

قراءة اقتصادية ومالية في نظام الموازنة الإثني عشرية

د. محمود حسين رجب¹

الملخص:

تواجه الحكومات أحياناً صعوبات في إعداد الموازنة السنوية في وقتها المحدد، سواء لأسباب سياسية أو اقتصادية أو تنظيمية، مما يخلق حاجة ملحة لاعتماد نظم مؤقتة لضمان استمرارية الإنفاق الحكومي، ومن أبرزها الموازنة الإثني عشرية. ظهر هذا النظام كأداة مؤقتة تتيح للحكومة الصرف وفق قاعدة تعتمد على موازنة العام السابق مقسمة على اثني عشر شهراً، بما يضمن تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين واستمرارية الخدمات العامة. ومن هذا المنطلق، يهدف هذا البحث إلى تقديم قراءة علمية للموازنة الإثني عشرية، وتحليل خصائصها الفنية والتنظيمية، ودراسة مزاياها وتحدياتها، مقارنتها بالموازنة التقليدية، واستعراض التجارب الدولية والعربية، وصولاً إلى تقديم توصيات علمية قابلة للتطبيق.

(الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، الموازنة الإثني عشرية)

An Economic and Financial Analysis on the Provisional Twelfths Budget System

¹ - محاضر في كلية الاقتصاد، جامعة حمص.

Dr. MAHMOUD HOSEEN RAJAB¹

Abstract:

Governments sometimes face difficulties in preparing the annual budget on time, whether due to political, economic, or regulatory reasons, creating an urgent need to adopt provisional budget systems to ensure the continuity of government expenditure. The Provisional Twelfths Budget System is one of the most prominent examples.

This system emerged as a temporary tool allowing the government to disburse funds based on a rule where the previous year's budget is divided into twelve months, thereby, ensuring the fulfillment of citizens' basic needs and the continuity of public services.

From this perspective, this research aims at providing an in-depth academic analysis of the Provisional Twelfths Budget System, analyzing its technical and regulatory characteristics, studying its advantages and challenges, comparing it to the traditional budget, reviewing international and Arab experiences, and ultimately offering applicable scientific recommendations.

1 - Lecturer at the Faculty of Economics, Homs University.

مقدمة

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة المركزية في إدارة الموارد المالية وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ومع تزايد التعقيدات السياسية والاقتصادية في العالم العربي عموماً وسورية خصوصاً، تواجه الحكومات أحياناً صعوبات في إعداد الموازنة العامة في وقتها المحدد سواء لأسباب سياسية أو اقتصادية أو تنظيمية، مما يخلق حاجة ملحة لاعتماد نظم مؤقتة لضمان استمرارية الإنفاق الحكومي ومن أبرزها الموازنة الإثني عشرية.

ظهر هذا النظام كأداة مؤقتة تتيح للحكومة الصرف وفق قاعدة تعتمد على موازنة العام السابق مقسمة على إثني عشر شهراً. بما يضمن تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين واستمرارية الخدمات العامة. ومن هذا المنطلق يهدف هذا البحث إلى تقديم قراءة علمية معمقة للموازنة العامة الإثني عشرية، وتحليل خصائصها الفنية والتنظيمية.

• مشكلة البحث:

مدى كفاءة نظام الموازنة الإثني عشرية في تحقيق الاستقرار المالي في ظل غياب المجلس التشريعي.

• هدف البحث:

- تقديم رؤية تقييمية حول فاعلية نظام الموازنة الإثني عشرية في بيانات اقتصادية مختلفة.
- مقارنة أداء الموازنة الإثني عشرية بالموازنة العامة للدولة.
- تقديم المقترحات التي من الممكن أن تساهم في تحسين سياسة المالية العامة.

• فرضيات البحث:

- الموازنة الإثني عشرية تسهم في استمرارية الإنفاق الحكومي دون توقف.
- الاعتماد المستمر على هذا النظام قد يؤدي إلى بطء التخطيط المالي وضعف الاستثمار.

- فعالية النظام الإثني عشري تختلف باختلاف حجم الإنفاق العام وطبيعة الاقتصاد الحكومي.

• أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أنه يدرس أهم الموازنات الاستثنائية التي تؤثر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الأزمات السياسية والاقتصادية للدول.

• منهج البحث:

اتخذ الباحث المنهج الوصفي التحليلي لدراسة مشكلة البحث عن طريق عرض الدراسات السابقة والأدبيات والنظريات المتعلقة بنظام الموازنة الإثني عشرية للتمكن من استنباط ما يمكن الاستفادة منه في النتائج.

