

Arabian Gulf Journal of Humanities and Social Studies

ISSN: 3080-4086

الإصدار الخامس - العدد الخامس عشر || تاريخ الإصدار 2026-06-20



المبادئ العامة للموازنة العامة

General Principles of the Public Budget

سامر عز الدين

Samer Ezzeddin

طالب دكتوراه في الجامعة الإسلامية في لبنان

إشراف الأستاذ الدكتور سامي علوية

DOI: <https://doi.org/10.64355/agjhss51515>

مجلة خليج العرب للدراسات الإنسانية والاجتماعية || هذه المقالة مفتوحة المصدر موزعة بموجب شروط وأحكام ترخيص مؤسسة المشاع الإبداعي (CC BY-NC-SA)

Clarivate | ProQuest

Ulrichsweb™



ISSN INTERNATIONAL
STANDARD
SERIAL
NUMBER
INTERNATIONAL CENTRE



معرفة
e-Marefa



شبكة المعلومات العربية
Arab Educational Information Network

AskZad

ORCID
Connecting Research
and Researchers

INTERNATIONAL
Scientific Indexing

cc creative
commons

المخلص:

تناولت هذه الدراسة مفهوم الموازنة العامة من خلال تحليل الإطار القانوني والسياسي والاقتصادي الذي تستند إليه، وبيّنت أنّ مفهوم الموازنة يختلف تبعاً لطبيعة النظام السائد وفلسفة الدولة في إدارة الموارد والنفقات العامة. كما عرضت الدراسة التعاريف المختلفة للموازنة في التشريعات المقارنة، ولا سيّما في فرنسا ولبنان، مع إبراز الخصائص الأساسية للموازنة المتمثلة في التقدير والإجازة والسنوية، إضافةً إلى ارتباطها بالتوازن الاقتصادي والمالي للدولة. وتطرقت الدراسة إلى العلاقة بين الموازنة والمحاسبة العمومية والمحاسبة الوطنية، موضحةً دور كلّ منهما في رسم السياسة الاقتصادية والمالية وتحقيق الرقابة على الإيرادات والنفقات العامة. كذلك تناولت الدراسة خصائص الموازنة باعتبارها أداة لتغطية النفقات العامة وتوزيع الأعباء الضريبية بما ينسجم مع مبادئ العدالة الاجتماعية والضريبية. كما عالجت إجراءات إقرار الموازنة ودور السلطة التشريعية واللجان المالية في مناقشتها والتصويت عليها، مع الإشارة إلى التجربتين اللبنانية والفرنسية في هذا المجال. وانتهت الدراسة إلى التأكيد على أهمية الموازنة بوصفها أداة أساسية لتحقيق التوازن الاقتصادي وتعزيز العدالة الاجتماعية من خلال حسن توزيع الموارد والأعباء العامة.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، المحاسبة العمومية، العدالة الضريبية، السلطة التشريعية.

Abstract:

This study examines the concept of the public budget through an analysis of the legal, political, and economic framework upon which it is based. It demonstrates that the concept of the budget varies according to the prevailing system and the state's philosophy in managing public revenues and expenditures. The study also reviews the various definitions of the budget in comparative legislations, particularly in France and Lebanon, highlighting the fundamental characteristics of the budget, namely estimation, authorization, and annuality, in addition to its connection with the state's economic and financial balance. Furthermore, the study discusses the relationship between the budget, public accounting, and national accounting, clarifying the role of each in shaping economic and financial policy and ensuring control over public revenues and expenditures. The research also addresses the characteristics of the budget as a tool for financing public expenditures and distributing tax burdens in accordance with the principles of social and tax justice. In addition, the study examines the procedures for approving the budget and the role of the legislative authority and financial committees in discussing and voting on it, with reference to the Lebanese and French experiences in this field. The study concludes by emphasizing the importance of the budget as a fundamental instrument for achieving economic balance and promoting social justice through the proper distribution of public resources and burdens.

Keywords: Public Budget, Public Accounting, Tax Justice, Legislative Authority.

المقدمة

يرجع بيان مفهوم الموازنة طبقاً للإطار لَبْذِي وضعه له المشتَرع الَّذِي يستلهم في ذلك النِّظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد، فتدخل الموازنة تبعاً لذلك في اطار نظام مفهومي كامل وشامل، ثم تأتي الموازونات السنوية، في التطبيق، مصاديق لذلك المفهوم العام. وهكذا، نجد الأرقام الاجمالية للموازنة لبعامة تنتظم، احياناً في بعض البلدان، او تتضاءل احياناً اخرى في بلدانٍ غيرها، تبعاً للمفهوم السائد عن دور الدولة في المجتمع، في هذه البلدان او تلك. وما يستند اليه هذا المفهوم من عقائد، ومنظومة قناعات، نجدها مبنوثة في نسيج مفاهيم المجتمع.

