

# فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة\*

الدكتور/ إبراهيم محمد الحمود  
قسم القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة الكويت

## ملخص:

إن البحث يتناول مبدأ سنوية الميزانية\*\* العامة من حيث فلسفته كمنشئ للنظام الديمقراطي التمثيلي وخصوصاً للنظام البرلماني.

إن الضرائب وهي استقطاعات مالية جبرية فرضها الملك في إنكلترا على الإقطاعيين الذين وافقوا على ذلك بشرط أن يتم الإذن منهم سنوياً، وعلى أن يتجدد هذا الإذن في بداية كل سنة، وهذه السنة هي السنة البرلمانية؛ أي أنها دور الانعقاد.

ومبدأ السنوية هو الذي يتحكم بالضرائب، وهو الذي يتحكم بالإنفاق العام. وبفضل هذا المبدأ أصبحت الميزانية العامة سنوية؛ فالإيرادات توضع لسنة، والنفقات تصرف لسنة واحدة، ومع ذلك فإن تطور هذا المبدأ أثر على قانون الميزانية العامة بحسبان أنه قانون شكلي، له وضع متميز في سلم التشريعية، والمحاكم في القانون المقارن وفي دولة الكويت، تؤكد هذا المبدأ.

\* أجاز البحث للنشر بتاريخ ٢٤/٤/٢٠٠٨م.

\*\* لقد استخدمنا في هذا البحث مصطلح الميزانية العامة بدلاً من مصطلح الموازنة العامة وهذا المصطلح الثاني هو الأوفق علمياً وذلك مجازة منا واحتراماً لدستور دولة الكويت الذي استخدم هذا المصطلح.

## تمهيد وتقسيم:

تعرف الميزانية العامة بأنها الوثيقة التي تحتوي على مجموع الإيرادات المقدر تحصيلها ومجموع النفقات المزمع صرفها خلال فترة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة، والميزانية العامة وثيقة سياسية وقانونية ومالية<sup>(١)</sup>؛ فالقوانين المالية في معظم الدول اليوم، وقبلها الدساتير نفسها تتفق على أن توضع الميزانية لفترة سنة واحدة، وهذا ما يسمى بمبدأ سنوية الميزانية العامة أو قاعدة سنوية الميزانية العامة<sup>(٢)</sup>.

والميزانية العامة للدولة تصدر بقانون هو قانون الميزانية العامة<sup>(٣)</sup>، وقانون الميزانية العامة يدور في فلك مبدأ السنوية، وكذلك يدور مبدأ السنوية في فلك قانون الميزانية العامة، فقانون الميزانية العامة قانون مؤقت يوضع كي يطبق لسنة واحدة؛ أو بتعبير آخر يسري مفعوله وتنفذ آثاره لمدة محدودة هي سنة واحدة، كذلك مبدأ سنوية الميزانية العامة، فهذا المبدأ يسبغ على قانون الميزانية العامة الصفة المؤقتة فيكون قانون الميزانية العامة سنوياً.

وإذا كان الارتباط وثيقاً بين مبدأ سنوية الميزانية العامة وقانون الميزانية العامة؛ بحيث يؤثر ويتأثر كل منهما بالآخر على نحو مطلق فإن نشأة مبدأ سنوية الميزانية العامة تفسر لنا حقيقة كينونة قانون الميزانية العامة.

(١) Raymond Muzellec, Finance publique, 9 edition sirey 1995 pp. 9 ets.

(٢) د. حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، ١٩٨٣ بيروت، ص ٨٥.

(٣) في الفقه الفرنسي انظر:

Michel bouvier et autre, et autre, finance publiques, I.G.D.j.

p.Amsek le budget de l, etat sous la ve republique, L.G.D.J., 1967

J.AUTIN, initiation aux finance publiques, dunod, 1971

J.CATHELINEAU, finances publiques, politique budgetaire et droit financier

L. G. D.J..1975 (avec mise a jour 1976)

J.M. cotteret et cl. emerl, le budget de I, etat, coll. Que sais - je?, P.U.F.1979

DERuel f.et Buisson g.,finances publiques, 13 e ed. Dalloz,

I. DiQuAl, le droit de la comptabilite publique, A colin, 1971

M.DUVERGER, finances publiques, cours de droit, 1976 - 1977.

إن تاريخ نفاذ قانون الميزانية العامة ما هو إلا نتاج لمبدأ سنوية الميزانية، فالسلطة التنفيذية لا تستطيع - بحسب الأصل - أن تحصل الضرائب أو أن تقوم بالإنفاق ما لم يصدر قانون الميزانية العامة، فمنذ وقت نفاذ هذا القانون تترخص الحكومة بالجباية والإنفاق إلا أن هذا الترخيص ليس مطلقاً وإنما يتعين تجديده في بداية كل سنة مالية، فنفاذ قانون الميزانية العامة يبدأ معاصراً بداية السنة المالية انسجاماً والتزاماً بمبدأ سنوية الميزانية العامة<sup>(١)</sup>.

إن مبدأ سنوية الميزانية يعتبر أساساً للنظام البرلماني؛ فمن خلاله يتسنى للمجالس النيابية إعمال رقابتها التشريعية على أعمال الحكومة، فالميزانية العامة تحتوي على حقيقة برنامج العمل الحكومي خلال الفترة محددة، ذلك أن إشباع الحاجات العامة من خلال الإنفاق العام هو المحك الحقيقي للحكم على تحقيق الحكومة لبرنامجها، وهذا الإنفاق هو الذي يحدد السلوك الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي تنتهجه الحكومة خلال فترة زمنية محددة.

إن الإيرادات العامة وتنوعها تتحدد في الميزانية العامة، ثم تبين الأهداف التي تتطلع الدولة - الحكومة - إلى تحقيقها في برنامجها، فالضرائب واتجاهاتها وغايتها تترجم في الميزانية.

إن الحكم على نجاح أي حكومة لا يمكن تقريره إلا من خلال تفحص الميزانية العامة؛ فقانون الميزانية العامة تقدمه الحكومة إلى مجلس الأمة على شكل مشروع قانون، من خلاله توضح وتؤكد سياستها الاقتصادية والاجتماعية وطموحاتها في الارتقاء بالمصلحة العامة، تلك المصلحة التي أصبحت - أوسع من أي وقت مضى - تسعى إلى تحقيق الرفاهية.

ومن خلال مبدأ سنوية الميزانية العامة يمكن التأكد من تحقيق الحكومة لبرنامجها خلال فترة زمنية محددة، وجديتها في المشروع الاقتصادي

(١) p.m.gaudment et. J. molinier, finances publiques, budget et tresor, tome1,7,ed montchrestion, 1996 pp.20 ets.

والاجتماعي الذي طرحته عند تقديم مشروع قانون الميزانية، وعند نهاية السنة المالية تتوقف الإجازة البرلمانية للحكومة في الإنفاق العام ويحين الوقت للكشف عن حقيقة التزام الحكومة برنامجها الذي تبنته في الميزانية، ويكون الزمان والمكان لأعضاء المجالس النيابية للحكم على أداء الحكومة.

إن تاريخ الصراع بين الشعب والحاكم من أجل المشاركة في الإنز بتحصيل الإيرادات العامة والإنفاق ضمن حدود ولغايات معينة كان وراء نشأة مبدأ سنوية الميزانية العامة وظهوره، ولعل النظام البرلماني بشكله الحديث مدين لمبدأ سنوية الميزانية العامة، ولهذا المبدأ يرجع الفضل في ترسيخ فكرة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ولهذا المبدأ يعود الفضل كذلك في خلق البرلمان ذاته، وإذا كان لمبدأ السنوية الفضل في خلق النظام البرلماني، فإن لهذا المبدأ تأثيراً بيئاً في تحديد الطبيعة القانونية لقانون الميزانية العامة.

فقانون الميزانية العامة يختلف عن بقية القوانين في كثير من الوجوه؛ فهو إن كان ينظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال المالي فهو مع ذلك لا يصلح أن يكون مصدراً للحقوق بالنسبة للمتعاملين مع الإدارة<sup>(١)</sup>.

إن البحث في فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة يحتم علينا دراسة الآتي:

- المبحث الأول: نشأة مبدأ سنوية الميزانية العامة.
- المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لقانون الميزانية العامة.

D. Hochdez la genese de la loi organique du 1 er aout 2001  
Relative aux de finances rffp n76 - November 2001.

(١)

## المبحث الأول نشأة مبدأ السنوية

إن مبدأ سنوية الميزانية العامة وما تبعه من قانون الميزانية العامة للدولة يعد - بحق - من صنيع الثورات الشعبية وعنواناً لانتصار إرادة الشعب من خلال فرض الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وإذا كانت الثورة البريطانية في القرن السابع عشر قد أوجدت مبدأ السنوية على الشكل الذي نعرفه الآن، وإذا كان مبدأ السنوية قد تبعه بالضرورة بروز مفهوم الميزانية العامة للدولة، فإن الدول الأخرى قد تأثرت بالتجربة الإنجليزية وتبنت مبدأ السنوية بدورها.

### أولاً - الضرائب ملهمة المبدأ:

إن لجوء الحاكم إلى الضرائب واستقطاعها غصباً أدى بداعي الضرائب إلى المطالبة بحقهم في إجازة هذه الضرائب أولاً، ثم في رقابة كيفية إنفاقها، وكانت بريطانيا هي مهد تلك المطالبة.

### أ - الثورة البريطانية ومبدأ السنوية:

مع ميثاق إعلان الحقوق (petition of right) لسنة ١٦٢٨ ودستور الحقوق (bill of right) لعام ١٦٨٨ أعطت إنجلترا العناصر الأولية والأساسية لمبدأ سنوية الميزانية العامة ولمفهوم قانون الميزانية العامة بل للنظام البرلماني أيضاً.

وقد بدأ الأمر مبكراً؛ ففي عام ١٢١٥ فرض أمراء الإقطاع الإنجليز على الملك جون سان تير ضرورة الحصول على موافقتهم المبدئية شرطاً أساسياً لفرض الرسوم والضرائب الجديدة<sup>(١)</sup>.

J.C Martinez et Pierre DI Malta, droit budgetaire, 3e edition, litec, paris, 1999 (١)  
pp120 ets.

فقد نص العهد الأعظم لسنة ١٢١٥ على أنه "لا يمكن تحصيل أي إيراد داخل الإمبراطورية ما لم يكن مجازاً من مجلس اللوردات"<sup>(١)</sup>، إن هذا المجلس هو أصل البرلمان، ففي كل مرة يتطلع فيها الملك إلى فرض الضرائب لتمويل نفقاته أو نفقات المملكة يقوم باستدعاء هذا المجلس المكون من أمراء الإقطاع، لإطلاعهم على حاجته للمال وحصول موافقتهم.

