

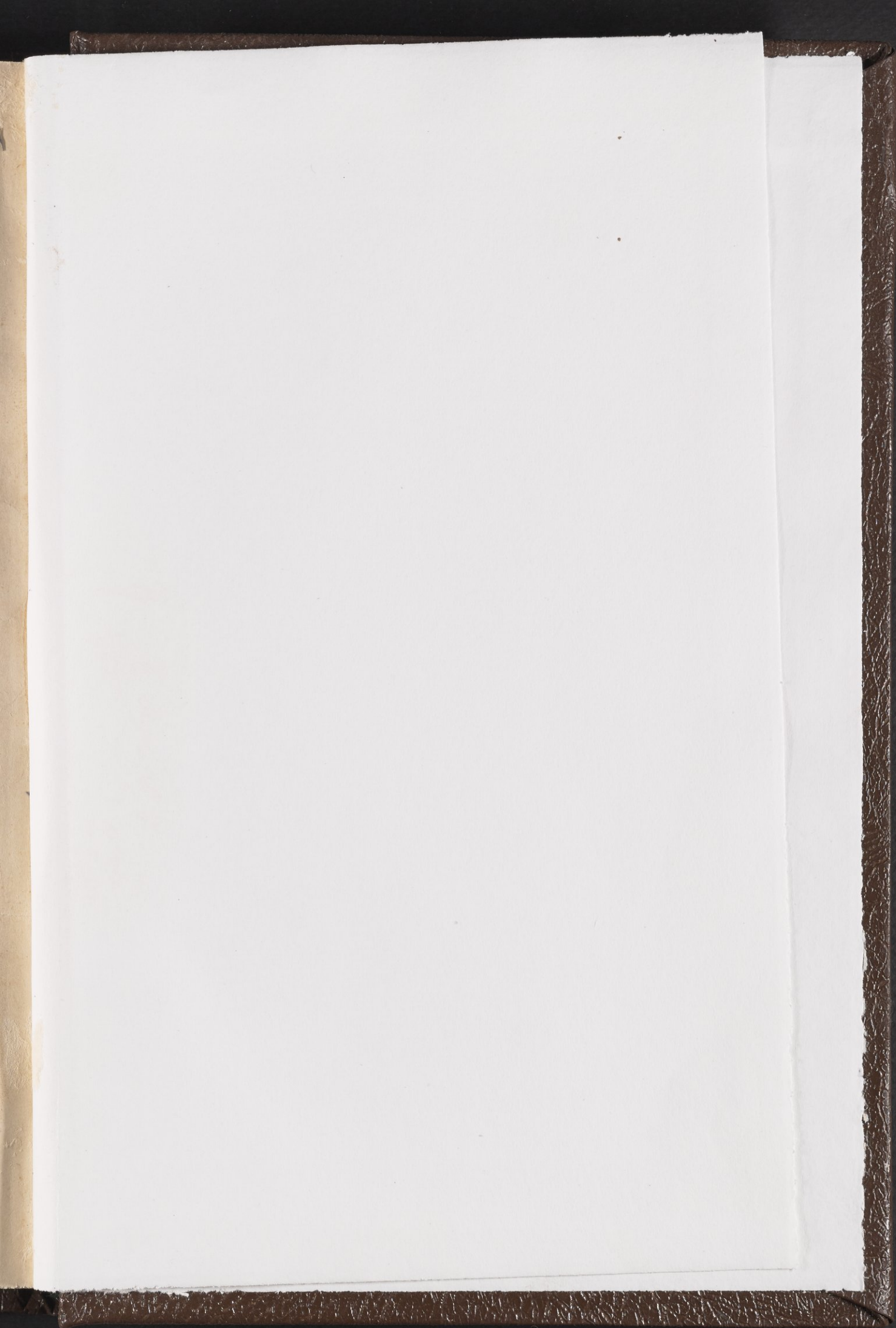


تفسير الميزانية المصرية

يونس







أقدم هذه الرسالة
بمحبتي
١٩٤٤/١٠/١٩

تحضير الميزانية المصرية

تأليف

محمد توفيق يونس

HJ

2/79.2

Y812

1934

دكتور في الحقوق من الجامعة المصرية

ودبلوميه من معهد الدراسات الاقتصادية والمالية

نوقشت هذه الرسالة أمام كلية الحقوق
بالجامعة المصرية في يوم السبت ١٢ مايو
سنة ١٩٣٤، فالت الدرجة العليا وهي
« جيد جدا » مع شرف الامتياز
بتبادلها مع الجامعات الأجنبية .