وحيث ان الموازنة على هذا القدر من العمومية، فقد جاءت تعاريفها، في العديد من القوانين والتشريعات، بعبارات عامة، لتتيح لها قدراً من المرونة، للاستجابة الى مستجدات التطور وتوجهات الدولة، والحكم وفلسفتها.

النظام العام للمحاسبة العمومية في المقابل، عرّف الموازنة بأنها الصكّ الَّذِي تقدر بموجبه، ونجاز الواردات والنفقات السنوية للدولة ولسائر المرافق التي تُخضعها القوانين لنفس القواعد، ويطبّق هذا التعريف على جميع اشخاص القانون العام ليشمل الدولة وجميع الهيئات والمرافق العامة التي يُخضعها القانون لأحكام المحاسبة العمومية وقد أكد هذا التعريف على سنوية الموازنة من حيث أنها الشرط الضروري لفعالية الإجازة التي تعطيها الجمعية الونية للحكومة في تطبيق الموازنة والتي تتسم بصفتين هما التقدير والإجازة.

إضافةً الى ذلك، فقد عرّفت المادة الأولى من المرسوم الصادر بتاريخ 19 حزيران 1956 الموازنة بأنها الصيغة التشريعية التي تُقدّر بموجبها اعباء الدولة ومواردها، ويقرّها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعيّن عن الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة.

وإذا كان هذا التعريف قد ابقى على الصفات المميزة للموازنة، بأنّها تقدير واجازة، غير أنّه اغفل الإشارة الى سنويّتها وبالتالي ضرورة معاودة هذا التقدير، وتجديد هذه الاجازة، بصورة دورية وكلّ سنة.

وقد عرّفت المادة الأولى، من القانون الصادر بتاريخ 1959\1\2، الموازنة، التي باتت تُعرف باسم القانون المالي، بما يلي بأنّه "تقدّر القوانين المالية، وتجزئ لكلّ سنة مدنسة، مجموع موارد الدولة، وابعائها، آخذةً بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي تحدّده لها.

في اطارٍ آخر، استُبدلت الموازنة بعبارة اشمل هي القوانين المالية وتشمل القانون المالي السنوي، القوانين المالية التصحيحية التي تُقرّها الجمعية الوطنية خلال السنة، لإدخال التعديلات اللازمة على التقديرات الأساسية للموازنة وقانون قطع الحساب او قانون التسوية

Loi de règlement.

إضافةً الى ذلك، فقد أكدّ التعريف على الاطار الاقتصادي والمالي الذي تندرج في نطاقه القوانين المالية. فالقوانين المالية تحدّد موارد الدولة وابعائها، لجهة طبيعتها، ومبالغها، وصادرها ووجه استعمالها، آخذةً بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي ترسمها لها. فقد غدت السلطة التشريعية تأخذ بالاعتبار التوازن الاقتصادي، والتوازن المالي العام، ممّا يجعل عجز الموازنة امرأ مقبولاً، بل ومرغوباً فيه، احياناً اخرى وذلك ضمن ضوابط وشروط، لا مجال للخوض في تفاصيلها.

أما في القانون اللبناني، فقد عرّفت المادة 3 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 عام 1963 بأنّها "صكّ تشريعي تُقدّر فيه نفقات الدولة، وواراداتها، عن سنة مقبلة، وتُجاز بموجبه الجباية والانفاق.

في المقابل، يمتاز هذا المفهوم بخصائص عدّة وابرزها، اعتبار الموازنة تقنيةً معينة لتغطية النفقات وفقاً لعبارة العالم المالي والاداري الفرنسي جاستون جاز، اي أنّ هنالك نفقات عمومية يجب تغطيتها؛ اعتبارها تقنيةً لتوزيع الأعباء الناجمة عن تغطية النفقات على المكلفين، اي أنّه في مجال تحديد النفقات، هناك دقّة، وتفصيل مفرط احياناً، في توزيع النفقات، على بنود وفقرات ونبذات قد تلتبس الحدود الفاصلة بينها.

والى جانب ذلك ايضاً، هناك دقّة مماثلة في قواعد النحاسبة العمومية، واحكامها بهدف الحؤول دون الهدر في المواد النخصصة لتغطية هذه النفقات.