ومع نهاية القرن الثالث عشر وبالتحديد في عام ١٢٩٨ توسع شكل المجلس؛ فالملك إدوارد الأول اعتمد تمثيل الفرسان والبرجوازيين ورجال الدين كممثلين في المجلس، ولكن هذه الفئات الثلاث جلست في مكان مستقل عن المكان الذي يجلس فيه أمراء الإقطاع، فإذا كان مجلس أمراء الإقطاع قد سمي بالمجلس العالي الذي تحول - فيما بعد - إلى مجلس اللوردات، فإن المجلس الذي اجتمع فيه الفرسان والبرجوازيون ورجال الدين سمي بالمجلس الأدنى الذي تحول - فيما بعد - إلى مجلس العموم، فنشأ على هذا النحو نظام المجلسين أو ما يسمى بنظام البرلمان المزدوج<sup>(٢)</sup>.

إن هذه السلطة الجديدة الممثلة لدافعي الضرائب سوف تجد نفسها منذ هذه اللحظة وجهاً لوجه مع سلطة الملك، وسوف يبدأ الامتحان الصعب بمجرد مطالبة المجلس المراجعة السنوية للإذن بتحصيل الضرائب والرسوم.

ففي النظام الجديد أصبح الإذن إلزامياً على الملك لتحصيل الإيرادات العادية وغير العادية، ورأى الملك أن ملاذه يكمن في فرض الضرائب غير المباشرة إرضاء للبرلمان؛ حيث إن من يتحمل عبء هذه الضرائب هو الشعب، ولكن المجلس الأدنى يبدأ بالمعارضة وتبدأ المقاومة من داخل البرلمان الذي بدأ يتشكل بمنهجه الجديد، فهناك المعارضة والمؤيدون والوسط، وكل مجموعة أخذت مكانها تحت قبة البرلمان حتى من ناحية مكان الجلوس في المقاعد المخصصة لهم.

(١) G.B.rennan, the power to tax, analytical foundation of a fiscal constitution 1980, combridge university press.

(٢) John plamenat, man and society, London, long mans, 1963, 2 vol.

وفي نهاية القرن الرابع عشر اعترف الملك تحت وطأة الضغوط التي مارسها أعضاء البرلمان بأن موافقة المجلس على الضرائب تعني الرقابة على أوجه الصرف والنفقات التي تم لها الإذن<sup>(١)</sup>.

ففي واقع الأمر وحقيقته، اشترط البرلمان على الملك أن تعرض عليه رغبة الملك في الإيرادات المتوقعة في بداية السنة، كما تعرض عليه توقعات الإنفاق ومصارفها في الوقت ذاته، وعلق البرلمان موافقته على تحصيل الضرائب بثلاثة أمور:

١ - تخصيص الإيرادات المحصلة لأوجه الإنفاق العام للمملكة.

٢ - تمكين البرلمان من سن بعض القوانين.

٣ - الرقابة المالية على حسابات الملك.

ومع نهاية القرن السادس عشر اعترف الملك للبرلمان بسلطته في الإجازة المسبقة لتحصيل الإيرادات العامة، وهكذا ظهر الإذن في بداية السنة المالية لتحصيل الضرائب نصراً مؤزراً للبرلمان على حساب تراجع سلطات الملك، وعلى هذا النحو، فإن البرلمان رأى ضرورة إمساكه بالإذن المسبق ليس فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات العامة فحسب وإنما يجب أن يشمل الإذن بالإضافة لذلك الموافقة المسبقة من قبله على صرف النفقات العامة.

إن الإذن بتحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة وفقاً لرأي البرلمان لا يمكن أن يكون لأكثر من سنة واحدة، فالاختصاص الأصيل في فرض الضرائب و في النفقات وفقاً للتفسير الذي أسبغه البرلمان على نصوص العهد الأعظم إنما يكون للمجلس ذاته، ولا يمكن للمجلس أن يتنازل عن هذا الاختصاص لأكثر من سنة واحدة.

إن السنة التي تبدأ بالإذن الصريح من البرلمان هي السنة المالية التي يتعين في نهايتها تجديد الإذن للملك، وبغير ذلك لا يمكن تحصيل أي إيراد أو صرف أية نفقة.

J.C Matinez p. dimalla, pp 121 ets.

(١)

وفي القرنين السابع عشر والثامن عشر أصبح البرلمان يهيمن على المالية العامة للدولة من خلال الإذن بتحصيل الضرائب وبالإنفاق العام.

ولكن مع قدوم هنري السابع ثم هنري الثامن وفي عهد الملكة إليزابيث تم اللجوء بكثرة إلى القرض الإجباري لتمويل النفقات الملكية المتزايدة لعدم كفاية الضرائب العامة، كما تم الاعتماد على الاحتكارات المالية لتمويل الخزنة المالية العامة للمملكة.

ومع تتويج جاك الأول ملكاً على بريطانيا بدأ النزاع يستعر بينه وبين البرلمان بحجة سلب هذا الأخير للسلطات الملكية واختصاصاته المالية، ومع شارلز الأول ابن جاك الأول قامت الحرب على البرلمان؛ فقد أنكر شارلز الأول اختصاص البرلمان المالي، ورأى أن الإذن المسبق لتحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة إنما هو اعتداء كبير على السلطات الملكية.

ففي فكر شارلز الأول، أن الاختصاص في فرض الضرائب إنما ينبع من السلطة الملكية التي تستمد نفوذها في ذلك من العهد الأعظم مباشرة، ولا شأن للبرلمان في منح الإذن أو الموافقة المسبقة.

وأمام هذا التفسير الجديد للسلطات الملكية المستمدة من العهد الأعظم ورفض البرلمان لهذا التفسير الواسع وإصراره على ضرورة حصول الملك على الإذن بتحصيل الضرائب منه؛ أي من البرلمان، ثم وصف هذا الإذن بأنه مؤقت ويجب تجديده في مستهل كل سنة جديدة، في ظل هذه الظروف حدثت المواجهة المباشرة بين الملك والبرلمان، حيث أمر الملك بحل البرلمان وشكل برلماناً جديداً في عام ١٦٢٦، وهذا البرلمان تمسك بدوره بالرأي السابق وبضرورة حصول الملك على موافقته لتحصيل الضرائب والإيرادات العامة الأخرى، وقد تمسكت الأقاليم الإنجليزية بهذا الرأي أيضاً.

أمام هذا التعنت من قبل البرلمان - على حد تعبير الملك شارلز الأول - كان يجب اللجوء من جديد إلى الحل الذي تم في عام ١٦٢٨ والدعوة إلى انتخابات جديدة، وشكل البرلمان الجديد في عام ١٦٢٨ وقد حرص البرلمان

الجديد على تأكيد أن السلطات الملكية تخضع لضوابط مفادها ضرورة الحصول على موافقة البرلمان من أجل إمكانية تحصيل الضرائب والإيرادات العامة، فأصدر هذا البرلمان إعلان الحقوق (petition of right) الذي أكمل ما سبق أن سطره العهد الأعظم من النص على ضرورة الحصول على موافقة البرلمان المبدئية شرطاً أساسياً لفرض الرسوم والضرائب الجديدة.

وقد أضاف إعلان الحقوق على ذلك إعطاء الحق للبرلمان في الإذن المسبق لكل الإيرادات العامة، وقد حل الملك هذا البرلمان مرة ثالثة.

وفي عام ١٦٢٩ انتخب برلمان جديد (الرابع) أكد بدوره أن الإذن المسبق بتحصيل الإيرادات العامة إنما هو إذن دوري يجب تجديده في مطلع كل عام، ووفقاً لرأي البرلمان يمنح الإذن للملك بتحصيل الإيرادات العامة ولكن هذا الإذن مؤقت ومرتبط بالسنة التي من أجلها قد منح، فيزول مفعوله بانتهاء السنة، ومن ثم يجب على الملك العودة إلى البرلمان للحصول على الإذن من جديد في بداية السنة الجديدة.

وعلى هذا الأساس بدأ ميلاد مفهوم جديد في علم المالية العامة وفي القانون الدستوري المنظم للعلاقة بين السلطات، وقد أطلق على هذا المفهوم الجديد مفهوم السنة المالية الذي تحول فيما بعد إلى مبدأ مالي ودستوري أساسي، هو مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة.

ولكن قبل أن يستقر هذا المبدأ وتتعترف به السلطات الملكية كان لا بد من تقديم التضحيات من الشعب ومن ممثليه، فالملك لم يرض بالوضع الذي قرره البرلمان المنتخب في عام ١٦٢٩، فقام بحله وتعليق الحياة البرلمانية، واستمر هذا الوضع إحدى عشرة سنة، في أثناءها عمد الملك إلى إيجاد ضريبة جديدة سميت بالضريبة على التجارة البحرية (le ship money).

إن التطرف الملكي وما قابله من إصرار على رفض هذه التصرفات من قبل التكتلات السياسية في البلاد انتهى إلى حرب مفتوحة مستعرة فشاع الظلم والبطش والاعتقالات كل أنحاء المملكة، ولامتصاص غضب الشعب والهيجان الذي كاد يطيح بالملك نفسه عمد شارلز الأول إلى الدعوة للانتخابات من أجل تشكيل البرلمان من جديد.

وفي عام ١٦٤٠ شكل برلماناً أخذ خط المواجهة العنيفة مع الملك؛ فقد أصر هذا البرلمان على وجوب الحصول على الإذن المسبق منه لتحصيل الإيرادات العامة، وبدورية هذا الإذن، فرفض الملك من جديد فقامت الحرب الأهلية في أرجاء المملكة، وعندما ألقى الوزراء الذين يمثلون الأغلبية في البرلمان الضريبة على التجارة البحرية قام الملك بمحاكمة هذه المجموعة من الوزراء وإعدامهم.

إن الحرب الأهلية قد انتهت بإعدام الملك في عام ١٦٥٩، وهكذا أسدل الستار على المعارضة الملكية للموافقة التي يجب أن يطلقها البرلمان على تحصيل الإيرادات العامة، وتم تأكيد هيمنة البرلمان وسموه في تأكيد مبدأ الإذن المسبق السنوي لتحصيل الإيرادات العامة.

وعلى الرغم من كل ما تقدم، فقد كان لا بد من الانتظار حتى عام ١٦٨٨ عندما صدر دستور الحقوق (bill of rights)، هذا الدستور الذي اكتمل به العهد الأعظم، وأكد خلاله مبدأ الإذن المسبق للموافقة البرلمانية على تحصيل الإيرادات العامة، وقد جاء النص صراحة في دستور الحقوق على عدم مشروعية أي تحصيل مالي دون موافقة البرلمان، تلك الموافقة التي تحدد مقدار الجباية المالية ومواعيدها، بل لقد تم تأكيد اختصاص البرلمان دون غيره في التشريع الضريبي، وفي الرقابة على تحقيق ذلك التشريع.

