساس الالتزام (أو أساس الارتباط).

وتعني هذه القاعدة أن ترتبط النفقات العامة حسابياً بالسنة المالية التي التزمت خلالها الحكومة بدفعها، سواء تحققت النفقات محل الالتزام أو دفعت خلال السنة المالية أو بعدها.

إن قاعدة الالتزام كطريقة محاسبية تشير إلى تسجيل المعاملات المالية بما يعكس مدى ما تلتزم الحكومة بدفعه في المستقبل من نفقات التزمت بها مسبقاً. وتعالج النفقات الملتزم بها، التي تدفع بعد انتهاء السنة، لتسجل على حساب تلك السنة التي التزم فيها بالدفع⁽¹⁾.

إن قاعدة الارتباط وإن عاجلت إحدى استثناءات قاعدة سنوية الموازنة، إلا أنه يؤخذ عنها عدم تطويرها لطريقة قيد الإيرادات العامة التي يتأخر تحقيقها عن السنة التي نشأت خلالها لتدفع فعلاً في السنة المالية المالية لها. لذلك ظهرت قاعدة محاسبية ثالثة يطلق عليها قاعدة أساس الاستحقاق.

ثالثاً : قاعدة أساس الاستحقاق (طريقة التسوية) .

وفقاً لقاعدة أساس الاستحقاق يعد حساب السنة المالية الختامي على أساس النفقات المعتمدة في الموازنة العامة، حتى ولو لم تصرف فعلاً، خلال السنة المالية القائمة، ومبالغ الإيرادات العامة التي نشأت حق الحكومة في تحصيلها، حتى ولو لم تحصل فعلاً هذه السنة.

ويتطلب الأخذ بهذه الطريقة، أن تضاف إلى السنة المالية مدة يتم خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت في ذمة الحكومة أثناء تلك السنة، وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات، وكذلك تسوية الحقوق التي نشأت لصالح الحكومة خلالها، وذلك بتحصيل هذه الحقوق، ويطلق على السنة المالية وفترتها الإضافية مدة التسوية⁽²⁾.

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 43 .

(2) عادل أحمد حشيش ومصطفى رشدي شبيحة، مرجع سابق، ص 144 .

وميزة هذه الطريقة أنها تعطي فكرة صحيحة عن النشاط الحكومي خلال السنة المالية، أي أنها تقوم بتصوير المركز المالي للدولة تصوريا سليما، لا من حيث ما حصل أو أنفق فعلا، بل من حيث حقوقها والتزاماتها، وعدم إعطاء الفرصة للحكومة لإظهاره على غير حقيقته، وعدم دفع الإدارات الحكومية إلى الإسراف في إنفاق اعتماداتها قرب نهاية السنة المالية⁽¹⁾.

ولكن يعيبها أنه إذا لم يحدد قانون المالية هذه المدة بزمان معين، فإن الحساب النهائي لا يقفل إلا بعد تسوية كافة الالتزامات والحقوق التي نشأت خلال السنة المالية، وقد يتحقق ذلك بعد عدة سنوات، مما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها. وبذلك لا تعرف نتيجة النشاط الحكومي إلا بعد مدة طويلة، قد تقلل من أهمية هذه الطريقة. والمحصلة أن هذه الطرق ما هي في الواقع إلا معالجة استثنائية أظهرتها الحاجة لتذليل معوقات تطبيق قاعدة سنوية الموازنة العامة.

الفرع الثاني : مشكلة البعد الزمني لأكثر من سنة للمشروعات العامة.

يقصد بمشكلة البعد الزمني لأكثر من سنة للمشروعات العامة، مشكلة كيفية اعتماد نفقات تنفيذ المشروعات العامة التي تزيد فيه فترة تنفيذ المشروع على السنة الواحدة، بل وقد تمتد هذه الفترة لعدة سنوات، حتى أصبح من المتعذر إدراج مثل هذه المشروعات في إطار ميزانية السنة الواحدة.

وهذا ما جعل الحكومات تلجأ إلى اتباع طرق مختلفة للتوفيق بين مستلزمات البعد الزمني لتنفيذ المشروعات العامة التي تزيد على سنة، وقاعدة سنوية الموازنة⁽²⁾. وفيما يلي أهم هذه الطرق:

(1) عبد الحميد محمد الفاضي، مرجع سابق، ص 276.

(2) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 44.

أولاً : طريقة الاعتمادات بالارتباط (اعتمادات البرامج) .

وفقا لطريقة الاعتمادات بالارتباط تجزأ التكاليف الكلية للمشروع على شكل اعتمادات سنوية متتالية، وتعتبر مصادقة السلطة التشريعية على الموازنة بمثابة موافقة ضمنية على الارتباط بكامل المشروع، على أن لا ينشأ عن هذا الارتباط التزام بالدفع إلا ضمن اعتمادات القسط السنوي المخصص في السنة الواحدة .

وحيث تعتبر المصادقة على الموازنة العامة بمثابة إجازة للحكومة لتنفيذ المشروع تنفيذا فعلياً وماليا بالنسبة للجزء المقدرة تكاليفه في السنة الواحدة، مما يسمح للسلطة التنفيذية، من الناحية القانونية ، الارتباط بتنفيذ المشروع، وفقا لمراحل السنة التالية، دون أن ينشأ التزام بالدفع على السنة المالية محل البحث، إذ لا تتحمل الموازنة أعباء مالية إلا بمبلغ الاعتمادات المقدرة في كل سنة من سنوات الموازنة، ثم يقيد في ميزانيات السنوات المقبلة بمبالغ الاعتمادات التي تعهدت الحكومة على دفعها بالفعل، خلال كل سنة مالية.

ثانيا : طريقة التشريع الخاص (القانون ببرنامج) .

وفقا لهذه الطريقة تعد الحكومة مشروع قانون خاص ومستقل عن قانون المالية، تقدم بموجبه برنامجا لمشروع معين، أو برامج لمجموعة مشروعات، تدرج فيه كافة الاعتمادات اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج، بعد توزيعها على السنوات المختلفة التي تمثل مراحل تنفيذ المشروع.

وعند مصادقة السلطة التشريعية على القانون، تقوم الحكومة بإدراج الاعتمادات على كل سنة، وفقا للمراحل السنوية، في ميزانية السنة المعنية عند عرضها للمصادقة. وغالبا ما تتم موافقة السلطة التشريعية على هذه الاعتمادات ضمن اعتمادات ميزانية تلك السنة. ويفضل استخدام هذه الطريقة أمكن تنفيذ وتنسيق مشروعات الخطة الاقتصادية والاجتماعية، التي غالبا ما تمتد لأكثر من سنة واحدة.

ومع هذا يثور التساؤل عن مدى التزام كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية باتباع كل مرحلة من مراحل تنفيذ البرنامج، سواء بالنسبة للمشروعات المقررة تنفيذها في كل مرحلة، أم بالنسبة للاعتمادات التي تتكلفتها ؟

ويستخلص من كل ما سبق، أن قاعدة سنوية الموازنة العامة لم تعد تشكل تحدياً قوياً إزاء التطورات التي رافقت مفاهيم التخطيط المتوسط والطويل الأجل، بحيث ارتبطت بهذا التخطيط نماذج من تطبيقات تخطيط النفقات العامة المخصصة لمشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تمتد على عدة سنوات.

ومع ذلك يلاحظ أن قاعدة السنوية بقيت محتفظة بالإجراءات الخاصة بمضامينها من حيث التنفيذ المالي السنوي، والمتابعة والرقابة والتقييم والإجراءات المالية والمحاسبية، وإغلاق الحسابات، وعرض الحسابات الختامية كضوابط مالية زمنية لعملية الموازنة في أغلب الأحيان، حتى في الحالات التي يتم فيها تطبيق الاستثناءات الخاصة بالخروج عن قاعدة السنوية.

والسؤال الذي يطرح اليوم، وفي ظل التغيرات الاقتصادية العالمية التي من أبرز معالمها العودة إلى مفاهيم الحرية، وتراجع دور الدولة، هل سيتم الاستغناء عن كل أو بعض الاستثناءات التي فرضتها ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية نظراً لتشابه كثير من جوانب البيئة المعاصرة مع الظروف التي نشأت فيها قاعدة السنوية ؟

المبحث الثاني

قاعدة وحدة الموازنة العامة

تمثل الحكومة وحدة إدارية متكاملة مما يتطلب أن يكون لها ميزانية واحدة، تحتوي على كافة الإيرادات والنفقات العامة، وهو ما تهدف إلى تحقيقه قاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة، غير أن تطور الفكر المالي نتيجة لتطور دور الدولة قد أثر على هذه القاعدة.

ويقتضي ذلك استعراض مفهوم قاعدة وحدة الموازنة العامة، والاستثناءات التي ترد عليها، وذلك من خلال العناصر التالية:

— مفهوم قاعدة وحدة الموازنة العامة ومبرراتها.

— استثناءات قاعدة وحدة الموازنة العامة.

المطلب الأول : مفهوم قاعدة وحدة الموازنة العامة ومبرراتها.

لقد تعرض مفهوم وحدة الموازنة العامة للتطور بتطور الفكر المالي مع مطلع القرن العشرين، وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى، وذلك رغم المبررات التي يقدمها الفكر التقليدي لهذه القاعدة.

الفرع الأول : مفهوم قاعدة وحدة الموازنة العامة.

تعني قاعدة وحدة الموازنة بالمفهوم المالي التقليدي أن تدرج جميع النفقات العامة والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، هي الموازنة العامة للدولة. وليس معنى هذا أن يقدم مشروع الموازنة العامة إلى البرلمان في وثيقة واحدة، بل المقصود أن تكون الوثيقة أو الوثائق المقدمة للهيئة التشريعية تمثل ميزانية واحدة للدولة، وهذا يتناقض مع قاعدة تعدد الميزانيات.

وتساعد هذه القاعدة على معرفة المركز المالي للدولة حتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية، ومطابقتها للأهداف المحددة، والاعتمادات الواردة في الموازنة

العامة، كما وافقت عليها السلطة التشريعية. كما تؤدي هذه القاعدة إلى وحدة عرض السياسة المالية للدولة، وترتيب الحاجات العامة طبقاً للأولويات الاجتماعية، بما يكفل تحقيق أقصى قدر من المنفعة العامة⁽¹⁾.

وقد ارتبطت هذه القاعدة بمفهوم ميزانية الدولة التي تنصرف إلى أجهزة الحكومة المركزية وفروعها، ولا تمتد هذه القاعدة إلى ميزانيات الإدارات المحلية، وعلى ذلك لا يعتبر خروجاً على هذه القاعدة، وجود ميزانيات عامة أخرى، خاصة بالأشخاص المعنوية غير الدولة، كميزانيات الولايات (المحافظات) والبلديات، حيث تعتبر كل ولاية أو كل بلدية شخصية معنوية عامة ومستقلة عن الدولة، وبالتالي لها ميزانية عامة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة⁽²⁾.