إضافةً الى ذلك، تعتبر الموازنة وسيلة من وسائل توزيع الأعباء الناجمة عن تغطية النفقات على المكلفين، فإنّها تجهد لتأمين الاقتطاعات الضرورية اللازمة من المكلفين، فإنّها تجهد لتأمين الاقتطاعات الضرورية اللازمة من المكلفين على قدر طاقتهم، مع الملاحظة أنّ توزيع الأعباء، يصدر عمّا يركز اليه النظام الضريبي من فلسفة اقتصادية ومالية، تحكم خياراته التي تتمثل في تحديد مطارح الضريبة وشطورها ومعدلاتها ممّا يستتبع التساؤل عن العدالة في توزيع الأعباء، ومدى صلاح النظام الضريبي في تحقيق الأهداف الاقتصادي والمالية والاجتماعية.

في المقابل، تتميّز الموازنة في بداية ممارسة العمل وتحتوي على تقديرات للادارة المالية في المستقبل اي ان الموازنة هي معطى ديناميكي، فهي بهذا المعنى توجه العمل خلال فترة طويلة نسبياً.

اضف الى ذلك، فإنّ الموازنة تتضمن مقارنة بين تقديرات الواردات، وتقديرات النفقات.

أما فيما يرتبط بالعلاقة بين الموازنة والمحاسبة الوطنية، فالعلاقة بين الموازنة والمحاسبة الوطنية تختلف عن علاقة الموازنة بالمحاسبة العمومية، ذلك بأنّ هذه العلاقة تدخل في نطاق السياسة الاقتصادية ومن ذلك تتبين الأهداف الاقتصادية والوسائل المالية المتاحة.

فالمحاسبة الوطنية هي كشف محاسبي عناصر الدّخل الوطني، ودورته، وتوزيعه خلال فترة من الزمن، ويتمّ تنظيم هذه المحاسبة وفق تصميم محدّد، لمجمل المعلومات الرّقمية المتعلقة بالحياة الاقتصادية ومن هذه الحسابات عن العمليّات الماضية، يمكن استخلاص عناصر التقدير للمستقبل.

هذه الفكرة القديمة، ترقى الى اواخر القرن السابع عشر عندما نشر المارشال الفرنسي فولون كتاباً بعنوان مشروعه تنظيم "الأعشار الملكية" فيما يعتبر الطبيب فرنسو كيناي في كتابه

Le tableau economique

أنّه قام بمحاولة متكاملة لاجراء هذه المحاسبة في حين أنّه بقيت تلك المحاولات في اطارها البسيط الى ان قامت عصابة الأمم، ببذل جهد كبير في ارشاء قواعد لأنظمة المحاسبة الوطنية.

أما في لبنان، فقد نشرت بعض احصاءات المحاسبة الوطنية قبل الأحداث الأمنية التي عصفت به، وتوقّفت اثناء الاحداث.

فالسؤال الذي يطرح نفسه، هل يمكن للموازنة ان تؤدي دورها الفعّال في ارساء المساواة وتحقيق العدالة الضريبية وبالتالي العدالة الاجتماعية.

1. المبحث الأول: اقرار الموازنة

بعد تزايد مهام الدولة، أصبحت واردات املاك الحاكم غير كافية لتغطية النفقات مما حمله على فرض الضرائب على رعيته، وقد كان من الطبيعي ان يؤدي ذلك الى نزاع طويل بين ممثلي الشعب والحاكم، انتهى الى الأخذ بعدم شرعية كلّ ضريبة تُفرض دون موافقة هؤلاء الممثلين عليها.

وبالرغم من انقسام السلطة التشريعية في بعض البلدان الى مجلسين، فإن الكلمة الأخيرة في مسألة التصديق على الموازنة تعود للمجلس النيابي وسبب ذلك يعود الى أنّ المجلس الأول هو وليد انتخابات مباشرة وبالتالي هو اكثر تمثيلاً للارادة الشعبية بحكم ارتباط حقوق هذه السلطة ونشأتها بالتصديق على الموازنة بصورة تدريجية.

أما على صعيد لبنان، لا شك أنّ السلطة التشريعية تنحصر في المجلس النيابي ويعود اليه امر التصويت على الموازنة بعد درسها في اللجنة المالية او لجنة الموازنة¹.

وفي الحقيقة، تلجأ معظم المجالس النيابية الى انشاء هيئات خاصة من بين اعضائها يُطلق عليها في اكثر الأحيان لجنة الموازنة او اللجنة المالية وتكون مهمتها الأولى دراسة مشروع الموازنة وابداء ملاحظاتها عليه، على ان يتبع ذلك عرض هذا المشروع من جميع الملاحظات المثارة على الهيئة العامة للمجلس.