إن سلطة البرلمان المالية امتدت لتشمل - بالإضافة للإيرادات العامة - النفقات العامة ومراقبة الإنفاق الذي من أجله تم تحصيل الإيرادات العامة للدولة، فالإذن المسبق يشمل التصريح بتحصيل الإيرادات، والإجازة بصرف النفقات على الوجه الذي يرسمه البرلمان في قانون الميزانية العامة للدولة.

ولكن تلك الميزانية محدودة العمر والأجل ومقرونة بالسنة المالية، أو بتعبير أكثر دقة فإن الميزانية العامة للدولة يحكمها مبدأ السنوية الذي يعني ضرورة الحصول على الإذن للجباية والإنفاق وتجديد هذا الإذن بشكل دوري متجدد قبل الشروع في الجباية وقبل البدء بالإنفاق العام.

وهكذا مع نهاية القرن السابع عشر ظهرت أسس ومبادئ الميزانية العامة في إنجلترا وأعطت الإشارة لميلاد النظام البرلماني بالشكل الحديث.

## ب - الثورة الفرنسية والأخذ بمبدأ السنوية:

عرفت فرنسا - منذ القرون الوسطى - مبدأ الموافقة المسبقة على فرض الضرائب العامة وجبايتها إلا أن هذا المبدأ ظل معطلاً بواسطة السلطة الملكية التي رأت حقها الطبيعي غير المعقب عليه في فرض الضرائب وجبايتها، وفي صرف النفقات العامة، تلك النفقات التي لم تكن تتميز بشيء عن النفقات الملكية، فالنفقات الملكية هي نفقات عامة وهذه الأخيرة؛ - أي النفقات العامة - هي نفقات ملكية، فالملك هو الدولة والدولة هي الملك<sup>(١)</sup>.

وفي مطلع القرن الرابع عشر وتأثراً بالنظام الإنجليزي دعا الملك - فيليب الجميل - الجمعية العامة (البرلمان) للانعقاد مع الأمر بتوسيع التمثيل النيابي، ولكن على النقيض مما كان عليه الحال في إنجلترا، لم يتم التطرق في هذه الجمعية لمبدأ سنوية الميزانية العامة، ذلك المبدأ الذي ظهر قوياً في إنجلترا منذ عام ١٦١٤ على النحو الذي رأيناه سابقاً.

بل إنه منذ عام ١٦١٤ لم تجتمع الجمعية العامة الفرنسية، ولم يكن للرقابة المالية على أعمال الملك أي أثر أو مفعول.

ففي واقع الأمر وحقيقته كان يتعين الانتظار حتى عام ١٧٨٩ من أجل أن تبدأ المؤسسات السياسية بالعمل على النمط الإنجليزي؛ ففي عام الثورة دعيت الجمعية الوطنية التأسيسية لحل المشكلة المالية الكبرى التي عصفت بالبلاد نتيجة لهذه الثورة وما سبقها من ممارسات ملكية قمعية، نشأ عنها تدهور المالية العامة وانتشار البطالة وغياب كل المواد الاستهلاكية بما فيها الخبز، بحسابه المادة الأساسية لغذاء الغالبية العظمى من السكان<sup>(٢)</sup>.

(١) M Bruguiere, historire financiere et histoire administrative, lib. Droz, geneve, 1975, p. ets

(٢) Jacaques godechot, les revolution (1770 - 1789), p. u. f, 2e, ed., 1965. Aussi, michel bouvier, op. cit pp. 5 etss.

إن مبدأ الموافقة المسبقة على فرض الضرائب وجبايتها - وإن كان قد بقي حبراً على ورق قبل قيام الثورة - لم يفقد وجوده، فقد ظهر من جديد في الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن، الذي أصدرته الجمعية الوطنية التأسيسية في عام ١٧٨٩، فقد نص الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن على حق الشعب مباشرة أو بواسطة ممثليه أن يتأكد من ضرورة فرض الضرائب، وأن يوافق عليها بملء حريته، ويراقب تطبيقها، ويقرر أسسها ومعدلاتها وطريقة تحصيلها ومدتها.

ولم يكتف الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن على إعطاء الحق للبرلمان في الإذن والرقابة على تحصيل الإيرادات العامة بل تعدى ذلك بالنص صراحة على أن للمواطنين - بواسطة ممثليهم أو مباشرة - الحق في الموافقة على المساهمة في المالية العامة للدولة ومتابعة عملها، وعلى مبدأ الإجازة الدورية للنفقات العامة التي تمول بواسطة الإيرادات العامة للدولة لتحقيق الأهداف والمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

وهكذا، بدأت فرنسا ومنذ الأيام الأولى للثورة الفرنسية تعرف المعيارين الأساسيين للقانون المالي، وهما الإجازة البرلمانية لجباية الإيرادات العامة والإجازة البرلمانية للنفقات العامة، فمبدأ السنوية ليس سوى هذين المعيارين مع الأخذ بعين الاعتبار مفهوم تجديد الإجازة البرلمانية بصفة دورية متجددة في بداية كل عام مالي<sup>(٢)</sup>.

وفي دستور عام ١٧٩١ جاء النص صراحة على مبدأ سنوية الميزانية العامة وضرورة الإجازة المسبقة لتحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، ووفقاً لهذا الدستور، فإن للمجلس التشريعي وحده حق تحديد تمويل النفقات العامة وتحديد تلك النفقات وغاياتها<sup>(٣)</sup>.

(١) Jean touchard, histories des idees politiques, themis p. u. f, tome2, 1973, pp.473ets.

(٢) Michel paul, les finances Del, etat.economica,1981, pp. 8 ets.

(٣) في تفاصيل دستور ١٧٩١ الفرنسي انظر

R. carre, de malberg,, contribution ala theorie general del l,etat, tome I.,1922 p. 510 ets.

ولكن هذا المبدأ على الرغم من إيمان رجال الثورة به لم يوضع بموضع التنفيذ نظراً للحاجات المستجدة للإنفاق العام وتزايد تلك النفقات بسبب الحروب والغزوات التي افتعلها نابليون والتي كان تمويلها مكلفاً على المالية العامة وعلى مبادئ المالية العامة نفسها، فحالة الحرب والضرورة كان من شأنها تعطيل الكثير من المبادئ التي أوجدتها الثورة الفرنسية.

ومع عودة الملكية في عام ١٨١٤ وفي عهد إعادة البناء (restauration)، بدأ العمل بالمفاهيم المالية وتأسل النظام البرلماني وظهرت المبادئ المالية الكبرى، كالإجازة البرلمانية المسبقة للإيرادات العامة والنفقات العامة ودورية هذه الإجازة (مبدأ سنوية الميزانية العامة)، ومبدأ وحدة الميزانية، ومبدأ الشمول، ومبدأ توازن الميزانية<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإنه قد نص في القانون المالي للسنة المالية (١٨١٧) على أن موافقة البرلمان وإجازته المسبقة ضرورية ولازمة لتحديد النفقات العامة وأوجه صرفها، وجاء النص في هذا القانون الصادر في ٢٥ مارس ١٨١٧ على قاعدة جديدة أصبحت من مسلمات القانون المالي، وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات لأوجه الصرف؛ فقد خصصت بناء على ذلك الاعتمادات المالية على الوحدات الإدارية والوزارات كل على حدة.

وفي عام ١٨٢٩ ظهر توزيع الاعتمادات المالية الواردة في الميزانية العامة على الأبواب بعد تقسيم الميزانية إلى أبواب كبرى تشتمل على نفقات مرتبطة بأصولها وطبيعتها وأهدافها الكلية حيث ظهرت الخدمات في الميزانية العامة، وفي عام ١٨٣١ ظهرت فكرة البنود داخل الأبواب؛ بحيث يشتمل كل بند على النفقات الجزئية ذات الهدف الواحد والطبيعة المشتركة الصغرى<sup>(٢)</sup>.

(١) Michel paul, pp. 6 ets. مرجع سابق.

J.c Martunez et p. dimalta, op. cit, pp. 123 ets.

(٢)

وفي الوقت ذاته فإن ملكية يوليو قد أعطت الحق للبرلمان في بسط رقابته المالية على تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، وتأكيد أن تلك الرقابة ليست سابقة فحسب بل إنها رقابة لاحقة كذلك؛ ففي نهاية السنة المالية كان لزاماً على السلطة التنفيذية أن تعرض على البرلمان حقيقة ما قامت بتحصيله من موارد وما صرفته من اعتمادات مالية، وعلى البرلمان أن يتحقق من ذلك ويصدر قانوناً سمي بالحساب الختامي للدولة.

وخلال عشرين سنة تغنت فرنسا بحقيقة تأصيل المبادئ المالية فيها وبانتهاجها النظام البرلماني؛ حيث الشعب هو مصدر السلطات، ولكن هل حافظت فرنسا على هذه التقاليد في القرن العشرين وفي القرن الواحد والعشرين، إن أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الدستوري تؤكد حقيقة مبدأ السنوية ومفهوم الميزانية العامة للدولة.

إن تهاون البرلمان وضعفه في مواجهة السلطة التنفيذية ينعكس بالضرورة والالزام على اختصاصاته المالية، فالتصويت على قانون الميزانية خلال فترة زمنية محدودة وبإجراءات قصيرة متسارعة وبامتيازات مقررة مسبقاً للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان أضاع معنى الميزانية ومغزى الرقابة المالية بل أضاع السلطة من يد البرلمان<sup>(١)</sup>.

## ثانياً - الخروج على مبدأ السنوية:

إن مبدأ السنوية استقر في الأنظمة الديمقراطية بحسبانه يمكن السلطة التشريعية من وضع المالية العامة للدولة تحت نظرها، لذلك نجد النص عليه في جميع الدساتير الحديثة تقريباً، ومع ذلك وعلى الرغم من هذا الاستقرار الدستوري لمبدأ السنوية أصبح من اللازم الخروج عليه، ولكن دون انتهاكه كلياً، وذلك من خلال النص في الدساتير على إمكانية الخروج عليه بقانون على أثر تطور وظائف الدولة واتساع نظامها لتشمل مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

لذلك فإن دراسة الاستثناءات على مبدأ السنوية تقتضي أولاً تحديد الأهمية الحديثة لهذا المبدأ.

(١) fran.cois lucaire., la constitution fran caise, Economica, 2 edition 1987 pp. 750 etss.

## أ - أهمية مبدأ سنوية الميزانية العامة:

استقر المبدأ الدستوري على إعداد الميزانية العامة للدولة لفترة مقبلة تقدر بسنة؛ أي أن تكون المدة الزمنية التي تغطي الميزانية العامة سنة واحدة، وأصبح في معظم دول العالم الحديثة ينص دستور الدولة على أن هذه الفترة هي سنة واحدة التزاماً بمبدأ سنوية الميزانية<sup>(١)</sup>.