إن قاعدة الوحدة تتطلب أن تستخدم نفس المعايير في تقييم النفقات الحكومية المختلفة، بحيث لا يجوز أن تحابي بعض النفقات لمجرد أنها تتمول من مصادر مالية مخصصة⁽³⁾.

ويتضح مما سبق أن هذه القاعدة تقتضي عدد من الأمور الأساسية منها⁽⁴⁾:

— وجود علاقة بين مختلف بنود الموازنة العامة أو أجزائها بحيث تصب جميعها في الهدف العام المشترك الذي نظمت الموازنة من أجل تحقيقه، وهذا يتطلب أن يكون هناك نظام مالي واحد وموحد.

— تلوين مختلف بنود الموازنة في وثيقة واحدة، حتى يسهل الإطلاع وفهمها ومتابعتها تنفيذها. وجود علاقة بين مختلف العمليات المالية التي تترتب على تنفيذ الموازنة العامة، وذلك تعبيراً عن سياسة مالية واحدة، ونظام مالي موحد ومتناسق.

— وجود معايير وقواعد موحدة لتقويم عمليات الإنفاق وضبط مساراتها.

(1) باهر عظم وسامي السيد، المالية العامة وإقتصاديات المشروعات العامة. القاهرة: دار الثقافة العربية، 1999، ص 208.

(2) علي لطفى، مرجع سابق، ص 264.

(3) عقلة محمد يوسف المبيضين، مرجع سابق، ص 121.

(4) علي العربي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، مرجع سابق، ص 117.

فالهدف الرئيسي من تقرير قاعدة الوحدة يتمثل إذن في منع تشتت العمليات المالية الواردة في الموازنة العامة في عدة وثائق، حتى لا يصبح الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة أمرا صعبا متى تم توزيع محتويات الموازنة على وثائق متعددة أو ميزانيات مختلفة متداخلة في بعض أجزاءها، إذ لا يمكن في مثل هذه الحالة الحصول على مجموع النفقات ومجموع الإيرادات بجمع أرقام الميزانيات المستقلة⁽¹⁾.

وقد أدى التطبيق الحرفي لقاعدة الوحدة في الدول المعاصرة إلى المركزية في الإدارة المالية. كما أظهر عدم ملاءمته لوظيفة الدولة، لصعوبة قياس التغيرات المتعددة في داخل الموازنة، وما تحويه من تفاصيل وعلاقات متشابكة⁽²⁾.

الفرع الثاني : مبررات قاعدة وحدة الموازنة العامة.

تستند قاعدة وحدة الموازنة العامة إلى عدة مبررات توضح أهميتها السياسية والمالية، ومن هذه المبررات ما يلي :

أولا : إن وحدة الموازنة تعتبر نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة، ووحدة الإيرادات التي يستعين بها لتأدية مهمته⁽³⁾.

ثانيا : تمكن وحدة الموازنة من عرض الموازنة بصورة واضحة ومبسطة بقصد تيسير مهمة السلطة التشريعية كقريب على أعمال السلطة التنفيذية.

ثالثا : تسهل وحدة الموازنة من معرفة حقيقة المركز المالي للدولة، وما إذا كانت مجموع الإيرادات العامة تستطيع أن تغطي النفقات العامة، محققة بذلك فائض، أو أن هذه الإيرادات تعجز عن تغطية النفقات بما يسفر عنه من عجز في الموازنة العامة، أو هناك توازن بينهما.

(1) شريف رمسيس تكتلا ، مرجع سابق ، ص 357 .

(2) يوسف كمال محمد ، لغة الاقتصاد العام . القاهرة : ستارس للطباعة والنشر ، 1410 / 1990 ، ص 458 .

(3) قطب إبراهيم محمد ، مرجع سابق ، ص 29 .

رابعا : يمكن وحدة الموازنة من معرفة أوجه الإسراف والتبذير في الإنفاق العام، كما يمكننا من تحديد نسبة النفقات العامة أو الإيرادات العامة إلى الدخل الوطني، وغيرها من الدراسات التحليلية لجميع بنود الموازنة العامة، ومن ثم معرفة ما يساهم به كل بند من إضافات للدخل الوطني، أو مدى ما يستهلكه من الدخل الوطني، ومدى تأثير الموازنة العامة على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي، بما يؤدي إلى توضيح الإمكانيات الحقيقية للاقتصاد الوطني.

ورغم أهمية قاعدة وحدة الموازنة العامة فقد برزت بعض الضرورات التي دفعت كثير من الحكومات إلى الخروج عن هذه القاعدة، خاصة بعد عقد الثلاثينات من هذا القرن.

فقد تطور الفكر المالي في إطار تطور النظرية الاقتصادية في مفهومها الحديث، حيث تم إقرار مبدأ تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك أصبحت قاعدة وحدة الموازنة لا تتلاءم مع الاتجاه الحديث لوظيفة الدولة.

ومنذ ذلك حين، ثار جدل حول فعالية قاعدة وحدة الموازنة العامة، وبدأ الخروج عن تطبيق هذه القاعدة يسعى للانسجام مع تعدد وتشعب اختصاصات الدولة الحديثة، واتساع مجالات نشاطها في مختلف جوانب الحياة العامة.

ومن جهة أخرى، فقد أخذت الحكومات بالأساليب الحديثة للإدارة، وطبقت مفاهيم الإدارة اللامركزية، مما أدى إلى قيام أجهزة مستقلة عن الأجهزة المركزية للحكومة، لتباشر سلطات إدارية في مجالات متخصصة، وفقا لضوابط تشريعية معينة. ورافق ذلك منح الإدارات اللامركزية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مما تطلب استقلال هذه الإدارات بميزانيات خاصة لها⁽¹⁾.

ولذلك يرى البعض⁽²⁾ أن قاعدة الوحدة أصبحت غير موجودة من الناحية العملية سوى في النصوص النظرية للدول.

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 57.

(2) فحطان السيوي، مرجع سابق، ص 102.

فالهدف الرئيسي من تقرير قاعدة الوحدة يتمثل إذن في منع تشتت العمليات المالية الواردة في الموازنة العامة في عدة وثائق، حتى لا يصبح الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة أمرا صعبا متى تم توزيع محتويات الموازنة على وثائق متعددة أو ميزانيات مختلفة متداخلة في بعض أجزائها، إذ لا يمكن في مثل هذه الحالة الحصول على مجموع النفقات ومجموع الإيرادات بجمع أرقام الميزانيات المستقلة⁽¹⁾.

وقد أدى التطبيق الحرفي لقاعدة الوحدة في الدول المعاصرة إلى المركزية في الإدارة المالية. كما أظهر عدم ملاءمته لوظيفة الدولة، لصعوبة قياس المتغيرات المتعددة في داخل الموازنة، وما تحويه من تفاصيل وعلاقات متشابكة⁽²⁾.

الفرع الثاني : مبررات قاعدة وحدة الموازنة العامة.

تستند قاعدة وحدة الموازنة العامة إلى عدة مبررات توضح أهميتها السياسية والمالية، ومن هذه المبررات ما يلي :

أولا : إن وحدة الموازنة تعتبر نتيجة طبيعية لوحدة الجهاز المركزي للحكومة، ووحدة الإيرادات التي يستعين بها لتأدية مهمته⁽³⁾.

ثانيا : تمكن وحدة الموازنة من عرض الموازنة بصورة واضحة ومبسطة بقصد تيسر مهمة السلطة التشريعية كرفيق على أعمال السلطة التنفيذية.

ثالثا : تسهل وحدة الموازنة من معرفة حقيقة المركز المالي للدولة، وما إذا كانت مجموع الإيرادات العامة تستطيع أن تغطي النفقات العامة، محققة بذلك فائض، أو أن هذه الإيرادات تعجز عن تغطية النفقات بما يسفر عنه من عجز في الموازنة العامة، أو هناك توازن بينهما.

(1) شريف رمسيس تكتلا ، مرجع سابق ، ص 357 .

(2) يوسف كمال محمد ، فقه الاقتصاد العام . القاهرة : ستارس للطباعة والنشر ، 1410 / 1990 ، ص 458 .

(3) قطب إبراهيم محمد ، مرجع سابق ، ص 29 .

ويؤخذ على هذا النوع من الموازنات أنه⁽¹⁾:

— قد أصبح يجافي الواقع، حيث أن كثيرا من النفقات التي كانت تعتبر غير عادية في ظل المالية التقليدية قد أصبحت مألوفة في الدول الحديثة، إذ لا تخلو موازنة عامة اليوم من اعتمادات كبيرة للأهداف العسكري.

— يساعد الحكومات على لإحداث توازن ظاهري في الموازنة العامة للدولة عن طريق إخراج بعض النفقات منها بدعوى أنها نفقات غير عادية، تحتاج في تغطيتها إلى إيرادات غير عادية، حيث لا يوجد معيار دقيق للفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية.

بل إن التطورات الحديثة للمالية العامة قد جعلت من الموازنة العامة اليوم وعاء يتسع ليضم كثير من النفقات غير العادية خاصة في مجال التنمية، وفي المقابل كثير من الإيرادات غير العادية كالتحويل التضخمي والقروض الأجنبية.

الفرع الثاني : الموازنة المستقلة.

الموازنات المستقلة هي موازنات المؤسسات العامة التي تنظم بشكل مستقل عن ميزانية الدولة، وتظهر في وثائق خاصة بها، ولذلك تعتبر الميزانيات المستقلة من استثناءات قاعدة الوحدة لأنها تصدر في وثائق منفصلة عن الموازنة العامة، وتعتمد بواسطة مجالس الإدارة الخاصة بها⁽²⁾.

ويبرر وجود ميزانيات مستقلة برغبة الحكومة في تحرير بعض المشروعات الاقتصادية العامة من قيود ولوائح النظم الحكومية، وحثها على الاعتماد على نفسها عند تدبير مصادر إيراداتها، ومن ثم تستطيع تطبيق النظم التجارية كالمشروعات الخاصة.

ولذلك فإن المؤسسات العامة المستقلة ليست سوى أجزاء من كيان الدولة، أعطاهما المشرع الشخصية المعنوية لاعتبارات معينة، مما يستتبع أن تكون لها مالية مستقلة وميزانية مستقلة. وتبرز مظاهر استقلالية هذا النوع من المؤسسات الاقتصادية العامة في عدم خضوع موازاناتها للقواعد

(1) محمد ودبع بدوي، مرجع سابق، ص 313.

(2) محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 57.

الفنية للموازنة العامة للدولة، وفي وجوب توازن إيراداتها ونفقاتها. غير أن استقلالها لا يستتبع ضرورة تغطية نفقاتها الذاتية، فقد يغطي عجزها من الموازنة العامة للدولة، كما قد يرحل فائضها إلى هذه الموازنة⁽¹⁾.