القاهرة
مطبعة الرغائب

١٩٣٤

336
✓83

۳۳۶, ۹۶۷
۵ م. ح

ن ۱۰

16664

إلى أقرب الناس قلباً إلى ، وأعزهم جميعاً على ؛
إلى من أمدّاني بالقوة ساعة الضعف ، وسنداني بالأمل ساعة اليأس ؛
إلى من شجّعاني برؤوسهما على العمل ، وساعداني برؤوسهما على الفوز ؛
إلى والديّ الحبيبين أقدم هذا الكتاب .

بسم الله الرحمن الرحيم
الحمد لله الذي هدانا لهذا
ما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله
والحمد لله رب العالمين

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

لا يزال في مصر طائفة كبيرة من المسائل المالية في حاجة إلى دراسة علمية صحيحة . ومن خير الوسائل لا كتناء هذه المسائل ، الرسائل التي تقدم إلى الجامعة المصرية وهي أجدر المعاهد بسد هذه الحاجة الشديدة . بهذه الرسائل يمكننا أن نرقب بثقة تجمع سلسلة كاملة متتابعة الحلقات من الدراسات في الشؤون المالية المصرية ، وما يستتبع ذلك من تكوين المكتبة التي يفكر فيها ويتمناها أستاذي الجليل المسيو أمبرتو ريتشي الذي شجعني على أن أساهم في هذا العمل بكتابة هذه الرسالة في تحضير الميزانية المصرية ، وهي أول بحث يُقدم إلى الجامعة المصرية في علم المالية العامة والتشريع المالي .

ولقد تحاشيت وأنا أتكلم عن الميزانية المصرية أن أخوض في بحث النظريات العامة ، فذلك أمر يخرج بالرسالة عن غرضها ، فضلا عن أن شرح هذه النظريات مستفيض في الكتب المالية العامة ، وفي العربية منها كتاب « مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي » للاستاذ الجليل الدكتور محمد عبد الله العربي .

كذلك تجنبت الخوض في الشرائع والتطبيقات الأجنبية لأنه استطراد لا يحتمله موضوع البحث .

على أني رأيت أن ألم في أول كل باب بالنظرية العامة التي تتصل

به، وبمختلف الطرق التى تتبعها الدول، توضيحاً للحال السائدة فى مصر، وتحديداً لأنظمتها من بين هذه الطرق .

أما تحضير الميزانية المصرية ، وهو موضوع بحثى ، فقد وجهت إليه كل عنايتى وأفرغت له جهدى ، بانياً أبحاثى على وثائق أصلية ثمينة بذلت فى سبيلها مقداراً عظيماً من الطاقة والوقت ، خصوصاً وأن ما كُتب فى الميزانية المصرية لقلته يكاد يكون فى حكم العدم ، وهذا القليل لا يمس الموضوع (موضوع الميزانية المصرية) إلا من نواح أخرى ، فكان على أن أعالج موضوعاً جديداً فى الواقع ، وأن أنهج طريقاً وعراً لم يُعبّد .

رجعت إلى جملة كبيرة من المصادر الأصلية كالتقارير والمذكرات الرسمية ، ومضابط مجلس شورى القوانين والجمعية التشريعية ومجلس الشيوخ والنواب ، ومجموعات القوانين والمراسيم والأوامر الملكية ، ومجموعات الوثائق الرسمية، والميزانيات، والحسابات الختامية، ومذكرات اللجنة المالية والمستشار المالى ، كل ذلك من يوم أن صدرت حتى الآن . وإلى جانب مراقبتى لسير الأعمال فى مصالح عديدة ، قمت بأبحاث كثيرة فى محفوظات وزارة المالية وغيرها خرجت منها بكثير من الوثائق القيّمة والمعلومات المفيدة .