فعن كيفية التأليف، ارتأت بعض الدول ان تُمثّل الحكومة بثلاثي اعضاء هذه اللجنة، والمعارضة بالثلث الباقي كما هو متّخذ به في الولايات المتحدة الأميركية او ان يتحوّل المجلس بكامله الى لجنة مالية لدراسة مشروع قانون الموازنة كما هو المعمول به في انكلترا؛ واخيراً فإنّ بعض الدول الأخرى قد ذهبت الى اعتماد مبدأ الانتخابات العادية بدون اي شروط.

اضافة الى ذلك، في لبنان تُنتخب هذه اللجنة كسائر اللجان النيابية الأخرى في بدء انعقاد المجلس في بدء ولرة آذار من كلّ سنة وتجتمع فور انتخابها بدعوة من رئيس المجلس فتنتخب رئيساً ومقرراً لها، كما يمكن ان تنتخب من اعضائها عدداً من اللجان الفرعية، تدرس كلّ منها الباب الذي يعين لها وتقدّم تقريراً عنه الى اللجنة العامة، وتنصّ المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنّ لكلّ لجنة من لجان المجلس الحقّ في انتداب ممثل عنها الى لجنة الموازنة والمالية لايضاح الأمور المتعلقة بتلك اللجنة من ابواب اللجنة، وبصفة استشارية فقط.

في المقابل، تنحصر صلاحيات هذه اللجنة في اختلاف الآراء المعتمدة حولها، فمنها من اعطاها صلاحيات واسعة في حال مناقشة مشروع الموازنة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية ومنه من حرّمها من هذه الصلاحيات كما هو الحال في فرنسا.

فبعد ان كانت معقلاً لأكثر الرجال السياسيين اهمية في حياة الجمهورية الثالثة الفرنسية، جرّدها دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958 من صلاحياتها السياسية لتظلّ محتفظة ببعض الصلاحيات التقنيّة نظراً لأهمية الاختصاصيين الذين تتكوّن منهم هذه اللجنة.

أما في لبنان كما في بعض الدول العربية، يعود لهذه اللجنة مهمة دراسة مشروع الموازنة وتمنحها اللجنة سلطات واسعة في طلب ما تريده من بيانات واحصاءات وارقام زاستدعاء من تشاء من المختصين لمناقشته في مشروع الموازنة المقدم اليها، وعند انتهائها من دراسة هذا المشروع، ترفع اللجنة تقاريرها مع التعديلات المقترحة الى رئاسة المجلس التي تطبعها وتوزّعها على الأعداء ليتسنى لهم الاطلاع عليها في الوقت المناسب.

وفور تسلّم رئيس المجلس النيابي مشروع قانون الموازنة وتقارير اللجنة المالية، يدعو النواب الى عقد اجتماع لمناقشة عمّة حول مشروع قانون الموازنة، وبعد استماعهم لخطاب الموازنة وتقرير اللجنة المالية، يبدأ النواب بالمناقشة العامة، على ان تسجّل أسماء الذين يريدون الكلام في رئاسة المجلس ليثير عندها النواب في معرض كلامهم مختلف القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقد يستعمل بعضهم هذه المناسبة لمهاجمة سياسة الحكومة داعياً الى حجب الثقة عنها².

اضافة الى ذلك، وفي سبيل اطالة المناقشات، تعتمد بعض الأحزاب والكتل البرلمانية الى تفويض احد اعضائها للكلام باسمها، وبعد انتهاء المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، فإذا نال الأكثرية اعتبر مقبولاً بصورة مبدئية، واماكن بالتالي الانصراف الى مناقشته بدور اكثر تفصيلاً، ثمّ ينتقل المجلس بعدها الى الواردات فيصوّت عليها وفقاً للاس المتبعة في التصويت على النفقات.

¹ قطيش عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، طبعة اولى، ص 165

² قطيش عبد اللطيف، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، طبعة اولى، ص 188

أما في فرنسا، فلم يحدّد الدستور الفرنسي مهلةً لتقديم مشروع قانون الموازنة، وإنما أحالت المادة 47 منه الى القانون العضوي الذي نصّ في المادة 39 منه على ضرورة تقديم مشروع قانون الموازنة وقانون تحويل الضمان الاجتماعي للجمعية الوطنية أولاً وتوزيعها في أول يوم ثلاثاء من شهر تشرين الأول، وتسمح هذه المهلة للنواب بأن يطلّعوا على المعلومات حول الموازنة في الوقت المناسب، حتّى لو كانوا قد تمكّنوا من معرفة الاتجاهات الكبرى للموازنة من خلال تقرير سياسة الميزانية الذي ترسله لهم الحكومة والذي يتبعه نقاش حول سياسة الموازنة في المجلسين الأول والثاني، ويعتبر هذا التقليد الذي يعطي الأولوية للمجلس الأول تقليداً قديماً، إذ يظهر في الميثاق الدستوري الذي وضع في 4 حزيران 1814، وقد الزم أتباعه دستوراً الجمهوريين الثالثة والرابعة.