ويضاف إلى الاستقلالية المالية لهذه المؤسسات العامة، عدم عرض موازنتها على البرلمان للمناقشة والاعتماد، حيث يتم اعتمادها من طرف مجلس إدارة المؤسسة بعيدا عن رقابة السلطة التشريعية ولذلك تمثل الميزانيات المستقلة استثناءً حقيقياً عن قاعدة وحدة الموازنة، لا من الناحية المالية فقط، وإنما من الناحية السياسية أيضاً⁽²⁾.

الفرع الثالث : الموازنة الملحققة.

الموازنة الملحققة هي موازنة وسط بين الموازنة العامة للدولة والموازنة المستقلة، تتمتع بدرجة استقلالية عن الموازنة العامة أقل من تلك التي تتمتع بها الموازنة المستقلة، "وتحكمها قوانين ولوائح خاصة تتفق مع طبيعة نشاطها، وتختلف مع طبيعة أحكام الإنفاق العام"⁽³⁾.

ويخص هذا النوع من الموازونات المؤسسات الاقتصادية العامة، التي تتمتع بالاستقلال المالي وإن كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة⁽⁴⁾.

وعلى عكس الموازنة المستقلة، فإن الموازنة الملحققة إذا حققت فائضا أو عجزا فإنه يدرج بالموازنة العامة للدولة، لتقوم هذه الأخيرة بتغطية العجز في حالة وجوده، عن طريق الإعانات التي تقدمها لهذه المؤسسات.

والهدف من تخصيص ميزانية مستقلة ماليا لهذه المؤسسات، تبسيط إجراءاتها المالية، وتوفير قدر من الحرية لها، من قيود النظم واللوائح الحكومية.

(1) عبد الحميد محمد القاضي، مرجع سابق، ص 281.

(2) السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 482.

(3) علي لطفي، مرجع سابق، ص 265.

(4) وحدي محمود حسين، المالية الحكومية والاقتصاد العام. مصر: كلية التجارة جامعة المنصورة، 1988، ص 200.

ولذلك إنه يسري على الموازنة الملحقه ما يسري على الموازنة العامة من وجوب عرضها على البرلمان لمناقشتها واعتمادها، بحيث أنها تتمتع بالاستقلال المالي دون الاستقلال الإداري. وهذا ما يجعلها استثناء على قاعدة وحدة الموازنة من الناحية المالية فقط، دون الناحية السياسية.

ويرى الكثير من الكتاب أن تطبيق الموازنات الملحقه لا يعتبر استثناء لقاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة، ذلك أن الموازنة الملحقه تعرض ويصادق عليها مع الموازنة العامة للدولة، كما تنشر في وثيقة الموازنة العامة، وإن كانت مجاميعها لا تضاف إلى المجموع العام للنفقات العامة والإيرادات العامة، الخاصة بميزانية الجهاز المركزي للحكومة في بعض الأحيان⁽¹⁾.

الفرع الرابع : الموازنة الإضافية .

ولما كانت الموازنة العامة توقعات وتقديرات مستقبلية فقد تطرأ ظروف سياسية أو مالية تدعو الحكومة إلى إعداد موازنة تكميلية أثناء السنة المالية. ولذلك فإن مشروع الموازنة الإضافية يقدم إلى البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه خلال سنة تنفيذ الموازنة العامة كميزانية تكميلية لها، من أجل تعديل بعض الاعتمادات أو تقدير الإيرادات الواردة في الموازنة الأصلية، أو إضافة تقديرات نفقات أو إيرادات بغرض مواجهة نفقات لم تدرج في الموازنة العامة عند تشريعها.

ويري الفقهاء أن اللجوء إلى الموازنة التكميلية أمر له خطورته لأنه يؤدي إلى الإخلال بوحدة الموازنة وتوازنها⁽²⁾.

كما يؤدي إلى إضعاف رقابة السلطة التشريعية على النفقات العامة لأن هذه الموازنة وبسبب طبيعتها لا تخضع غالباً إلى مناقشة دقيقة وطويلة، ومن ثم تصبح الرقابة عليها وعلى إقرارها شكلية. ولذلك قد تلجأ الحكومة إليها لتغطية الفشل في تقديرات الموازنة⁽³⁾.

(1) فهمي محمود شكري ، مرجع سابق ، ص 35 .

(2) محمد حلمي مراد ، مرجع سابق ، ص 363 .

(3) عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي ، مرجع سابق ، ص 286 .

الفرع الخامس : الحسابات الخاصة للخرينة .

يقصد بالحسابات الخاصة للخرينة تلك حسابات التي تمسكها الخزانة العامة لتسجيل حركة الأموال تحصيلًا وصرفًا، عندما لا تعتبر مدخلاتًا إيرادات عامة، ولا تعد مخرجاتًا نفقات عامة، حيث تحصل الحكومة على بعض المبالغ التي تزول إلى الخزينة بصفة مؤقتة، حيث يتعين ردها إلى أصحابها بعد انقضاء مدة معينة، أو إنجاز عمل محدد، كالتأمينات التي يلتزم المقاولون المتعاقدون مع الحكومة بدفعها لضمان للوفاء بالتزاماتهم في أداء بعض الأشغال العامة حسب المواصفات المطلوبة، وفي المواعيد المقررة، أو كالهبات النقدية التي يقدمها بعض الأفراد بشرط إنفاقها على أوجه مخصصة. كما تقوم الحكومة بصرف بعض الأموال بصفة غير نهائية، كالقروض التي تمنح للمزارعين، ورد مبالغ التأمينات إلى المقاولين بعد الوفاء بشروط عقودهم.

وطبيعي أن مثل تلك الإيرادات والنفقات لا تأخذ صفة العموم، ولا تدرج في ميزانية العامة للدولة، لذا تعد لها حسابات خاصة لمتابعتها حتى يتم سدادها أو تصفيتها⁽¹⁾، دون أن تعد إيرادات عامة أو نفقة عامة، وذلك حتى يمكن تفادي تضخم فعلي للإيرادات والنفقات.

والأصل أن الحسابات الخاصة للخرينة لا تمثل خروجاً على قاعدة وحدة الموازنة العامة، إذ لا تتضمن هذه الحسابات مبالغ تعتبر من قبيل الإيرادات العامة أو من قبيل النفقات العامة، غير أن المغالاة في استخدام الحسابات الخاصة للخرينة يجعلها بحق تمثل استثناء على قاعدة وحدة الموازنة، فقد درجت بعض الدول إلى تخصيص حسابات خاصة لبعض السلع، أو للقروض التي تمنحها للهيئات العامة، أو الخاصة، أو الدول الأجنبية... إلخ، التي كانت تشمل على نفقات عامة أو إيرادات عامة بالمعنى الاصطلاحي⁽²⁾.

ولذلك فإن ما يعتبر خروجاً عن قاعدة الوحدة هو ذلك التوسع الذي طرأ على فكرة الحسابات الخاصة وعصف بكثير من الميزات التي تحققها قاعدة الوحدة، فهي تتضمن مبالغ صرفت

(1) وحدي محمود حسين، مرجع سابق، ص 202.

(2) السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 485.

من خزنة الدول ثنائيا، ولم تظهر في الموازنة العامة كنفقات، كما أنها تكون بعيدة عن الرقابة البرلمانية، اعتمادا على أنها تسوي نفسها بنفسها⁽¹⁾.

ونتيجة لإيجابيات وحدة الموازنة العامة من جهة وتعددتها من جهة أخرى، والسلبات التي أثرت حول كل من هذين الأسلوبين، فقد حاول البعض إيجاد صيغة جديدة تضمن تحقيق متطلبات وحدة الموازنة من ناحية، وتقر مبدأ تعدد الميزانيات من ناحية أخرى حفاظاً على الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة، بحيث يتم تخطيط الميزانيات في إطار ميزانية موحدة للدولة بما يؤدي إلى تقديم صورة صادقة عن حجم الإيرادات العامة والنفقات العامة، دون أن يؤدي هذا التوحيد إلى دمج نفقات الدولة وإيراداتها في بوتقة واحدة، كما هو الحال عند العمل بقاعدة الوحدة، وهي نظرة حديثة تعدت أساليب تطبيقها من دولة إلى أخرى⁽²⁾.

(1) محمد وديع بدوي، مرجع سابق، ص 312.

(2) فهسي محمود شكري، مرجع سابق، ص 58.

المبحث الثالث

قاعدة شمول الموازنة العامة

يقصد بقاعدة شمول الموازنة العامة أن يذكر في الموازنة العامة مجموع النفقات والإيرادات، دون ربط خاص بينها.

فالتركيز حسب هذه القاعدة يكون حول ما تتضمنه الموازنة، وما تستثنيه، بحيث أنها تعنى بأن تخضع جميع إيرادات الدولة ونفقاتها لنفس الإجراءات، وأن تدخلها ضمن مختلف مراحل الموازنة العامة للدولة⁽¹⁾.

ولذلك فإن توضيح مفهوم ومبررات قاعدة الشمول وإبراز الاستثناءات الواردة عليها سوف يساهم في توضيح منهجية إعداد ومراقبة الموازنة العامة للدولة. وهو ما سوف نبيته من خلال العناصر التالية :

— مفهوم ومبررات قاعدة شمول الموازنة العامة .

— استثناءات قاعدة شمول الموازنة العامة.

المطلب الأول : مفهوم ومبررات قاعدة شمول الموازنة العامة.

يقضي مضمون قاعدة الشمول أن تدون في الموازنة العامة جميع الإيرادات العامة والنفقات العامة مهما قل شأنها، ولذلك ما يبرره في الفكر المالي.

الفرع الأول : مفهوم قاعدة شمول الموازنة العامة .

يقصد بقاعدة شمول أو عمومية الموازنة العامة للدولة، أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة، التي يتشكل منها النشاط المالي للدولة، في وثيقة الموازنة العامة، بما يجعل منها وثيقة شاملة

(1) عفة محمد يوسف المبيض، مرجع سابق، ص 123 .

ومفصلة، لكل الإيرادات العامة مهما كان مصدرها أو نوعها أو عددها، ومهما قل حجمها، ولكل النفقات العامة مهما كانت أنواعها، ولهدف من إنفاقها.

ولذلك تقتضي هذه القاعدة أن لا يتم تنفيذ أي عملية خارج الموازنة العامة، سواء تعلقت بالإيرادات العامة أو النفقات العامة، وهذا يعني أن النفقات والإيرادات العامة يجب أن تظهر في الموازنة بصورتيهما الكاملتين وبشكل مفصل، وطبقا لهذا المبدأ ينبغي أن تسجل جميع الإيرادات بما فيها التبرعات والهبات الموجهة للدولة، في حسابات إيرادات الموازنة، كما تسجل في حسابات نفقات الموازنة جميع النفقات العامة. وهذا يعني أن قاعدة شمول الموازنة العامة توجب⁽¹⁾ ما يلي:

— أن تقيد في الموازنة العامة جميع النفقات وجميع الإيرادات على اختلاف أنواعها ومصادرها.