1- مفهوم الموازنة العامة للدولة وأهدافها

لقد ظهرت الموازنة العامة عملياً بظهور الدولة، وعرفت عدة تطورات قبل أن تأخذ شكلها ومضمونها الحديث، فقد تأثرت فلسفتها في فترات تطورها بالمذاهب السائدة وتطورها لطبيعة الدولة ومدى تدخلها في الحياة العامة، وباختلاف المراحل التاريخية والمذاهب الأيديولوجية، وطبيعة الأنظمة السائدة ومدى تطور التشريع فيها تتعدد المفاهيم والتعريفات التي تحاول توضيح طبيعة الموازنة العامة للدولة.

1-1 - مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي

نوضح مفهوم الموازنة العامة في الفكر المالي عن طريق التطرق إلى تطور مفهومها في الفكر المالي التقليدي القائم على الحياد واحترام القواعد الحقوقية والمحاسبية، ومفهومها الحديث الذي يصل إلى حدود المصير السياسي للدولة، ويتضح ذلك من أن الفكر المالي مرّ بمرحلتين كان لهما تأثيرهما الخاص في مفهوم الموازنة العامة.

1-1-1 مفهوم الموازنة في الفكر المالي التقليدي:

قامت فكرة الموازنة بالمفهوم التقليدي على مبدأ التوازن الرقمي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، ووفق هذا عدّ ظهور العجز المالي في الموازنة العامة خطراً حقيقياً، ومعالجته عن طريق الاقتراض تسبب مديونية دائمة، كما أن لجوء الدولة إلى إصدار أوراق نقدية جديدة من شأنه إحداث حالة تضخمية مستمرة، ووفقاً لهذه النظرة فإن للفائض المتحقق في الموازنة بعض المساوئ على المستوى السياسي والاقتصادي، لأن السلطة السياسية تستخدمه عادة لأغراض انتخابية دعائية، أما على المستوى الاقتصادي فإن الفائض عبارة عن مبالغ اقتطعت من الاقتصاد وتؤدي إلى تجميد جزء من القوة الشرائية. والواقع أن النظرة التقليدية المحايدة تبالغ في إظهار الاختلال في الموازنة، وإيجابيات توازنها الرقمي، على الرغم من أن لكل الإجراءات في حالي العجز والفائض نتائج إيجابية يمكن تحقيقها [3]. ولقد كان شكل الموازنة العامة وفلسفتها متفقين مع المذهب الحر الذي كان يسود النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك الفترة، مما جعل دور الدولة ينحصر في المهام الأساسية التقليدية.

1-1-2 مفهوم الموازنة في الفكر المالي الحديث:

في هذه المرحلة تجاوز الفكر المالي الحديث مسألة التوازن الرقمي أو الحسابي، إذ لم يعد من الممكن الفصل بين التوازن المالي والتوازن الاقتصادي العام، بل ذهب بعض علماء الاقتصاد والمالية العامة إلى أن التوازن الاقتصادي العام قد يتحقق أحياناً على العجز في الموازنة. أما على المستوى القومي، فتعدّ الموازنة العامة للدولة، هي الخطة المالية الأساسية لترجمة الخطوط العريضة للسياسة المالية للدولة، بهدف تحقيق التناسب والتكامل بين الخطط المادية القطاعية والتنظيمية المختلفة وبين التدفقات النقدية في إطار الاقتصاد الوطني، كما تعدّ إحدى الأدوات الرئيسية في عملية تحقيق التوازن بين الموارد المالية المتاحة للدولة وبين متطلبات النشاط الاقتصادي، وما يعكسه هذا التوازن من نتائج إيجابية في تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية [7].

1-1-3 - مفهوم الموازنة في التشريع الحكومي:

أوردت تشريعات بعض الدول تعريفات مختلفة للموازنة نذكر منها:

عرف القانون الفرنسي في المرسوم الصادر في 19 حزيران 1956م موازنة الدولة بأنها " الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها، ويؤذن بها. ويقرها البرلمان في قانون الموازنة. الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية".

في مصر عرف قانون الموازنة العامة رقم 53 لسنة 1973 الموازنة العامة للدولة بأنها " هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة".

أما في سورية فقد عرف القانون المالي الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006م الموازنة بأنها " الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية بما يحقق أهدافها ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي".