وتعتبر فترة السنة ملائمة لإعداد الميزانية العامة للدولة لاعتبارات اقتصادية ومالية وسياسية؛ حيث لوحظ أن تقصيرها أو إطالتها قد يتعارض مع أحد هذه الاعتبارات، ومن أبرز المسوغات الحديثة لمبدأ سنوية الميزانية العامة ما يلي:

١ - إن فترة السنة تتلاءم مع تقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة؛ نظراً لأنها تغطي المواسم الفصلية الأربعة، فكثير من الإيرادات العامة تتحدد بطبيعة موسمية، كما هو الحال بالنسبة للإيرادات المتحصلة من النشاط الزراعي، والضرائب التي يتم تحصيلها على مدار السنة من الدخل ورأس المال، وكذلك الحال بالنسبة للنفقات العامة التي تختلف باختلاف فصول السنة؛ مما يجعل السنة وحدة متكاملة، ويؤدي إلى سهولة إجراء مقارنات الإيرادات وأوجه الإنفاق بين سنة وأخرى، ومن ثم يساعد الحكومة على رسم سياساتها المالية والاقتصادية و يهيئ لها إمكانية التخطيط للمستقبل.

٢ - إن فترة السنة تتلاءم مع إعداد الميزانية العامة؛ نظراً لأن عملية إعداد الميزانية ومناقشتها يتطلب جهداً ووقتاً قد يستغرق عدداً من الشهور، ليس من السهل أن تتكرر كل فترة قصيرة من الزمن، كما يصعب إطالة مدة الميزانية العامة لأكثر من سنة، نظراً لصعوبة وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة بسبب صعوبة التنبؤ بالتطورات الاقتصادية خلال فترة تزيد على سنة.

(١) Ltrotabas et cotteret, Droit budetaire et comptabilite, publique 5, ed, dalloz, 1994, p. 142

٣ - إن فترة السنة تتلاءم مع الميزانية العامة من الناحية السياسية؛ نظراً لما تحقّقه من ضمان الرقابة الدورية والفعالة للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، ولو طالّت مدة الميزانية العامة لضعفت رقابة البرلمان على الحكومة وتصرفاتها المالية، ولو قصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة وتعطل سير المصالح العامة.

وتختلف الدول فيما بينها في تحديد تاريخ بداية السنة المالية، فقد نص الدستور الكويتي في المادة ١٣٩ على أن السنة المالية تعين بقانون، وقد صدر بناء على ذلك قانون يحدد بداية السنة المالية من أول إبريل من كل عام لتنتهي في ٣١ مارس من العام الذي يليه<sup>(١)</sup>، كذلك نص الدستور المصري ١٩٧٦ في المادة ١١٥ فقرة ٣ على تحديد مدة الميزانية العامة بسنة، وترك للقانون مهمة تحديد بداية السنة المالية ونهايتها، وينص قانون الميزانية العامة في المادة ٢ التي تم الاستبدال بها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٠ على أن "تقدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر من كل عام"<sup>(٢)</sup> ثم أصبحت بعد ذلك بداية السنة المالية في أول يوليو من كل عام وتنتهي في ٣٠ يوليو.

#### ب - حسابات السنة المالية:

يثار التساؤل في حالة انتهاء السنة المالية دون تحصيل بعض الإيرادات العامة أو صرف جميع النفقات العامة المقررة في الميزانية، وعن مدى إمكانية قيد هذه الإيرادات والنفقات العامة ضمن حساب السنة المنتهية أو إضافتها لحساب السنة التالية التي يتحقق فيها التنفيذ الفعلي.

وتتبع في إغلاق السنة المالية لحساباتها عدة أسس<sup>(٣)</sup>، وهي على النحو

الآتي:

- (١) عدلت بداية السنة المالية ونهايتها بموجب القانونين رقمي ١٨ و ٢٧ لسنة ٢٠٠٠، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٨.
- (٢) انظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٢، الصادر في ٢٩/٥/١٩٨٠.
- (٣) سحر صلاح العماني، الوضع القانوني للحساب الختامي في دولة الكويت، رسالة ماجستير، ٢٠٠٧ - ص ١١٠ وما بعدها.

## ١ - الأساس النقدي (حساب الخزائنة أو حساب القطع):

بموجب هذا الأساس يدرج في الحساب الختامي الإيرادات المحصلة فعلاً حتى نهاية السنة المالية والمصروفات الفعلية التي صدرت بها مستندات الصرف من الجهات المختصة، وتم دفعها فعلاً من الاعتمادات المخصصة لها بالميزانية العامة خلال السنة المالية، أما ما لم ينفق من الاعتمادات خلال السنة المالية فإنه يلغى.

ووفقاً لهذا الأساس، فإن الحساب الختامي للدولة يعكس ما تم تحصيله من إيرادات وما تم صرفه من مصروفات خلال السنة المالية، بغض النظر عن هذه الإيرادات المحصلة أو المصروفات المسددة إذا ما كانت تخص السنة المالية الجارية أو تخص فترة زمنية أخرى سابقة أو لاحقة، فالعبرة هنا بوقت التحصيل أو الصرف، وليس بوقت الاستحقاق.

وأهم ما يميز هذا الأساس هو سهولة التطبيق، وسرعة استخراج النتائج، مع عدم الحاجة إلى إجراء تسويات محاسبية في نهاية السنة المالية، كما أنه لا يتطلب كفاءة محاسبية كبيرة من القائمين بالتنفيذ.

ولكن يعاب على هذا الأساس افتقاره للدقة في النتائج المستخرجة، وأنه لا يوفر جميع البيانات المالية اللازمة لأغراض الرقابة الفعالة والمتابعة، كما أنه يصعب من إجراء الدراسات المقارنة التي تبين نتائج السنوات المالية من خلاله، وذلك بسبب تداخل أنشطة السنوات المالية المختلفة، وتحميل السنة المالية أعباء تمت في سنوات سابقة، أو إضافة إيرادات تخص سنة مالية معينة إلى السنة المالية التي تم فيها التحصيل.

فالحساب الختامي المستخرج على هذا الأساس لا يعبر عن المركز المالي الحقيقي للوحدة الإدارية، ولا يظهر النتائج الحقيقية للأنشطة والأعمال، كما يشجع هذا الأساس إدارات الدولة على الإسراع في إنفاق الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية قبل انتهاء السنة المالية، حتى ولو لم يوجد مسوغ لصرف تلك الاعتمادات، فهو يساعد على الإسراف والتبذير في الإدارات الحكومية<sup>(١)</sup>.

j.-L PAin les techniques de pluri - annulite en france r ff p n 37 - 1992.

(١)

## ٢ - أساس الاستحقاق (حساب التسوية):

ويقصد بهذا الأساس: أن يتم إثبات الإيرادات المستحقة بالدفاتر بمجرد استحقاق هذا الإيراد وبصرف النظر عن تحصيلها إذا ما كان قد تم خلال السنة المالية بالكامل، أم لم يتم تحصيلها بالكامل، أو تم تحصيل قيمة أقل أو أكثر مما هو مستحق.

وكذا الحال بالنسبة للمصروفات، فإنه يتم تسجيلها بالدفاتر بمجرد استحقاقها، بصرف النظر عن واقعة السداد النقدي لها.

ومن ثم، فإن الحساب الختامي يتضمن الإيرادات التي تم تحصيلها والإيرادات المستحقة للدولة، وكذلك النفقات التي تم دفعها أو تلك التي تقرر دفعها ولم تدفع بعد، وكذلك النفقات المستحقة على الدولة للأفراد والجهات المختلفة.

ويتميز هذا الأساس بما يلي:

أ - يتفق هذا الأساس والأصول العلمية المحاسبية، حيث تحمل كل سنة بما لها من إيرادات وما عليها من مصروفات، مما يساعد في تطبيق مبدأ مقابلة الإيرادات بالمصروفات، ومن ثم الاعتماد عليه مؤشراً لإجراء مقارنات بين السنوات المالية المختلفة عند دراسة مشروع الميزانية للوحدة الإدارية أو للميزانية العامة للدولة.

ب - يتطلب تطبيق هذا الأساس أن تظل الدفاتر والحسابات مفتوحة لفترة طويلة بعد انتهاء السنة المالية - التي يتم فيها تحصيل الإيرادات وسداد المصروفات - لإجراء التسويات التي تخص السنة المالية، ومن ثم تأخير إظهار الحساب الختامي، لذلك فإن هذا الحساب وإن كان أكثر توافقاً للتأصيل العلمي - يؤثر من الناحية العملية سلباً على إعداد قانون الحساب الختامي للدولة.

### ٣ - الأساس النقدي المعدل:

يستند هذا الأساس على قاعدة الأساس النقدي بالنسبة للإيرادات والمصروفات، مضافاً إليه أساس الالتزام أو الاستحقاق بالنسبة للمصروفات؛ أي الارتباط بعقد النفقة.

ووفقاً لهذا الأساس يعتبر في حكم المصروف ويحمل على حسابات السنة المالية إحدى الفئتين التاليتين من النفقات:

أ - النفقات التي تقرر صرفها بموجب سندات صرف، وتعذر دفعها لأي سبب كان، شريطة أن يتم خصم هذه النفقات على بنود الاعتمادات المخصصة لها، ومن ثم إلى حساب الأمانات<sup>(١)</sup> (حسابات التسوية الدائنة، وذلك حتى ٣/٣١ من السنة المالية وفقاً للمادة الثالثة من القانون المالي الكويتي)<sup>(٢)</sup>.

ب - النفقات التي صدرت بها مستندات صرف من الجهات المختصة، وتم دفعها فعلاً من الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية خلال السنة المالية.

ومن ثم، فإن أي نفقة تحمل على حساب أي سنة مالية لا تدخل ضمن النفقات المشار إليها في الفئتين السابقتين، وتشكل مخالفة لهذا المبدأ.

وبناء عليه، فإن بقية النفقات المستحقة على الخزنة العامة خلال السنة المالية، والتي لا تدخل ضمن نطاق الفئتين المشار إليهما، تعمل الجهات المعنية على صرفها من الميزانية العامة اللاحقة، ووفقاً للأصول القانونية لذلك فقد تحمل حسابات سنة مالية ما بنفقات استحققت خلال سنة مالية ماضية، ما لم يتم الأمر بصرفها خلالها، وتصبح من ثم مشمولة بأحكام الفئتين المشار إليهما، خلال السنة المالية التالية.

(١) ويحدد عادة النظام المحاسبي الفترة الزمنية بعد انتهاء السنة المالية التي يمكن أن يتم خلالها هذا الدفع وتسوية الحسابات بصورة نهائية.

(٢) القانون المالي الكويتي هو القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨ بشأن الميزانيات العامة والحساب الختامي.

#### ٤ - أساس الالتزام:

ويقصد بهذا الأساس أن يتم تحميل الحساب الختامي للدولة لسنة مالية ما بالنفقات التي تم الارتباط بها خلال السنة، وذلك بصرف النظر عن تلك النفقات إذا ما كانت قد استحققت قانوناً أو دفعت فعلاً خلالها أم لا، ويسمى هذا الأساس أيضاً بأساس الارتباط تبعاً لذلك.