— أن تقيد في الموازنة العامة جميع الإيرادات التي تنجم عن بعض النفقات العامة.

— أن تقيد في الموازنة العامة جميع النفقات التي يتطلبها تحصيل بعض الإيرادات العامة.

— أن لا تجري أي مقاصة بين الإيرادات والنفقات لأي وزارة أو مصلحة عامة.

ويلاحظ أن هذه القاعدة تقوم على فكرة أساسية، مضمونها عدم جواز خصم نفقات أي مصلحة من إيراداتها، أي لا يجوز إجراء أي اقتطاع أو مقاصة بين الإيرادات والنفقات، فلا يجوز مثلا، تخفيض النفقات التي يتم صرفها على نشاط معين من حصيلة الإيرادات التي يتم الحصول عليها نتيجة لتنفيذ ذلك النشاط، وإظهار الصافي بالموازنة.

وحيث أن كثيرا من المصالح الحكومية تحقق إيرادات عامة في شكل ضرائب أو رسوم أو ثمن عام، ولكنها تتحمل في سبيل ذلك نفقات عامة، كنفقات جباية الضرائب أو نفقات تشغيل المرافق، فإنه يمكن لهذه المصالح اتباع إحدى الطريقتين التاليتين للحساب⁽²⁾:

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 58.

(2) السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 487.

أولا : طريقة الموازنة الصافية .

طريقة الموازنة الصافية التي بمقتضاها يسمح للهيئات الحكومية بأن تخصم من إيراداتها نفقاتها، بحيث لا يظهر إلا المبلغ الصافي الذي يسجل في الموازنة العامة، مما يجعل هذه الطريقة تقوم على مبدأ الصوائف الذي بموجبه يسجل الرصيد بين الإيرادات والنفقات، أي صافي حساب كل عمل تقوم به الجهة العامة.

وتتماز هذه الطريقة، بأنها توضح ما إذا كان المرفق مصدر إيراد أم مصدر نفقة عامة للدولة، غير أنها تخفي أوجه استخدام الأموال العامة، وطريقة استهلاكها. ولذلك فإن هذه الطريقة تتناقض مع قاعدة الشمول.

ثانيا : طريقة الموازنة الإجمالية.

طريقة الموازنة الإجمالية التي بمقتضاها يقيد كل إيراد أو كل نفقة بالموازنة العامة، دون إجراء أي خصم لنفقات الهيئات الحكومية من إيراداتها، ولذلك فإن قاعدة الشمول تقتضي اتباع طريقة الموازنة الإجمالية ونبذ طريقة الموازنة.

وتعتبر طريقة الموازنة الإجمالية هي السائدة المجتمعات المعاصرة، وقد استقرت في التنظيمات المالية نتيجة لاعتبارين: الأول سياسي : يتعلق بدعم رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة المرافق العامة، عن طريق تتبع نفقاتها وإيراداتها الإجمالية. والثاني مالي : يتعلق بمحاربة الإسراف والتبذير في الإنفاق الحكومي (1).

وهذا ما يسمح للسلطة التشريعية بأخذ صورة كاملة وواضحة على الإيرادات والنفقات، الصافية. والإطلاع على حقيقة الأوضاع المالية في الدولة، مما يساعد على تطبيق رقابة دقيقة على الأموال العامة (2).

(1) المرجع السابق ، ص 487 .

(2) فحطان السبوي ، مرجع سابق ، ص 105 .

حيث نل هذه الطريقة أداة فعالة تفرض السلطة التشريعية من خلالها إحكام رقابتها على النشاط المالي للحكومة، وذلك من خلال إجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات الهيئات الحكومية. وهو مبرر يدعم الأخذ بقاعدة الشمول.

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تلزم كل وحدة حكومية بأن تدرج في الموازنة تفاصيل تافهة أو متكررة في سنوات ماضية. ورغم ذلك فإن مبررات الأخذ بقاعدة شمول الموازنة العامة لقوة مزاياها.

الفرع الثاني : مبررات قاعدة شمول الموازنة العامة.

وتستند قاعدة شمول الموازنة العامة إلى عدة اعتبارات سياسية وفنية تبرر الأخذ بها لإعداد الموازنة العامة، ومن هذه المبررات ما يلي:

أولاً : إن التمسك بذكر كافة الإيرادات والنفقات العامة يؤدي إلى توضيح حصيلة كل باب من أبواب الإيرادات، وتكاليف كل نوع من أنواع النفقات، مما يسمح للسلطة التشريعية بأن تفرض رقابة دقيقة على كافة صور الإنفاق الحكومي، وتساعد على تقييم أداء الوحدات المختلفة، والتقليل من التبذير والإسراف. لأن قاعدة الشمول لا تسمح لأي جهة حكومية أن تتجاوز الاعتمادات الفعلية إلا بعد الرجوع إلى السلطة التشريعية وأخذ موافقتها من جديد⁽¹⁾.

ثانياً : إن لهذه القاعدة أهمية إزامية خصوصاً فيما يتعلق بالالتزامات تجاه الأفراد والمؤسسات والمنظمات المحلية والدولية عند طلب القروض منها⁽²⁾.

ثالثاً : يعتبر شمول الموازنة الأسلوب الأمثل لتقرير السياسات الاقتصادية السليمة، واتخاذ القرارات الملائمة بشأن دور القطاع العام في الفعاليات الاقتصادية، وحيث أن هذه القاعدة تحسول دون التوجهات المتعلقة بالإسراف نظراً لعدم إخفاء أي جزء من الأموال العامة، مما يدعم الرقابة البرلمانية، ولذلك تبقى قاعدة الشمول مطلباً حيويًا لتحديد جوانب العلاقات التأثيرية المتبادلة بين

(1) مواندا زغلول رزي ، علم المالية العامة . مصر : كلية التجارة بينها ، 1996 ، ج 1 ، ص 243 .

(2) مبهم صاحب حمام ، المالية العامة دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي . بيروت : معهد الإنماء العربي ، 1992 ، ص 437 .

الأموال العامة والاقتصاد الوطني، ذلك أن عدم الشمول يسودي إلى تجزئة صنع السياسات الاقتصادية والمالية، ويجعلها عملية عشوائية، وجامدة ولا تحقق ما ينتظر منها لتلبية الحاجات العامة⁽¹⁾.

وقد حرصت قوانين الموازنة العامة، في المجتمعات المعاصرة على اعتماد قاعدة الشمول، تبعاً لانتساع نطاق الرقابة البرلمانية فيها على أعمال الحكومة، غير أنه يؤخذ عليها أنها لا تساعد على تطبيق الأساليب التجارية الحديثة في إدارة الهيئات العامة، ولا تشجع على الاقتصاد في الإنفاق العام وضغط تكاليف الإدارة حيث يذهب ما يمكن توفيره من ذلك إلى الخزينة العامة لا إلى الهيئة الحكومية المعنية، فضلاً عما قد تؤدي إليه حذرية تطبيقها من نتائج غير مقبولة عملاً⁽²⁾.

كل ذلك يستدعي تطبيق هذه القاعدة بمرونة واسعة، وتقرير بعض الاستثناءات الضرورية التي تقتضيها التنظيمات المالية والمحاسبية في الدولة.

المطلب الثاني : استثناءات قاعدة شمول الموازنة العامة.

لقد تطورت قاعدة الشمول أو العمومية مع تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لكن ذلك لم يخل دون بروز بعض جوانب النقص في هذه القاعدة، تطلب علاجها اعتماد بعض الاستثناءات الخاصة على القاعدة العامة، نعرض أهم حالاتها فيما يلي:

الفرع الأول : العمليات المخصصة لهدف محدد.

العمليات التي تقوم بها الحكومة والتي لا تمثل نفقات وإيرادات فعلية، حيث تترتب على بعض الإيرادات وترتبط بما مصروفات معينة، يجب في النهاية أن تتوازن معها، بحيث لا يعتبر العائد أو المنفق في هذه الحالة إيراداً عاماً أو نفقة عامة بالمعنى الدقيق⁽³⁾، ومثال ذلك :

(1) عفة محمد يوسف المبيضين ، مرجع سابق ، ص 123 .

(2) عبد الحميد محمد القاضي ، مرجع سابق ، ص 283 .

(3) علي خليل وسليمان السوزي ، المالية العامة . عمان : دار زهران ، 2000 ، ص 312 .

أولاً : مبلغ التأمين التي يدفعها المقاولون المتعاملون مع الحكومة ضماناً لمسؤولياتهم أو يدفعها بعض الموظفين العموميين ضماناً لما في عهدهم من أموال ترد لهم إذا لم يحدث ما يشغل مسئوليتهم، وكذلك الأمر بالنسبة للهيئات المقدمة للحكومة، التي يشترط وأهوها تخصيصها لمهدف محدد، فمثل هذه العمليات، عادة ما تسجل في حسابات خاصة، خارج الموازنة العامة⁽¹⁾.

ثانياً : قبول الترععات والوصايا وتوجيهها لتغطية إنفاق معين.

ثالثاً : توجيه استخدام إيراد قرض خارجي مشروط إلى المشروع التنموي المحدد.

رابعاً : قيام الدولة بتخصيص إيراد معين لتسديد فوائد الدين العام وأقساطه.

الفرع الثاني : صوافي بعض أنواع الإيرادات.

صوافي بعض أنواع الإيرادات التي تسجل في الموازنة العامة، وترجع لأسباب خاصة بظروف العمل، كما هو الحال في حالات دفع المكلفين بالضرائب لما يستحق عليهم خلال مهلة معينة، مما يمكنهم من الاستفادة من حسم محدد يقتطع من أصل الضريبة المتحققة مباشرة لصالح المكلفين، وبنفس طريقة يعالج صافي قيمة الطوابع المحصلة بعد اقتطاع عمولة البائعين المقررة التي لا تسجل كنفقة في الموازنة⁽²⁾.

الفرع الثالث : صافي حصيلة القروض.

صافي حصيلة القروض تسجل في الموازنة العامة، ويحسب صافي هذه الحصيلة بعد طرح أقساط سداد القروض السابق الحصول عليها، كما يسجل أيضاً صافي الإقراض بعد طرح أقساط استرداد القروض السابقة منها، وعلى هذا الأساس يظهر في الموازنة المديونية أو الدائنة للخزينة العامة⁽³⁾. ويضاف إلى هذه الاستثناءات إعداد وتنفيذ ميزانيات مستقلة وملحقة وغير عادية وغيرها من الاستثناءات التي فرضتها ظروف العمل المالي والإداري للسلطة العامة، فإن اعتماد

(1) قطب إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 26.

(2) فحطان السيوي، مرجع سابق، ص 107.

(3) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 48.

قاعدة العمومية يلزم كل وزارة أو إدارة عامة بأن تدرج في الموازنة العامة تفاصيل ليست من الأهمية بمكان مما يؤدي إلى تعقيد عرض الموازنة نسبياً، وعلى الرغم من ذلك، فإن مزايا هذه القاعدة جعلت الحكومات المعاصرة تستخدمها مع بعض الاستثناءات.