عوداً على بدء، يفتتح المناقشة عادةً وزير المالية بخطاب الموازنة، يوضّح فيه سياسة الحكومة الآلية والأسباب التي حملتها علة وضع مشروع الموازنة في الشكل المعروض ثمّ يفتح المناقشة العامة للجنة المالية بخطاب يحلّل فيع مشروع الموازنة، ويعلّل اسباب التعديلات التي اقترتها اللجنة، ثمّ يبدأ النواب بالمناقشة العامة ويبدلي كلّ نائب رأيه ويتقدّم بمطالب تتعلّق بخدمات لمناصريه وناخبيه بغية تأمين انتخابه.

في المقابل، حدّدت مهلاً قصيرة نسبياً للسلطة التشريعية لدرس الموازنة والتصديق عليها اي حوالي 75 يوماً في الدورة العادية، وتصبح المهلة 105 أيام بانقضاء الدورة الاستثنائية.

فالمهلة تبدأ من عقد تشرين الأول الذي يبدأ من يوم الثلاثاء الذي يلي 15 تشرين الأول، وتُدوم مدّته حتّى آخر السنة ومن ثمّ مهلة الشهر خلال الدورة الاستثنائية التي تبدأ من 1/1 ولغاية 1/30. وإذا انقضت هذه المهلة بدون ان ينجز المجلس النيابي التصديق على الموازنة، يحقّ لرئيس الجمهورية ان يطلب من الحكومة وضعها موضع التنفيذ بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء.

2. المبحث الثاني: مشروع قانون الموازنة.

نصّت المادة 3 من قانون المحاسبة العمومية على أنّ الموازنة تتألف من قانون الموازنة والجداول الاجمالية والتفصيلية الملحقة به، ويُصار الى تطبيق النصّ القانوني ضمن احكام اساسية دائمة تتكرّر في كلّ سنة كتحديد السنة المالية لموازنة العامة والموازنات الملحقة التي تبتدئ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول، وفتح الاعتمادات في الموازنة العامة والموازنات الملحقة، وتبيّن فيها الاعتمادات الاجمالية للجزئين الأول والثاني من الموازنة العامة والاعتمادات الاجمالية لكلّ موازنة ملحقة وفقاً للجداول الاجمالية الملحقة بمشروع القانون اضافة الى تقدير الواردات الاجمالية للموازنة العامة بجزئها؛ الجزء الأول ويتعلّق بالواردات العادية، والجزء الثاني ويتعلّق بالواردات الاستثنائية وتقدير الواردات الاجمالية لكلّ موازنة ملحقة بما يعادل الاعتمادات المفتوحة بمقتضى المادة الثانية من مشروع القانون وفقاً للجداول الاجمالية الملحقة به³.

اضف الى ذلك، اجازة جباية مختلف الضرائب، والرسوم والحاصلات والعائدات المبيّنة في الجداول الملحقة بمشروع القانون وذلك وفقاً لأحكام هذا المشروع بعداقراره ولأحكام القوانين النافذة.

ويعتبر بعض اساتذة القانون أنّ تضمين الموازنة العامة احكاماً مختلفة عن الموازنة العامة لا يعتبر مخالفة لأنّ المجلس النيابي سيّد نفسه ويستطيع ان يشرّع كما يشاء أمّا ضمن حدود الاحكام الدستورية والمبادئ القانونية العامة. فتضمين قانون الموازنة احكاماً مختلفة لا يمت بصلة الى الموازنة العامة كتعديل قواعد قانونية بزيادة معدلات ضريبية وتعديلات الشطور او اعتماد الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية فيما خصّ ضريبة الأملاك المبنية ومن ثمّ الغاء الضريبة النسبية على ايرادات الأملاك المبنية والابقاء عاى الضريبة التصاعدية فقط او كزيادة الضرائب، أمّا يتعارض ومبدأ قانوني عام رسمه قانون المحاسبة العمومية عند تعريفه الموازنة بأنّها صكّ تشريعي بتقدير ارقام ونفقات الدولة وواردات عن سنة مقبلة وليست قانوناً يتضمّن قواعد قانونية مجردة بشؤون عامة.

