مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: الصلة بين مبدأ الشمول ومبدأ الوحدة في الموازنة العامة
اسم الكاتب: د. مي محرزي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/4837
تاريخ الاسترداد: 2026/11/03 19:17 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (38) العدد (3) 2016
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (38) No. (3) 2016

الصلة بين مبدأ الشمول ومبدأ الوحدة في الموازنــة العامــة

الدكتورة: مي محرزي*

(تاريخ الإيداع 2 / 11 / 2015. قُبِل للنشر في 8 / 5 / 2016)

□ ملخّص □

تراعى في إعداد الموازنة العامة للدولة عدة مبادئ، يتعلق بعضها بأصول تنظيم الموازنة العامة بشكل يكفل حق الشعب وممثليه بالاطلاع عليها، ومراقبة تنفيذها بصورة دقيقة وسهلة، ويتعلق بعضها الآخر بالمدة التي يجب أن تعد الموازنة من أجلها...

ويسمح احترام هذه المبادئ بإعطاء السلطة التشريعية قدراً من الهيمنة على نشاط السلطة التنفيذية في المجال المالي، كما أنه يعكس الرغبة في إضفاء الدقة والوضوح على وثيقة الموازنة العامة لكي تكون المرآة الصادقة للوضع المالي للدولة. ومع تطور مفهوم الدولة ودورها والموازنة العامة، بدأت الكثير من الدول في التخلي عن الالتزام الدقيق بهذه المبادئ، ولم يكن هذا التخلي كلياً وإنما اقتصر في معظم الأحيان على تبني تطبيق أكثر مرونة للمبادئ المشار إليها..

وهكذا أصبح تطبيق هذه المبادئ والتقيد بها موضع اختلاف كبير بين علماء المالية العامة، فنقدها البعض ودافع عنها آخرون وقدم كل منهم حججه ومؤيداته.

ومن أهم هذه المبادئ: مبدأ شمول الموازنة العامة، ومبدأ وحدة الموازنة العاملة، ... إلخ

فمبدأ وحدة الموازنة، يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة، ويمثل الإطار الخارجي لها.

أما مبدأ الشمول، فيهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير لنفقة ولكل تقدير لإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين، وبالتالي فهو يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الموازنة. ونظراً إلى ارتباطهما الوثيق ببعض، وأهمية مراعاتهما، فضلاً عن التزام معظم الدول من حيث المبدأ بهما، اخترنا هذا الموضوع ليكون محوراً للبحث والمناقشة.

هدفت الدراسة إلى التعريف بهذين المبدأين، وبيان العلاقة بينهما، ومبرراتهما، و النقد الموجه إليهما، والاستثناءات الواردة عليهما، وأخيراً استعراض الفروق الأساسية بينهما والنتائج المترتبة على ذلك وصولاً إلى نتائج البحث.

*أستاذ مساعد – قسم القانون العام– كلية الحقوق – جامعة دمشق – سورية.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (38) العدد (3) 2016
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (38) No. (3) 2016

The link between the principle of inclusiveness and the principle of unity in the general budget.

Dr. May Mehrzey*

(Received 2 / 11 / 2015. Accepted 8 / 5 / 2016)

□ ABSTRACT □

Several principles are taken into account in the preparation of the general budget, some of them is to respect the organization of the general budget so as to ensure the right of the people and their representatives to be aware of it and monitor its implementation in an easy way, and also to respect the time duration, the general budget needs to be prepared.

The respect for these principles allow giving the legislative authority a greater control of the executive authority activity in the finance field.

It also reflects the desire to give the resolution and the clarity to the document of general budget in order to reflect clearly the financial situation of the state.

With the development of the concept of the state, its role, and the general budget, many countries have begun to abandon the commitment to these principles.

Actually, this was not to give up entirely but it was limited in most cases to adopt a more flexible application of the principles referred to.

Thus, the implementation of these principles and the adherence to them has become the subject of a significant difference between the public finance scholars.

Therefore , some bodies criticize it, and others defend it, and present their arguments. The most important principles are: the principle of inclusiveness and unity.

The principle of unity aims at preparing one document for the state budget, and represent its external frame.

The principle of inclusiveness aims at filling this frame through a detailed registry of each estimation of the expenses and revenues without the offset between them, and therefore, it represents the internal content of the principle of unity.

We chose this topic because of the close link between them and the importance of observance, as well as most countries commit to them.

The study aimed at defining these principles, their justifications, and discussing the link between them, criticism, the exceptions, as well as the fundamental differences between them, and the research results.

* **Associate Professor- Department of Public law -Faculty of law - Damascus university- Syria.**

مقدمــة:

قامت الموازنة العامة، عند نشأتها على عدد من المبادئ التي ترسخت على مدى حقبة طويلة من الزمن، بما يتلاءم مع نتائج الصراع الدائر حول الاستحواذ على السلطة المالية في الدولة، ولاحقاً بما ينسجم مع تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

وتهدف هذه المبادئ إلى تسهيل رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للدولة، فيتعين أن تكون وثيقة الموازنة العامة واضحة وشاملة لكل وجوه الإنفاق العام والإيرادات العامة (مبدأ الوحدة ومبدأ الشمول)، كما يجب أن تتم الرقابة التشريعية خلال فترة زمنية محددة (مبدأ السنوية)، فضلاً عن ضرورة توازن إجمالي النفقات العامة مع إجمالي الإيرادات العامة (مبدأ التوازن).

وقد وضعت هذه المبادئ في البدء لتكون ضماناً ضد المساوئ التي كانت منتشرة في عهود الحكم المطلق. أما في وقتنا الحالي، فقد شهد الفكر المالي الحديث خروجاً على هذه المبادئ دون أن يصل الأمر إلى حد هجرها كلية، وذلك بهدف مسايرة تطور مفهوم الدولة، وتطور دورها تبعاً لذلك. فكثرت الاستثناءات على هذه المبادئ على نحو يجعل من الصعب التقرير باستمرارها كقواعد عامة في كل الأحوال.

ويعد كل من مبدأي الشمول ووحدة الموازنة من أهم المبادئ أو القواعد التي يجب مراعاتها عند إعداد الموازنة العامة للدولة. وقد اتجهت معظم الدول إلى الالتزام بها نظراً إلى اعتبارات كثيرة بالرغم من وجود بعض الانتقادات لهما.

وهناك ارتباط وثيق بينهما، فمبدأ وحدة الموازنة يقضي بأن تكون تقديرات جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة. أما مبدأ شمول الموازنة فيقضي بأن تكون النفقات مفصولة عن الإيرادات، وأن تظهر بكامل مبالغها دون اقتطاع.

وعلى ذلك فمبدأ وحدة الموازنة يتعلق بشكل تقديم الموازنة، أما مبدأ الشمول فيتعلق بمضمونها الداخلي.

ويحرص كلا المبدأين على عدم تعدد الموازنات، وتجزئتها، حرصاً على وحدة الدولة.

لما تقدم، ولأهمية بحث كل من هذين المبدأين وبيان العلاقة بينهما، واستعراض مبرراتها وأهم الاعتراضات عليهما، فضلاً عن الاستثناءات الواردة عليهما، وصولاً إلى بيان أهم وجوه الاختلاف بينهما والنتائج المترتبة على ذلك، اخترنا هذا الموضوع. وسيصار إلى بحث ما طرحناه ضمن خطة البحث الآتية:

خطة البحث:

المبحث الأول: ماهية الموازنة العامة وخصائصها

المطلب الأول: التطور التاريخي للموازنة العامة.

المطلب الثاني: تعريفها.

المطلب الثالث: خصائصها.

المبحث الثاني: ماهية مبدأ وحدة الموازنة العامة والاستثناءات الواردة عليه.

المطلب الأول: تعريفه والنتائج المترتبة عليه.

المطلب الثاني: مبرراته والنقد الموجه إليه.

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة عليه.

المبحث الثالث: ماهية مبدأ شمول الموازنة والاستثناءات الواردة عليه.

المطلب الأول: تعريفه وميزاته والنقد الموجه إليه.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة عليه.

المطلب الثالث: الفروق الأساسية بين مبدأ الشمول ومبدأ الوحدة.

المبحث الأول:

ماهية الموازنة العامة للدولة وخصائصها:

لا يمكن لنا دراسة مبدأي الوحدة والشمول قبل التعرف على كيفية نشوء فكرة الموازنة وتطورها التاريخي، ومن ثم تعريفها وبيان خصائصها، وعلى ذلك سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: التطور التاريخي للموازنة العامة.

المطلب الثاني: تعريف الموازنة العامة.

المطلب الثالث: خصائص الموازنة العامة.

المطلب الأول:

التطور التاريخي للموازنة العامة:

نشأ حق ممثلي الشعب في مناقشة موازنة الدولة واعتمادها بشكل تدريجي، فبدأ بحق النواب في الموافقة على جباية الضرائب، ثم امتد إلى مناقشة الأسباب الموجبة إلى فرضها، والرقابة على كيفية إنفاق الأموال المحصلة منها، ثم شمل هذا الحق كل من الإيرادات والنفقات ووجوب اعتمادها كل سنة. وهكذا بدأ مفهوم الموازنة بمعناه الحديث يظهر للوجود، وغدت المحور الذي تدور حوله أعمال الدولة وأنشطتها في مختلف المجالات.