على هذا الأساس الواقعى بنيت رسالتى جاعلاً نصب عينى أن أرى القارئ ، فى تحضير الميزانية ، كيف تصبح مجموعة من التقديرات الأولية المبعثرة مجلداً ضخماً منسقاً ؛ وأن أصوّر له الميزانية المصرية تصوير الكائن المستقل له أجزاءه ومميزاته ، مقدماً إليه بياناً عن جميع الأدوار التى تمر بها فى مرحلة التحضير ، محدّداً ومحللاً المبادئ والقواعد التى تتصل بها وتقوم عليها .

القاهرة فى يناير سنة ١٩٣٤ .

محمد نوفىو بونس

تمهيد

ما الميزانية وعلام تدل ؟

الميزانية عمل يقدر مصروفات الدولة وإيراداتها ويجيزها لمدة معينة (١) .

وتسمى بالانجليزية « budget » ، وهي مأخوذة من الكلمة الفرنسية « bougette » ومعناها حقيبة من الجلد ، لأن وزير المال كان يحمل فيها الأوراق الخاصة بالموازنة عند عرضها على المجلس .

وكلمة الميزانية المستعملة في مصر أدق في أداء المعنى من الكلمة الانجليزية ، فهي مأخوذة من « ميزان » ، ولا ريب أن الميزانية ميزان مصروفات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة . ولعل كلمة الموازنة المستعملة في سوريا والعراق أدق من الكلمة المصرية ، وأقرب الى القياس الصرفي .

قلنا إن الميزانية ميزان مصروفات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة ، وهذا القيد الأخير هو الذي يفرق بينها وبين الحساب ، فالحساب ليس إلّا بياناً للمصروفات والإيرادات خلال مدة انقضت ، وهو إنما يوضع لاثبات النتائج الفعلية بمقارنتها بتقديرات الميزانية . أما الميزانية فعلى العكس من ذلك تضع السياسة المالية أو البرنامج المالي الذي تقترح الحكومة

(١) هذا هو التعريف الوارد بمرسوم ٣١ مايو سنة ١٨٦٢ الخاص بالحاسبة العامة في فرنسا (مادة ٥) بعد أن عدله قليلا « ألكس » (ALLIX) في كتابه Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législation

Financière Française (الطبعة السادسة ، باريس ، ١٩٣١) ، ص ١ .

أما في مصر فلا يوجد تعريف رسمي مباشر للميزانية .

تنفيذه أثناء مدة سابقة التعيين ، فهي خطة سير للمستقبل مترجمة الى أرقام .

وخطة السير هذه لازمة حتى للفرد الحريص على إدارة شئونه الخاصة كي يتجنب تجاوز دخله المنتظر ، فما بالك بالدولة ! لا شك أنها ألزم لها وأفيد ، ذلك لأن المبالغ التي تنفقها أو تتسلمها أكبر بكثير ، فهي أشد قابلية للاخطاء الحسابية والغواية والتبذير ، فضلا عن أن الفرد هو السيد المطلق لآيراداته ومصروفاته ، وليس عليه أن يؤدي حسابا الا لنفسه ، فهو يستطيع في أى وقت شاء أن يغير من نظام معيشته حالما يتبين أن هذا النظام غير صائب ، وطبيعى أن يدفعه صالحه الخاص الى إجراء هذا التغيير حتى يتجنب حدوث عجز ما . أما الحكومة فعلى النقيض من ذلك تحصيل وتنفق لحساب الغير ، فالدافع الشخصى مفقود هنا . لذلك كانت الحاجة أشد الى أثر الميزانية المنظم الكالج ضد إسراف الحكومات (١) .

* * *

وفي الواقع لا يمكن أن تكون هناك مالية عامة خصصية مزدهرة في بلد ما دون أن تكون لها ميزانية صحيحة ، وهذا ما كان ينقص مصر حتى سنة ١٨٨٠ ، فلا عجب اذا ما رأينا ما ليتها في ذلك العهد على أشد ما تكون المالىات اختلالا وارتباكا وتأخرا .

لم تكن توجد قبل هذا التاريخ ميزانية بالمعنى الحديث الصحيح لهذه الكلمة ، إذ « لا يمكننا أن نطلق هذا الاسم على البيانات التي كانت

(١) أنظر P. LEROY - BEAULIEU, Traité de la Science des Finances

(الطبعة الثامنة ، باريس ، ١٩١٢) ، الجزء الثانى ، ص ٢ — ٣ .