فلا يجوز لقانون الموازنة ان يخالف هذا المبدأ القانوني العام من جهة ومن جهة اخرى فإنّ الموازنة اداه بيد مجلس النواب لممارسة رقابة مالية على السلطة التنفيذية تتناول سياستها خلال السنة المالية ممّا يوجب ان تكون الاحكام التي تتضمنها لسنة واحدة، واذا أريد لها ان تستمرّ لأكثر من سنة فيتوجب عرضها على السلطة التشريعية على حدة ليتسنى لمجلس النواب ان يتولّى مناقشتها وتجميعها بدقّة، فعلى سبيل المثال قانون الموازنة العامة للموازنات الملحقة لعام 1999 الصادر تحت الرّمق 107 تاريخ 1999/7/23 قد تصمّن تعديلات ضريبية لأنّ المادة 61 عدّلت قانون ضريبة الدّخل لجهة تحديد المبالغ الصافية الخاضعة للضريبة ب 15% من الواردات الاصلية المشار اليها في المادة 60 بصورة مقطوعة وب 50% اذا كانت لها صفة التعويض عن خدمة، وتقتطع الضريبة وتُستوفى بمعدّل خمسة عشرة بالمئة ولا تُضاف اي علاوة على اصل الضريبة

³ عواضة حسن وقطيش عبد الرؤوف، المالية العامة - الموازنة- الضرائب والرسوم-دراسة مقارنة، دار الخلود للصحافة والطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، 1995، الطبعة الأولى، 1995، ص133

وقد نصّمت المادة العشرون من القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/2 تعديلاً لقانون الضريبة على القيمة المضافة بحيث خُفض مجموع رقم الأعمال للشخص الطبيعي او المعنوي الذي يقوم بنشاط اقتصادي مستقل، بتسليم اموال او تقديم خدمات خاضعة للضريبة على القيمة المضافة او معفاة منها مع حقّ الحسم، او معفاة على الاراضي اللبنايية، نصّت المادة الخامسة من قانون المحاسبة العموميّة اللبناي على ان يحتوي قانون الموازنة، على احكام اساسيية بتقدير التّفقات والاورادات واجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللّازمة للانفاق وعلى احكام خاصّة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة مستفيدةً من المناخ العامّ الذي يسود مناقشات السلطة التشريعيّة لمشروع الموازنة، اذ ينصبّ اهتمام النواب على الأمور ذات الصّلة بمناطقهم الانتخابيية بصورة خاصّة، فلا يلتفتون الى ما هو خارج هذه الدائرة، الّا لاحقاً، ومستفيدةً من أنّ المهلة المعطاة للسلطة التشريعيّة، لانجاز مناقشة مشروع الموازنة واقارره، هي مهلة قصيرة نسبياً وهي لا تكاد تكفي للنظر في امور الموازنة نفسها⁴.

ولهذا السبب وذاك، كانت السلطة التنفيذية ترى في الموازنة سبيلاً سهلاً لتمرير احكام قانونيّة، قد تثير جدلاً واسعاً فيما لو سلكت بها السبيل العادي في اقرارها.

وقد اطلق رجال الدولة الفرنسيون على اقسام احكام قانونيّة غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، في قانون الموازنة

Adjunction budgétaire

اما البرلمانيون الفرنسيون فأطلقوا عليها

Les cavaliers budgétaires

وقد اسيء استعمال هذه المسألة حتّى تجاوزت تلك الاساءة، الحدود المقبولة وبلغت ذروتها في ظلّ الجمهوريّة الفرنسيّة حتّى انّ قانون الموازنة الفرنسيّة لعام 1932 تضمّن ما يزيد على 130 مادة قانونيّة، احلّت اكثر من 20 صفحة في موسوعة دالّوز وهي بمجملها تعالج اموراً بعيدة الصّلة بالأمور الماليّة والضريبيّة فضلاً عن امور الموازنة.

وتوالى اساءة استعمال هذه المسألة، حتّى غدت عادةً في السلوك، على الرّغم من انّ الحكومة الفرنسيّة كان بوسعها الاستحصال على تفويض بالتشريع من قبل الجمعيّة الوطنيّة، فُصدر ما تشاء من قوانين، بصيغة مراسيم اشتراعيّة، في اطار مواضيع التفويض التشريعي، وضمن المهلة المعطاة لذلك، ومع ذلك فقد تضمّن قانون الموازنة لعام 1946، ما لا يقلّ عن 90 مادة غير ذات علاقة بالموازنة.

وعلى الرّغم من ذلك، بل وعلى الرّغم من وجود النّصوص القانونيّة التي تحظر اقتحام احكام قانونيّة غريبة عن الموازنة، فإنّ هذه المسألة ما تزال قائمة على نطلق قد يضيق، وقد يتسع وفقاً لمقتضيات الطّروف في كثير من البلدان كلبنان.