أولاً – نشوء فكرة الموازنة في العالم الغربي[1]:

تعد انكلترا أول دولة نشأت فيها المبادئ التي تقوم عليها فكرة الموازنة الحديثة، ثم تلتها فرنسا، ومنها انتقلت تلك المبادئ إلى جميع الدول الحديثة، وهذه المبادئ ثلاثة، هي:

- مبدأ اعتماد البرلمان للإيرادات العامة.
- مبدأ اعتماد البرلمان للنفقات العامة.
- مبدأ الاعتماد الدور للإيرادات والنفقات.

وقد كان الملك في القرون الوسطى يغطي حاجات دولته من دخل ممتلكاته الخاصة، إذ لم يكن هناك تفرقة بين ماليته ومالية الدولة، لذا كان من الطبيعي ألا يطالبه شعبه بالنظر في كيفية تدبير الموارد ولا في كيفية الانفاق، غير أن الملك لاحقاً بدأ يفرض على رعايا الدولة في الظروف غير العادية تقديم إعانات أو تسديد ضرائب استثنائية مؤقتة فقامت الثورات، وطالب الشعب بأن يوافق ممثلوه على هذه الضرائب، وكان من أثر ذلك أن أصدر الملك شارل الأول في سنة 1628 وثيقة إعلان الحقوق، قرر فيها ضرورة موافقة نواب المكلفين على ما يفرض من ضرائب[2].

وفي سنة 1688 أصدر الملك وليم الثالث دستور الحقوق معلناً عدم مشروعية جباية أية أموال إلا بالقدر، وفي المواعيد، وبالكيفية التي يأذن بها البرلمان. وبهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب، ولم يلبث هذا الحق أن شمل الإيرادات الأخرى.

(1) د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر، 1969، ص 423 -425.
(2) د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 356.

وفي سنة 1837 طبق مبدأ اعتماد النفقات العامة من قبل نواب الأمة باستثناء مخصصات العرش. أما المبدأ الثالث، مبدأ الاعتماد السنوي للنفقات والإيرادات فقد نشأ على أثر الثورة وإعلان دستور الحقوق سنة 1688 ، لأن البرلمان لم يكن يدعى قبل ذلك في مواعيد منتظمة، فأصبح من اختصاص البرلمان الاعتماد السنوي للإيرادات والنفقات ما عدا مخصصات العرش وبعض أنواع أخرى من النفقات، وبعض أنواع الضرائب البسيطة، إذ يوافق عليها مرة واحدة في أول عهد الملك ولمدة حياته، إلا إذا احتاج الأمر لتعديلها فتعدَّل.

أما الموازنة في فرنسا: فقد مرت بنفس المراحل التي مرت بها انكلترا، ولكنها استغرقت زمناً أطول، حيث بقي الملك مستقلاً في فرض الضرائب إلى أن اجتمعت الجمعية الوطنية في سنة 1789 ، وقررت عدم قانونية كل ضريبة لم تأذن بجبايتها[1].

ثم جاء دستور سنة 1791 ونص على ما يأتي:

(لا يمكن فرض أية ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين الحق في أن يسهموا في فرض الضرائب ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها).

وبدأت الموازنة تأخذ شكلها الحالي في فرنسا بعد الثورة الكبرى، فأصبحت السلطة التشريعية تأذن بالجباية والإنفاق، ولا تعطي هذا الإذن لأكثر من سنة.

ثانياً – ظهور فكرة الموازنة عند العرب:

نوجز فيما خص الموازنة عند العرب، هذا المقطع من ((علم المالية)) للأستاذ فارس الخوري، ومن ((دروس في المالية العامة)) للأستاذين عزة الطرابلسي وعوض بركات[2]:

« كانت الخزينة في بدء ظهور الإسلام عبارة عن الصدقات والزكوات التي كانت تتجمع لدى الرسول فينفقها في وجوه المصلحة العامة. أما الغنائم فكانت تعود لبيت المال، وتوزع على المسلمين بعد إخراج خمسها للنبي وأهل بيته. وفي عهد الخلفاء الراشدين، توسعت موارد الخزينة بعد فرض الخراج والعشر والصدقات والجزية والمكوس، وأصبح كثير من الضياع والأراضي ملكاً لبيت المال يستثمر لحسابه الخاص. وكانت هذه الموارد على جسامتها تنفق جميعها بدون أن يخزن فيها شيء».

« أما في عهد الأمويين والعباسيين: فقد ازدادت موارد الدولة، كما ازدادت نفقاتها، وحسب ما جاء في كتاب الخراج لأبي يوسف قسمت الإيرادات والنفقات إلى ثلاث خزائن: خزينة الأخماس، وخزينة الخراج، وخزينة الصدقات، وخزينة الأخماس وتتألف من خمس الغنائم والأفياء [3]. ولما تولى الخلافة عمر بن الخطاب رد الأخماس إلى بيت المال، وعين الرواتب لمستحقيها من أهل البيت ومن القائمين بخدمة الخليفة».

« أما خزينة الخراج، فتتألف من الخراج والجزية والعشور من غير المسلمين، وهي بيت مال الدولة الأساسي، وتصرف أموالها في المصالح العامة بحسب ما يرى الإمام ».

(1) د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، ص 29.
(2) راجع: د. فارس الخوري، علم المالية، مطبعة الجامعة السورية، 1937، ص 32 – 65. و د. عزة الطرابلسي ود.عوض بركات، لا يوجد دار للنشر، الجزء الأول، الطبعة الثانية، لم تذكر عاصمة النشر ، 1950، ص 22 – 23.
(3) الأفياء: الغنائم، أملاك الحاكم الخاصة، الأراضي الموات التي تؤخذ بغير الحرب من العدو.

« وتتألف خزينة الصدقات من الزكوات التي يعطيها المسلمون على الأنعام والنقود وأموال التجارة وحاصلات أرضهم العشرية، وهي تصرف في ثمانية وجوه: للفقراء والمساكين والعاملين عليها [1]، والمؤلفة قلوبهم [2]، وفي الرقاب[3]، والغارمين[4]، وفي سبيل الله، وابن السبيل ».

« وكان للخزينة حساب خاص يدون فيه رقم الخارج والداخل، تبعاً للقاعدة التي وضعها الخليفة عمر، وكانت الأموال تُجبى في عهد الخلفاء الراشدين بواسطة العمال الذين كانوا ينفقون منها ما يحتاجون إليه، ثم يرفعون الباقي إلى الخليفة. ثم أصبحت الجباية في عهد الأمويين تجري بطريقة التلزيم، أما وجوه الإنفاق فلم تكن مقيدة بأصول قانونية معينة، إذ كان الخليفة يتصرف بأموال خزينته، والعامل بأموال ولايته، دون أن يكون هذا أو ذاك مقيداً بقانون أو موازنة» .

– ونظرة سريعة لما تقدم نجد أن العرب لم يعرفوا الموازنة بالمعنى الذي نعرفه، ولم يجروا على قواعد وأصول ثابتة، رغم بلوغهم شأواً عالياً في طرح الضرائب والمكوس وتفننهم في طرق جبايتها.

– أما في العصر الحديث، أخذت الشعوب تسعى جاهدة لمراقبة حكوماتها، فترفض دفع أي ضريبة لم توافق عليها مباشرة أو من خلال ممثليها في البرلمان، وتحاسب على وجوه الإنفاق، وبعد أن كان الإذن في الإنفاق أو الجباية يعطى لمدد طويلة أصبح يعطى لمدة محدودة جداً.

وهكذا نشأت الحقوق المالية المتعلقة بالموازنة، فنشأ حق ممثلي الشعب في مناقشة موازنة الدولة ووجوب اعتمادها كل سنة.

المطلب الثاني:

تعريف الموازنة العامة :

تتعدد تعريفات الموازنة بتعدد الفقهاء والباحثين، وتتنوع هذه التعاريف أيضاً في التشريعات الوضعية باختلاف أنظمة الدول السياسية والاقتصادية، ووفق نظرة كل منها إلى الموازنة.

وقد عرّفها القانون الفرنسي بأنها (الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواردتها، ويؤذن بها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة، الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية) (المرسوم الصادر في 19 حزيران سنة 1956).

وبموجب القانون الصادر في فرنسا بتاريخ 1959/1/2، تغير هذا التعريف، واستبدل اسم الموازنة بـ (القانون المالي السنوي)، إذ ورد في مادته الأولى: (يقدر القانون المالي السنوي ويجيز، لكل سنة مدنية، مجموع واردات الدولة وأعباءها).

وعرَّفها المشرع السوفياتي بأنها: (الخطة المالية الرئيسية لتكوين واستخدام الصندوق الرصيد المركزي العام للدولة من الموارد التقديرية للدولة السوفياتية) [5].

وفي لبنان عرَّف قانون المحاسبة العمومية [6] الموازنة بأنها (صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق).

كما عرَّفها أحدهم بأنها: (القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها ضمن مدة محددة آنية ويؤذن بها).

---

(1) الجباة الذين يعينهم الإمام.
(2) الحلفاء من غير المسلمين.
(3) الأرقاء.
(4) المدينون، في غير معصية، الذين لا يمكنهم إيفاء ديونهم.
(5) د. يوسف شباط و د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، 2009 – 2010 – ص 412.
(6) المادة /3/ من القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/31.

وعرَّفها القانون الأميركي بأنها (صك تقدر فيه نفقات السنة التالية وارداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية المبسوطة فيها).

أما المشرع السوري فقد عرَّفها بأنها: (الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي) [1].

أما الدكتور عصام بشور أستاذ المالية العامة فقد عرَّفها بأنها: (خطة مالية تصدر سنوياً بصك تشريعي يقدر ويجيز النفقات والإيرادات اللازمة لتحقيق أهداف الدولة) [2].