الفرع الرابع : الموازنة المستقلة.

الجهات العامة ذات الموازنات المستقلة، فقد ميزت التشريعات المالية في أغلب الدول بين نوعين من الجهات العامة من حيث العلاقة التي تربطها مع الموازنة العامة للدولة⁽¹⁾:

أولاً : الوزارات والإدارات، والهيئات العامة ذات الطابع الإداري، تعالج حركة الأموال بما وفقاً لقاعدة العمومية، بحيث تسجل كل إيراداتها ونفقاتها في الموازنة العامة للدولة.

ثانياً : أما المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، ووحدات الإدارة المحلية، والدوائر الوقفية، فتتظم عن طريق موازنات مستقلة ترتبط مع الموازنة العامة للدولة وفقاً لقاعدة الصوافي، فإذا حققت فائضا ظهر في الموازنة العامة كإيراد استثماري، وإن حصل عجز يغطي من الموازنة العامة للدولة.

(1) فحطان السوي، مرجع سابق، ص 106 .

المبحث الرابع

قاعدة شيوع الموازنة العامة

تقتضي قاعدة الشمول بأن تتضمن الموازنة العامة جميع الإيرادات من جهة، وجميع النفقات العامة من جهة أخرى، دون أي مقاصة بينهما في المصدر. وأما قاعدة الشيوع فتهم بجانب الإيرادات، في إطار الموازنة. وهو ما سوف نوضحه من خلال العناصر التالية :

— مفهوم قاعدة شيوع الموازنة العامة ومبرراتها.

— استثناءات قاعدة شيوع الموازنة العامة.

المطلب الأول : مفهوم قاعدة شيوع الموازنة العامة ومبرراتها.

يقصد بقاعدة الشيوع تحصيل كافة الإيرادات العامة لصالح خزانة الدولة، ثم الإنفاق منها على كافة المرافق العامة دون أدنى تخصيص، حيث تقتضي عدم تخصيص بعضها لمقابلة إنفاق ما، حتى ولو تم ذلك في إطار الموازنة العامة .

الفرع الأول : مفهوم قاعدة شيوع الموازنة العامة .

يتفق المفكرون التقليديون على ضرورة أن تكون الإيرادات العامة والنفقات العامة مشاعة في الموازنة، دون إجراء تحديدات متقابلة بين الجانبين، بحيث تعتبر الإيرادات العامة بمحملها كتلة متكاملة، دون التمييز بين مصادرها، لتغطية متطلبات مجموع النفقات العامة على وجه الشيوع، بمعنى أن لا تكون هناك أية صلة حقوقية بين الإيرادات والنفقات⁽¹⁾.

ولذلك يصطلح على تسمية هذه القاعدة بقاعدة "شيوع الموازنة" أو "عدم تخصيص الإيرادات" بمعنى أن تكون الإيرادات شائعة الاستعمال في مواجهة مجموع النفقات. إذ قد يترتب

(1) قحطان السيوي، مرجع سابق، ص 107 .

على تخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقات ما، أن تفقد الموازنة العامة مرونتها، حيث لا يمكن نقل فائض مصروفات باب إلى باب آخر. ولذلك فإن مجموع الإيرادات يكون موقوفاً على مجموع النفقات العامة بحيث يحضر على الحكومة تخصيص إيرادات ما لنفقة معينة.

ووفقاً لهذه القاعدة يجب أن تواجد جميع النفقات العامة بجميع الإيرادات العامة، وهذا يمكن أن يطلق عليه عدم التخصيص النوعي، حيث لا يخصص نوع من الإيرادات لنوع معين من النفقات. وكذلك فإن هذه القاعدة تعني عدم تخصيص إيراد إقليم معين للصرف على خدمات الإقليم، وهو ما يمكن أن يطلق عليه عدم التخصيص المحلي⁽¹⁾.

الفرع الثاني : مبررات قاعدة الشيوخ الموازنة العامة.

تقوم قاعدة عدم تخصيص الإيرادات على عدة اعتبارات⁽²⁾ نوردتها بإيجاز فيما يلي:

أولاً : من الناحية السياسية.

تحول هذه القاعدة دون تمييز الحكومة في تخصيص إيراد ما، للإتفاق على خدمات لصالح فئة معينة من المجتمع تمثل قوى سياسية أو أغلبية حاكمة، أو لتمويل أهداف سياسية مختلفة كالأهداف الانتخابية وغيرها، وإلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف أوجه الإيرادات العامة والنفقات العامة.

ثانياً : من الناحية الاجتماعية.

فإن تخصيص الإيرادات قد يؤثر سلباً على مسألة التضامن الوطني للدولة، ويرفع من درجة التمييز الطبقي أو الطائفي، ويعمل على الإخلال بمبدأ عدالة توزيع الثروة الوطنية، حيث قد يؤدي إلى مطالبة كل فئة من أصحاب المصالح بتخصيص ما تدفعه من ضرائب لتمويل الخدمات التي تنتفع بها وحدها، وهذا السلوك يتناقض مع الدور الاجتماعي للدولة. ومن جهة أخرى يؤدي اتباع قاعدة عدم تخصيص الإيرادات إلى الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة

(1) سعد بن حمدان اللحيان، الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي. حدة: البنك الإسلامي للتنمية، 1997/1417، ص 87.

(2) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 51.

التي تمثل " مجموعات ضغط "، والتي تحاول تخصيص حصيلة إيراد معين لمواجهة إنفاق معين يعود بالنفع على أعضائها.

ثالثا : من الناحية الاقتصادية.

فإن هذه القاعدة تمكن الحكومة من الاستفادة من الإيرادات العامة بالشكل الأمثل، حيث يتم توزيع إجمالي الإيرادات، لتنفيذ برامج متطلبات إشباع الحاجات العامة، وفقا لأهميتها النسبية (1)، مما يؤدي إلى ترشيد الإنفاق العام. حيث تتفق معظم مؤلفات المالية العامة على أن تخصيص الإيرادات العامة لإنفاق معين، يساعد على الإسراف في الإنفاق في حالة وفرة الإيرادات مقابل أوجه الإنفاق المقابلة لها. كما قد تؤدي قلة الإيرادات إلى قصور في تحقيق فعالية الإنفاق العام بالشكل المطلوب، وتحميل الإيرادات الأخرى عبء تمويل الإنفاق المخصص (2).

رابعا : من الناحية المحاسبية.

فإن العمل بقاعدة التخصيص يؤدي إلى عمليات حسابية فرعية كثيرة ومعقدة، مما يؤدي إلى عدم وضوح الرؤية للحالة المالية للدولة. حيث أن هذه القاعدة هي الأساس (3)، الذي تقوم عليه المحاسبة الحكومية، فالمخصصات أو الاعتمادات تشكل حجر الزاوية في تكوين السجل المحاسبي ومسك القيود المحاسبية. وبالرغم من إيجابيات هذه القاعدة، إلا أن تجاوز المفاهيم التقليدية في ظل تطور وظيفة الدولة الاقتصادية والاجتماعية، قد أدى إلى الخروج عنها في مجالات عديدة.

المطلب الثاني : استثناءات قاعدة الشيوخ وعلاقتها بالقواعد الأخرى.

توجد عدة حالات عملية تضطر فيها الحكومة إلى تخصيص إيراد معين لتمويل نفقة محددة، وذلك نتيجة التوسع الكبير لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والتطورات الحديثة

(1) فحطان السويدي، مرجع سابق، ص 107.

(2) فطاب إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 27.

(3) عفتة محمد يوسف المبيضين، مرجع سابق، ص 123.

لعلوم الإدارة والتخطيط المالي والمحاسبة الحكومية، مما أوجد حالات استثنائية على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وهو الأمر الذي أوجد بعض التشابه بينها وبين بعض القواعد الأخرى.

الفرع الأول : الاستثناءات قاعدة شيوع الموازنة العامة.

ومن هذه الحالات التي تخصص فيها الحكومة بعض الإيرادات العامة ما يلي:

أولاً : في حالة القروض المشروطة التي تقدم للدولة من قبل جهات معينة، تشترط تخصيصها للإتفاق على مشروع معين، وهي حالة تمويل بنوك التنمية العالمية للبنية الأساسية في الدول النامية⁽¹⁾.

ثانياً : في حالة تخصيص الحكومة لمورد لسداد قرض عام داخلي، وذلك تشجيعاً لمواطنين على الاكتتاب في ذلك القرض⁽²⁾.

ثالثاً : في حالة المبالغ التي تخصصها الحكومة لبعض المؤسسات التي استقلت ميزانيتها عن الموازنة العامة للدولة، كالمرافق العامة والمؤسسات الاقتصادية.

رابعاً : في حالات الهبات والتبرعات المشروطة من قبل المواطنين.

خامساً : في حالة الإيرادات التي ليست لها صفة الدورية، كما هو الحال، عند تحصيل إيرادات نتيجة بيع بعض 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 في استهلاك دين عام⁽³⁾.

سادساً : في حالة قيام الحكومة إما بتسجيل إيرادات في حسابات الموازنة مقابل اعتمادات للنفقات المقابلة لها في جانب اعتمادات الموازنة، مما شيا مع قاعدة الشمول، مع الأخذ بطريقة التخصيص المقابل، أو قد تضطر إلى فصل حسابات هذه الإيرادات والنفقات من الموازنة العامة،

(1) محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 60.

(2) نائل عبد الحافظ العواملة، مرجع سابق، ص 121.

(3) علي لطفي، مرجع سابق، ص 270.

لتمنحها نمطا من أنماط الميزانيات الملحققة أو المستقلة، أو تجعلها في إطار حسابات خاصة مرتبطة في خزينة الدولة خارج حسابات الموازنة العامة⁽¹⁾.

كما أدت المفاهيم والمبادئ الحديثة الخاصة بفرض الضرائب والرسوم إلى فرض بعض الضرائب والرسوم بهدف تقديم خدمات للجمهور، حيث يؤدي هذا الأسلوب إلى تخفيف معارضة أو مقاومة دفع مثل هذه الضرائب، متى شعر الجمهور بالنفع أو بالخدمات بالمقابل لها⁽²⁾.

والملاحظ أن قاعدة تخصيص الإيرادات متبعة في الدول المتقدمة، كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وغيرهما، إلا أنها غير متبعة في الدول النامية للمبررات السابقة، إلا أنه حتى في هذه الدول قد تضطر الدولة إلى الابتعاد عن قاعدة عدم التخصيص لمواجهة مواقف أو أزمات معينة⁽³⁾.