مما سبق نجد أن مفهوم ومحتوى الموازنة العامة للدولة تطور عبر الزمن فلم تعد الموازنة العامة مجرد تشريع لإضفاء الشرعية على النفقات والإيرادات في بنودها التقليدية التي كانت مرتبطة بالدور التقليدي للحكومة، بل وأصبحت خطة سنوية تعكس الخطط أو الاستراتيجيات المتوسطة أو بعيدة الأمد. والتي تستهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وتنموية مما غير من شكل ومحتوى الموازنة العامة للدولة بما يحقق توفير الفهم لأهدافها وبرامجها وتوفير عرض واضح يتيح إمكانية المتابعة والتقويم والمحاسبة والمساءلة ويمكن من الربط بين نفقات الموازنة العامة للدولة ومدى إسهام تلك النفقات في تحقيق التقدم والنمو باتجاه الأهداف المنشودة والواردة في تلك الخطط والاستراتيجيات الوطنية في أبعادها الاقتصادية الكلية والقطاعية والمكانية.

1-2 - أهمية الموازنة العامة للدولة

بعد أن انتظم المجتمع بشكله الحديث في شكل دولة تقوم على رأسها حكومة تسيّر أمورها العادية عن طريق صرف مجموعة من النفقات وفي تحصيل مجموعة من الإيرادات. ومع تطور دور الدولة في المجتمعات الحديثة، لاسيما الدور الاقتصادي فيه، دفع بها إلى إيلاء أهمية بالغة للموازنة العامة.

1-2-1- الأهمية السياسية للموازنة العامة للدولة:

لم تعد الموازنة العامة للدولة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها بل تدعيم للديمقراطية وتكريس لمبدأ فصل السلطات، ويتجلى ذلك في منح حق إعداد الموازنة وتنفيذها للسلطة التنفيذية، وحق إقرارها ومراقبتها للسلطة التشريعية. فهذا الاعتماد يعد بمنزلة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة. كما يعكس البرلمان /السلطة التشريعية/ فلسفته السياسية في إدارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافه عن طريق الموازنة العامة للدولة. هذا وتعدّ الموازنة الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية عن طريق الالتزام بالاعتمادات المخصصة لها.

وليس أدل على الوجه السياسي للموازنة العامة من النتائج السياسية التي تنجم عن رفضها، فإذا لم تقر السلطة التشريعية مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة، قد تضطر هذه الأخيرة إلى الاستقالة وقد يُحلّ المجلس التشريعي [10].

1-2-2- الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة:

تكمّن أهمية الموازنة العامة للدولة في الدور الذي تؤديه في مجمل النشاط الاقتصادي، فهي أداة فعالة لتنفيذ السياسات المالية للدولة، فمنها يمكن التأثير ومعالجة الآثار الناجمة عن التضخم والكساد عن طريق التحكم في الطلب بتخفيضه أو زيادته، ومن ثمّ تقليل الانفاق العام أو زيادته عن طريق التحكم في قيمة الضرائب المفروضة [15]. كما تعد الموازنة العامة للدولة أداة

لحماية الصناعات المحلية، فيمكن استخدامها كأداة فعالة لحماية المنتج المحلي من منافسة المنتجات والسلع التي تُستورد من الخارج وذلك عن طريق فرض الضرائب والرسوم الجمركية. لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في استخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الاقتصاد، وتستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضاً كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي [11]. وتعتمد استراتيجية الموازنة العامة في التأثير على مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات.

1-2-3- الأهمية الاجتماعية للموازنة العامة للدولة:

تعمل الموازنة العامة على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة ذات الدخل المحدود معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأت مدفوعاتها /الإعانات/ إلى الأفراد في المقام الثاني. فيمكن للدولة مثلاً أن تقوم بفرض ضرائب مباشرة تصاعدية على ذوي الدخل المرتفع ثم تعيد توزيع هذا الإيراد على شكل خدمات تعليم وصحة وثقافة ورياضة ونظافة ومنها يمكن تحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق إعادة توزيع الدخل.

1-3- أهداف الموازنة العامة للدولة:

كان الاعتقاد السائد في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي على أن دور الدولة يقتصر على وظائف الدولة الرئيسية (الدولة الحارسة)، لهذا غلب على الفكر الكلاسيكي نوعٌ من الحيادية المالية، حيث تمثل هذا الحياد في فكرة الموازنة بما تشمله من موارد ونفقات حيادية بالنسبة للاقتصاد، أي أن هدف الموازنة هو تمويلي فقط دون إحداث تغيير في البنيان الاقتصادي والاجتماعي. أما في النظرية الاقتصادية الحديثة، بعد تطور الفكر الاقتصادي الكلاسيكي تحت تأثير فكر الاقتصادي الإنكليزي كينز بمؤلفه الشهير الذي ظهر عام 1936م بعنوان (النظرية العامة للعمالة والفائدة والنقد)، فزاد دور الدولة فلم تعد مستهلكة فحسب بل أصبحت موجهة ومنتجة

للسلع والخدمات [11]. ووجدت الدولة نفسها مضطرة للتدخل في الشؤون الاقتصادية، وكان لذلك انعكاساته على المالية العامة عموماً وعلى الموازنة العامة خصوصاً، فقد استبدلت المالية الحياضية بالمالية المتدخلة، واستخدمت الأدوات المالية للتأثير في الحركة الاقتصادية والاجتماعية.