ويتميز هذا الأساس بالتالي:

أ - يسهل هذا الأساس مهمة الوزارات والمؤسسات العامة للدولة، ويساعدها على الاحتفاظ باعتمادات النفقات المرتبطة بها بالشكل الذي تعتبر فيه هذه الاعتمادات في نهاية السنة المالية بمنزلة نفقات منصرفه على حساب الميزانية مرفوعة إلى حساب الأمانات، ويتم دفع المبالغ المستحقة على الدولة من نتيجة تنفيذ ذلك الارتباط.

ب - يحول هذا الأساس دون إلغاء الاعتمادات المفتوحة في الميزانية في نهاية السنة المالية، وتمنح الوزارات نوعاً من المرونة في حفظ اعتماداتها والصرف منها في السنوات المالية التالية، دون الاضطرار للرجوع إلى وزارة المالية من أجل إعادة تخصيصها.

ولكن يؤخذ على هذا الأساس ما يلي:

أ - إنه يؤدي إلى تحميل السنة المالية بأعباء نفقات لم تستحق بعد قانونياً على الدولة.

ب - إنه يؤدي إلى ترك حسابات الأمانات التي تعلق عليها هذه الاعتمادات مفتوحة مدداً طويلة؛ مما يسهل من تضخم أرصدها<sup>(١)</sup>.

(١) انظر في تفصيل ذلك: سحر صلاح العماني، مرجع سابق، ص ١١٣.

## ٥ - الأساس المحاسبي المعتمد لإقفال حسابات السنة المالية طبقاً للقانون المالي الكويتي:

لاحظ المشرع الكويتي أن لكل من الأساس النقدي (القطع) وأساس الاستحقاق (التسوية) مزاياه وعيوبه، وأن العمل بأي منهما لن يعطي النتائج المرجوة، لذلك سارع المشرع الكويتي - شأنه في ذلك العديد من التشريعات المقارنة - إلى تبني نظام يجمع بين الأساسين، وهو الأساس المعدل، وقد يطلق عليه الأساس النقدي المعدل، أو أساس الاستحقاق المعدل أو الأساس المختلط وهو ما يعكسه نص المادة (٢٨) من القانون المالي الكويتي بقوله: "لا تعتبر من ضمن إيرادات السنة المالية أو مصروفاتها إلا المبالغ التي تم تحصيلها أو صرفها خلال السنة المالية"<sup>(١)</sup>.

ويعتبر في حكم المصروف ما يستحق من عمل أدبي فعلاً أو مهمات تم تسلمها خلال السنة المالية، ولو لم تستكمل إجراءات صرف هذه المستحقات قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب، وتتم تسوية هذه المبالغ وفقاً للشروط والأوضاع التي يحددها وزير المالية.

فيتضح من الفقرة الأولى من المادة (٢٨) أن الأساس المحاسبي الواجب اتباعه فيما يخص الإيرادات والمصروفات هو الأساس النقدي، إلا أنه في نهاية السنة المالية يستخدم الأساس النقدي المعدل فيما يخص المصروفات حيث يعتبر في حكم المصروف المبالغ المستحقة عن أعمال أنجزت أو خدمات أديت أو مهمات تم تسليمها، ولو لم تستكمل عملية صرف هذه المستحقات؛ أي تسليمها إلى مستحقيها لإبراء ذمة الجهة الحكومية قبل نهاية السنة المالية لأي سبب من الأسباب.

ويعتبر الحكم الوارد في الفقرة الثانية من المادة (٢٨) السابقة الإشارة إليها استثناء من القاعدة العامة الموضحة في نص المادة (٣٠) من القانون

(١) انظر في استخدام هذا المصطلح مضابط مجلس الأمة في شأن التصويت على الحساب الختامي للدولة.

ذاته، التي تقضي بأنه "يبتل العمل بكل اعتماد لم يصرف أو لم يتقرر صرفه خلال السنة المالية التي ربط للصرف فيها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادتين ٢٨ و ٢٩.

والحكم الوارد في المادة (٢٨) ينطبق على كل الجهات الحكومية وكذلك الجهات الملحقة، باعتبار أنه يسري في شأنها ما يسري في شأن الوزارات والإدارات الحكومية من أحكام تنفيذاً للمادة (٤٢) من القانون المالي الكويتي.

أما الجهات ذات الميزانيات المستقلة، فإنه يتم إقفال حساباتها في نهاية السنة المالية وفق أساس الاستحقاق، وذلك وفق ما أفصح عنه تعميم وزارة المالية رقم ٢ لسنة ٢٠٠٣ بشأن إقفال القيود المحاسبية وإعداد الحساب الختامي للمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة، فما دامت هذه الجهات تتمتع بنظم محاسبة خاصة، فهي تختلف أيضاً في الأساس المستخدم لإقفال حسابات السنة المالية فيها.

ولقد كانت من ضمن توجيهات اللجنة المالية في المؤتمر العربي الرابع للعلوم الإدارية اعتماد طريقة حساب القطع (الأساس النقدي) في إقفال حسابات الميزانية وذلك حرصاً على الدقة وعدم التداخل وإمكان الاستفادة من ذلك لانتهاء من إعداد وعرض الحساب الختامي للسنة المالية السابقة مع ميزانية السنة المالية التالية.

ومما لا شك فيه أن الميزانية العامة تمثل برنامج عمل الحكومة، وأداة لتنفيذ التنمية في الدولة، وأن الأساس المحاسبي الذي تعد وفقاً له الحسابات الختامية، غير دقيق في بيان الحالة المالية للحساب الختامي، ومن ثم فإنه لتحقيق الشفافية والدقة والمصادقية لا بد من اللجوء إلى أساس الاستحقاق بدلاً من الأساس النقدي، الذي يعكس حقيقة المركز المالي للدولة بصورة يستطيع معها مجلس الأمة أن يتأكد من تنفيذ السلطة التنفيذية لبرنامجها السنوي الذي أعلنته في مشروع قانون الميزانية العامة.

## ب - الاستثناءات على مبدأ السنوية:

على أثر تطور وظائف الدولة واتساع نظامها لتشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية كافة، استدعى الأمر الخروج على مبدأ سنوية الميزانية العامة بغرض تحقيق بعض أهداف الدولة، وهذه الاستثناءات قد تكون الأخذ بميزانية لمدة أقل من سنة، أو ميزانية لمدة تزيد على سنة، وقد نص الدستور الكويتي على جواز الاستثناء من مبدأ السنوية في المادة (١٤٢)، وقررت أنه "يجوز أن ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة واحدة إذا اقتضت ذلك طبيعة المصرف، على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها، أو توضع لها ميزانية استثنائية لأكثر من سنة مالية"، وسوف نتناول أهم هذه الاستثناءات فيما يلي:

### ١ - الاستثناءات لأقل من سنة:

من أمثلة هذا النوع من الاستثناءات:

#### ١-١ - نظام الميزانيات " الاثني عشرية ":

عندما لا تتمكن السلطة التشريعية من اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية، تقوم بتفويض الحكومة فتح اعتمادات شهرية مؤقتة لمواجهة نفقاتها الضرورية على حساب الميزانية العامة الجديدة حتى يتم اعتمادها وتسمى بالميزانيات " الاثني عشرية"، أو الاعتمادات المؤقتة، وهذا التفويض يصدر كذلك بقانون من البرلمان لتمكين الحكومة وبصفة مؤقتة من إشباع الحاجات العامة لحين صدور قانون الميزانية.

#### ١ - ٢ - الاعتمادات الإضافية أو المؤخرة:

عندما تواجه السلطة التنفيذية نقصاً في الاعتمادات المالية نظراً لما طرأ من ظروف جديدة غير متوقعة، الأمر الذي يتطلب أن تلجأ السلطة التنفيذية للبرلمان لأخذ موافقته على اعتمادات إضافية بهدف مواجهة هذه الظروف، وتتعلق هذه الاعتمادات بالمدة الباقية من السنة المالية، ولهذا تعتبر استثناء من مبدأ سنوية الميزانية.

## ٢ - الاستثناءات لأكثر من سنة:

ومن أمثلة هذا النوع من الاستثناءات:

### ٢ - ١ - ميزانية الدورة الاقتصادية:

تمر الدولة الرأسمالية بتقلبات اقتصادية تتمثل في فترات رخاء وفترات كساد، يطلق على هاتين الفترتين المتعاقبتين الدورة الاقتصادية، وقد اقترح بعض الاقتصاديين إعداد ميزانية عامة لفترة تستمر خلال الدورة الاقتصادية بالكامل، وتتراوح عادة بين (٧- ١٠) سنوات؛ بحيث تقوم الدولة بالتدخل من خلالها في معالجة الآثار الاقتصادية الضارة للدورة الاقتصادية<sup>(١)</sup>، والإسراع نحو الدخول إلى حالة التوازن، وذلك عن طريق العمل على زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة وتكوين احتياطي يوضع في صندوق خاص، وذلك في فترة الرخاء، بينما تقوم الدولة في أوقات الكساد بالتدخل من خلال الميزانية العامة للعمل على زيادة النفقات العامة بنوعيتها الاستثمارية والاستهلاكية لتنشيط الطلب الفعلي إلى الحد الذي يسمح بالوصول إلى مرحلة التشغيل الكامل، ويمكن للدولة أن تستعين في ذلك بما تم ادخاره في أثناء فترة الرخاء الذي تم وضعه في صندوق خاص، بالإضافة إلى ذلك يمكن للدولة أن تلجأ إلى القروض العامة أو الإصدار النقدي الجديد، كما أوضح كينز في نظريته.

وقد عرفت بعض الدول مثل بلجيكا وفرنسا وسويسرا ميزانية الدورة الاقتصادية، وذلك في أعقاب الأزمة الكبرى لسنة ١٩٢٩ ووافق البرلمان السويدي على نظام الميزانية الدورية لمدة خمس سنوات، وذلك في عام ١٩٣٧ على الرغم من ذلك كان تطبيق هذا النوع من الميزانيات محدوداً للغاية؛ نظراً لأنه بالنسبة لباقي الدول لم تعرف تقلبات عنيفة كما حصل خلال الثلاثينيات، فضلاً عن اتجاه أغلب الدول لاتخاذ الإجراءات الكفيلة لعلاج أي آثار اقتصادية

Michel bouvier, op. cit, p. 273

(١)

بهدف الدخول إلى مستوى التشغيل الكامل دون حاجة للجوء إلى ميزانية الدورة الاقتصادية<sup>(١)</sup>.

## ٢ - ٢ - ميزانية البرامج الاقتصادية والاجتماعية:

عرفت العديد من الدول ميزانية البرامج على أثر تزايد تدخل الدول في الحياة الاقتصادية، وقيامها بالعديد من المشروعات الاقتصادية التي تستغرق فترة زمنية أطول من سنة، ومن ثم ربط التنفيذ وتحقيق هذه البرامج بالاعتمادات المقررة في الميزانية كل سنة، وعلى ذلك قد يترتب تأخير تنفيذ هذه المشروعات؛ الأمر الذي دعا حكومات الدول إلى الخروج على مبدأ السنوية، وتتبع الحكومات عادة إحدى طريقتين لمواجهة مشكلات تمويل المشروعات التي يستغرق تنفيذها سنوات عديدة: طريقة الاعتماد بالارتباط، وطريقة القانون ببرنامج.