لقد عرفت هذه القاعدة كغيرها من القواعد السابقة تطورات معينة أدت إلى تقديم تحفظات حول درجة اطلاقيتها وإمكانية تجاوزها بصورة استثنائية. ومن أبرز هذه التطورات تلك التي تعلقت بنشأة المؤسسات العامة المستقلة التي أصبحت تمثل أدوات أساسية في قيادة عملية التنمية من خلال التوسع في المشروعات التجارية والصناعية والزراعية والخدمية المتميزة. وبالطبع فإن هذه الاستثناءات لم تلغ أهمية هذه القاعدة، ولكنها دخلت عليها لتتلاءم مع المستجدات التي طرأت على حركة الاقتصاد الوطني⁽⁴⁾.

الفرع الثاني : علاقة قاعدة الشبوع بالقواعد الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة عدم الخلط بين مفهوم قاعدة الشمول (العمومية)، وقاعدة عدم التخصيص (الشبوع). فالقاعدة الأولى تنصرف إلى جانبي الإيرادات والنفقات وتشرط أن تدخل جميعها في إطار الموازنة، ولا يعني ذلك عدم تخصيص إيراد معين لمقابلة نفقات معينة، مادام

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 52.

(2) المرجع السابق، ص 52.

(3) أحمد فريد مصطفى وسهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق. الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة، 1989، ص 327.

(4) علي العربي وعبد المعطي عساف، إدارة المالية العامة، مرجع سابق، ص 125.

كل منهما قد أدخل في جانبي الموازنة تطبيقاً لهذه القاعدة. أما القاعدة الثانية (الشيوع) فنصب على جانب الإيرادات فقط، بحيث يشترط أن لا يتم تخصيص إيراد معين مقابل نفقات معينة حتى ولو تم إدخال هذه الإيرادات في الموازنة العامة وفق للقاعدة الأولى⁽¹⁾.

وبعبارة أخرى فإن قاعدة شمول الموازنة تمنع إجراء المقاصة الحسابية بين النفقات والإيرادات، بينما تمنع قاعدة شيوع الموازنة أو عدم تخصيص الإيرادات الرابطة القانونية بين هذه النفقات والإيرادات⁽²⁾.

ومن أجل تحقيق نفس الغاية التي تستهدفها قاعدة عدم تخصيص الإيرادات يقابلها في جانب النفقات العامة قاعدة تخصيص الاعتمادات، وهي قاعدة أكثر أهمية، يراد بها أن لا يكون اعتماد السلطات التشريعية للنفقات إجمالياً، بل يشترط أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام⁽³⁾.

وهو الأمر الذي يتيح للسلطة التشريعية مراقبة تفصيلات الإنفاق الحكومي، ويجعل السلطة التنفيذية مقيدة بحدود المبالغ التي اعتمدها المجالس النيابية للإنفاق عليها. إلا أن إتباع قاعدة التخصيص إلى آخر مداها، على ما يمتاز به من تحقيق الاعتبارات السياسية، يصطدم في الواقع باعتبارات ذات طابع فني لا يمكن التغاضي عنها.

وللتوفيق بين هذه الاعتبارات فإن السلطة التشريعية تكفي بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق عام، بحيث تنقسم نفقات المرافق إلى ثلاثة أو أربعة أقسام يضم كل منها أوجه الإنفاق التفصيلية المتشابهة فيما بينها.

وذلك أنه بالرغم من أهمية قاعدة تخصيص الاعتمادات في مراقبة الإنفاق العام وترشيد استخدام الأموال العامة، فإن المغالاة في التخصيص تجرد حريّة الإدارة في التصرف وتنشأ بيروقراطية في العمل، إضافة إلى إتقانها لكاهل السلطة التشريعية بمسؤوليات النظر التفصيلية، الأمر

(1) فهمي محمود شكري، مرجع سابق، ص 55.

(2) أحمد جامع، فن المالية العامة. القاهرة: مكتبة وهبة، 1965، ص 346.

(3) عادل أحمد حنيز، مرجع سابق، ص 284.

الذي دعا فرنسا في تطوير نظامها المالي سنة 1959 للتخصيص مسن صلاصة قاعدة تخصيص الاعتمادات، حيث تقرر الاكتفاء بالموافقة الإجمالية على بعض الاعتمادات المتعلقة بنفقات تتطلب المرونة في التنفيذ⁽¹⁾، ويتطور الأنظمة المالية أصبح من الممكن نقل الاعتمادات المخصصة من بند إلى بند آخر في نفس الباب من الموازنة.

المبحث الخامس

قاعدة توازن الموازنة العامة

لقد أثبت لفظ التوازن عبر تاريخ النظرية الاقتصادية كله أنه مفيد بدرجة كبيرة، وأنه قابل للتطويع لأنواع عديدة من التحاليل وأنواع مختلفة من النماذج⁽²⁾. وتدور فكرة توازن الموازنة العامة على ضرورة تعادل الإيرادات العامة و النفقات العامة. وهذا ما يطلق عليه التوازن الكمي "أو المحاسبي" الذي هو من أهم ضرورات المالية العامة التقليدية. ويتطور النشاط المالي للدولة واعتبار السياسة المالية جزء هام من السياسة الاقتصادية العامة في ظل الفكر المالي الحديث، أصبح التوازن المالي والاقتصادي هو الهدف الأصلي المالية العامة. ولذلك سوف نفرق في دراستنا لهذه القاعدة بين نوعين من التوازن :

— التوازن الكمي (المحاسبي) للموازنة العامة للدولة.

— التوازن المالي والاقتصادي للموازنة العامة للدولة.

المطلب الأول: التوازن الكمي (المحاسبي) للموازنة العامة.

والمقصود بالتوازن الكمي للموازنة العامة أن تكون النفقات الحكومية في حدود الإيرادات، رد نادت بهذه القاعدة المدرسة التقليدية، ودعمت مفهومها بجملة من المبررات نوضحها من خلال العناصر التالية.

(1) عبد الكريم صصادق ركسات ، مرجع سابق ، ص 388 .

(2) السيد عطية عبد الواحد ، مرجع سابق ، ص 121 .

الفرع الأول : مفهوم التوازن الكمي للموازنة العامة .

يقصد بقاعدة توازن الموازنة عند التقليديين تعادل نفقات الدولة العادية مع إيراداتها العادية، أي أن تكون نفقاتها في حدود مواردها العادية المستمدة من المصادر العادية للتمثلة في الضرائب والرسوم وإيرادات ممتلكات الدولة، لاعتقادهم أن حسن الإدارة المالية العامة يتطلب التوازن بين جانبي الموازنة.

وبذلك يكون التوازن المحاسبي في ظل الفكر التقليدي هدف يجب الحرص على تحقيقه، تجنباً لحالتي العجز والفائض في الموازنة العامة، بحيث لا يزيد جانب النفقات على جانب الإيرادات، فيؤدي هذا الاختلال إلى حدوث عجز في الموازنة، كما لا ينبغي أن يزيد جانب الإيرادات على جانب النفقات، بحيث يؤدي ذلك إلى حدوث فائض في الموازنة، بمعنى أنه إذا كان هناك عجز أو فائض فإن الموازنة العامة لا تكون في حالة توازن.

ويبدو عجز الموازنة في نظر المالية التقليدية بمثابة الخطر الرئيسي، ويعد أخطر بكثير من تحقيق فائض فيها⁽¹⁾. غير أن البعض يرى أن عدم توازن الموازنة العامة يقتصر فقط على وجود عجز في الموازنة، أما الفائض في الموازنة العامة فلا يؤثر على توازنها⁽²⁾. أي أن قاعدة التوازن تتضمن مجافاة العجز والفائض معاً إلا أنها تفزع لحدوث الأول بينما تناصر الثاني وتباركه⁽³⁾.

فقد كان الاقتصاديون التقليديون يعارضون عدم التوازن بشدة، ويشترطون التوازن الكمي للموازنة، ومعنى ذلك أن الفكر المالي التقليدي يعتبر أن توازن الموازنة غاية عظمى يجب على الحكومات تحقيقها، وذلك بتقدير النفقات على نحو يجعلها لا تتجاوز الإيرادات العامة مما يترتب عليه عجز يتعين الالتجاء إلى مصادر غير عادية لتغطيته كالقروض العامة أو الإصدار النقدي الجديد، ولا يجعل الإيرادات العادية تتجاوزها مما يترتب عليه وجود فائض في يد الدولة لا تستطيع التصرف فيه.

(1) أحمد حسام، مرجع سابق، ص 351.

(2) محمد وديع بدوي، مرجع سابق، ص 318.

(3) مبارك حور، مرجع سابق، ص 26.

ولما كانت الموازنة المتوازنة هدف أسمى للاقتصاديين التقليديين فقد تمسكوا بقاعدة التوازن واعتبروها قاعدة ذهبية، حتى كانت زيادة الإيرادات تعني عندهم أن الدولة قد فرضت ضرائب أكثر من اللازم. ذلك أن الموازنة المتوازنة في اعتقادهم تعني القدرة المالية والتمويل السليم والإدارة المالية الرشيدة. بل إن المحافظة على حالة التوازن لمدة طويلة علامة على صحة الإدارة المالية العامة وسلامتها⁽¹⁾.

وكان ذلك نتيجة لارتباط قاعدة التوازن بالنظرية الاقتصادية التقليدية التي تفترض دوراً محايداً للدولة في الاقتصاد، يفرض تقييد دورها، وإخضاع سياستها المالية لقيود شديدة تحول دون تعارض نشاطها الاقتصادي مع مبادئ الاقتصاد الرأسمالي الحر، ذلك أنهم يعتقدون أن النشاط الخاص بإمكانه تحقيق التوازن الاقتصادي تلقائياً بما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني إلى أقصى حد له، وأن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي يعوق التوازن ويعد غير منتج أو على الأقل ذا إنتاجية محدودة⁽²⁾.

وبذلك لم يسمح أنصار النظرية التقليدية للدولة بإحداث عجز في موازنتها إلا لتمويل عمليات استثمار حقيقية ذات مردودية عالية وسريعة باستطاعتها أن تغطي هذا العجز بعد مدة وجيزة⁽³⁾.

الفرع الثاني : مبررات قاعدة التوازن الكمي للموازنة العامة.

يرتكز الاقتصاديون التقليديون على جملة من الأسانيد لدعم قاعدة التوازن الكمي للموازنة العامة نوردتها فيما يلي:

أولاً : أثر القروض العامة الداخلية على الطاقة الإنتاجية المتاحة للمجتمع.

يرى آدم سميث أن لجوء الحكومة إلى الاقتراض العام سيعمل على تخفيض الطاقة الإنتاجية المتاحة في المجتمع، حيث يمثل الاقتراض الحكومي عملية سحب لجزء من الموارد المتاحة للاستثمار

(1) السيد عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص 123.

(2) نطب إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 44.

(3) عطية عبد الحليم صفر، مرجع سابق، ص 223.

والإنتاج في الصناعة والتجارة، إضافة إلى حرمان هذه القطاعات الاقتصادية من عوائد الاستثمارات التي كانت ستعود على المجتمع لو استثمرت رؤوس الأموال التي حصلت عليها الحكومات عن طريق الاقتراض العام.