مما تقدم نستنتج أن تعريف الموازنة العامة متقارب في جميع التشريعات الوضعية، فضلاً عن ما هو عليه لدى فقهاء المالية العامة. فما هي الخصائص التي تتصف بها الموازنة العامة والتي يمكن استنتاجها من خلال ما أوردناه من تعاريف ؟

المطلب الثالث:

خصائص الموازنة

يمكننا إجمال خصائص الموازنة من خلال التعاريف المتقاربة السابقة بما يأتي:

1- الموازنة خطة:

وصفت الموازنة بأنها بيان وخطة وبرنامج أو صك من خلال التعاريف التي أوردناها لها. وفي اعتقادنا هي أقرب ما تكون إلى خطة تعكس برنامج عمل الدولة على الصعيد المالي، وتترجم المشروعات العامة إلى أرقام قابلة للتنفيذ.

وقد برزت خاصة الموازنة كخطة نتيجة التطور الكبير الذي أصاب مفهوم الموازنة العامة في الحقبة الزمنية الأخيرة، فبعد أن كان الهدف من الموازنة العامة تأمين رقابة فعالة من قبل السلطة التشريعية ممثلة الشعب على أعمال الحكومة، أصبحت في عصرنا الحاضر أداة رئيسة للتخطيط المالي ولتقدير النفقات والإيرادات التي ستنفقها الحكومة خلال فترة زمنية محددة.

2- الموازنة خطة مالية:

تتميز الموازنة العامة عن بقية الخطط التي تضعها الدولة لتنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية أنها خطة مالية، فهي تتضمن الاعتمادات المالية اللازمة لقيام الدولة بوظائفها، وتنفيذها للبرامج الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها.

ويقصد بالنفقات العامة: المبالغ التي يتم صرفها من قبل أحد أشخاص القانون العام، عندما يستعمل سلطاته وامتيازاته القانونية اشباعاً لحاجة عامة.

ويقصد بالإيرادات العامة: تلك الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة بواسطتها تأمين الأموال اللازمة لتغطية عملية الإنفاق العام.

وباعتبار أن الموازنة العامة خطة مالية أساسية، فهي ترتبط بمختلف الخطط المالية فتوجهها وتتأثر بها وتعمل معها على تحقيق أهداف الدولة.

وعلى ذلك يختلف الدور المالي الذي تؤديه الموازنة في حياة الدول من دولة إلى أخرى، حسب درجة نموها الاقتصادي.

---

(1) المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 المتضمن القانون المالي الأساسي.

(2) راجع: د. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مطبعة جامعة دمشق، 1983 – 1984 ، ص 23.

ففي انكلترا وأمريكا مثلاً، توضع الموازنة غالباً من أجل تلبية المزيد من الحاجات الاستهلاكية ذات الطبيعة الخدمية، وحصيلة الجباية لديها تكون وافرة لأن المشروعات الخاصة هي التي تقود عملية الإنتاج والتطور عوضاً عن الدولة.

بينما في الدول النامية: تقوم الدولة بدور المنتج والمطور والموجه للاقتصاد، فتخصص قسماً كبيراً من الاعتمادات للمشاريع الاستثمارية أو لتجديد المنشآت الإنتاجية المتآكلة نتيجة ضعف المشاريع الخاصة مادياً وفنياً، وميل هذه الدول الاستهلاكي الطفيلي[1].

3- توضع الموازنة لمدة سنة مقبلة:

توضع الموازنة لفترة محددة من الزمن اتفقت معظم الدول على جعلها سنة، فيأتي التقدير للنفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستحصل عن سنة، ويعطى الإذن بالجباية والإنفاق عن سنة. أما مبررات اعتماد مدة السنة فهي الآتي:

- لو جعلت مدة الموازنة أقل من سنة لاستغرقت أعمال تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها معظم أعمال الحكومة والسلطة التشريعية أو كلها، ثم إن الإيرادات تختلف عادة باختلاف أشهر السنة وفصولها، كما أن النفقات تختلف اختلافاً ملموساً بين وقت وآخر.

لذا كان من المنطقي وضع الموازنة لمدة سنة كاملة تمر فيها سائر الأشهر والفصول والمواسم.

- ولو جعلت مدة الموازنة أكثر من سنة لاتسعت الفجوة بين تقدير الإيرادات والنفقات من جهة، ووقت جبايتها وانفاقها من جهة أخرى، مما يؤدي إلى الوقوع في مطب الأخطاء وسوء التقدير، فضلاً عن أن رقابة السلطة التشريعية ستضعف وتتراخى مع مرور الوقت.

أخيراً لا بد لنا من الإشارة إلى أن بعض الدول قد خرجت عن قاعدة السنوية تماشياً مع التطورات الاقتصادية والمفاهيم العلمية الجديدة، غير أن اتجاه معظم الدول بقي معتمداً على هذه القاعدة.

4- الموازنة تصدر بصك تشريعي:

ينبغي عند البحث في الطبيعة القانونية للموازنة أن نفرق بين الموازنة نفسها وبين قانون ربطها، حيث تقوم السلطة التنفيذية في معظم دول العالم بتحضير الموازنة، ثم تعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها، فإذا وافقت صدر بها قانون يعرف بـ (قانون ربط الموازنة) [2].

وتعتبر الموازنة رغم موافقة السلطة التشريعية عليها عملاً إدارياً من حيث الموضوع، فهي لا تقرر قواعد عامة ودائمة، ومن حيث الشكل، كونها خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والإيراد عن مدة معينة، ويعد ذلك اختصاص من اختصاصاتها، وتمارس هذا الاختصاص في شكل قرارات إدارية.

أما قانون ربط الموازنة فيعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين.

أما من حيث الموضوع ، فهو ليس سوى عمل إداري لأنه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة ولا يعطي للحكومة سلطة أو حقاً لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين النافذة.

(1) د. يوسف شباط ود. محمد خير العكام، المالية العامة، المرجع السابق، ص 416.
(2) د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 367.

فالإيرادات التي تستطيع الحكومة جبايتها والنفقات التي يؤذن لها بتنفيذها كلها ناتجة عن قوانين سابقة، والحكومة لكي تمارس سلطاتها هذه عليها أن تحصل على إجازة دورية، سنوية غالباً من جانب السلطة التشريعية. وتعد هذه الإجازة عملاً إدارياً أيضاً، ولذلك فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين السارية في الدولة[1].

5- الموازنة تتضمن تقديرات لمضمونها:

وذلك لأنها موضوعة للمستقبل، ولا يمكن الجزم فيها بمقدار النفقات والإيرادات، وإنما تقدر على وجه التقريب، والموازنة يتم إقرارها في بداية المدة التي ستنفذ خلالها. ومن الصعوبة أن تتطابق أرقام الموازنة التقديرية والتي توضع عند تحضيرها مع أرقام الحساب الختامي التي تظهر حجم النفقات والإيرادات بصورة فعلية بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة. ويختلف تقدير النفقات والإيرادات تبعاً لنوعيتها من جهة ولتبدل الحالة الاقتصادية من جهة أخرى[2]. فالنفقات يمكن معرفة قسم منها على وجه الدقة كرواتب الموظفين والديون العامة مثلاً، ولكن القسم الأكبر منها لا يمكن حصره بصورة دقيقة كنفقات الأشغال العامة ونفقات الخدمات الاجتماعية كونها عرضة للتغيير والتبديل، فضلاً عن ما قد يطرأ من أحداث مفاجئة تقتضي الانفاق العاجل غير المتوقع، كانتشار وباء أو اندلاع ثورة. كما يصعب تقدير الإيرادات بدقة، فلا تتوقف حصيلة الضرائب مثلاً على القوانين الناظمة لها، بل تتأثر بشكل أساسي بالحالة الاقتصادية والسياسية في البلاد، فضريبة الإنتاج الزراعي تختلف حصيلتها حسب جودة الموسم الزراعي أو جدبه، وضريبة الدخل تزداد أو تنقص حسب ما يحققه التجار وأصحاب الصناعات من أرباح.

6- الموازنة إجازة مسبقة:

تتميز الموازنة العامة للدولة عن باقي الخطط بصفة الإجازة، فالموازنة لا تنفذ ما لم تأذن السلطة التشريعية بتنفيذها وذلك تأييداً لحق الشعب في مراقبة الإنفاق والجباية، فلا يجوز أن ينفق مال من جهة عامة ولا تجبى ضريبة ما لم تأذن السلطة التشريعية بها.

وللإجازة معنى سياسي[3]، فإقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية يعتبر إجازة للقيام بعمل معين وليس قراراً يلزم الموظف العام تنفيذ مضمونه، فاعتماد النفقة في الموازنة لا يعني أمراً تصدره السلطة التشريعية إلى الحكومة بصرف النفقة، بل هو إذن بالصرف، فتبدو السمة السياسية لخاصة الإجازة أكثر من السمة القانونية. ووفقاً لما تقدم ذكره تتميز خاصة الإجازة بما يأتي:

- تصدر بصورة مسبقة لتحدد نوعية المبالغ وكميتها التي ستنفق أو تجبى في المستقبل، فلا يحق للحكومة أن تنفق أو تجبي إلا بعد صدور الإجازة.
- تحديد فترة زمنية لتنفيذ الإجازة، تصبح بانقضائها عديمة الأثر[4].
- يختلف مضمون الإجازة بين الإنفاق والجباية، فإجازة الإنفاق تحدد نوعية الإنفاق والحد الأقصى لكميته، بينما إجازة الجباية تضع أسس الجباية وقواعدها وتقدر كميتها التي يمكن تجاوزها، أي للحكومة الحرية الكاملة بصرف النفقات ضمن حدود الاعتمادات المبينة في الموازنة، لكنها مجبرة على جباية الإيرادات وفق القوانين النافذة حتى ولو تجاوزت حصيلتها التقديرات المذكورة في الموازنة، وهذا ما دفع بعض علماء المالية العامة إلى القول: إن تعبير الإجازة ينطبق على النفقات فقط ويتحول إلى إجبار فيما يتعلق بالإيرادات.