تضعها الحكومة عن تقديرات الإيرادات والمصروفات من وقت لآخر^(١). « ففي الواقع لم تكن توضع ميزانية عمومية تسمح للإنسان أن يكون فكرة صحيحة عن موارد الدولة ونفقاتها . إنما كان في الامكان العثور ، بعد جهد ، في محفوظات كل مصلحة على تقديراتها الخاصة . واذا كان هذا مستطاعا فلم يكن من الممكن أن تستخلص من هذه التقديرات معلومات ذات قيمة عمومية دون بحث دقيق هو مستحيل عمليا ، فضلا عن أن النتائج التي قد يمكن الحصول عليها كانت بعيدة عن كل رقابة جدية^(٢) .

ولقد كانت هذه التقديرات التقريبية معيبة من وجوه خطيرة نلخص الرئيسية منها فيما يلي :

نقص الوحدة : أولا لم تكن هذه التقديرات مستندة الى خطة مالية عمومية ، بل كانت كل مصلحة تضع تقديراتها مستقلة عن غيرها دون أن تتبع قاعدة واحدة .

عدم الدقة : وأكثر من ذلك خطورة أن الأرقام الواردة في هذه التقديرات لم تكن صحيحة .

عدم الاستيعاب : ثم لم تكن ميزانيات الحكومة المصرية — اذا سمحنا لأنفسنا أن نطلق عليها هذا الاسم — شاملة البتة . فلم تكن

(١) التقرير الاول للجنة التحقيق العليا - (Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien, 1876 - 1885 ، القاهرة ، ١٨٩٧ ، المجلد الاول ، ص ١٨٦) .

(٢) أنظر تقرير المراقبين العموميين السنوى لصاحب السمو الخديو عن سنة ١٨٨٠ بالانجليزية (القاهرة ، ١٨٨١) ، ص ١٧ .

تشمل مصروفات الدولة وايراداتها جميعا، اذ كان يرخص لبعض المصالح بأن تخصم بعض مصروفاتها من ايراداتها ولا تبين في ميزانياتها إلا قيمة الايرادات الصافية فقط ، وكان لبعض المصالح خزانات خاصة تتغذى من موارد خارجة عن الميزانية خُصصت لمقابلة مصروفات لم تكن تدرج كذلك في الميزانية .

محاسبة معينة : ولقد كان ينقص تدوين العمليات المختلفة الترتيب المنطقي ، وكان عدد الأبواب التي تُقيد تحتها الحسابات محدودا جدا ، فكانت تدخل عمليات متباينة الصنف الى حد كبير تحت حساب واحد سواء في الجانب الدائن أو المدين ، مثال ذلك اشتغال حساب واحد على عوائد الأغنام وعوائد أملاك المدن ، كما كان يحدث غالبا أن يشمل حساب الايرادات الواحد ايرادات فعلية وايرادات إسمية معا ، الخ . وعلى الجملة لم يكن في مصر حساب ميزاني قط (١) .

صحيح أنه صدر في ١١ مايو سنة ١٨٧٦ أمر عال رقم ٦٥ بإنشاء مجلس أعلى للمالية خُصص الباب الثاني منه للأحكام المتعلقة بـ «تحرير ميزانية مالية الحكومة» ، ونُص في البند الاول من هذا الباب على أنه « قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر يتحرر من طرف ناظر المالية ميزانية عن السنة القابلة يبين فيها الايرادات والمصاريف على حسب أنواع كل منها مع توضيح أقلامها حسب الامكان وتعرض صورة هذه الميزانية لمجلس المالية الأعلى ليبدى عنها آراءه وما يبدو له من الملاحظات لتتقيد تحريرها وضبط صحتها » .

(١) أنظر التقرير الأولى للجنة التحقيق العليا (Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien, 1876-1885 ، القاهرة ، ١٨٩٧ ، المجلد الأول ، ص ١٨٦ — ١٩١) .

ولكن هذا الأمر العالى لم ينفذ ، واستمرت الحال على ماهى عليه الى أن سُكِّل « قومسيون التحقيق الأعلى » أو لجنة التحقيق العليا بناء على الامر العالى الصادر فى ٢٧ يناير سنة ١٨٧٨ ، وعُيِّن أعضاؤها بأمر عال آخر فى ٣٠ مارس من السنة نفسها .

