

القواعد الكبرى للميزانية:

الميزانية العامة هي تقدير او توقع وأجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة هي غالبا من مدة سنة. وهي تبقى في إطار المشروع مهما بلغت دقة التقديرات والتوقعات مالم يتحقق عنصر الإعتماد من قبل السلطة التشريعية في الدولة.

وتعتبر هي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعتمده الحكومة تنفيذه وهناك تعاريف متقاربة حسب كل دولة حيث عرفها القانون الفرنسي (بأنها الصيغة التي تقدر بموجبها أعباء الدولة وواراداتها , ويؤذن بها ويقدرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية)

ولقد عرفها القانون البلجيكي (بأنها بيان الواردات و النفقات العامة خلال الدورة المالية) وعرفها القانون الأمريكي (بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة المالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم ,واقترحات الجباية المبسطة فيها)

وعرفها قانون المحاسبة العمومية في لبنان (بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن السنة المقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق

ومن كل هذه التعاريف نستخلص أن الميزانية هي عبارة عن توقع وإجازة لنفقات الدولة العامة في فترة زمنية مقبلة سنة في المعتاد وتعبر عن أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

وسنتناول المبادئ الفنية لميزانية الدولة :

1. سنوية الميزانية.

2. وحدة الميزانية.

3. عمومية أو شمول الميزانية.

4. عدم تخصيص الإيرادات.

5. توازن الميزانية .

قاعدة سنوية الميزانية.

تعريف قاعدة السنوية : تقضي المادة الثالثة من القانون رقم 17/84 بأن قانون المالية للسنة " يقدر و يرخص بالنسبة لكل سنة مدنية بمجمل موارد الدولة و أعبائها....", و هكذا ترسم الميزانية لمدة سنة، فالتوقعات تكون في حدود السنة، و قد تدعم المبدأ بمبررات و أسس جدية، جعلتها معتمدة من طرف أغلبية الدول، إذ تمكن من مراقبة دورية و منتظمة لنشاط الحكومة من طرف البرلمان، فالحكومة لا تستطيع تنفيذ برنامجها المالي، إلا بعد موافقة الهيئة التشريعية، هذه الموافقة تتم كل سنة مما يسمح برقابة ناجعة، و في نفس الوقت غير معرقة للهيئة التنفيذية.

أي إجازة (الموافقة عليها) الميزانية بصفة دورية كل سنة

ثم إن سنوية الميزانية تتسجم مع وتيرة الحياة الاقتصادية، فالزراعة عموما وتيرتها سنوية، كما أن المؤسسات تنظم عملياتها الإنتاجية على مدار السنة، كما تسمح هذه المدة للإدارة المالية، و للإدارات الأخرى بإنجاز عملياتها خلال مدة معقولة و ملائمة، فلا هي بالقصيرة تدفع إلى الاستعجال و التنفيذ الشكلي، و ليست بالطويلة تقود إلى الإهمال و الانتكال.

الاستثناءات الواردة على القاعدة: رغم إيجابيات القاعدة السنوية، فقد تعرضت إلى انتقادات من طرف رجال السياسة،

و علماء المالية العمومية و طالبوا بهجرها بالاستناد إلى جملة من المبررات منها أن الميزانية تشكل مخططاً لنشاط الدولة لا يمكن إن يكون لها أفقا سنويا لكون نشاط الدولة متعدد السنوات (خصوصا برنامج الحكومة) فالمشاريع التي تكون الحكومة صاحبها تمتد على عدة سنوات، كما أن الدورات الاقتصادية ليست حتما سنوية، فهي قد تزيد عن السنة و قد تقل أيضا، هذه الاعتراضات دفعت على إدخال تعديلات على القاعدة سواء ما تعلق بالتصويت السنوي أو التنفيذ السنوي.

رخص البرنامج: يتمثل الاستثناء الثاني المدخل على القاعدة السنوية هي رخص البرنامج ، ذلك لأن عمليات الاستثمار

و إنجاز مشاريع كبرى، يستغرق إنجازها عدة سنوات بينما الميزانية تنتهي خلال سنة، و بهذا فلا يتمكن المسير من دفع المبلغ الإجمالي، لأن هذا الأخير لا يتقرر إلا عند الإنتهاء من الأشغال، لتفادي مثل هذا الإشكال ابتدع ما يسمى برخص البرنامج، فرخصة البرنامج يقيد فيها مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الأولى، في صورة إتمادات تقديرية، مما يسمح للوزير المعني خلال السنوات القادمة بالالتزام اتجاه الغير إبرام العقود و إجراء طلبات التمويل، و الإنفاق على الدراسات و الخدمات الأولية، و هو على علم بأنه سيحصل على الإتمادات اللازمة.