(1) د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر، 1969، ص 415.
(2) د. يوسف شباط ود. محمد خير العكام، المالية العامة، المرجع السبق، ص 431.
(3) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، مطبعة جامعة دمشق، 1987 – 1988 ، ص 415.
(4) د. يوسف شباط ود. محمد خير العكام، المالية العامة، المرجع السابق، ص 423.

7- الموازنة تحقق أهداف الدولة:

تعد الموازنة الأداة المالية الرئيسة التي تستعين بها الدولة للقيام بوظائفها الإدارية وتنفيذ خططها الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعكس برامج الدولة وتحولها إلى أرقام، فتبدو الموازنة وكأنها محور لكل عمل تقوم به الدولة، إذ لا يمكن تقديم أية خدمة أو تنفيذ أي مشروع إلا إذا كانت الموازنة قد وفرت له غطاءً مالياً يكفيه.

وفي العصر الماضي هدفت الموازنة إلى تسيير مصالح الدولة ذات الطابع الإداري.

أما في العصر الحديث فقد تغير مفهوم الدولة ودورها من حارسة إلى متدخلة، فأصبح للموازنة بالإضافة إلى وظيفتها السابقة دور جديد يتجسد في تنفيذها سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وغدت الأداة الأهم للتأثير في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وتحقيق الاستقرار والتنمية.

المبحث الثاني:

ماهية مبدأ وحدة الموازنة العامة والاستثناءات الواردة عليه

يتبع في تنظيم نفقات الدولة وإيراداتها العامة طريقتين مختلفتين، فإما أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة وهذا ما يعبر عنه بمبدأ وحدة الموازنة، وإما أن يجري تنظيم هذه النفقات والإيرادات في عدة وثائق، تتضمن كل واحدة منها نوعاً من النفقات، والإيرادات الخاصة لتغطيتها، وهذا ما يعبر عنه بمبدأ تعدد الموازنات.

وفي كلتا الطريقتين، يتوجب عرض الموازنة الواحدة الموحدة أو الموازنات المتعددة على السلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها[1].

في الواقع لم يكن مبدأ وحدة الموازنة قاعدة دستورية أو قاعدة قانونية في مرحلة معينة في فرنسا [2]. إلى أن صدر القرار التنظيمي ordonnance بتاريخ 1959/1/2، فنصت المادة 18 منه، الفقرة الأولى منها على الآتي:

(تدرج جميع الواردات، وجميع النفقات في حساب واحد، يدعى الموازنة العامة..).

أما في سورية، فقد نصت المادة التاسعة والسبعون من الدستور النافذ حالياً على ما يأتي:

(1-لكل سنة مالية موازنة واحدة ويحدد بدء السنة المالية بقانون، إلخ...).

أما فيما يتعلق بالقانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006، والنافذ حالياً في سورية، فقد نصت المادة الثانية منه على ما يأتي:

مادة 2- تتضمن الموازنة العامة للدولة تقديرات:

أ- نفقات وإيرادات الوزارات والجهات العامة ذات الطابع الإداري.

ب- فوائض الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف. وذلك ضمن الحدود المقررة في هذا القانون.

ج-القروض.

وعلى ذلك، نستنتج أن كلاً من القانون الأساسي والدستور السوري قد تبنيا مبدأ وحدة الموازنة العامة.

يقسم هذا البحث إلى ثلاثة مطالب أساسية، هي:

(1) Paul- Marie Gaudement, Précis de finances publiques, Montchrestien, 1970, P.P. 282,283.

(2) Julien La ferriére et Marcel waline, Traité élémentaire de science et de legislation fmanciéres, LGDJ, 1952, P 45.

المطلب الأول: تعريف مبدأ وحدة الموازنة العامة، والنتائج المترتبة عليه.

المطلب الثاني: مبرراته والنقد الموجه إليه.

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة عليه.

المطلب الأول:

تعريف مبدأ وحدة الموازنة العامة، والنتائج المترتبة عليه

أولاً – تعريف المبدأ:

يقصد بمبدأ وحدة الموازنة العامة، أن تدرج جميع تقديرات نفقات الدولة وإيراداتها المتوقعة خلال العام المقبل في وثيقة واحدة. ويقصد بالموازنة هنا موازنة الدولة وحدها، ومن ثمَّ لا يعتبر استثناء من مبدأ وحدة الموازنة أن تكون هناك موازنات عامة أخرى خاصة بالأشخاص العامة غير الدولة كموازنات المحافظات مثلاً، إذ تعتبر كل محافظة شخص عام مستقل عن شخص الدولة، وبالتالي يكون له موازنة عامة محلية مستقلة عن موازنة الدولة.

ويتعين علينا التمييز بين الموازنة ذات الوثائق المتعددة، وبين الموازنات المتعددة، فقد تكون الموازنة العامة واحدة موحدة ومع ذلك تنظم في وثائق متعددة وليست في وثيقة واحدة، كما هو معمول في انكلترا، ولا يعتبر ذلك خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة العامة للدولة[1].

أما مبدأ الموازنات المتعددة فيؤخذ به فيما يتعلق ببعض الهيئات العامة الاقتصادية حتى تتمتع بالاستقلال المالي في مواجهة الموازنة العامة الذي يمنحها القدرة على القيام بوظائفها على أكمل وجه. ويعتبر ذلك خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة العامة.

ثانياً – النتائج المترتبة على مبدأ وحدة الموازنة العامة:

يترتب على تطبيق مبدأ وحدة الموازنة العامة نتيجة مهمة تتجلى في قاعدة عدم تخصيص الإيرادات.

وتتطلب هذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لنفقة معينة. بل تجمع كل الإيرادات في جدول واحد دون أي تخصيص، يقابله جدول آخر تدرج فيه كل النفقات.

وهذا يعني بشكل آخر تجميع كل إيرادات الدولة لتمويل كل الأنشطة التي تقوم بها. وعلى ذلك يمكننا بسهولة تصور ما يمكن أن يؤدي إليه الإخلال بتطبيق قاعدة عدم تخصيص الإيرادات. فهناك مرافق عامة يمكن أن تحقق فائضاً كبيراً الأمر الذي يدفعها إلى الإسراف والهدر، في حين تعاني مرافق أخرى من عجز الموارد المتاحة لها.

إضافة إلى ذلك، إن تخصيص الإيرادات يشكل خروجاً واضحاً على فكرة الدولة، وقيامها باقتطاع جزء من الموارد القومية لإعادة توزيعه أو إعادة تخصيصه لإشباع الحاجات العامة.

المطلب الثاني:

مبررات مبدأ وحدة الموازنة والنقد الموجه إليه

أولاً – مبررات المبدأ:

تتجلى مبررات الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة العامة بالمزايا الناجمة عن تطبيقه، فضلاً عن المثالب المنسوبة إلى مبدأ تعداد الموازنات (المبدأ المعاكس له). **وعلى ذلك نبين الآتي:**

(1) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص290.

1 يتيح مبدأ وحدة الموازنة إعطاء فكرة واضحة وشاملة عن حقيقة المركز المالي للدولة [1]. أما عرض الموازنة العامة في شكل موازنات متعددة، من شأنه أن يجعل من الصعب أخذ فكرة شاملة وواضحة عن حالة النفقات والإيرادات العامة، الأمر الذي يشجع على سوء التصرف في الأموال العامة.

2 يظهر مبدأ وحدة الموازنة العامة ما إذا كانت الموازنة متوازنة أو غير متوازنة، ومن ثم يظهر حجم العجز فيها. أما الأخذ بمبدأ تعدد الموازنات، من شأنه أن يظهر توازناً وهمياً، أو العجز على غير ما هو عليه.

3 يساعد مبدأ وحدة الموازنة السلطة التشريعية في ممارسة رقابتها على النفقات العامة والإيرادات العامة، وهذا ما لا يتيحه عرض الموازنة في شكل موازنات متعددة.

فلكي تتمكن السلطة التشريعية وهي بصدد ممارسة رقابتها من إجراء المفاضلة بين أوجه الإنفاق المختلفة، يجب أن تعرض عليها كل هذه الأوجه في وقت واحد.

وإلا فإن الحكومة تستطيع في حالة عرض الموازنة بصورة مجزأة في حسابات متعددة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على أوجه الإنفاق غير الضرورية أولاً، ثم تعرض عليها بعد ذلك أوجه الإنفاق الضرورية، التي تضطر السلطة التشريعية إلى الموافقة عليها لضرورتها.

والأمر المحتمل حدوثه في هذه الحالة أن لا تكون هناك إيرادات كافية متبقية لمواجهتها، مما قد يدفع السلطة التشريعية إلى فرض أعباء مالية إضافية تشكل إيرادات لازمة لتغطية هذه النفقات الضرورية.