كما يرى آدم سميث أن الاقتراض الحكومي لا يضيف طاقات إنتاجية للاقتصاد الوطني، لأن الحكومة بطبيعتها مبذرة، وأنها سوف تستخدم الأموال المقرضة لأغراض استهلاكية، الأمر الذي يدفع بالاقتصاد نحو إنتاج السلع الاستهلاكية على حساب إنتاج السلع الرأسمالية⁽¹⁾.

ثانيا : ارتفاع تكلفة الاقتراض الحكومي .

يرى الاقتصاديون التقليديون أن تمويل النفقات العامة عن طريق القروض العامة سوف يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، مما يضاعف من الأعباء المالية للدولة، ويجعلها تتحمل سنويا أعباء القسط وأعباء الفوائد التي تضطر لدفعها خدمة للقروض العامة.

ولذلك تمثل القروض العامة أعباء إضافية على الأجيال القادمة لصالح الأجيال الحاضرة الذين يستفيدون من منافع النفقات العامة التي يتم تمويلها عن طريق حصيللة القروض العامة⁽²⁾.

كما تؤدي القروض العامة إلى زيادة أعباء الميزانيات في السنوات القادمة، وما ينتج عنه من زيادة للضرائب لدفع فوائد القروض أو تسديدها⁽³⁾ وإذا تعذر ذلك فإن الدولة ستجد نفسها مسحونة في عمليات اقتراض مستمرة، مما يمثل تعقيدا لمستقبل تمويل الموازنة العامة.

ثالثا : اتساع النشاط الحكومي.

يعتقد الاقتصاديون التقليديون أن الاختلال الكمي للموازنة العامة يساعد على اتساع النشاط الحكومي في حالتها العجز أو الفائض.

(1) فطيم إبراهيم محمد ، مرجع سابق ، ص 45 .

(2) السيد عبد المولى ، مرجع سابق ، ص 496 .

(3) فهيم محمود شكري . مرجع سابق ، ص 65 .

— في حالة العجز : يرى آدم سميث أنه في حالة اعتماد الحكومة على الاقتراض لتمويل بعض النفقات العامة، فإن هذا يؤدي إلى اتساع نفوذها السياسي كنتيجة مباشرة لزيادة مواردها التي لم تعد تقتصر على الضرائب فقط، مما يجعل الحكومات تدعم هذا النفوذ السياسي بأعمال تنسم من الوجهة الاقتصادية بالتبذير والإسراف.

— في حالة الفائض : يرى الاقتصاديون التقليديون أن حصول الفائض بالموازنة العامة نتيجة زيادة الإيرادات العامة على النفقات العامة، يشجع الحكومات على التوسع في الإنفاق والاستهلاك والاعتياد عليه مما يصعب التخلص منه.

كما أن تحقيق الفائض في الموازنة العامة ويشجع كل من البرلمانات والحكومات على زيادة النفقات العامة في السنة المقبلة في أوجه قد لا تكون ضرورية أو أساسية، وغالباً ما تكون لأغراض سياسية. إضافة إلى فإن تحقيق الفائض قد يعرقل النشاط الاقتصادي ويدفعه نحو الانكماش، نظراً لزيادة مستوى الإيرادات التي تمثل اقتطاعاً من دخول الأفراد، عن مستوى النفقات العامة⁽¹⁾.

رابعا : حدوث حالة التضخم.

يرى الاقتصاديون التقليديون أن القروض العامة والإصدار النقدي الجديد لهما نفس الأثر، فكل منهما يؤدي إلى زيادة كمية النقود المتداولة زيادة تدفع الأسعار إلى الارتفاع، وقيمة النقود إلى التدهور، بشكل مطرد، وبالتالي يؤدي استمرار حالة العجز في الموازنة العامة إلى حدوث حالة من التضخم الاقتصادي. ويتبع ذلك حدوث سلسلة من الآثار الاجتماعية السيئة تتعلق بإعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية على حساب الطبقات المحدودة الدخل، تتعلق بحدوث آثار انكماشية على كل من الادخار والاستثمار وبالتالي على الناتج الوطني.

ورغم المبررات السابقة فقد أدى التطور الاقتصادي والأزمات المتعاقبة إلى تطور دور النبوة من النبوة الحارسة إلى النبوة المتدخلة. ولم تعد الموازنة العامة مجرد أداة لحياء للإيرادات وصرف للنفقات بل وسيلة لتحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية بالإضافة إلى الهدف المالي.

(1) شريف رسيهي تكللا ، مرجع سابق ، ص 269 .

وأيا ما كان أمر هذه القاعدة فلقد تحطمت بمعاول كبير الذي قوض افتراضات التقليديين من أساسها، مثبتا عدم كفاية الطلب الكلي، ومؤكدا ضرورة تدخل الدولة بزيادة الإنفاق العام وبإنقاص الضرائب على الدخل وإنفاق الأفراد⁽¹⁾.

المطلب الثاني : مفهوم التوازن المالي والاقتصادي.

لقد حرصت معظم حكومات العالم على الالتزام بتطبيق قاعدة توازن الموازنة العامة منسند ظهورها وحتى أوائل القرن العشرين، غير أنها تخلت عنها على أثر الأزمة الاقتصادية الكبرى للرأسمالية، والحرب العالمية الثانية، ونتيجة تطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد الوطني، والفكر المالي الحديث، الذي سمح بالخروج على قاعدة توازن الموازنة العامة من أجل علاج مشكلات الاقتصاد الوطني كعلاج حالة الكساد والبطالة وغيرهما من الأزمات المستعصية في الاقتصاد العالمي المعاصر.

إن قاعدة التوازن الكمي تتعارض مع الآراء الاقتصادية والمالية التي تلت مرحلة الفكر التقليدي، التي ترى ضرورة توظيف أدوات السياسة المالية من ضرائب وقروض ونفقات لتحقيق أهداف المجتمع، وعلى رأسها تحقيق التوازن الاقتصادي، ومعالجة أية مشكلات أو اختلالات هيكلية في بنية الاقتصاد الوطني، وكذلك تحقيق الاستقرار الاجتماعي⁽²⁾.

ولذلك فمنذ الوقت الذي تشغل فيه الدولة العاصرة بمحاولة تحقيق التوازن الاقتصادي العام، عبر الدورة الاقتصادية بمراحلها المختلفة، تصبح الموازنة العامة أداة الدولة في تنفيذ السياسة اللازمة لذلك، ومن ثم يخضع التوازن المالي للدولة لمتطلبات التوازن الاقتصادي العام، ويصبح التوازن السنوي للموازنة العامة أمر لا ينبغي الإصرار عليه إلا إذا كانت ظروف الاقتصاد الوطني مساعدا على ذلك، حيث تصبح السيادة لفكرة التوازن الدوري لا السنوي للموازنة العامة⁽³⁾.

(1) مبارك حنجر ، مرجع سابق ، ص 26 .

(2) عقلة محمد يوسف المبيضين ، مرجع سابق ، ص 125 .

(3) محمد دويستار ، مرجع سابق ، ص 333 .

وهذا يعني أن الفكر المالي الحديث أخذ ينظر إلى توازن الموازنة في ضوء التوازن الاقتصادي العام، مما جعله ينظر إلى الموازنة على أساس أنها أداة لمحاربة التضخم أو الكساد، ووسيلة لتوازن التقلبات الاقتصادية، وتحقيق الأهداف التنموية للخطة الاقتصادية. وهذا ينصرف تأكيد الفكر المالي الحديث إلى توازن الاقتصاد الوطني، وليس إلى توازن الموازنة⁽¹⁾.

إن الفكر المالي المعاصر لم يستعد فكرة التوازن، وكل ما هنالك أنه يميل إلى أن يستبدل بفكرة التوازن المالي البحث فكرة أوسع منها هي فكرة التوازن الاقتصادي العام، حتى ولو أدى هذا إلى حدوث عجز مؤقت في الموازنة⁽²⁾.

حيث يرى الاقتصاديون المحدثون أن التقليديين يبالغون في إبراز سلبيات عجز الموازنة، وإيجابيات توازنها. كما أن تغطية عجز الموازنة عن طريق الاقتراض لا يعني بالضرورة تحمل الدولة لأعباء مالية يصعب عليها تحملها، إذ العبرة بمجال استخدام الأموال المقترضة⁽³⁾.

وهذا ما جعل الفكر المالي حديث يقرر أن النظرة التقليدية لقاعدة التوازن قد استندت إلى فرضيات غير صحيحة، عندما اعتبرت أن التوازن يتم بصورة تلقائية دون تدخل للدولة، ويؤدي إلى تحقيق العمالة الكاملة. ويؤكد هؤلاء أن الانخفاض في مستوى الطلب الكلي الفعلي يؤدي أحيانا إلى عدم تحقيق العمالة والتشغيل الكامل لعناصر الإنتاج الوطني.

وعلى أساس هذه الفكر الحديث عدلت النظرة إلى الموازنة المتوازنة لدرجة أن البعض يصفها بأنها " مجرد خداع عفن"، ووصفها آخرون بأنها " التوازن الخادع"، وقال في حقها آخرون أنها " هدف عفا عليه الزمن"، وأنها " فكرة لم تعد تطابق الواقع"⁽⁴⁾.

ويمكن تحقيق التوازن المالي والاقتصادي العام من خلال النظريتين التاليتين: نظرية عجز الموازنة المقصود، ونظرية ميزانية الدورة الاقتصادية.

(1) حسن عواضنة، مرجع سابق، ص 319.

(2) باهر عتلم وسلي السيد، مرجع سابق، ص 110.

(3) فهسي محمود شكوي، مرجع سابق، ص 66.

(4) السيد عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص 127.

الفرع الأول : نظرية العجز المقصود.

تعتبر النظرية العجز المقصود أو العجز المنظم أن توازن الموازنة هو الأصل، أي أن سياسة تنظيم العجز في الموازنة العامة تعتبر مؤقتة لمعالجة حالة التوازن الاقتصادي، ثم الرجوع إلى توازن الموازنة بعد تحقيق ذلك، غير أنها تفترض أن لا يكون هذا التوازن على حساب التوازن الاقتصادي، وإنما يتطابق معه، وأن لا يكون تنظيمًا دائمًا ومستمرًا، بل أداة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية وحل الأزمات.

وتتلخص هذه النظرية في أنه يتعين على الدولة في حالة تعرض الاقتصاد الوطني لأزمة كساد نتيجة لتدهور حجم الطلب الكلي وتراجع مؤشر القوة الشرائية على السلع والخدمات، أن تلجأ إلى بعض أدوات السياسة المالية التي تسمح بإعادة تنشيط الاقتصاد.

ويمكن تحقيق ذلك من خلال تخفيض الضرائب أو مضاعفة حجم الإنفاق العام⁽¹⁾:

— إما تخفيض الضرائب العامة مما يؤدي إلى جعل الإيرادات العامة أقل من حجم النفقات العامة وحدث عجز مقصود في الموازنة العامة.