## ٢ - ٢ - أ - طريقة الاعتماد بالارتباط:

وفقا لهذه الطريقة يتم قيد جميع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في السنة الأولى للخطة، مما يعني الارتباط بنفقات البرنامج، على أن يقيد في كل ميزانية سنوية المبلغ اللازم لتغطية نفقة الجزء المنفذ من البرنامج خلال هذه السنة، وعند مصادقة السلطة التشريعية على الميزانية تعتبر هذه المصادقة بمنزلة موافقة ضمنية على الارتباط بكامل المشروع، ولا ينشأ عن هذا الارتباط التزام بالدفع إلا ضمن اعتمادات الجزء السنوي المخصص في السنة الواحدة، وبعبارة أخرى تعتبر هذه المصادقة على الميزانية بمنزلة إجازة للحكومة لتنفيذ المشروع تنفيذاً فعلياً ومالياً بالنسبة للجزء المقدر تكاليفه في السنة الواحدة، وفي الوقت نفسه يعتبر إجازة قانونية للحكومة يخولها الارتباط بتنفيذ المشروع وفقاً لمراحل السنوية التالية دون أن تتحمل الارتباط بتنفيذ المشروع وفقاً

(١) Sur tous ces points, ABARILARI, et Bouvier, la nouvelle goavernance financiere del Etat L. G. D. J, 2004, (cooll, systemes).

لمرحلته السنوية التالية، دون أن تتحمل الميزانية أعباء مالية إلا بالقدر الخاص بالاعتمادات المقررة في كل سنة من سنوات الميزانية.

## ٢ - ٢ - ب - طريقة القانون ببرنامج:

وفقاً لهذه الطريقة تقدم الحكومة مشروع قانون خاصاً ومستقلاً عن قانون الميزانية العامة، يحدد فيه بصفة عامة نفقات بعض المشروعات التي تتطلب زمناً أكبر من السنة، مبينة المراحل الزمنية لتنفيذها، والاعتمادات المقترح تخصيصها مقابل هذه المراحل، والتي تقاس كل مرحلة فيها بسنة واحدة، وعند مصادقة السلطة التشريعية على القانون، وفي كل سنة يدرج الجزء المخصص للإنفاق فيها في ميزانية الدولة على تلك السنة، ويخلص من هذا أن تنفيذ المشروع يقسم على مراحل سنوية، ويخصص لكل منها اعتماد مالي تم قيده في الميزانية العامة لكل سنة من هذه السنوات<sup>(١)</sup>.

وإذا كانت تلك هي الاستثناءات على مبدأ السنوية فإنها لا تكون إلا بقانون، ويؤخذ بالحسبان أن الوسيلة الأساسية للميزانية العامة تكمن في خدمة الرقابة المالية للشعب كمصدر للسلطات من خلال السلطة التشريعية.

وإذا كان بحسب الأصل في النظام البرلماني وجوب إعطاء حق المبادرة في الشؤون المالية للسلطين التشريعية والتنفيذية على السواء فإنه يعترف بذلك لأعضاء المجالس النيابية بحقهم في اقتراح القوانين كحق الحكومات في تقديم المشروعات المتعلقة بقوانين الميزانية العامة، فإن النظرة العملية للموضوع تكشف لنا عدم دقة فكرة المساواة بين السلطين التشريعية والتنفيذية بالنسبة لحق المبادرة في الشؤون المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالميزانية العامة للدولة، فالميزانية العامة - وإن أخذت شكل القانون - فهي لا تعدو أن تكون في حقيقتها عملاً إدارياً، تعبر من خلاله الدولة عن الخطة الاجتماعية و الاقتصادية والإنمائية المزمع تنفيذها خلال السنة المالية،

(١) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٥.

فالحكومة تعتبر أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازمة لسير المصالح العمومية التي تشرف عليها، وعلى تقدير الحصيلة المنتظرة للإيرادات العامة لديها، ولكونها تملك السبل الفنية والتقنية الكفيلة بتحقيق هذه المهمة<sup>(١)</sup>.

فلا مندوحة من القول: إن هذا العمل وما به من تعقيد لا يستطيع كثير من نواب الشعب الإحاطة به وفهمه على حقيقته، فهو يتطلب دراسة فنية دقيقة حتى يتسنى تقدير حجم الخدمات العامة التي يراد أدائها في هذه الفترة، ثم تقدير حجم النفقات العامة التي تلزم لأداء هذه الخدمات، ولأن الصرف على هذه الخدمات يقتضي تغطية النفقات بإيرادات عامة، فإن السلطة التنفيذية عليها تقدير حجم الإيرادات المقابلة لتلك النفقات، ولا شك أن الحكومة وهي المسؤولة عن تحقيق ما ترسمه من السياسة العامة للدولة تكون أقدر من غيرها على تنفيذ ذلك، في حين أن منح السلطة التشريعية أمر اقتراح قانون الميزانية، سوف يفقدها روح التجانس التي يجب أن تسود جوانبها كافة، هذا بالإضافة إلى أن المجالس النيابية تسعى في الغالب الأعم من الحالات إلى إرضاء الناخبين بدلاً من حرصها على تحقيق الجدوى الاقتصادية والإنمائية للطرح الذي تتبناه، من أجل ذلك استقرت الدساتير الحديثة على ترك أمر تحضير الميزانية العامة وإعدادها للسلطة التنفيذية مع عدم إغفال حق البرلمان في مناقشة مشروع الميزانية العامة للدولة وإقراره.

---

L. PHILIPet celine viessant,Dans les documents documents,detudes,n501, (١)  
edition 2007,

## المبحث الثاني الطبيعة القانونية للميزانية

إذا كان مبدأ سنوية الميزانية العامة على الشكل الذي رأيناه في تطوره التاريخي يرتبط وجوداً وهدماً بفكرة الميزانية العامة نفسها فإن السؤال الذي لا بد من الإجابة عنه هنا يتحدد ببيان الطبيعة القانونية لقانون الميزانية العامة.

ولاشك في أن لبيان الطبيعة القانونية لقانون الميزانية العامة أهمية كبرى في تحديد الكثير من المفاهيم القانونية المرتبطة بالميزانية العامة وبمجموعة نظام القانون بل بمبدأ المشروعية في حد ذاته أيضاً.

إن بيان الطبيعة القانونية لقانون الميزانية سوف يكشف لنا مدى تأثير قانون الميزانية بالدستور ومدى تأثير وتأثير قانون الميزانية على القوانين الأخرى في الدولة، بل مدى تأثير وتأثير قانون الميزانية العامة على القرارات الإدارية.

إن القاضي الدستوري والقاضي الإداري ينظران لقانون الميزانية نظرة خاصة بحسبانه من القوانين المؤقتة التي تؤثر وتتأثر بالقوانين الأخرى وبالقرارات الإدارية وفي أكثر من مناسبة كان للقضاء الدستوري في الكويت وفي القانون المقارن رأي في الطبيعة القانونية لقانون الميزانية، وفي أكثر من مناسبة كذلك أكد القاضي الإداري أن قانون الميزانية العامة لا يصلح أساساً لمبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية.

وهكذا نرى أن تحديد الطبيعة القانونية لقانون الميزانية قد أصبحت من المسائل التي لا بد من حسمها في معرض دراسة مبدأ سنوية الميزانية العامة باعتبار ارتباط هذا المبدأ بمسألة جوهرية هي بيان الطبيعة القانونية للميزانية العامة.

إن مبدأ سنوية الميزانية العامة يتحكم بطبيعة الميزانية وتتحكم الميزانية العامة به على نحو لا يقبل التجزئة، فالميزانيات سنوية حتماً، ومبدأ السنوية لا يوجد ولا يفهم إلا من خلال الطبيعة القانونية للميزانية، بل إن الطبيعة القانونية

لقانون الميزانية سوف تبين لنا - على نحو ما سوف نراه في هذه الدراسة - القواعد الخاصة بنفاذ مبدأ السنوية وإعماله<sup>(١)</sup>.

إن المحتوى القانوني للميزانيات العامة لا يمكن معرفته إلا بعد بيان مفهوم قانون الميزانية العامة، هذا المفهوم الذي أصبح له نكهة جديدة ووظيفة متغيرة يتطلبها التطور المتسارع للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

## أولاً - مفهوم قانون الميزانية العامة:

إن مفهوم قانون الميزانية العامة يتحدد بتعريف الميزانية وبيان تأصيلها النظري.

### أ - تعريف الميزانية العامة:

نجد هنا الانطلاقة الفقهية التقليدية لتحديد عناصر تعريف القانون، فمن ناحية نجد الإطار الشكلي محددًا أساسياً للقانون بمعناه الضيق ومن ناحية ثانية نجد تمييز قانون الميزانية بمحتواه الموضوعي المختلف عن بقية القوانين.

### ١ - التعريف الشكلي أو الهيكلي:

إن العناصر الشكلية للقانون كما وضعها الفقيه الفرنسي كاري دومالبيرج نجدها في قانون الميزانية العامة، فالميزانية العامة هي العمل القانوني الذي يصوت عليه البرلمان وفقاً للإجراءات وبالكيفية التي يحددها الدستور لصدور القوانين؛ فقانون الميزانية يولد على شكل مشروع بقانون يقدم إلى مجلس الأمة الذي يناقشه ويصوت عليه باعتباره قانوناً من حيث الإجراءات والشكل، ويصدر وينشر على هذا الأساس<sup>(٢)</sup>.

p.m.gaudemet, op.cit, p. 249.

(١)

R.carre de malberg, contribution ala, theorie generale de l etat, tome 1, centre national de la recherché scientifique, librari de la societe du recueil sirey, paris, 1920, pp. 56-57, 210 - 211, 285 et s.

(٢)

وفي حكم له قرر المجلس الدستوري الفرنسي (١٩ يوليو ١٩٨٣) وأكد ذلك في قراره الصادر بتاريخ ٢٠ نوفمبر ١٩٩١ بالاستناد إلى العنصر الشكلي اعتبار قوانين البرامج المالية جزءاً من قانون الميزانية العامة، ووفقاً لنص المادة (١٤٠) من الدستور يحدد قانون الميزانية العامة حجم الإيرادات العامة والمصروفات العامة السنوية<sup>(١)</sup>.

كما ذهبت المحكمة الدستورية في دولة الكويت في قرار تفسيري لها إلى أن قانون الميزانية العامة هو قانون من حيث الشكل؛ لأنه يصدر ويخضع للإجراءات اللازمة لإصدار القوانين في الدستور<sup>(٢)</sup>.