ثانياً – النقد الموجه إليه:

لقد أثيرت اعتراضات كثيرة بشأن تطبيق مبدأ وحدة الموازنة العامة، بالرغم من المزايا التي يتحلى بها، والسابق ذكرها. **ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية:**

1– هناك ما يسمى بالنفقات الاستثنائية التي تقتضيها ظروف طارئة مثل الحرب، والكوارث الطبيعية، يعتبر من غير المنطقي إدراجها، مع الإيرادات التي ستغطيها، إلى جانب نفقات عادية. لأنها في هذه الحالة ستخضع لقواعد وأصول لا تتناسب مع ما تقتضيه النفقات الاستثنائية من مرونة في التصرف.

2– في البداية، عندما كان تدخل الدولة ودورها محدوداً، كان حجم موازنتها ضئيلاً، بما يسهل من جعلها موازنة واحدة موحدة. أما اليوم فقد تدخلت الدولة في كل مجالات الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، .. إلخ الأمر الذي أدى إلى طرح مبدأ وحدة الموازنة على بساط البحث مباشرة. فمثلاً المشروعات ذات الطابع الاقتصادي التي تقوم بها الدولة تحتاج إلى تمويل ذاتي، وإلى تجهيزات وآلات، وفتح اعتمادات مصرفية، وما إلى ذلك من أمور لا تتوافق مع القيود القانونية، وتعقيدات الإجراءات التي تتطلبها عمليات الإنفاق، وفق أحكام وأصول الموازنة العامة.

3– إذا كانت الإيرادات والنفقات الملحوظة في الموازنة العامة للدولة لها الطابع النهائي، أي أن ما يدخل إلى الخزانة العامة من إيرادات، وما يخرج منها من نفقات، لا يستعاد ثانية، فالإيرادات المحصلة هي استيفاء لحق ترتب للخزانة العامة بذمة المكلفين، والنفقات المصروفة هي تسديد لدين ترتب على الخزانة العامة بذمة الدولة. غير أنه ليس كل ما يدخل الخزينة العامة، أو يخرج منها، له مثل هذه الصفة النهائية.

وعلى ذلك فإنه لا يصح إدراج حركة الأموال هذه في حساب واحد مع حسابات الموازنة العامة، رغم اختلاف طبيعتها مع طبيعة أموال الموازنة، إذ يتوجب عندئذ أن يفرد لها حساب، أو حسابات خاصة، خارج الموازنة[2].

(1) د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص85.
(2) د. عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 87.

المطلب الثالث:

الاستثناءات الواردة عليه

على الرغم من أن الهدف من توحيد الموازنة هو التنظيم والوضوح، وبالتالي إعطاء فكرة سليمة وواضحة عن مجمل النشاط المالي للدولة فيما يتعلق بإراداتها ونفقاتها عن سنة مالية معينة، ظهرت دعوات تطالب بتطبيق المبدأ المعاكس ألا وهو مبدأ تعدد الموازنات.

ويرى مناهضو مبدأ وحدة الموازنة العامة، أن أهم مبررات مبدأ تعدد الموازنات، اختلاف طبيعة النفقات والإيرادات من مشروع إلى آخر، فما يصلح إدراجه منها في موازنة عادية، لا يصلح لموازنة استثنائية؛ لأن هناك من الإيرادات ما هو مكرر كإيرادات الضرائب العادية، ومنها ما هو طارئ كالضرائب الاستثنائية والقروض[1].

وهذا ينطبق على النفقات، فمنها ما هو مخصص لتأمين سير المرافق والإيرادات العامة، ومنها ما هو مؤقت أو استثنائي، يخصص للقيام بمشاريع إنشائية.

ومما لا شك فيه أن الاختلاف في طبيعة الأموال العامة، يشكل سبباً موجباً للسير باتجاه الموازنات التي يتضمن كل منها نوعاً معيناً من الأموال[2].

ويعد من أشهر الاقتصاديين المؤيدين لقاعدة تعدد الموازنات، الاقتصادي الفرنسي هنري لوفنبرجية [3]، الذي قال يوماً عن مبدأ وحدة الموازنة العامة: (لم يعد يتلاءم والتطورات السياسية والاقتصادية التي طرأت على جميع البلدان. فقد كان هذا المبدأ مقبولاً ووافياً بالغاية المتوخاة منه عندما كانت وظائف الدولة محدودة ونفقاتها قليلة، أما وقد اتسعت وظائف الدولة، وتضخمت نفقاتها، فلم يعد مبدأ وحدة الموازنة مقبولاً ولا نافعاً).

فضلاً عن ما تقدم ذكره، لم يعد ممكناً اليوم مع التطورات الاقتصادية والسياسية التي طرأت على الدول تطبيق قواعد موحدة على مختلف نفقات وإيرادات الدولة. وعلى ذلك حسب رأي مؤيدي فكرة تعدد الموازنات، لابد من وجود موازنات أخرى إلى جانب الموازنة العامة، لكل منها طابعها الخاص وقواعدها الخاصة[4].

وفيما يأتي نبين أهم الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الموازنة العامة، وهي: الموازنات الملحقة، والموازنات المستقلة، والموازنات الاستثنائية، والحسابات الخاصة خارج الموازنة.

أولاً – الموازنات الملحقة:

يمنح المشرع بعض الهيئات، أو المرافق العامة، القائمة بنشاط صناعي أو تجاري، والتي لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة نوعاً من الاستقلال المالي، حيث يكون لكل منها موازنة منفصلة عن الموازنة العامة، وإن ارتبطت بها ارتباطاً وثيقاً من حيث إجراءات الإعداد والتصديق والتنفيذ والرقابة[5].

ويهدف المشرع من وراء إنشاء هذا النوع من الموازنات إلى تحرير هذه الهيئات العامة من قيود النظم المالية والإدارية والسماح بإدارتها وفقاً للنظم المتبعة والمعمول بها في المشروعات الصناعية والتجارية الخاصة.

ويعتبر من المفيد الإشارة إلى أن الموازنة الملحقة تمثل خروجاً على مبدأ تخصيص إيراد معين لإنفاق معين في الموازنة.

---

(1) د. فوزي غطوي، المالية العامة / النظم الضريبية وموازنة الدولة/، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1962، ص349.
(2) د. خطار شلبي، العلوم المالية (الموازنة)، لم تذكر دار النشر، بيروت، 1962، ص35
(3) يراجع:
LAUFENBERGER, Henri: Théorie economique et psychologique des fesiances publquej, Paris, 1956.
(4) د. حسن عواضة، ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، ص67.
(5) د. أحمد جمال الدين موسى، دروس في ميزانية الدولة، لم تذكر دار النشر، لم تذكر عاصمة النشر، الطبعة التاسعة، 2004، ص31.

ومن القواعد المقررة فيما يتعلق بالموازنات الملحقة أنه يسري عليها ما يسري على الموازنة العامة للدولة فيما يتعلق باعتماد السلطة التشريعية لها[1].

ومن أهم الموازنات الملحقة في سورية، موازنة إدارة الجمارك، وموازنة المصرف الزراعي، وموازنة البريد والهاتف[2].

ثانياً – الموازنات المستقلة:

ويقصد بها الموازنات الخاصة بالمرافق والمشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة [3]. إذ يستتبع الاستقلال في الشخصية الاعتبارية الممنوح لها الاستقلال في موازنتها عن الموازنة العامة دون حاجة إلى نص تشريعي صريح يقرر ذلك، ولا يستتبع استقلال المرفق أو المشروع العام بموازنة مستقلة أن يسعى بمفرده إلى تحقيق توازن موازنة أو أن يسعى إلى احتكار إيراداته.

ففي حالة تحقيقه لعجز مالي، يمكن منحه إعانة من الموازنة العامة للدولة، ويكون حكمها حكم الإعانة إلى القطاع الخاص[4].

أما في حالة تحقيقه لفائض مالي، فيمكن ترحيله إلى الموازنة العامة للدولة وفقاً لتوجيهات السياسة الاقتصادية والمالية في الاقتصاد القومي، أو أن يحتفظ به المرفق أو المشروع العام.

أما فيما يتعلق بمدى رقابة السلطة التشريعية، فإن الموازنات المستقلة لا تعرض عليها أصلاً، وبالتالي لا تناقشها ولا تعتمدها، وإنما يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المرفق العام أو المشروع العام.

وعلى ذلك تعتبر الموازنات المستقلة استثناء لمبدأ وحدة الموازنة العامة، ليس من الناحية المالية فحسب، وإنما من الناحية السياسية أيضاً، وكمثال على هذه الموازنات في سورية نذكر: موازنات الجامعات العلمية.

ثالثاً – الموازنات الاستثنائية (الطارئة):

عرفت فرنسا هذا النوع من الموازنات، على مدى قرن ونصف القرن من الزمن[5]، وذلك من عهد نابليون، وحتى وحتى الجمهورية الرابعة. كما عرفت مصر ولبنان هذا النوع من الموازنات، ويكفي تصفح كتب المالية العامة للتحقق من ذلك.

(1) د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعة، بيروت، 1998، ص428.
(2) د. يوسف شباط ود. محمد خير عكام، المالية العامة، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، 2009-2010، ص 445.
(3) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 295.
(4) د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص429.
(5) د. عبد الطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة أولى، 2005، ص87.