لذلك، انّ قانون الموازنة العامّة بما هو قانون كسائر القوانين، من حيث أنّه يتطلّب اقرار السلطة التشريعيّة، فإنّه يُحال الى مجلس النواب مشفوعاً بأسبابه الموجبة التي تبرّر مضمون مندرجانه، وما ورد فيه من واردات مقدّرة، واعتمادات ملحوظة للانفاق⁵.

في المقابل، تتعدّد المصادر التي تتأتّى منها الواردات العموميّة، وتتنوّع مطارحها ومعدّلاتها، واساليب استيفائها او تحصيلها وما الى ذلك من احكام تختصّ بكلّ واحدٍ منها.

ولم تكتسب تلك المصادر نفس الأهميّة، على مرّ السنين، بل اختلفت أهميّتها، ونسب مساهمتها في تغذية صناديق الخزينة، تبعاً للتطوّرات الكبيرة الحاصلة في المجتمع والدولة، على الصّعد كلفةً، من اجتماعيّة واقتصاديّة وسياسيّة وسواها.

فبعد ان كانت الخزينة تتعدّى بالدّرجة الأولى، من موارد التاج وكانت الضرائب وسيلة استثنائيّة، لتأمين عجز تلك الموارد، عن تغطية النّفقات المستجدة والطّارئة، اضحت الضرائب والرّسوم المورد الرئيسي، لمدّ الخزينة باحتياجاتها الماليّة المتنامية، مع نموّ تطوّر الدولة وتدخلاتها الواسعة، في المناحي المختلفة في المجتمع واتسعت اطر الضرائب والرّسوم، وكان لكلّ منها اسبابه الموجبة، واحكامه الخاصّة، ومعدّلاته واساليب جبايته مع ما لحق جميعاً، من تطوّرات وتعديلات، وفقاً للظروف وقد شمل القانون الفرنسي واردات الأشخاص العموميين، بأنّها التي تشتمل على حاصلات الضرائب والرّسوم والحقوق وسائر الحاصلات الأخرى التي تجيزها القوانين والأنظمة النّافذة او التي تنتج عن قرارات قضائيّة وعن الاتّفاقات والعقود.

⁴ عواضة حسن وقطيش عبد الرؤوف، الماليّة العامّة - الموازنة- الضرائب والرّسوم-دراسة مقارنة، دار الخلود للصحافة والطباعة والنشر

والتوزيع، لبنان، 1995، الطبعة الأولى، 1995، ص135

⁵ نصر الله محمّد عباس، الماليّة العامّة والموازنة العامّة، منشورات زين الحقوقية، 2015، الطبعة الأولى، 2015، ص109

ولا يوجد في لبنان نصّ مقابل للقانون الفرنسي، غير أنّ واردات الدولة فيه، تتأتى عن المصادر نفسها التي عدّها القانون الفرنسي، دونما حاجة الى نصّ خاصّ.

إضافةً الى ذلك، يقتصر تنفيذ الواردات على نصوص قانونية وتنظيمية على غاية من الدقّة والتفصيل، بما يجعل الصلاحيات الخاصة بهذا النطاق صلاحيات مقيّدة وبسود تنفيذ الواردات فكرتين اساسيتين؛ الفكرة الاولى تشتمل على فكرة الرقابة، ومن هنا مبدأ الفصل بين الوظائف الادارية والحسابية في التنفيذ وفكرة السلطة العامة.

ومن هنا النظام الخاصّ لعلاقة المديونية مع الدولة سواءً اكانت دائناً ام مديناً.

في المقابل، ينبغي توافر شرطين لثنتين حتّى يُصار الى تنفيذ الواردات العمومية احدهما يسمّى

Condition de fond

وقوامه وجود الدين لصالح الخزينة، بما تنصّ عليه القوانين النافذة في النطاق المالي او الاداري او المدني.

والآخر يسمّى

Condition de forme

وقوامه وجود اجازة جباية الواردات التي تتحقّق بمقتضى القوانين النافذة وذلك بما ينصّ عليه قانون الموازنة العامة.

وبالتالي، يمكن تقسيم الواردات العمومية الى فئتين، الفئة الاولى تتعلّق بالواردات السيادية، اي الواردات التي تُقتطع نهائياً من ثروات او مداخيل المواطنين، او المقيمين على ارض الوطن دون مقابل خاصّ، وفئة اخرى تتعلّق بالواردات المشابهة لواردات اشخاص القانون الخاصّ اي الواردات التي تتأتى من املاك الدولة او الواردات التي هي المقابل المالي لما تنتجه الدولة من سلع او تقدّمه من خدمات او الواردات التي تأتيها تبرّعاً من الآخرين.