وهكذا ينقل الباقي من سنة إلى أخرى بواسطة تقنية نقل الاعتماد إلى أن ينتهي المشروع، و بالتالي يحتفظ بانسجام الالتزام المالي المرتبط به في مواجهة الغير، مع الاحتفاظ في نفس الوقت جزئيا بقاعدة السنوية.

فرخصة البرنامج تحدد المبلغ الأقصى للنفقة التي يمكن للوزير أو الوزراء المعنيين، الالتزام في حدودها لإنجاز الاستثمارات المرخص بها قانونا، بحيث تظل الرخصة صالحة إلى غاية إلغائها.

أما إتمادات الدفع للنفقات بالرأسمال فتحدد المبلغ الأقصى للنفقة الممكن الأمر بصرف في حدودها أو دفعها خلال السنة بالنسبة إلى التعهدات المبرمة في إطار رخصة البرنامج.

فاعتمادات الدفع تظهر في قانون المالية كل سنة، أما رخص البرنامج تبقى ضمن الوثائق الإدارية، و غير بارزة في النص التشريعي، و هو ما يعتبر إخراجا لتقريرها من نطاق الصلاحيات التشريعية دون وجود نص قانوني يجيز ذلك.

قوانين المالية المعدلة و المكملة: الاستثناء الثالث يتمثل في قوانين المالية المعدلة و المكملة ، فنظريا الميزانية يصوت عليها لمدة سنة، و لكن فعليا بعض قوانين المالية لها مدة أقل من سنة، و هي قوانين المالية المعدلة و المكملة التي لها نفس درجة قوانين المالية للسنة، و هي وحدها التي تستطيع تعديلها مثال: قانون المالية لسنة 1992 لم يكتمل تطبيقه كامل السنة، حيث عدل بقانون مالية مكمل في 11 أكتوبر 1992 عدل ميزانية السنة تعديلا شبه كامل.

يتم ذلك بطريقتين :

1- طريقة حساب الخزانة : أي بيان ما تم تنفيذه فعلاً خلال السنة أما المستحق بعد انتهاء السنة فتدخل في حساب السنة المالية الجديدة.

2- حسابات التسوية : تأخذ بالاعتبار الإيرادات و النفقات التي تولدت خلال السنة سواء أتمت أم لم تتم .

قاعدة وحدة الميزانية

تستوجب قاعدة وحدة الميزانية أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة بحيث يسهل عرض الميزانية في أبسط صورة ممكنة كي يتسنى لمن يريد الإطلاع على المركز المالي للدولة أن يعرف لأول وهلة وبمجرد النظر الميزانية مدى توازنها.

ويحتل مبدأ الوحدة في تصرنا إلى العناصر الثلاثة الآتية:

(1) وجوب عرض النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة ، أي انه يتمتع على المرافق العامة إعداد موازنات مستقلة ، إنما ينبغي أن تكون الميزانية شاملة ومتعلقة بكل مرافق الدولة حتى يمكن التعرف على الموقف الإجمالي للمرافق الحكومية .

(2) وجوب عرض أرقام الميزانية بصورة واضحة ومفصلة بحيث يتيسر لمطلع عليها التعرف على الموقف المالي لمختلف المرافق العامة ، وعلى كيفية توزيع الحكومة للموارد العامة على مختلف الخدمات العامة .

(3) وجوب عرض الميزانية بصورة متناسقة بحيث يكفي القيام بعملية جمع واحدة لمعرفة إجمالي النفقات العامة ، وبعملية مماثلة لتحديد إجمالي الإيرادات العامة ثم طرح ناتج أحدهما من الآخر للوقوف على حقيقة المركز المالي للحكومة وتحديد توازنه .

فالهدف الرئيسي من تقرير قاعدة وحدة الميزانية يتمثل اذن في منع تشتت العمليات المالية الواردة في الميزانية في عدة وثائق ، ذلك انه من المؤكد ان الوقوف على حقيقة المركز المالي للحكومة يصبح امرا عسيرا متى تم توزيع مشتملات الميزانية على وثائق متعددة او ميزانيات مختلفة متداخلة في بعض اجرائها، إذ لا يمكن الحالة الحصول على مجموع النفقات ومجموع الإيرادات بجمع ارقام الميزانيات . وترد عليها الاستثناءات التالية :

يستثنى من ذلك:

أ- الميزانيات المستقلة: وهي ميزانيات المؤسسات العمومية فهي تقوم بتمويل نفقاتها بنفسها ولا تلجأ للدولة إلا في حالات طارئة مثل العجز والخسارة لتدعيم مركزها المالي.