وكنا قد ذكرنا أن الموازنة العامة للدولة، تنظم لتغطية النفقات العادية المستمرة، كنفقات الأمن والتعليم والقضاء..إلخ، ولكن قد تتفاجأ الدول أحياناً بحدوث كارثة أو ربما حرب، أو طارئ يتطلب الإنفاق الكبير، أو قد يكون من المصلحة العامة قيام الحكومة في أي من هذه الدول بمشروع ضخم، يحتاج مالاً وفيراً لا يمكن رصده في الموازنة العامة، كبناء مطار أو إقامة مرفأ، ومن جهة أخرى قد تحصل الدولة على إيراد مالي لم يكن في حسبانها، كغرامة حربية مثلاً. في الواقع، إن مثل هذه النفقات والإيرادات الطارئة، إن دخلت على الموازنة العامة للدولة، فإنها ستسبب خللاً بالتوازن المفروض بين الإيرادات والنفقات، لذا تعمد الحكومات غالباً إلى وضعها في موازنة خاصة، تسميها الموازنة الطارئة أو الاستثنائية، ويجري عرضها على السلطة التشريعية لمناقشتها واعتمادها، كالموازنة العامة للدولة تماماً، ولكنها لا تعرض مع الموازنة العامة، وإنما بشكل منفصل عنها، الأمر الذي يجعلها تمثل خروجاً عن مبدأ وحدة الموازنة العامة[1].

وعلى ذلك، تتميز الموازنات الاستثنائية عن سواها بالأمور الآتية:

1- أنها تتعلق بأعمال أو مشاريع لا يتسع لها نطاق الموازنة العادية.

2- تتطلب نفقات كبيرة لا يمكن تغطيتها بإيرادات الدولة العادية، لذلك يجري تغطيتها بإيرادات استثنائية، مثل القروض، وغير ذلك من الإيرادات غير الدائمة.

3- لا تلغى اعتماداتها بانقضاء السنة، بل تبقى قائمة إلى حين نفاذها.

4- إن طابعها الاستثنائي، يحول دون دمجها في الموازنة العامة العادية، كي لا يختل التوازن الدائم بين الإيرادات والنفقات العادية.

رابعاً- الحسابات الخاصة خارج الموازنة العامة للدولة:

قد تدفع الخزينة العامة للدولة أو قد تقبض أموالاً دون أن تعد هذه الأموال نفقات حقيقية أو إيرادات حقيقية.

ومن الأمثلة على المدفوعات، السلف التي تقدمها الدولة أحياناً إلى البلديات والمؤسسات العامة والخاصة وبعض الحكومات الأجنبية.

من المفترض، أن تسترد هذه السلف لاحقاً بعد أجل معين، لذلك لا تعتبر إيراداً جديداً للخزينة.

ومن الأمثلة على المقبوضات، الكفالات التي يحتم القانون على بعض الموظفين تقديمها، والضمانات التي يقدمها متعهدو الأشغال، والأمانات التي يودعها المتقاضون في صندوق الخزينة.

أيضاً، من المفترض استعادة هذه الأموال من قبل أصحابها لاحقاً، وبالتالي لا تعد إنفاقاً جديداً.

أي أن هناك مبالغ تدخل الخزينة العامة مؤقتاً على أن تخرج منها فيما بعد، وأموال تخرج من الخزينة على أن تعاد إليها فيما بعد.

وبما أنه ليس من الفائدة أن تدون هذه العمليات في الموازنة العامة للدولة، فقد اتفق على أن يفتح لها حسابات خاصة في الخزينة العامة مستقلة تماماً عن الموازنة العامة تدعى (حسابات الخزينة الخاصة)، ولا تعرض هذه الحسابات على السلطة التشريعية.

(1) د. يوسف شباط ود. محمد نذير العكام، المرجع السابق، ص 446.

والمشكلة تظهر عندما لا يجري تسديد السلف من جانب من حصل عليها، هنا تضطر الحكومة لسدادها بفتح اعتمادات تخصصها لهذه الغاية في موازنتها. وبما أن السلطة التشريعية لا شأن لها أصلاً بالموافقة على الحسابات الخاصة خارج الموازنة، فإنها ستجد نفسها أمام الأمر الواقع، بحيث تكون الحسابات الخاصة قد شكلت خروجاً صريحاً على مبدأ وحدة الموازنة العامة[1].

أخيراً، أياً كانت حالات الخروج على مبدأ وحدة الموازنة العامة، فإن الاتجاهات الأخيرة في علم الموازنة العامة تذهب إلى التأكيد على أهمية هذا المبدأ أو التوسع في الأخذ به، وهذا ما تضمنته توصية المؤتمر الرابع للعلوم الإدارية التي دعت إلى:

(التوسع في الأخذ بمبدأ وحدة الموازنة، بحيث تضم جميع الوحدات الإدارية التابعة للدولة، حرصاً على بيان الوضع المالي الكامل للدولة، ولربط الإنفاق والإيراد بالخطة العامة للدولة).

(1) د. فوزي عطري، المالية العامة، المرجع السابق، ص355.

المبحث الثالث:

ماهية مبدأ شمول الموازنة، والاستثناءات الواردة عليه

في الواقع توجد طريقتان لإدراج الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة:

– **الطريقة الأولى**، وتسمى بطريقة الناتج الصافي (مبدأ الصوافي)، وبمقتضاها تجري مقاصة بين إيرادات كل وحدة إدارة عامة أو نفقات لا تظهر في الموازنة العامة إلا نتيجة المقاصة، أي صافي الإيرادات أو صافي النفقات.

– **الطريقة الثانية**، وتسمى بطريقة الموازنة الشاملة (مبدأ الشمول)، وبمقتضاها تدرج في الموازنة العامة كل نفقة وكل إيراد مهما كان مقداره ودون إجراء تقاص بينهما.

والأصل في التشريع، تطبيق قاعدة أو مبدأ الصوافي لا مبدأ الشمول، ولكن التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتلاحقة، قد دفعت الدول إلى العدول عن مبدأ الصوافي باتجاه مبدأ الشمول.

ويعتبر مبدأ الشمول من أهم المبادئ التي تحرص الدول على التقيد بها في تنظيم الموازنة العامة. وقد بدأ الإنكليز بتطبيق هذا المبدأ أو القاعدة سنة 1853. أما في فرنسا وتحديداً بعد عودة الملكية، صدر قانونان، الأول عام 1817، يقضي بقيد حاصلات الضرائب برمتها في قسم الإيرادات، وقيد مصاريف الجباية في قسم النفقات، أي حظر اقتطاعها من أصل الضرائب المحصلة. والثاني عام 1822، يحظر على الوزراء زيادة الاعتمادات المخصصة لإدارتهم، من أي مورد خاص، ويوجب عليهم توريد أية مبالغ يحصلون عليها، من أي مصدر كان إلى صناديق الخزينة، حيث يصار إلى قيدها في حساب خاص باسم إيرادات مختلفة... [1].

ومنذ ذلك الوقت، تكرس مبدأ الشمول بنص قانوني يقضي بقيد جميع الواردات وجميع النفقات في الموازنة، ثم استعيدت تلك الأحكام القانونية في القوانين المالية التي صدرت لاحقاً عامي 1956 و 1959.

أما فيما يتعلق بالعرب، فإنهم لم يعرفوا إلا قاعدة أو مبدأ الصوافي، أو قاعدة الارتفاعات، حيث كان عمال الخليفة ينفقون من محصول الجباية على أمور ولايتهم، ثم يرفعون إلى الخليفة ما بقي منها.

وفي عهد العثمانيين، كانت الدولة العثمانية تسير على الطريقة ذاتها.

أما في لبنان، فقد طبق مبدأ الشمول لأول مرة، بموجب القرار رقم 1906 الصادر عن المفوض السامي الفرنسي في الخامس من تشرين الثاني عام 1921. حيث نصت المادة الرابعة عشرة منه على ما يأتي:

(يجب أن يقيد في الواردات كامل المبالغ المستحصلة، أما نفقات التحصيل والإدارة وكل النفقات الإضافية، فيجب أن تذكر في جدول النفقات) [2].

وأما في سورية، فقد طبق هذا المبدأ لأول مرة عام 1921م[3].

سنتحدث من خلال هذا البحث عن مفهوم قاعدة أو مبدأ الشمول وميزاته والنقد الذي وجه إليه، وأهم الاستثناءات الواردة عليه، فضلاً عن أهم الفروق الأساسية بينه وبين مبدأ وحدة الموازنة العامة وذلك من خلال المطالب الآتية:

---

(1) Paul-Marie Gaudemet, précis de finamces publiques, Montchrestien, 1970,P.332.

(2) د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، طبعة أولى، ص57.

(3) د. يوسف شباط ود. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، 20069-2010، ص448.

المطلب الأول: تعريف مبدأ الشمول وميزاته والنقد الموجه إليه.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة عليه.

المطلب الثالث: الفروق الأساسية بين مبدأ الشمول ومبدأ وحدة الموازنة العامة.

المطلب الأول:

تعريفه مبدأ شمول الموازنة العامة وميزاته والنقد الموجه إليه

أولاً – تعريفه مبدأ شمول الموازنة العامة وميزاته:

يراد من مبدأ شمول الموازنة العامة، أن تكون موازنة الدولة شاملة تقديرات جميع نفقاتها وجميع إيراداتها. دون إجراء أي اقتطاع منها أو تقاص بينهما، أي أن يذكر في الموازنة تقديرات إيرادات الدولة كافة، أياً كان مصدرها، ونفقاتها كافة، أياً كانت أنواعها.

ويناقض قاعدة شمول الموازنة هذه قاعدة الصوافي أو مبدأ الصوافي، وبموجب هذا المبدأ الأخير، لا يقيد في الموازنة العامة إلا الإيرادات الصافية والنفقات الصافية، أي بعد أن يجري حسم المصاريف من قيمة الإيرادات المحصلة، أو حسم الريع الذي حصلته إدارة مختصة من الإيرادات، من قيته النفقات المعتمدة لها[1].