تعدّ الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسة لسياسة المالية العامة التي تعد أحد أهم السياسات الاقتصادية الكلية في التأثير في الوضع الاقتصادي والاجتماعي، وهي تمثل حجم تدخل الدولة الاقتصادي ونوعه، كما أن السياسات التي تتحكم بالإيرادات والإنفاق تعد أداة مهمة جداً في التأثير في النمو الاقتصادي الطويل الأجل، وذلك عن طريق تحقيق الكفاءة في توزيع الموارد والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الإجمالي والعدالة في توزيع الدخل القومي، كما أن للموازنة العامة عادة تأثير واضح وشفاف في النمو والتنمية الاقتصادية على المدى طويل الأجل اعتماداً على الخدمات العامة الضرورية التي تؤديها الدولة.

2- مفهوم الموازنة الإثنى عشرية والأساس القانوني لها

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسة التي تجسد توجهات السلطة العامة المالية، وهي بحكم طبيعتها القانونية، قانون سنوي يجب أن يصدر قبل بداية السنة المالية كي تتمكن الحكومة من ممارسة وظائفها المالية، ومع ذلك قد تتعرض لظروف سياسية أو تشريعية تؤدي إلى تأخر إقرار الحكومة للموازنة العامة، الأمر الذي يهدد مبدأ موافقة السلطة التشريعية. وهنا يأتي دور الموازنة الإثنى عشرية بوصفها إحدى أهم الأدوات الشرعية المؤقتة التي تضمن استمرارية عمل المرافق العامة دون تعطيل، وفي الوقت نفسه تمنع الحكومة من الانحراف عن الاعتمادات التي وافقت عليها السلطة التشريعية سابقاً.

2-1- الإطار النظري للموازنة الإثنى عشرية:

تعرف الموازنة الإثنى عشرية بأنها نظام قانون استثنائي يسمح للسلطة التنفيذية باستخدام شهر من اثنا عشرة شهراً من اعتمادات السنة المالية السابقة لكل شهر من أشهر السنة الجديدة إلى

حين صدور قانون الموازنة الجديد، وتعتبر هذه الآلية قانوناً انتقالياً يحمي الدولة من الفراغ المالي [7].

ويعتمد هذا النظام على فلسفة الحفاظ على مبدأ الدورة المالية المنتظمة كي لا تقف الحكومة عن الإنفاق، ولعدم خرف جواز الإنفاق من دون موافقة السلطة التشريعية. ونشأت فكرة الموازنة الإثني عشرية في فرنسا في القرن التاسع عشر، وهي نتيجة الصراع بين الحكومة والبرلمان تم تقنينها لأول مرة في عام 1959م.

2-2- الأساس القانوني للموازنة الإثني عشرية:

في العديد من الدول العربية والأجنبية ينص القانون على السماح للحكومة بصرف جزء محدد من موازنة العام السابق في حالة عدم إقرار الموازنة العامة السنوية.

- الدستور السوري (2012) - المادة 74:

يستمر العمل بالموازنة السابقة وبصرف شهرياً واحد على إثني عشر من اعتماداتها إلى حيث صدور الموازنة العامة الجديدة.

- الدستور المصري (2014) - المادة 124:

إذا لم يتم اعتماد الموازنة العامة الجديدة يعمل بالموازنة العامة القديمة لحين اعتمادها يصرف شهرياً على أساس 1/12 من اعتماداتها.

- الدستور الأردني - المادة 113:

يقر بتطبيق مبدأ 1/12 إلى حين إقرار الموازنة العامة الجديدة.

إذاً ما هو الدافع القانوني لاعتماد نظام 1/12:

معظم القوانين والساتير تنص على عدم جواز الإنفاق العام دون موازنة مصدقة من السلطة التشريعية، مما يسهم بالاعتماد على النظام 1/12 ، ولعدم التأخر في إقرار الموازنة العامة السنوية نتيجة الخلافات السياسية أو البطء الإداري.