ب- الميزانيات الملحقة: وهي الإعتمادات التكميلية والناجئة عن التعديلات الممكنة على الموازنات الإضافية.

ج- الميزانيات الغير عادية: وهي التي توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب أو القيام بمشروعات إستثمارية كبيرة كبناء السدود. وتغطي النفقات الغير عادية بإيرادات غير عادية كالقروض.

د- الحسابات الخاصة على الخزانة: وهي تلك المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد، أي لا تعد إيرادا بالمعنى الصحيح، على أن تعاد إليها فيما بعد ولذلك لا يعد إنفاقا عاما (كالتأمينات)

هـ- حركة النقود: وهي العملية التي يتم من خلالها نقل نفقة إلى ذلك الحين كانت مسجلة في

الميزانية أو كان ينبغي أن تدرج نظريا ليتم قيدها في حسابات أخرى مثل تمويل الإستثمارات المخططة، المساهمات الخارجية.

قاعدة الشمولية

هناك صلة وثيقة بين تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها، فتحصى أي إيراد عام يستلزم إنفاق مبالغ عامة في صورة مرتبات للموظفين القائمين بالتحصيل، وللأجهزة المشرفة على العمليات المحاسبية الخاصة به، وبالمثل فإن القيام بإنفاق بعض المبالغ العامة قد يترتب عليه إنتاج إيراد للدولة، فإنشاء دور للتعليم ودفع مرتبات للموظفين يقابله تحصيل رسوم من طالبي العلم، وبايجاز فإن معظم المرافق العامة في الدولة تتكون موازنتها من جانب للنفقات، وجانب آخر للإيرادات، وفي هذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن كيفية تناولها وعرض موقفها المالي في الموازنة العامة للدولة.

هل ينبغي إدراج كافة نفقاتها وإيراداتها بالتفصيل أم انه يمكن الاكتفاء بتدوين الحساب الصافي لكل مرفق مباشرة؟؟

أن الأخذ بالحل الأول يعني إتباع مبدأ شمولية أو عمومية الميزانية، بينما يعني الأخذ بالحل الثاني إتباع مبدأ الناتج الصافي في تدوين حسابات المرفق العام.

ومما لاشك فيه أن الأخذ بمبدأ الناتج الصافي يتيح لنا الفرصة لمعرفة موقف كل مرفق من المرافق العامة على حدة بصورة مبسطة وسهلة، إذ يمكن معه بمجرد الإطلاع على الميزانية العامة تحديد ما إذا كان المرفق يمثل مصدرا من مصادر الإيرادات العامة في الدولة أم انه لا يدعو أن يكون بابا من أبواب الإنفاق العام وبالإضافة على ذلك فإن تطبيق مبدأ الناتج الصافي يجنب الحكومة إدراج الكثير من التفاصيل قليلة الأهمية في الميزانية ويمنع من تضخم حجمها وتعقيد عرضها، وهذه وبلا شك ميزة كبرى في وقتنا الحاضر الذي تتميز فيه الميزانيات العامة للدول بكثرة الأرقام الواردة بها بصورة تعرقل من مراقبة ممثلي الأمة للبيانات الواردة بها نظرا لعدم قدرتهم على الإلمام بكل ما بها من تقديرات.

غير إن هذا التصور للأمور يبدو قاصرا في أعين الكثيرين الذين يرون أن الاكتفاء بتدوين صافي حسابات المرافق العامة يفوت على الرقابة البرلمانية فرصة الإشراف على نفقات كل مصلحة حكومية على حدة والتعرف بدقة على مدى سلامة تصرفات القائمين عليها.

وليس بخفي أن تطبيق مبدأ الناتج الصافي يسمح للحكومة بإخفاء بعض النفقات التي تعلم علم القين أن البرلمان سيرفض اعتمادها لعدم مراعاتها للقواعد الأساسية للإنفاق العام أو لقلّة أهمية الأهداف المراد تحقيقها من وراء إنفاقها.