3. الخاتمة

في اطار كلّ ما تمّ بحثه، تعتبر الواردات السيادية وهي التي تصدر عن ارادة منفردة للدولة، بواسطة السلطة التشريعية فيها، او السلطة التنظيمية بمطلق ارادتها، أنّه لا معقّب على عملها في التشريع سوى المجلس الدستوري اذا خالفت احكام الدستور، بالمبادئ التي تقوم عليها، وبالقواعد الناظمة للسلطات وصلاحياتها من ناحية، ومن ناحية ثانية مجلس الشورى، اذا خالفت هي احكام القانون في عملها التنظيمي.

وتشتمل الواردات السيادية على الضرائب، والرّسوم والحقوق بصورة رئيسية، وعلى الغرامات بصورة ثانوية وجميع هذه الواردات تصدر عن عمل السلطة العامة.

وتعرّف الضريبة بأنّها مبلغ من المال تفرضه الدولة، وتجبّه من المكلفين، بوسائل السلطة العامة بصورة نهائية، بما يتوافق مع مقدراتهم التكليفية، دون مقابل خاصّ من الخدمات الا في سبيل تغطية الأعباء العامة، بصورة اساسية، او في سبيل تحقيق الأهداف التي تحددها السلطة العامة لأنّ الضريبة هي عمل سيادي بامتياز.

أما في الحقوق والرّسوم، فإنّها بتعابير شتى، بصورة عامة الضرائب غير المباشرة التي تفرض على مختلف الاقطاعات وتحددها الدولة بارادتها المنفردة سواء اكان لهذه الاقطاعات مقابل خاصّ من الخدمات والسلع او لم يكن مثل الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل، ورسم الطابع المالي والرسوم المدرسية والرّسوم القضائية. أما الغرامات ايّاً يكن توصيفها القانوني، سواء اكانت غرامات جزائية او مدنيّة او ادارية او ماليّة، فإنّها لا تُفرض، الا اذا نصّت عليها القوانين والأنظمة النافذة وهي بالتالي تُعتبر عمل سيادي.

أما فيما يرتبط بالواردات غير السيادية، المشابهة لواردات اشخاص القانون الخاصّ، فبعضها يأتي متأتياً من حقّ الملكية او من بيع المنتجات او من تقديم الخدمات او من الهبات التي تجري بين الأحياء او بسبب الموت.

فأملاك الدولة قد تجري على عقارات مبنية غير مبنية وعلى الغايات وعلى المستنقعات والبحيرات ومجاري الأنهار، وللدولة عليها حقّ الملكية كالأفراد، فلها ان تبيعها او تؤجّرها او ان تستثمرها، فتدخل اثمان البيع وبدلات الايجار والاستثمار، في عداد واردات الدولة خلافاً للأفراد التي تسلك في ذلك المسالك التي يحددها لها القانون في البيع والتأجير والاستثمار.

وكذلك منتجات الاستثمار الصناعي والتجاري، سواء اكانت بادارة مباشرة من الدولة او بواسطة مؤسساتها العامة او بواسطة مشروعات خاصة، اعطي لها امتياز الاستثمار، فإنها تكزن مصدراً من مصادر واردات الدولة، متمثلةً بأثمان تلك المنتجات والخدمات او بدلات استثمارها، ن قبل صاحب الامتياز، كبعض الشركات التي لها حق امتياز في استثمار مرفق الكهرباء، في بعض المناطق.

وكذلك التعويضات التي يثحكم بها لصالح الدولة من جزاء اضرار لحقت بممتلكاتها كافة وايراد التعويضات هنا لا يتأتى من عمل قانوني، وإنما عن عمل مادي ضار قام به الغير.

ومن مصادر واردات الدولة غير السيادية، امكن ذكر التبرعات والهبات التي يقدمها الغير للدولة، باشتراط انفاقها على غاية معيئة.

وفي النهاية، اجدر للباحث ان يلقي الضوء على النقصات التي تتأتى من الواردات غير السيادية، ومراقبة الغايات التي وُضعت لانفاقها تحقيقاً لمصلحة الدولة العليا ومنع الهدر العام بكافة اطرافه.

4. قائمة المصادر والمراجع

قطيش عبد اللطيف (2005)، الموازنة العامة للدولة - دراسة مقارنة (الطبعة الأولى)، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

عواضة حسن وقطيش عبد الرؤوف (2013)، المالية العامة - الموازنة-نفقاتها-وارداتها-ضرائب، رسوم-القروض-الاصدار النقدي-الجزينة-دراسة مقارنة (الطبعة الأولى)، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

عواضة حسن وقطيش عبد الرؤوف (1995)، المالية العامة - الموازنة-الضرائب والرسوم-دراسة مقارنة (الطبعة الأولى)، بيروت: دار الخلود للصحافة والطباعة وتانشر والتوزيع.