2-2-1- الطبيعة القانونية للموازنة الإثني عشرية:

- موازنة مؤقتة تهدف إلى ضمان استمرارية الإنفاق العام.
- أداة انتقالية تستمر إلى حين صدور قانون الموازنة العامة للدولة.
- ليست بديلاً عن الموازنة العامة للدولة، ولا يمكن للحكومة استخدامها لتعديل السياسة المالية أو زيادة حجم النفقات العامة.

تقوم وزارة المالية بالتنسيق مع باقي الوزارات بتحديد سقف الإنفاق لكل شهر مع إعطاء الأولوية للنفقات التشغيلية مثل الرواتب والأجور والخدمات الأساسية، بينما تقيد النفقات الاستثمارية الجديدة، ما يضمن ضبط الإنفاق العام ويعطي مرونة محدودة للتكيف مع المستجدات الاقتصادية.

3- الخصائص الفنية والتنظيمي للموازنة الإثني عشرية

تعد هذه الموازنة مؤقتة تجيز للحكومة الإنفاق شهرياً بما يعادل جزءاً واحداً من إثني عشر جزءاً من اعتمادات السنة المالية السابقة وذلك عند تأخر صدور الموازنة العامة الجديدة، وتستخدم لضمان استمرار عمل المرافق العامة دون توقف.

3-1- الخصائص الفنية للموازنة الإثني عشرية:

3-1-1- موازنة مؤقتة لا مستمرة:

تعد وسيلة مؤقتة لتسيير الأعمال وليس بديلاً عن الموازنة العامة للدولة، وتستمر فقط لحين إقرار الموازنة العامة للدولة ولا تمنح الحكومة صلاحيات تخطيطية بعيدة المدى [9].

3-1-2- تقوم على تجزئة اعتمادات السنة السابقة:

يتم احتساب النفقة المسموح بها كل شهر على أساس 1/12 من اعتماد السنة المالية السابقة وهذا يضمن الحد الأدنى لتسيير المرافق العامة دون توسع [2].

3-1-3- لا تسمح ببرامج جديدة أو توسع في الإنفاق:

لا يمكن بهذه الموازنة فتح مشروعات جديدة أو تنفيذ خطط استثمارية، وتقتصر فقط على النفقات الجارية مثل الرواتب والنفقات الإدارية التي تضمن استمرارية عمل المؤسسات العامة [13].

- 3-1-4- تؤمن الاستثمارية وليس التطوير:
وظيفةها الأساسية استثمارية عمل المؤسسات العامة ولا تعتمد لأغراض التنمية أو تعديل أولويات
الاتفاق العام [12].
- 3-1-5- لا تشمل النفقات الاستثمارية:
إن المشروعات الاستثمارية تستلزم اعتمادات جديدة، وهو غير متاح في نظام الموازنة الإثني
عشرية، حيث يسمح فقط بالنفقات الضرورية لاستكمال مشروعات سابقة إذا كان توقفها يسبب
ضرراً كبيراً [6].

- 3-2- الخصائص التنظيمية للموازنة الإثني عشرية:
يوجد مجموعة من الخصائص التي تميز هذه الموازنة:
- 3-2-1- الحصول على إذن قانوني خاص من السلطة التشريعية:
لا يجوز للحكومة الصرف وفق الموازنة الإثني عشرية دون تفويض قانوني، قد يكون التفويض
منصوصاً في الدستور أو بقانون مستقل أو أي مستند قانوني حسب المرحلة التي تمر بها الدولة
[4].
- 3-2-2- تحديد مدة العمل بها (شهر بـ شهر):
تطبق هذه الموازنة لمدة شهر واحد قابلة للتجديد تلقائياً ما دام لم تقرر الموازنة العامة للدولة، ولا
تمنح لسنة كاملة، لأنها ليست موازنة بديلة [1].

- 3-2-3- الرقابة المالية عليها أشد من الموازنة السنوية:
طالما أنها موازنة استثنائية، فهي تخضع لنظام رقابي أشد صرامة، غالباً ما تلزم الجهات
الحكومية بتقارير شهرية دقيقة [5].
- 3-2-4- هيكل الإيرادات العامة ثابت:
تحصل الإيرادات العامة وفق القوانين النافذة ولا يسمح باعتماد مصادر جديدة للإيرادات أو
فرض رسوم جديدة [8].
- 3-2-5- تخضع لنفس قواعد المحاسبة الحكومية:
رغم أنها نظام استثنائي إلا أنها تسجل وفق قواعد المحاسبة الحكومية المعمول بها [14].