ونظراً لوجود مثالب كثيرة لمبدأ الصوافي، اعتمدت غالبية الدول مبدأ شمول الموازنة الذي يمتاز عن مبدأ الصوافي بالنقاط الآتية:

1 ـ الوضوح والصدق، فالإيرادات والنفقات تقيد في الموازنة العامة على حقيقتها دون أي استثناء، وهذا بدوره يكفل دقة رقابة السلطة التشريعية.

2 ـ المحافظة على حق السلطة التشريعية في الإذن بالجباية والإنفاق، فلا يجبى أي مبلغ كان دون إجازة منها، ولا ينفق أي مبلغ دون موافقتها[2].

3 ـ الحيلولة دون التخصيص في استعمال الإيرادات، أي دون استعمال إيرادات معينة في أوجه إنفاق معينة.

4 ـ يكفل مبدأ الشمول بيان حقيقة المركز المالي للدولة، بينما يحجب مبدأ الصوافي كثيراً من النفقات تحت الإيرادات وكثيراً من الإيرادات تحت النفقات، كما يكفل مبدأ الشمول الاقتصاد وعدم الإسراف والهدر، بينما يشجع مبدأ الصوافي الإدارات غالباً على زيادة إنفاقها، والتصرف بزيادة الاعتمادات في وجوه لا علاقة لها بالغرض الأساسي الذي نبحث من أجله.

وفي هذا السياق، قال رينه ستورم René Stourm: بفضل مبدأ الشمول، لا يتاح للموظفين العموميين أن يقتطعوا، على هواهم، ما شاءوا من الإيرادات التي يجبونها لتغطية نفقاتهم، ولن يكون هناك مخبأ تلوذ به العمليات المشبوهة[3].

واتفق كل من غاستون جيز Gaaston Jéze وادغار الليكس Edgarol Allix على القول: بأن مبدأ شمول الموازنة هو الشرط الأساسي لرقابة الجمعية الوطنية[4].

(1) د. فوزي عطري، المالية العامة، منشورات الحلبي للحقوقية، بيروت، 2003، ص 330.
(2) د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، المرجع السابق، ص56.
(3) د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، طبعة خامسة، 2005، ص99.
(4) Julien Laferriére et marcel Waline, Traité élémentaire de science et de legislation financiers, LGDJ, 1952, P. 93.

ثانياً – النقد الموجه إليه:

رغم المزايا التي يتسم بها مبدأ شمول الموازنة العامة، والتي ذكرناها في الفقرة السابقة، إلا أنه لم ينجو من النقد من جانب البعض، ويمكننا تلخيص هذا النقد في النواحي الآتية:

1–يضعف مبدأ شمول الموازنة الحافز لدى القائمين على إدارة المرفق العام على الاقتصاد في الإنفاق أو زيادة إيراداتهم باتباع أساليب الإدارة الحديثة لاسيما وأن أي فائض يحققه المرفق سوف يذهب إلى موازنة الدولة ولن يوجه إلى مكافأة العاملين فيه، أو تحسين ظروفهم وظروف عملهم.

في الواقع، كان هذا الانتقاد غير محق؛ لأن فيه خلط بين مبدأ شمول الموازنة العامة وبين قاعدة عدم تخصيص الإيرادات في الموازنة. فمبدأ الشمول يقتصر فقط على الزام الحكومة بسرد كافة التقديرات للإيرادات والنفقات العامة على نحو مفصل في مستند الموازنة دون إجراء أي مقاصة بينهما [1]. وعلى ذلك فإن الالتزام به لا يعني في قليل أو كثير، ضرورة توجيه إيرادات المرفق العام إلى وجه أو آخر من أوجه الإنفاق مثل (مكافأة العاملين أو تحسين ظروف عملهم).

2– لا يشجع الالتزام بمبدأ الشمول على استخدام الأساليب التجارية في إدارة المرفق العام.

ولو فرضنا صحة هذا الانتقاد، فإنه ليس على درجة كبيرة من الأهمية وذلك لأنه جرت العادة في الآونة الأخيرة على تسجيل نفقات وإيرادات معظم المرافق ذات الطبيعة التجارية والصناعية في موازنات خاصة تلحق بالموازنة العامة للدولة. وكما نعلم فإن تفاصيل الموازنات الملحقة لا تظهر في الموازنة العامة، بل يكتفى بذكر رصيدها فقط في جانب الإيرادات، إن كان هناك فائض، وفي جانب النفقات إن كان هناك عجز. وعلى ذلك فلا يثير مبدأ شمول الموازنة فيما يتعلق بهذه المرافق أي مشاكل على الصعيد العملي.

3– يؤثر تطبيق مبدأ الشمول على مرونة الأداء الحكومي وكفاءته.

أيضاً إن هذا الانتقاد غير موضوعي، إذ لا نعرف كيف يؤثر تقييد الحكومة لتقديرات جميع النفقات وجميع الإيرادات في وثيقة واحدة (الموازنة العامة) على مرونة العمل الحكومي وكفاءته.

في النتيجة: إن التشدد في تطبيق مبدأ شمول الموازنة، من شأنه أن يلزم الحكومة بالتصرف على نحو غير منطقي في بعض الأحوال، كما يمكن أن يؤدي إلى التعقيد والروتين المعطل لتنفيذ المشاريع التي تزمع الحكومة القيام بها. وبالطبع يمكن مواجهة هذه الأمور من خلال تبسيط مفهوم مبدأ الشمول والتركيز على جوهره.

فكما نعلم يهدف مبدأ الشمول في الأساس إلى إحكام الرقابة على كيفية استخدام الإيرادات العامة ومحاربة الهدر والإسراف.

وعلى ذلك فإن احترام هذا المبدأ ينبغي ألا يتجاوز حدود الهدف من وجوده أي تحقيق الرقابة المذكورة.

ويعتقد د. سوزي عدلي ناشد أنه من المناسب التخفيف من غلواء مبدأ شمول الموازنة العامة بالنظر إلى تضخم حجم الموازنات العامة في عصرنا الحالي.

فلا يوجد ثمة ما يدعو إلى اشتراط العمومية على إطلاقها فيما يتعلق بعرض بيانات المشروع النهائي لموازنة الدولة حتى لا يبدو هذا المشروع شديد التعقيد.

(1) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق، ص297.

ويرى د. مجدي شهاب أستاذ الاقتصاد المالي [1]، الذي نوافقه الرأي أنه من الملائم لتحقيق ذلك اشتراط الأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه فيما يتعلق بتحضير مشروعات موازنات المرافق العامة المختلفة المعروضة على وزارة المالية. أما مشروع الموازنة العامة للدولة فيمكن عرضه بصورة موجزة كي يتمكن المطلع عليه من الوقوف بيسر على الخطوط العريضة لسياسة الحكومة، حتى ولو اقتضى ذلك الإخلال بقاعدة الشمول في حدود مقبولة. طالما أن هذا الإخلال ليس من شأنه التأثير على الهدف من الأخذ بهذا المبدأ، ألا وهو إحكام الرقابة التشريعية على نفقات الحكومة وإيراداتها.

المطلب الثاني:

الاستثناءات الواردة عليه

تعتبر الاستثناءات التي تسري على مبدأ وحدة الموازنة أيضاً استثناءات على مبدأ الشمول، فالموازنة غير العادية والموازنة المستقلة والموازنة الملحقة والحسابات الخاصة للخزانة، تمثل استثناءات على هذا المبدأ الأخير.

فضلاً عن ما ذكر، اتجهت العديد من الدول نحو تقرير بعض الاستثناءات المباشرة وغير المباشرة على مبدأ شمول الموازنة، بهدف إضفاء قدر من المرونة على أعمال السلطات الإدارية المركزية والمحلية وتشجيع زيادة الإيرادات العامة.

وفيما يأتي نبين أهم هذه الاستثناءات:

أولاً – الإيرادات شبه الضريبية:

تتشكل الإيرادات شبه الضريبية من الاقتطاعات الإجبارية التي تتم لصالح شخص طبيعي أو شخص اعتباري خاص أو عام بخلاف الدولة والمحليات والهيئات العامة، والهدف منها تحقيق مصلحة اجتماعية أو اقتصادية. ومما لا شك فيه أن الإيرادات شبه الضريبية تختلف عن الإيرادات الضريبية من جوانب مختلفة، وهي تشكل استثناءً لمبدأ الشمول من حيث أن حصيلتها لا تصب في كتلة الإيرادات العامة للدولة، وإنما تخصص لغرض اجتماعي أو اقتصادي محدد. ومن أمثلة الإيرادات شبه الضريبية في سورية، الرسوم المفروضة لصالح نقابات المهندسين، والصيادلة، والأطباء، والاشتراكات التي يدفعها لتحقيق الضمان الاجتماعي، ....إلخ.

ثانياً – صناديق المؤازرة:

(ظهرت هذه الصناديق لأول مرة مع قانون 6 يناير عام 1843 في فرنسا، وتتشكل من أموال تمنح اختيارياً للدولة من أشخاص خاصة أو عامة أو من المحليات بهدف دعم بعض اعتمادات الإنفاق العام، كأن تدعم إحدى المحليات النفقات المقررة في الميزانية للمشفى أو المدرسة أو الطريق الذي يخدم سكان هذه الوحدة المحلية.

ومن الناحية الإجرائية، يقوم وزير المالية أولاً بضم هذه الأموال إلى الإيرادات العامة للدولة، ثم يصدر بعد ذلك قراراً بفتح اعتماد إضافي يعادل قيمة الأموال المقدمة، بحيث يضاف هذا الاعتماد إلى الاعتمادات التي سبق تقريرها للمرفق، أو الخدمة محل الدعم) [2].