— وإما مضاعفة حجم الإنفاق العام بالتوسع في الاستثمارات العامة التي تسعى لتشجيع الاقتصاد الوطني وتنشيطه، وفي ذلك ما يؤدي إلى أيضا إلى جعل النفقات العامة تفوق حجم الإيرادات العامة ويحدث عجزا منظما أيضا.

إلا أنه في الحالتين يكون عجزا مرحليا، ويهدف إلى إعادة توازن العام لحركة الاقتصاد الوطني في النهاية. ويلاحظ على نظرية العجز المقصود ما يأتي⁽²⁾:

— أنها لا تعادي توازن الموازنة في ذاته، وإنما ترى ضرورة التضحية به مؤقتا في سبيل إخراج الاقتصاد الوطني من حالة الكساد التي يعانيها.

(1) علي العربي وعبد المعطى عساف ، إدارة المالية العامة ، مرجع سابق ، ص 123 .

(2) أحمد حليم ، مرجع سابق ، ص 355 .

— إن العجز في الموازنة العامة التي تدعو إليه نظرية عجز مؤقت وليس دائم، وهو يزول بصفة تلقائية بمجرد عودة التوازن للاقتصاد الوطني، أي بتحقيق مستوى العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج فيه.

— إن العجز المقصود لا ينبغي أن يتعدى الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج وإلا تحول من نافع إلى ضار، وأدى إلى ارتفاع الأسعار وتدهور قيمة النقود.

— إن نظرية العجز المقصود لا يصلح الأخذ بها إلا في الدول المتقدمة اقتصاديا، لما يتميز به جهازها الإنتاجي من مرونة، تسمح له بالتفاعل معها والاستجابة لها مباشرة، بما يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني. وأما في الاقتصاديات النامية، وبالرغم من تمتعها بميل حدي مرتفع للاستهلاك، فإن مرونة جهازها الإنتاجي يتحكم فيه انعدام بعض عوامل الإنتاج، فضلا عن عدم مرونتها.

ولهذا فقد اشترط الاقتصاديون لفعالية نظرية العجز المقصود للموازنة إلزامية استخدامها بطريقة حكيمة حتى لا تؤدي إلى نتائج عكسية تزيد في تردي الأوضاع الاقتصادية التي جاءت لعلاجها، مما يتطلب وجود تنظيم وتخطيط للموازنة العامة على درجة من الدقة، وإلمام واضح بالأحوال الاقتصادية ومؤثراتها.

الفرع الثاني : نظرية موازنة الدورة الاقتصادية.

تعتبر موازنة الدورة من استثناءات قاعدة سنوية الموازنة العامة، لأن بموجبها يكتفى بتوازن الموازنة في نهاية فترة الدورة التي أعدت لها الموازنة، ولا يشترط أن تتساوى الإيرادات العامة والنفقات العامة في الموازنة سنويا.

وتستلزم هذه النظرية أن تنظم الموازنات في إطار سياسة العجز أو الفائض وفقا لمستلزمات الدورة الاقتصادية، بحيث يكون سيرها في الاتجاه المعاكس للتيار الاقتصادي السائد في الاقتصاد الوطني خلال الدورة الاقتصادية، وبالتالي فإن الفائض المحقق خلال عدد من السنوات سيستخدم لتغطية العجز في السنوات التي تستخدم فيه الموازنة بالعجز.

ولكن يؤخذ على الأسلوب صعوبة تحقيقه عمليا، لأن موعد الدورة الاقتصادية وعمرها غير معلومين، وبالتالي يصعب تقدير حجم النفقات والإيرادات العامة لفترة مستقبلية مجهولة البداية والنهاية. كما يصعب أن تحتفظ الدولة لفترة طويلة بفائض مواردها خلال مرحلة التضخم للإنفاق منه على حالة كساد مجهولة البداية، ومن هنا فإن هذا الطريق في تحقيق التوازن العام غير متبع عمليا⁽¹⁾.

أما الاتجاه الفكري المالي المعاصر وفي ظل الاقتصاد الذي يسوده الركود التضخمي، فيرى ضرورة العودة إلى السياسات القديمة، وأن لا تتدخل الدولة في الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية. وتدعو إلى ضرورة خصوصية القطاع العام، واتباع قواعد العولة، واعتماد معايير الجودة الشاملة في إدارة العمليات الإنتاجية⁽²⁾.

وفي النهاية نسجل أن الفكر المالي قد توصل إلى عدة قواعد أخرى تقوم عليها الموازنة العامة، بالإضافة إلى القواعد الأساسية التي سبق ذكرها، تؤدي مراعاتها إلى حسن أداء الموازنة العامة للوظائف المنوطة بها. وتمثل أهم هذه القواعد فيما يلي:

أولا : قاعدة وضوح الموازنة العامة .

تعني قاعدة الوضوح أن تعرض بيانات الموازنة بطريقة يسهل فهم محتوياتها، مسن طرف المعنيين بمناقشتها وتنفيذها، أو المهتمين بدراستها. ويساعد على وضوحها حسن تبويبها، وقوة نظام المحاسبة الحكومية، وهي أمور لازمة حتى تستطيع الموازنة العامة أداء رسالتها وتحقيق أهدافها.

ثانيا : قاعدة دقة الموازنة العامة .

ويقصد بدقة الموازنة العامة واقعتها وحسن ضبط تقديراتها المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها، بما يجعل منها علامة صدق على توجهات السلطة التنفيذية. وبما يساعد على ذلك اللجوء

(1) عطية عبد الحليم صقر ، مرجع سابق ، ص 224 .

(2) عقلة محمد يوسف المبيضين ، مرجع سابق ، ص 126 .

إلى الأساليب العلمية في تقدير الموازنة العامة، والاسترشاد بالتنفيذ الفعلي لميزانيات السنوات الماضية، وأن تعد الحسابات الختامية في مواعيدها.

ومن أهم الأسباب التي تؤدي إلى عدم دقة تقديرات الموازنة العامة⁽¹⁾:

— ضعف الجهاز الإداري في الدولة الذي يشكل عائقا حقيقيا لفعالية الموازنة

العامة كأداة للسياسة المالية.

— الإعتبارات السياسية : حيث أن الاختيارات المالية الكبرى هي دائما اختيارات

سياسية، لأن الخيار في التكوين المالي هو في النهاية يتم في دائرة الخيار السياسي. ولذلك تعتمد حكومات بعض الدول، وخاصة المتخلفة منها، إلى ذكر تقديرات غير دقيقة مراعاة للظروف السياسية والاجتماعية لهذه الدول.

ثالثا : قاعدة مرونة الموازنة العامة .

يقصد بالمرونة السهولة في التنفيذ الموازنة، والتكيف مع كل الاحتمالات غير المتوقعة خلال السنة المالية، وأن لا تكون كثرة الإجراءات عائقا لتنفيذ الموازنة العامة. ولذلك فإن مما يساعد على تحقيق مرونة الموازنة العامة عدم الرجوع كثيرا في المسائل المالية للموازنة المركزية. كمل أن تبسيط القوانين واللوائح المالية، واختصار إجراءاتها يضيفي درجة من المرونة على الموازنة⁽²⁾.

رابعا : قاعدة علانية الموازنة العامة.

تعني قاعدة علانية الموازنة العامة ضرورة طرح مختلف الخطوات التي تمر بها الموازنة على الرأي العام من أجل تمكين المهتمين والمتخصصين في أمور الموازنة العامة من تقديم مساهماتهم فيمسد يفيد تحقيق الموازنة العامة لأهدافها. ولذلك يمكن القول بأنه كلما اتسم النظام السياسي الحاكم

(1) السيد عطية عبد الواحد ، مرجع سابق ، ص 133 .

(2) قطب إبراهيم محمد ، مرجع سابق ، ص 42 .

بالديموقراطية كلما سهل الالتزام بمنهجية الموازنة العامة للدولة، وخاصة مراعاة اعتبارات العلمية والموضوعية الصحيحة في إعدادها وتنفيذها وطريقة عملها⁽¹⁾.

ولا ينبغي أن يؤدي احترام قاعدة العلانية المساس بالمصالح الدولة، حيث تـرر نظرية أعمال السيادة في المجالين المالي والاقتصادي⁽²⁾ عدم مناقشة بعض بنود الموازنة العامة للدولة التي تستدعيها الضرورات السياسية، ومنها الشؤون الحربية وقضايا الأمن الإستراتيجي والدفاع الوطني.

— خلاصة الفصل الثاني.

بعد دراستنا للفصل الثاني الذي عنوانه: القواعد الفنية للموازنة العامة للدولة يمكن تقديم الملاحظات التالية:

— تجنح قواعد الموازنة العامة للدولة إلى المثالية في كثير من الأحوال، ومرد ذلك إلى رغبة واضعيها في أن يبذل القائمون على الموازنة العامة غاية جهدهم في الخدمة والإلتقان.

— تعبير قواعد الموازنة العامة للدولة عن الملامح الخاصة بأفضل الميزانيات الحكومية الشائعة عند وضعها في القرن التاسع عشر الميلادي، غير أن تغير الظروف على عدة مستويات مؤثرة في بناء السياسة المالية للدولة، سواء تعلق الأمر بالتحليل الاقتصادي أو الوقع اجتماعي والاقتصادي، أو فلسفة نظرية الدولة وغيرها، قد فرض تعديل قواعد الموازنة العامة، وإعادة ترتيب أهميتها.

— تسعى القواعد العامة للموازنة إلى تحقيق أهداف أساسية لإدارة المالية العامة، حيث تهدف قاعدة السنوية إلى المحافظة على البعد الزمني لجباية وإنفاق الأموال العامة، بينما تهدف قاعدة الوحدة إلى المحافظة على إدراج جميع الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة، وتقتضي قاعدة الشمول أن لا تنفذ أي عملية على الإيرادات والنفقات العامة خارج الموازنة العامة، في حين تهدف قاعدة الشبوع إلى عدم تخصيص نوع من الإيرادات لنوع من النفقات أو إيراد إقليم للصرف على

(1) السيد عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص 135.

(2) السيد عطية عبد الواحد، نظرية أعمال السيادة في المجالين المالي والاقتصادي. القاهرة: دار النهضة العربية، 1993، ص 50.

خدمات هذا الإقليم، وأما قاعدة التوازن فتهدف إلى المحافظة على بقاء نفقات الدولة في حدود إيراداتها العادية.

— تمثل الاستثناءات الواردة على قواعد الموازنة العامة للدولة حلولاً لأوضاع مالية واقتصادية مستحدثة، تواجه المالية العامة للدولة، وتستمد من تطور الفكر المالي، غير أنها لا تخرج عن الإطار العام للموازنة العامة.

وأخيراً، تمثل هذه القواعد الفنية الأساس الذي يتم وفقه رسم المراحل المختلفة لسدورة الموازنة العامة للدولة.