4-المزايا والتحديات الاقتصادية والمالية للموازنة الإثني عشرية

يوجد مجموعة من المزايا والتحديات لهذه الموازنة

4-1- المزايا الاقتصادية والمالية للموازنة الإثني عشرية:

4-1-1- ضمان استمرارية الإنفاق والحفاظ على الاستمرار المالي:

هي من أهم مزايا هذه الموازنة لأنها تمنع توقف العمل في المؤسسات العامة حيث يشير مكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي (GAO) إلى أن أحد أهم مبررات اللجوء إلى نظام 1/12 هو تقادي توقف عمل الحكومة وحماية الأنشطة الحيوية [17].

4-1-2- زيادة الانضباط المالي على المدى القصير:

إن اعتماد إنفاق شهري محدود يساهم في عدم التوسع غير المدروس وبخضع الإنفاق العام لرقابة أعلى، مما يؤدي إلى ترشيد الإنفاق العام وتحديد الأولويات قصيرة المدى بدقة.

4-1-3- تعزيز المرونة في مواجهة عدم اليقين الاقتصادي:

يسمح نظام 1/12 المؤقت للحكومات التكيف مع الظروف الطارئة وخصوصاً عند حدوث أزمات سياسية أو مالية أو تأخر اعتماد الموازنة، مما يقلل من أثر الأزمات السياسية أو المالية على الأداء الاقتصادي العام من خلال توفير تمويل مستقر ولو بأدنى الحدود [16].

4-1-4- الحد من زيادة التوقعات في التقديرات الخاصة بالإنفاق العام:

في كثير من الدول النامية، تقل دقة التقديرات السنوية فيقوم نظام 1/12 بتخفيض هامش الخطأ بالتقدير من خلال ربط الإنفاق العام بالنفقة المنفذة سابقاً وليس بتوقعات قد تكون مبالغ بها.

4-2- التحديات الاقتصادية للموازنة الإثني عشرية:

4-2-1- توقف التخطيط الاقتصادي والمالي متوسط وطويل الأجل:

إن الإنفاق على أساس شهري يعرقل تنفيذ المشروعات الاستثمارية الكبرى لأنه لا يسمح بالالتزامات متعددة السنوات، حيث أن الأنظمة المالية المؤقتة تترك البرامج الاستثمارية وتزيد كلفتها بسبب عدم القدرة على تحديد سقف إنفاق واضح للجهات المنفذة.

4-2-2- تقليص القدرة على إدارة الأداء العام الحكومي:

يرتبط تحسين فاعلية الأداء الحكومي بموازنات سنوية واضحة وأهداف قابلة للقياس، فالموازنة العامة المؤقتة تقوض منطق الموازنة الموجهة بالنتائج لأنها تبقى الإدارات في حالة عمل طارئ لا تسمح بتحديد مؤشرات أداء واضحة.

4-2-3- زيادة عدم اليقين عند القطاع الخاص:

إن تأخر اعتماد الموازنة العامة للدولة، واعتماد موازنة 1/12 يقلص قدرة الأسواق على توقع حجم الإنفاق العام مما يؤثر على قرارات الاستثمار وسوق العمل.

4-2-4- ارتفاع التكاليف الإدارية:

إن العمل بنظام 1/12 يتطلب تحديثات شهرية للتدفقات النقدية وتقارير رقابية إضافية وهذه الإجراءات تزيد من تكاليف إدارة الالتزامات قصيرة المدى.

4-2-5- تقييد قدرة الحكومة على الاستجابة لحاجة المجتمع:

إن محدودة النفقات العامة يمنع تحويل مبادرات عاجلة أو إصلاحات ضرورية ما يخلق فجوات تمويلية في القطاعات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم [17].

5- التجارب الدولية والعربية:

وفق دليل صندوق النقد الدولي هذه الموازنة 1/12 ممارسة معروفة في حالات الانتقال أو عند تأخر موافقة البرلمان على الموازنة قبل بدء السنة المالية، وذلك لتأمين استمرارية العمل الحكومي. رغم هذا الهدف المؤقت النظري، فإن بعض الدول أصبحت تعتمد نظام الإثني عشرية لفترات طويلة ما أثار جدلاً كبيراً حول جدوى النظام 1/12 ودوره في الشفافية والرقابة المالية.

5-1- تجربة بلجيكا:

لجأت بلجيكا مراراً إلى نظام 1/12 عندما تعذر إقرار الموازنة العامة للدولة بسبب فراغ في السلطة الحكومية ووجود حكومة مؤقتة، وخصوصاً الفترة من 2010 - 2012 بسبب تأخر تشكيل الحكومة، وكذلك نهاية عام 2024 ومطلع عام 2025 عندما حصل فراغ حكومي في بلجيكا، حيث اعتمد البرلمان الفدرالي موازنة 1/12 للربع الأول من عام 2025 ثم ممدّها لاحقاً حتى نهاية الربع الثاني من عام 2025 لتأمين الاستمرارية في العمل الحكومي.