وفى ١٩ أغسطس سنة ١٨٧٨ رفعت اللجنة الى الخديو تقريراً أولياً ينقسم الى جزأين : يتناول الأول منهما التشريع المالى والادارة المالية ، ويتكلم الثانى عن حالة الميزانية . وقد استهلت اللجنة الجزء الاول من تقريرها بقولها « إن إحدى الصعوبات الرئيسية التى تواجه من يتولى دراسة المسائل المالية مبعثه عدم وجود ميزانية ^(١) » ومن بين المبادئ التى وضعتها ، والاصلاحات التى اقترحتها فى ختام هذا الجزء — بعد أن وصفت المساوىء والمخالفات التى كانت سائدة آنئذ بطريقة دقيقة تسترعى النظر — إصلاح المحاسبة وإنشاء حساب ميزانى ^(٢) .

وفى ١٨ ابريل سنة ١٨٧٩ قدمت اللجنة تقريراً ثانياً خاصاً بتسوية الحالة المالية تسوية مؤقتة ^(٣) ألحقت به مشروع ميزانية لسنة ١٨٧٩ (ملحق رقم ٢) ^(٤) . ولكن هذا المشروع كانت تُعَوِّزُه عدة عناصر ضرورية ، فضلاً عن أنه لم يصدق عليه رسمياً ^(٥) .

(١) المجلد السالف الذكر ، ص ١٨٦ .

(٢) » » » » ٢١٤ .

(٣) » » » » ٣٥٧ وما يليها .

(٤) » » » » ٤٣٥ .

(٥) تقرير المراقبين العموميين السنوى لصاحب السمو الخديو عن سنة ١٨٨٠ ، بالانجليزية (القاهرة ، ١٨٨١) ، ص ١٧ .

و كانت أول ميزانية ظهرت للحكومة المصرية ميزانيتها لسنة ١٨٨٠، ولكنها لم تكن كاملة نظراً لأن المبالغ اللازمة لخدمة الدين لم تكن قد حددت بعد. ومع أنه لم يمكن نشر هذه الميزانية قبل أول يناير — ابتداء السنة المالية — فقد ظهرت مع ذلك قبل نهاية يناير، وأصبح من الممكن منذ ذلك الحين تنظيم حساب ميزاني (١).

غير أن التزامات الدين العمومي والاتفاقات الدولية التي فرضت على مصر بسببها ربكت المالية العامة وأبهمت الميزانية حتى شق فهمها كما سنين بالتفصيل تحت الأبواب الخاصة من هذا البحث.

ثم اكتسبت الميزانية المصرية منذ سنة ١٩٠٥ كثيراً من البساطة والوضوح بتخلصها من العراقيل السيئة التي كانت تصادفها، وذلك نتيجة للاتفاق الانجليزي الفرنسي الموقع في ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ (والذي طُبّق في مصر بالقانون رقم ١٧ الصادر في ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤) فقد أطلق يد الحكومة المصرية في تدبير مواردها وإدارة ماليتها.

ثم أصبحت الميزانية المصرية أكثر بساطة وأشد وضوحاً منذ سنة ١٩١٤ بسبب ما أدخل عليها من الإصلاحات، التي اقترحتها في تقريرها القيم لجنة الميزانية المؤلفة في سنة ١٩١٣، وأهمها توحيد الميزانية كما سنرى فيما بعد (٢).

الحقوق الخاصة بالميزانية

ليست الميزانية بياناً تقديرياً فقط، إنما هي إجازة أيضاً كما سبق

(١) التقرير السالف الذكر، ص ١٧.

(٢) أنظر الباب العاشر.

القول . وهنا تبدو أهمية الميزانية العظيمة من الوجهة السياسية . فالى أية سلطة يرجع حق إجازة المصروفات وتحصيل الإيرادات ؟ هذا الحق ، فى الواقع ، على أعظم جانب من الخطر ، لأن من يملكه يستطيع أن يستحوذ فى نفس الوقت على السلطة السياسية .

هذا الحق معترف به الآن للسلطة التشريعية ، فتحضير الميزانية - وهو عمل فى خال من الأثر القانونى تقوم به السلطة التنفيذية - يتبعه اعتماد البرلمان لها ، وهو عمل قانونى للإجازة .