وإذا كان قانون الميزانية العامة يصدر سنوياً متضمناً أربع مواد أو خمساً بحد أقصى مع جداول لبيان توزيع الإيرادات العامة على أبوابها والنفقات العامة على أبوابها، فذلك لأن لقانون الميزانية وظيفة خاصة وموضوعاً محدداً، وعلى هذا النحو فإن التعريف الموضوعي لقانون الميزانية هو الذي يبين ماهية هذا القانون بشكل أفضل<sup>(٣)</sup>.

## ٢ - التعريف الموضوعي:

لقد استخدم المجلس الدستوري الفرنسي العنصر الموضوعي لتعريف الميزانية العامة، وذلك في مناسبات متعددة، كما أن المحكمة الدستورية الكويتية بينت محتويات قانون الميزانية العامة بشكل دقيق.

ففي قراره الصادر بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٧٩ أكد المجلس الدستوري أن التشريع المالي الذي لا يمتثل لما يتطلبه الدستور والأمر الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩ من موضوعات مخصصة للميزانية العامة لا يعتبر من قوانين الميزانية

(١) c.c. 20 novembre, 1991 كذلك c.c.19 juelle 1983

(٢) قرار المحكمة الدستورية رقم ٢٠٠١/٩، الكويت اليوم، العدد ٥٥١ السنة ٤٨، ٢٠٠٢/٢/٣.

(٣) انظر على سبيل المثال قانون الميزانية العامة لدولة الكويت للسنة المالية ٢٠٠٦ /

٢٠٠٧ رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٦.

العامة، وعلى هذا الأساس فإن موضوع قانون الميزانية هو المعيار في التعريف<sup>(١)</sup>.

فقانون الميزانية، كما يذهب القاضي الدستوري الفرنسي، يحتوي على الموضوعات التي يتضمنها القانون الأساسي الصادر في أغسطس ٢٠٠٣<sup>(٢)</sup>.

وفي السياق نفسه في قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر ١٩٨٦ بمناسبة قانون الميزانية العامة لسنة ١٩٨٧، أكد المجلس الدستوري المعيار الموضوعي، فعندما قرر البرلمان الفرنسي تعويض المدرسين في المؤسسات الخاصة وإدخالهم ضمن التعويضات المقررة للوظائف العمومية للمدرسين فإن هذا القانون لا يمكن اعتباره قانون الميزانية العامة؛ ذلك أن موضوعه من الموضوعات التي لا تدخل في الميزانيات العامة<sup>(٣)</sup>.

وذهبت المحكمة الدستورية الكويتية في قرارها التفسيري رقم (٩/٢٠٠١) إلى أن قانون الميزانية العامة لا يمكن أن يشتمل على موضوعات من شأنها إنشاء ضريبة جديدة أو تعديل قانون اشترط الدستور صدور قانون خاص فيه؛ بمعنى أن قانون الميزانية لا يستطيع تعديل أي قانون موضوعي<sup>(٤)</sup>.

## ب - التأصيل النظري لقانون الميزانية:

السؤال الذي يطرح نفسه هو هل قانون الميزانية يعتبر قانوناً شأنه شأن القوانين الأخرى، بدون شك إن الميزانية العامة تصدر عن مجلس الأمة بالطريقة والكيفية والقالب الذي تصدر به القوانين الأخرى، ولكن إذا كانت الميزانية العامة

(١) C.C.24 et 30 dec, 1979, vote du budget, sirey كذلك c.c.29decembre 2003

لقد صدر القانون الأساسي الجديد في أغسطس ٢٠٠١ وحل محل الأمر الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩، انظر دراسة شاملة في هذا القانون الأساسي الجديد.

(٢) C.C. 29 dec, 1987, vote du budget, sirey

(٣) c.c.29 decembre 1986

(٤) الكويت اليوم، العدد ٥٥١ بتاريخ ٢/٣/٢٠٠٢.

Documents detudes, n 5-01 edition 2007.

قانوناً من حيث الشكل فهل هي كذلك من حيث الموضوع والمحتوى؟ وهل هي كذلك في الآثار القانونية؟.

هذه الاستفهامات طرحت في مستهل هذا القرن بواسطة المفكر الفرنسي أو العكس، فالفقه في عمومه يجيب بالنفي عن الأسئلة التي سبق طرحها، كذلك فإن القضاء الإداري لا يعتبر محتويات الميزانية العامة ضمن قواعد المشروعية أو مصادرها، ومن ثم فإنها لا تصلح أساساً لحسم المنازعات في القضاء الإداري<sup>(١)</sup>.

إن قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر ١٩٨٦ يخرج بعنصر جديد ذي أهمية عظمى.

#### ١ - رأي الفقه:

إذا كان القانون يعرف من حيث الموضوع بأنه مجموعة القواعد العامة المجردة المقرونة بجزء فإنه لاشيء من ذلك في الميزانية العامة التي تحتوي على مجموعة الإيرادات المقدر تحصيلها خلال فترة سنوية قادمة ومجموعة المصروفات المقدر إنفاقها خلال المدة نفسها، وعلى هذا النحو فإن الميزانية العامة قرارات للإدارة على حد تعبيرها أو العكس<sup>(٢)</sup>، وفي حقيقة الأمر إن الفقه يميز اليوم بين القدرة الخالقة لقواعد قانونية عامة مجردة دائمة وبين القدرة المالية التي تترجم ببساطة بواسطة القرارات الشرطية التي تضع الإيرادات والنفقات موضوع التنفيذ؛ أي أنه بمعنى آخر إذا كان قانون الميزانية العامة شأنه شأن بقية القوانين بالنسبة لجهة إصداره فإنه ليس كالقوانين الأخرى حتى بالنسبة للإجراءات التي يمر بها حتى يصدر.

ووفقاً لتعريف مفوض الدولة مايير فإن قانون الميزانية العامة ليس قانوناً كبقية القوانين، فهو لا يهم إلا في العلاقة بين الحكومة والمجلس التشريعي ولا

(١) M. durerger, finances publiques p. a. f. 1999

(٢) EALLiX, traite, elementaire de science des finances et dela legislation financiere ed. Roujeau 1931.

ينتج آثار مباشرة إلا في مواجهة موظفي الدولة المسؤولين عن تنفيذه، وفي المقابل فإن قانون الميزانية العامة بالنسبة للمتعاملين مع الإدارة (الجمهور) ليس مصدرًا للحقوق أو الالتزامات، فالالتزامات المالية - على سبيل المثال - تجد أساسها في القانون الضريبي، وبالنسبة للضرائب يعتبر قانون الميزانية بالنسبة له مجرد الإذن لتحصيلها من قبل الدولة للسنة القادمة<sup>(١)</sup>.

وعلى هذا النهج فإن القضاء الإداري لا يرى محتويات الميزانية العامة مصدرًا لمبدأ المشروعية يستطيع بمقتضاه استخدامه في قضاء الإلغاء.

## ٢ - موقف القضاء:

حتى تاريخ صدور قرار المجلس الدستوري في ٢٩ ديسمبر ١٩٨٦ بمناسبة قانون الميزانية العامة للسنة المالية ١٩٨٧ الذي ألغى الوظائف المخصصة للأشخاص الموضوعين تحت تصرف المؤسسات المعاونة للتعليم العام، فحتى هذا التاريخ كانت الأحكام القضائية غير واضحة بشكل جلي في شأن تحديد وبيان طبيعة قانون الميزانية العامة، وبمقتضى هذا الحكم ذهب القاضي الدستوري إلى القول: "إن قانون الميزانية العامة ليس سوى ترجمة مالية للقوانين الأخرى، فهو يحتوي على إعطاء السلطات العامة، التشريعية والتنفيذية، الأساليب المالية الضرورية لتنفيذ الخيارات والخطط السياسية التي وضعها البرلمان بواسطة القوانين العادية، وبعد ذلك بواسطة الحكومة التي تصدر اللوائح والقرارات الفردية اللازمة لوضعها موضوع التنفيذ" فقانون الميزانية العامة وفقاً للدستور الفرنسي والقانون الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩ يعتبر قانوناً تنفيذياً ذا طبيعة محدودة جداً<sup>(٢)</sup>.

فقانون الميزانية العامة وظيفته إجازة النفقات العامة الضرورية لسير المرافق العامة وإجبار الحكومة على تحصيل الإيرادات التي وافق عليها البرلمان.

(١) c.c., 28 mars, 1924 rec. كذلك القرار الدستوري الصادر في ٢٩ ديسمبر ٢٠٠٣.

C.C, op. cit.

(٢)

وفيما يختص بالنفقات العامة، إذا كان من المؤكد أن الحكومة غير ملزمة بإتفاق جميع الاعتمادات التي وافق عليها البرلمان فإن ذلك لا يعني أبداً أن الإتفاق من الاعتمادات متروك للسلطة التقديرية سواء للبرلمان أو الحكومة.

وعلى ذلك، فإن قانون الميزانية العامة لا يمنع الحكومة فقط وإنما حتى المشرع في إنكار القوانين واللوائح السابقة على صدوره، التي تحتاج إلى الأموال لتنفيذها، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للدين العام الذي أوجدته القوانين والقرارات الخاصة به<sup>(١)</sup>.

ويجمع الفقه على أنه على الرغم من عدم وجود النصوص فإن البرلمان ملتزم التصويت على الاعتمادات اللازمة لسداد أقساط الدين العام وفوائده وكذلك الديون المستحقة على الدولة، والدين قد يكون موجوداً قبل صدور قانون الميزانية، وهنا يكون المشرع ملتزماً بإصدار قانون الميزانية متضمناً الاعتمادات اللازمة لسداد أقساط الدين وفوائده، وقد يكون الدين مستقبلياً ينشأ بعد صدور قانون الميزانية كالإحالة على التقاعد للموظف العام<sup>(٢)</sup>.

وقضى مجلس الدولة بأن للقانون وللقرارات الإدارية المتخذة تنفيذاً لها يمكن إلغاء الوظائف، ومن ثم فإن إلغاء الاعتمادات المالية في الميزانية العامة لوظيفة ما لا يمكن الاعتداد بها وسيلة قانونية لإلغاء الوظائف (مجلس الدولة السيد لوتا)<sup>(٣)</sup>.

كذلك فإن الموضوعات المالية البحتة المنصوص عليها في قانون الميزانية لا تصلح أن تنشئ حقوقاً (مجلس الدولة جورون وآخرين)<sup>(٤)</sup>، كذلك فإن الموظف لا يستطيع أن يتمسك بوجود الاعتماد المالي لوظيفته، ومن ثم التحجج بعدم إمكانية فصله (مجلس الدولة فالنت فلاندري)، كما أن مخالفة نشاط ما

p, lalumiere, paris,A.colin,edition1976, pp.13 etss

(١)

l. trotabas et J.M cotteret, 0p.cit

(٢)

C.E 26 november, 1954.