5-2- تجربة موزمبيق:

في وثيقة صادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية الموزمبيقية لعام 2024 تفيد أن تنفيذ موازنة 2024 يجب أن يلتزم بنظام 1/12 حتى إقرار موازنة 2025، وكان السبب إجراء الانتخابات في شهر تشرين الأول 2024 وتأخر انتقال السلطة الحكومية.

5-3- تجربة لبنان:

يعتبر لبنان من أشهر الدول العربية التي طبقت نظام الإثني عشرية لفترة طويلة بعد آخر موازنة رسمية لعام 2006 لم تقرر موازنات جديدة في موعدها القانوني لسنوات متتالية وأصبح الصرف على أساس الإثني عشرية ممارسة شبه واضحة، وبقي ذلك مستمراً حتى عام 2017، هذه التجربة توضح كيف أن نظام الإثني عشرية تتحول من أداة مؤقتة إلى نظام شبه دائم، مع ما يرافق ذلك من مخاطر على الحوكمة المالية والاستقرار الاقتصادي.

5-4- تجربة سورية:

في سياق الأزمات الاقتصادية والسياسية لجأت الحكومة السورية الانتقالية في مطلع عام 2025 إلى اعتماد نظام الموازنة الإثني عشرية كإجراء مؤقت بعدما أصبح من الصعب إقرار موازنة سنوية، وحسب تصريحات مسؤولين في وزارة المالية السورية أن هذا النظام اعتمد خصوصاً لتغطية الرواتب والأجور والخدمات الأساسية وإدارة النفقات التشغيلية مع مرونة في إعادة ترتيب الأولويات.

وبناء على التجارب الدولية والعربية فإن نظام الموازنة الإثني عشرية أداة شرعية وضرورية في بعض الأوقات (أزمات سياسية واقتصادية، انتقال حكومي، تأخيرات تشريعية) يجب أن تستخدم بحذر كوسيلة مؤقتة فقط، وإذا تم اعتمادها لفترات طويلة كما حصل بلبنان يفضي إلى أزمات مالية وتراكم ديون عامة وانهايار ثقة المجتمع بالدولة وهدر الموارد العامة.

6- تحليل إمكانية التطبيق في الاقتصادات النامية:

تعد الموازنة 1/12 أداة مؤقتة لتمويل الإنفاق العام حين يتعذر إقرار الموازنة العامة للدولة، ويمكن تحليل جدواه وملاءمته للاقتصادات النامية من زاويتين (فنية - مالية) و(مؤسسية - دستورية)، حيث تؤمن هذه الموازنة للدول النامية التي تغلب الأزمات على نظمها السياسية والاقتصادية الاستمرارية في الإنفاق العام وتحمي تلك الاقتصادات الضعيفة من توقف صرف الرواتب والأجور والخدمات الأساسية عند التأخر التشريعي، وكذلك يبسط نظام 1/12 للإدارة الحكومية كافة السياسات المالية خلال فترات الانتقال السياسي والأزمات الاقتصادية والتشريعية، كذلك يقلل هذا النظام من مخاطر الصدمات الاجتماعية حيث يحافظ على استقرار النفقات الاجتماعية مما يساعد من استمرار الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة.

لكن تطبيق هذا النظام في الدول النامية له مجموعة من العيوب يمكن إجمالها بمايلي:

- تجميد الأولويات السياسية والمالية: يمنع هذا النظام إدراج أولويات جديدة أو إعادة توجيه الاتفاق العام نحو أولويات تنموية طارئة.
- تتصف الاقتصادات النامية بأنها ذات أنظمة محاسبية ضعيفة ومحدودية قاعدة البيانات، مما ينعكس على الصعوبات في تعديل الاعتمادات المؤقتة.
- قد تتأثر المشروعات الاستثمارية في الدول النامية بفعل عدم استقرار التمويل الشهري المؤقت مما يؤثر على الأداء الطويل الأمد.

ويمكن اقتراح مجموعة من الضوابط اللازمة لتطبيق نظام 1/12 في الاقتصادات النامية:

إذا فرضت الظروف السياسية والاقتصادية والتشريعية الحاجة إلى اعتماد الموازنة الإثني عشرية يوصي الباحث بمايلي:

- تقييد زمني واضح (نص قانوني يحدد مدة التطبيق) بمدة لا تتجاوز ستة أشهر قابلة للتمديد لمرة واحدة بموافقة برلمانية.
- تحديد البنود المسموح بصرفها: السماح فقط لصرف النفقات الجارية الأساسية (رواتب وأجور - نفقات إدارية - صحة - تعليم ..)، مع حظر للنفقات الاستثمارية الجديدة أو الالتزامات طويلة الأجل دون موافقة برلمانية.
- الزام الحكومة بتقديم تقارير شهرية للبرلمان أو للهيئات الرقابية عن النفقات العامة المنفذة ومقارنتها بالسنة السابقة.
- السماح بإجراء تعديلات فنية بين الأبواب في الموازنة بشكل محدود جداً.