ثالثاً – أموال المساهمات والتبرعات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات للقيام بعمل معين، مثل إنشاء مدرسة أو مشفى:

حيث تنفق هذه الأموال بدون فتح اعتمادات لها بعد إجازة السلطة التشريعية هذا الإنفاق فضلاً عن عدم تسجيلها في قسم الإيرادات في موازنة الدولة.

---

(1)

(2) د. أحمد جمال الدين موسى، دروس في ميزانية الدولة، جامعة المنصورة، الطبعة التاسعة، 2004، ص43.

رابعاً – علاقة موازنات الولايات بالموازنة العامة في الدولة الاتحادية:

تقوم علاقة موازنات الولايات مع الموازنة العامة في الدولة الاتحادية على أساس قاعدة ومبدأ الصوافي (المبدأ المعاكس لمبدأ الشمول). فتقيد الإيرادات الصافية التي تجنيها الولايات لصالح الموازنة في الدولة الاتحادية، دون ذكر النفقات التي تكبدتها في سبيل عملية التحصيل.

غير أن موازنة الولاية نفسها، يجري إعدادها على أساس مبدأ الشمول، دون إجراء أي تقاص بين الإيرادات والنفقات[1].

خامساً – علاقة الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة بالموازنة العامة:

تقوم علاقة الموازنات المستقلة، والموازنات الملحقة، بالموازنة العامة على مبدأ الصوافي، فلا تتضمن الموازنة العامة إلا الأرصدة الدائنة أو المدينة لهذه الموازنات. وتخرج عن هذه العلاقة الموازنة المستقلة للبلديات، حيث لا علاقة بينها وبين الموازنة العامة، في حين أنَّ إعداد الموازنات المستقلة للبلديات يتم على أساس قاعدة أو مبدأ الشمول.

سادساً – اعتماد قاعدة أو مبدأ الصوافي في قيد حاصلات بعض الرسوم:

يسجل في موازنة الدولة العامة لضرورات عملية وتقنية، صافي بعض أنواع الإيرادات، ويعد ذلك استثناءً لمبدأ شمول الموازنة العامة. نذكر من ذلك الطوابع المالية المشتراة من قبل الباعة المرخص لهم، فيدفع هؤلاء ثمنها بعد حسم نسبة مئوية مستحقة لهم، لقاء بيعها من الغير، فيدخل في إيرادات الخزينة العامة القيمة الصافية لهذه الطوابع، أما فيما يتعلق بالطوابع التي تباع في صناديق وزارة المالية للجمهور مباشرة، فلا حسم من رقم المبيع، وبالتالي لا تطبق عليها هذه الطريقة. وكذلك الأمر فيما يتعلق برسم الطابع المالي الذي يستوفى بطريقة التأشير من قبل الدوائر المالية...إلخ.

المطلب الثالث:

الفروق الأساسية بين مبدأ الشمول ومبدأ الوحدة

يمكننا استنتاج الفروق الأساسية بين المبدأين من خلال ما تقدم ذكره، وتلخيصها بالآتي:

أولاً: يقضي مبدأ الشمول أن تذكر في وثيقة الموازنة العامة جميع تقديرات النفقات وجميع تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين، أو إهمال شيء منها، ولكنه بالجهة المقابلة لا يفرق بين عرض هذه الإيرادات أو النفقات في موازنة واحدة، أو عدة موازنات، مادام لا يوجد فيها أي إغفال أو تقاص.

أما مبدأ الوحدة، فيقضي بعرض موازنة واحدة في مستند واحد أو وثيقة واحدة أو بيان واحد، سواء تم تنظيمه بطريقة الشمول أو بطريقة الصوافي.

أما تقسيم الموازنة إلى أبواب وفصول وفقرات وبنود، فهذا ترتيب شكلي لا يخالف مبدأ الوحدة في شيء، طالما أن البيان المقدم إلى السلطة التشريعية هو بياناً واحداً، تتعادل فيه النفقات والإيرادات.

ثانياً: يهدف مبدأ الشمول إلى ضمان حق الشعب وممثليه في السلطة التشريعية بمراقبة الموازنة والاطلاع على جميع إيرادات الدولة وجميع مصروفاتها بشكل مفصل دون إخفاء أو إغفال أي شيء منها.

أما الهدف من اتباع مبدأ الوحدة، فهو إظهار الموازنة بمظهر مبسط غير معقد، تسهل معه مراقبتها، وإدراك جميع معاملات الدولة المالية بصورة واضحة.

وعلى ذلك يعد الأخذ بمبدأ الشمول ضرورياً لاستعمال السلطة التشريعية حقها بإقرار الموازنة، ثم الرقابة على تنفيذها.

(1) د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2005، ص 103.

أما اتباع مبدأ الوحدة، فمن شأنه تسهيل استعمال هذا الحق، وليس شرطاً ضرورياً لممارسته، إذ أنه يمكن للسلطة التشريعية إقرار جميع الإيرادات والنفقات العامة، ومراقبة تنفيذها، ولو كانت معروضة على التوالي في عدة موازنات، وإن كان ذلك من شأنه أن يجعل هذه الرقابة أكثر صعوبة.

ثالثاً: فيما يتعلق بالاستثناءات، نجدها واحدة تقريباً، في المبدأين، لذا نرى أن بعض المؤلفين يناقشون هذه الاستثناءات مع أحد المبدأين، بينما يبحثها الآخرون منهم مع المبدأ الآخر.

في النتيجة: لا يمكن لأحد إغفال أهمية كلا المبدأين، ومن خلال شرحنا لماهية كل منهما، يتضح لنا أن غايتهما متقاربة، وأحدهما يكمل الأخر.

الخاتمــة:

يعد من أهم المبادئ أو القواعد التي تراعى في إعداد الموازنة العامة، مبدأي الوحدة والشمول وذلك لكي تأتي إجازة الجباية والإنفاق منطبقة على الواقع.

فمبدأ الشمول، يوجب أن تسجل في جدول الإيرادات من الموازنة كل الأموال التي تجبى وتحصل لحساب الخزينة العامة مهما كان مصدرها ونوعها ومقدارها، وأن تسجل في جدول النفقات كل الأموال التي تصرف من حساب الخزينة العامة مهما كانت الغاية من إنفاقها.

ومبدأ الوحدة، يوجب عرض موازنة واحدة في وثيقة واحدة، سواء تم تنظيمها بطريقة الشمول أو بطريقة الصوافي (القاعدة المعاكسة لقاعدة الشمول).

ويحرص كلا المبدأين على عدم تعدد الموازنات وتجزئتها وفي ذلك حرص على وحدة الدولة.

وما زالت معظم الدول، تحرص على الالتزام بهذه القواعد أو المبادئ للمزايا التي ذكرناها في معرض البحث لكل منهما، مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات الحديثة التي استلزمت الخروج عنها في بعض الحالات.

أما فيما يتعلق بالصلة بين هذين المبدأين، فتبدو واضحة من خلال غايتهما المتقاربة، وكون أنهما يكملان بعضهما البعض.

فمبدأ الشمول، يهدف إلى ضمان حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها.

ومبدأ الوحدة، من شأنه أن يسهل للسلطة التشريعية استعمالها هذا الحق، لكونه ليس شرطاً ضرورياً لممارسته، إذ أنه يمكن إقرار جميع الإيرادات والنفقات العامة ومراقبة تنفيذها، ولو كانت مقيدة على التوالي في موازنات متعددة.

وفي سورية، حظي كلا المبدأين بالاهتمام، وقد بدا ذلك واضحاً من خلال كل من الدستور والقانون المالي الأساسي النافذين، والخروج على هذه القواعد في بعض الحالات استثناءً لا يقلل من أهميتها، بل على العكس، يشكل مرونة في التطبيق ومواكبة للتطورات، مع التأكيد دوماً على ضرورة الحفاظ على الغاية من اتباع المبدأين في تنظيم الموازنة العامة.

المراجع:

باللغة العربية:

- د. أحمد جمال الدين موسى، دروس في ميزانية الدولة، لم تتذكر دار النشر، لم تتذكر عاصمة النشر، الطبعة التاسعة، 2004.
- د. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، طبعة أولى.

- د. خطار شلبي، العلوم المالية (الموازنة)، لم تذكر دار النشر، بيروت، 1962.
- د. زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
- د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- د. عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2005.
- د. عزة الطرابلسي ود.عوض بركات، لا يوجد دار للنشر، الجزء الأول، الطبعة الثانية، لم تذكر عاصمة النشر ، 1950.
- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع الضريبي، مطبعة جامعة دمشق، 1987 – 1988 .
- د. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، مطبعة جامعة دمشق، 1983 – 1984 .
- د. فارس الخوري، علم المالية، مطبعة الجامعة السورية، 1937.
- د. فوزي عطري، المالية العامة، منشورات الحلبي للحقوقية، بيروت، 2003.
- د. فوزي غطوي، المالية العامة / النظم الضريبية وموازنة الدولة/، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1962.
- د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر، 1969.
- د. يوسف شباط و د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، 2009 – 2010 .

باللغة الأجنبية:

- Julien Laferriére et marcel Waline, Traité élémentaire de science et de legislation financiers, LGDJ, 1952.
- LAUFENBERGER, Henri: Théorie economique et psychologique des fesiances publquej, Paris, 1956.
- Paul-Marie Gaudemet, précis de finamces publiques, Montchrestien, 1970.