(٣)

C.E,28 mars1924

(٤)

للقوانين القائمة لا يمكن إجازته بحجة وجود اعتماد مالي لهذا النشاط في قانون الميزانية العامة (مجلس الدولة ١٣ نوفمبر ١٩٥٧)<sup>(١)</sup>.

إن المجلس الدستوري قد استقر على التمييز بين السلطة التشريعية للبرلمان في مجال القانون والسلطة التشريعية للبرلمان في مجال قانون الميزانية العامة، واعتبر عدم دستورية اعتداء أي من هاتين السلطتين على السلطة الأخرى (قرار المجلس الدستوري منها القرار الصادر ٢١ ديسمبر ١٩٦٦، ٢٧ يوليو ١٩٧٨)<sup>(٢)</sup>.

وقد قضى المجلس الدستوري بأنه إذا صدر قانون دون أن تكون هناك اعتمادات سابقة ليقرر أمراً يحتاج إلى اعتمادات فإنه يرجع الأمر للمشرع في كل سنة مالية ليقرر في قانون الميزانية حجم الاعتمادات اللازمة لتنفيذ المشروع.

وسواء تعلق الأمر بالإيرادات العامة أو بالنفقات العامة فإن مجلس الدولة يرفض اعتبار مخالفة محتويات الميزانية عامة انتهاكاً للقانون، ففي قرار مجلس الدولة بمشروعية القرار الإداري الصادر للموظفين بمنحهم تعويضاً أقل من الاعتمادات المرصودة لهم بالميزانية<sup>(٣)</sup>.

كذلك لا يستطيع الموظف العام أن يعول على وجود الوظيفة في الميزانية العامة، ومن ثم تقرير عدم جواز فصله منها ولو كان هو الشاغل الوحيد لها، وفي المقابل فإن الإلغاء لا يمكن أن ينتج بسبب تقليص الاعتمادات المرصودة لهذه الوظيفة (مجلس الدولة، ٢٦ نوفمبر، ١٩٣٤ لوتا) وفي المعنى نفسه فإن النشاط المخالف لقانون عادي لا يمكن اعتبار مشروعيته بحجة تخصيص اعتماد له في الميزانية العامة (مجلس الدولة - غرفة نقابة تجارة أسلحة الصيد)<sup>(٤)</sup>.

CE, 26 julle, 1946 (١)

C.C,27juillet, 1978, rec. sirey (٢)

C.E, 28mars, 1924 (٣)

C.E, 13 November, 1953 (٤)

وبمناسبة الإيرادات العامة فإن مجلس الدولة قرر أن القرار الوزاري الذي اتخذته وزير الزراعة لتنفيذ الضريبة الزراعية لا يهرب من الخضوع للرقابة القضائية بسبب نص قانون الميزانية على حجم الإيرادات العامة المتوقعة من هذه الضريبة.

## ثانياً - المفهوم الجديد لقانون الميزانية العامة:

إن مفهوم "قانون الميزانية العامة" - كمصطلح في القانون العام - لم يعد تقليدياً كما كان في السابق، فقد أخذ معنى واسعاً مع صدور قرار المجلس الدستوري بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٧٩<sup>(١)</sup>.

فقانون الميزانية العامة يتوقع ويجيز لكل سنة مالية مجموع الإيرادات والنفقات العامة للدولة، وهذا القانون هو رمز السلطة المالية، وهو لكل السنة القرار الأساسي للحياة العامة في الدولة.

### أ - المفهوم القانوني:

إن قانون الميزانية يتميز أولاً بمحتواه القانوني، فهو قرار توقعي لما سوف تكون عليه الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة، وخلال سنة مالية واحدة فقط، وهو أيضاً وفوق كل شيء قرار بالإجازة لتحصيل تلك الإيرادات وصرف تلك النفقات<sup>(٢)</sup> وقانون الميزانية هو إجازة ولا سيما فيما يتعلق بالإنفاق العام، فهذا القانون لا يجبر الحكومة على صرف كل الاعتمادات التي توقعتها، ولكن على النقيض من ذلك بالنسبة للإيرادات العامة فالإدارة ليست مجازاة فقط في تحصيل الإيرادات بل هي ملزمة في ذلك، في القانون المالي الأمريكي نتساءل هل قانون الميزانية العامة غير ملزم للدولة فيما يتعلق بالنفقات العامة، ومن ثم واجب الحكومة تنفيذه؟

C.C 24 et 30 dec, 1979, rec,sirey

(١)

J.CAthelineau, finances appliqués, politique budgetaire et droit financier  
L.G.D.J 1999

(٢)

وفي حكم لها قررت المحكمة العليا الأمريكية بتاريخ ١٨ فبراير ١٩٧٥ أن قرار الرئيس الأمريكي نيكسون بعدم استعمال الاعتمادات التي رصدها البرلمان لمحاربة التلوث في المياه وصفت المحكمة العليا هذا القرار بأنه غير مشروع ومخالف لقانون الميزانية<sup>(١)</sup>.

كذلك يتميز قانون الميزانية بشكله، فهو ينقسم إلى قسمين، فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي - في قراره الصادر في ٢ ديسمبر ١٩٧٩ أن الجزء الأول من الميزانية يجب أن يخصص للإيرادات العامة المتوقعة، ويحدد هذا الجزء الظروف العامة للتوازن المالي قبل الانتقال إلى الفحص والتصويت على النفقات العامة التي تشكل الجزء أو القسم الثاني للميزانية؛ فمن خلال فحص الجزء الأول من الميزانية العامة يمكن تحديد السقف العام للإنفاق، وما يمكن تحقيقه من أهداف سياسية خلال السنة المالية<sup>(٢)</sup>.

#### ب - المفهوم السياسي:

بالنسبة للحكومة يعتبر قانون الميزانية ترجمة وتأكيداً لبرنامج العمل الحكومي، وقد عبر الرئيس الأمريكي ريغان في فبراير ١٩٨١ بأن قانون الميزانية العامة يترجم المفهوم الجيد لدور الدولة في الحياة الأمريكية، وبالنسبة للحكومة عموماً فإن قانون الميزانية هو القرار السياسي العادي والعلني<sup>(٣)</sup>.

أما بالنسبة للبرلمان، فإن قانون الميزانية العامة هو الموعد السياسي، وفي كل سنة يمثل هذا القانون العودة إلى تاريخ نشأة المؤسسات البرلمانية التي ولدت بفعل الرقابة وفضلها والتصويت على الإيرادات العامة والنفقات العامة للدولة، وهذا التاريخ ضاع مع مرور الوقت ولم تعد تتذكره الأجيال، ولكن على الرغم من ذلك فإن قانون الميزانية العامة هو الفرصة الكبرى للمواجهة السياسية والأداة الأساسية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة،

Michel paul, op.cite, pp. zo etss (١)

P. Amselek, le budget del, Etat sous la ve republique, L.G.D.J,1967 (٢)

michel paul, op. cit, pp. 130 et ss. (٣)

ففي إنكلترا بلد نشأة قانون الميزانية العامة تستغرق المعارضة ثلاثة أضعاف الزمن الذي تستخدمه الأغلبية والحكومة في أثناء مناقشة قانون الميزانية.

وبالنسبة للرأي العام فإن قانون الميزانية يعبر عن إجازة الشعب للإيرادات العامة والإنفاق، ويؤكد الشعور بالضرائب التي يدفعها المواطن والتي أصبح ينساها لفرط الالتزامات المالية العامة عليه.

إن إلغاء قانون الميزانية العامة للسنة المالية ١٩٨٠ في فرنسا أوجد موقفاً استثنائياً لا يعرفه الدستور الفرنسي ولا القانون الصادر في ٢ يناير ١٩٥٩، ولم توضع الحلول اللازمة له بشكل واضح، فكيف تستمر الحياة في الدولة؟ لقد دعي البرلمان في دور انعقاد غير عادي في الأسبوع الأخير من السنة المالية ١٩٧٩، وكان البرلمان مجبراً على التصويت الفوري على مشروع قانون يجيز تحصيل الإيرادات العامة<sup>(١)</sup>.

إن هذا القانون الاستثنائي الذي عرض على المجلس الدستوري لفحص دستوريته قد قاد إلى توسيع مفهوم قانون الميزانية العامة لا شك في أن هذا القانون ليس قانون الميزانية العامة للدولة، كما قرر بذلك المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٧٩، ولكن هذا القانون - وعلى حد تعبير القاضي الدستوري - "يحتوي على العناصر المرتبطة والتمهيدية الأولية والمؤقتة لقانون الميزانية العامة للسنة المالية ١٩٨٠"؛ أي أن هذا القانون جزء من قانون الميزانية العامة للدولة عند صدوره، وهو مؤقت بصدور قانون الميزانية العامة للدولة ويضيف المجلس الدستوري الفرنسي أن قانون الميزانية العامة عند صدوره سوف يشمل بالضرورة<sup>(٢)</sup>.

وقد كان اللجوء إلى هذا القانون المؤقت مسألة في غاية الأهمية لتحصيل الإيرادات العامة وإشباع الحاجات العامة من خلال الاتفاق العام، كما كان احتراماً أكيداً لمبدأ سنوية الميزانية العامة بحسبان انتهاء الإجازة البرلمانية للحكومة بالتحصيل والإنفاق مع نهاية السنة المالية ودخول السنة المالية الجديدة التي تستوجب صدور إذن جديد وإجازة جديدة.

M. paul, op.cit,pp.226 et ss.

(١)

C.C. op. cit.

(٢)

## خاتمة

إن مبدأ سنوية الميزانية العامة لا يزال، المبدأ الراسخ في علم القانون المالي، وعلى الرغم من التطورات الحديثة التي استلزمت الخروج عليه فإن الإيمان بالدفاع عنه ينبع من الإيمان برقابة البرلمان على مالية الدولة، وتأسيس الرقابة يستدعي التشدد في المحافظة على مبدأ سنوية الميزانية.

وفي هذه الدراسة استبان لنا كيف كافحت الشعوب من أجل الحصول على حقها في رقابة مالية الدولة من خلال مبدأ سنوية الميزانية العامة، فالرقابة المسبقة على الإيرادات والنفقات تتحقق بالموافقة على مشروع قانون الميزانية العامة من قبل أعضاء السلطة التشريعية، وتتحقق كذلك الرقابة اللاحقة من خلال إصدار قانون الحساب الختامي للدولة فيتيقن البرلمان بأن الإذن الذي منحه للحكومة بجباية الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، قد تم احترامه وعدم الخروج عليه.

هذه الرقابة أعطت بعداً جديداً لمفهوم قانون الميزانية العامة، فغدت الميزانية العامة للدولة برنامج عمل قانونياً من ناحية وسياسياً من ناحية ثانية، وبفضل مبدأ سنوية الميزانية العامة أصبحت خطة الحكومة السنوية واضحة وبرنامج عملها جلياً، ويتعين إنجازه خلال السنة المالية، بحسبان أن الميزانية الجديدة يتطلب فيها إن جديد لأعضاء السلطة التشريعية.