- استثناء برامج الحماية الاجتماعية من تخفيضات النفقات العامة لضمان عدم تأكل الحماية الاجتماعية.

إذاً: نظام 1/12 مفيد كأداة طارئة ومؤقتة للحفاظ على استمرارية الإنفاق العام، لكنها ليست بديلاً عن عملية اعتماد الموازنة العامة، وتطبيقها في الدول النامية يحتاج إلى ضوابط دستورية وفنية صارمة.

مناقشة الفرضيات

في ضوء النتائج التي توصل إليها البحث نجد أن:

- الفرضية الأولى صحيحة حيث أن الموازنة الإثنى عشرية تسهم في استمرارية الإنفاق الحكومي دون توقف.
- الفرضية الثانية صحيحة حيث الاعتماد المستمر على هذا النظام قد يؤدي إلى بطء التخطيط المالي.
- الفرضية الثالثة صحيحة حيث أن فعالية النظام الإثنى عشري تختلف باختلاف حجم الإنفاق العام وطبيعة الاقتصاد الحكومي.

النتائج والتوصيات:

1- النتائج:

- تشكل الموازنة الإثنى عشرية آلية إنقاذ مالي وقت غياب الموازنة العامة للدولة.
- تحد الموازنة الإثنى عشرية من قدرة الدولة على تنفيذ المشروعات الاستراتيجية الكبيرة.
- فعالية الموازنة الإثنى عشرية مرهونة بمدة استخدامها (على المدى القصير فعالة وعلى المدى الطويل مرهقة).

2- التوصيات:

- ضرورة اعتماد الموازنة الإثنى عشرية في الأزمات السياسية والاقتصادية والتشريعية كحل مؤقت لا دائم.

- تحسين آليات إعداد الموازنات العامة لتجنب اللجوء للموازنة الإثني عشرية بشكل متكرر.
- تعزيز الشفافية والتخطيط متوسط وطويل الأجل لتخفيف آثار اللجوء للموازنة الإثني عشرية.

قائمة المراجع

- 1- السيد، أحمد. (2017) - المالية العامة والنظام الضريبي. دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 264.
- 2 - السيد، سامي. (2019) - مبادئ المالية العامة. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 178.
- 3- السيوفي، قحطان. (1989) - اقتصاديات المالية العامة. دار طلاس، دمشق، ص 72.
- 4- الشافعي، محمد. (2018) - القانون المالي. دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 190.
- 5- القيسي، أسامة. (2016) - الرقابة المالية والإدارية. مكتبة الرشد، الرياض، ص 121.
- 6- الكبيسي، عبد القادر. (2015) - مبادئ المالية العامة. جامعة بغداد، بغداد، ص 159.
- 7- المهاني، محمد خالد. (2012) - الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة - تجارب عربية مقارنة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص 6.
- 8- بيومي، حسن. (2015) - المالية العامة والتشريع المالي. دار الفكر العربي، القاهرة، ص 254.
- 9- جمال الدين، محمد. (2017) - المالية العامة. دار النهضة العربية، القاهرة، ص 213.
- 10- شباط، يوسف. (1997) - المالية العامة. منشورات جامعة دمشق، دمشق، ص 53.
- 11- شريف، رجاء. (2012) - إدارة الموازنة العامة في ظل الأزمات وأدوار المؤسسات والهيئات الحكومية. ورشة عمل المنظمة العربية للتنمية، استنبول، ص 13.
- 12- عبد الرحمن، عادل. (2016) - المالية العامة. دار النهضة الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص 305.
- 13- عبد المنعم، إحسان. (2018) - المالية العامة والسياسة المالية. دار المسيرة، عمان، ص 241.
- 14- عكاشة، فؤاد. (2014) - المحاسبة الحكومية. دار المريخ، الرياض، ص 89.

15- غنام، فريد. (2006) - إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين.

الجامعة الإسلامية، غزة، ص23.

16- CRS, **Biennial Budgeting**, Issues and Options, 2016, p37.

17- GAO, **Biennial Budgeting**: Summary Of Major Issues, 1984, p12.