وبالإضافة لذلك فإن تدوين صافي حسابات المرافق العامة يعني أساسا تخصيص إيرادات كل مرفق بداءة لنفقاته وهذا علاوة على ماقد يؤدي إليه من إسراف وتبذير يتضمن إخلالا بمبدأ عام تخصيص الإيرادات

ولعل في هذه الاعتبارات ما يفسر تمسك المفكرين التقليديين بقاعدة عمومية الميزانية باعتبارها تمثل الضمانة الأساسية لأحكام الرقابة على الأعمال الحكومية والتعرف بدقة على سلامة ما تتخذه الحكومة من قرارات وهي بصدد إنفاق الموارد العامة للدولة.
لمبدأ شمولية الميزانية إستثناءات أهمها:

أ- الميزانيات الملحقة والمستقلة: وهي ميزانيات منفصلة عن الميزانية العامة للدولة وترتبط بها عن طريق حسابات لصوافي فإذا حققت فائضا أوردته الميزانية العامة كإيراد في حساباتها أما إذا حققت عجزا فتسدد الميزانية العامة للدولة.

ب- صوافي بعض أنواع الإيرادات: مثل إيراد رسوم بعض الطوابع الذي يحسم منها عمولة بائعها.

قاعدة عدم التخصيص

يتفق المفكرون التقليديون على ضرورة تحصيل كافة الإيرادات العامة لصالح خزينة الدولة ثم الإنفاق منها على كافة المرافق العامة دون أدنى تخصيص، وبمعنى آخر فإن مجموع الإيرادات يكون موقوفا على مجموع النفقات العامة بحيث يحظر على الحكومة تخصيص إيراد ما لنفقة معينة، وعلى ذلك فإنه يتمتع على الحكومة تخصيص حصيلة الضرائب المحصلة من ساكني حي من الأحياء في تحسين الخدمات العامة في هذا الحي، كما يحظر عليها تخصيص إيرادات مرفق من المرافق العامة للإنفاق على الخدمات التي يقدمها فحسب فطبقا لقاعدة تخصيص الإيرادات ينبغي أن تواجه جميع إيرادات الدولة بكافة نفقاتها العامة.

وإذا تأملنا قليلا في هذا المبدأ فإننا سنجد مطبقا على مستوى الأسرة، فقبول رب الأسرة لفكرة الزواج وسعيه لتكوين أسرة متألفة يدفعه إلى تحويل كل إيراداته نحو إشباع حاجات أفراد أسرته دون تمييز، وأي خروج على ذلك المبدأ غالبا ما يهدد كيان الأسرة بالتصدع، وبالمثل فإن الخروج على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات يهدد التضامن الاجتماعي، وهو الذي يمثل العمود الفقري للسلام الاجتماعي في عصرنا الحاضر بالصدع والانحيار.

وبالإضافة إلى هذا التفسير السياسي لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات فإن هناك تفسيرا اقتصاديا يدعمه بقوة، ذلك إن الأخذ بهذا المبدأ يمثل ضمانا لحسن توزيع الموارد العامة دون تمييز على مختلف الحاجات العامة، ولنتصور للدلالة على ذلك ما يمكن حدوثه في حالة عدم احترام هذا المبدأ.

فإذا ارتبطت المصروفات المخصصة لخدمات مرفق معين بإيراد محدد وزادت نفقات هذا المرفق عن هذا الإيراد فإنه من الطبيعي أن يتعذر على القائمين على إدارته تقديم الخدمات العامة المنوط بهم تقديمها على وجه مرضي، وبالعكس فإنه إذا زاد الإيراد عن حاجة المرفق فإنه من المتصور أن يدفعهم ذلك إلى التمييز في الإنفاق.

قاعدة توازن الميزانية

تقضي هذه القاعدة بأهمية إيجاد التوازن الرقمي بين نفقات الميزانية وإيراداتها، بمعنى أنت يكون جانب المصروفات مساويا لجانب الإيرادات.

والمقصود بتوازنها في هذا المجال هو التوازن الاقتصادي الذي يعرف على النحو التالي: كفاية الإيرادات العادية لمواجهة كافة النفقات الواردة بالميزانية

والمقصود بالإيرادات العادية في هذا الصدد حصيلة الضرائب والرسوم والإيرادات الناتجة عن استغلال ممتلكات الدولة، أما إذا تبين إن هذه الحصيلة غير كافية لمواجهة النفقات العامة وان الدولة مضطرة إلى اللجوء للاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد لتمويل بعض نفقاتها، فإن الميزانية تعتبر في حالة عجز، وبالعكس فإنه إذا تبين إن الإيرادات العادية تفوق مجموع النفقات الواردة في الميزانية فإن هذه تعتبر في حالة فائض.

هذا المبدأ قد تم التخلي عنه في الميزانية العامة للدولة حيث أن تطبيق عجز الميزانية يسمح بتأخير المخطط السنوي للتنمية من جهة وإجراء عمليات تقويم للمؤسسات من جهة أخرى.