وقد أصبح هذا الاعتماد مبدأ من مبادئ القانون العام فى كل البلاد النيابية . وهكذا تحتفظ السلطة التشريعية برقابة دائمة على السلطة التنفيذية التى يجب أن ترجع اليها دوريا للاستئذان فى الارتباط بالمصروفات وتحصيل الإيرادات .

وهذا المبدأ لم يُعترف به الا بعد جهاد طويل ، وهو يرجع فى إنجلترا الى ثورة سنة ١٦٨٨ ، وفى فرنسا الى ثورة سنة ١٧٨٩ . وأقدم مبدأ هنا هو حق دافعى الضرائب فى التصديق عليها . وكان مآل هذا المبدأ أن يؤدى الى حق الاشراف والاذن بالمصروفات التى من أجلها تعتمد الضرائب وغيرها من الإيرادات ، والى تقييد هذا التصديق بمدة محدودة لضمان رقابة قريبة ملازمة .

فى مصر ، حتى عهد قريب ، كانت سلطة رئيس الدولة فى المسائل المالية سلطة مطلقة لا رقابة عليها . فلم يكن يحد من سلطة الخديو غير الفرمانات السلطانية ، أما الشعب فلم تكن له حقوق ما . كان الخديو فى ذلك العهد يقبض على زمام الحكومة بيده ، يفرض الضرائب

ويجبها ، ويقرر المصروفات حسبما يرى . صحيح أن الخديو اسماعيل أنشأ بالأمر العالى الصادر فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٨٦٦ مجلسا للأعيان ، ولكن هذا المجلس كان تحت سلطته المطلقة .

ولقد رأت لجنة التحقيق فى تقريرها الأولى السالف الذكر أن من أوائل الاصلاحات التى يجب إجراؤها تقييد التصرف المطلق للخديو بضمانات ، وتعيين حدود دقيقة لاختصاصه (١) . واقترحت وسائل الاصلاح الآتية فقبلها الخديو :

« — لا يجوز جباية ضريبة الا بقانون يعلن فى نشرة رسمية .

« — مباشرة السلطة التشريعية على أن يُضمن تطبيق قوانين الضرائب على سكان مصر جميعا دون تمييز فى الجنسية .

« — وضع جباة الضرائب جميعا تحت إدارة وزارة المالية فعلا ، وأن تراقب أعمالهم فى أماكنهم بواسطة مفتشين خاضعين للإدارة الرئيسية وحدها .

« — إصلاح المحاسبة وإنشاء حساب ميزانى (وقد سبق أن أشرنا الى هذا الاقتراح) .

« — تكوين مال احتياطى لسد ما قد ينشأ من العجز فى بعض السنين من جراء نقص الفيضان .

« — تنظيم وسائل الايراد للخزانة المنصوص عنها بالمادة ١٠ من الأمر العالى الصادر فى ٢ مايو سنة ١٨٧٦ ، وذلك يمكن الحكومة ، بغض

(١) Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien ,

1876 - 1885 (القاهرة ، ١٨٩٧) ، المجلد الاول ، ص ١٨٤ .

النظر عن مواعيد استحقاق ديونها ، من جباية الضرائب في أنسب الأوقات لدفعها .

« — إنشاء قضاء مستقل تقدم اليه الشكاوى الخاصة بمسائل الضرائب .

« — نظام قضائي يحمي الرعايا الوطنيين من اساءة استعمال السلطة .

« — إلغاء جميع الضرائب ذات الناتج الضئيل التي تتطلب جبايتها مئونة ومشقة ، أو التي تستلزم تدابير مضايقة ، وابدالها سواء بزيادة ضريبة الاطيان على بعض الاراضى ، أو بضرائب أكثر إنتاجا وأسهل جباية .

« — مراجعة ضرائب الاطيان ، ووضع قوائم سنوية بواسطة مسح الاراضى .

« — مراجعة رسوم الجمارك ، وطريقة جباية ضريبة الدخان والملح ، الخ . (١) .

وفي أواخر أغسطس سنة ١٨٧٨ خول الخديو اسماعيل سلطة خاصة لمجلس نظار ، فقال في أمره الصادر الى نوبار باشا بتاريخ ٢٨ أغسطس من تلك السنة جملته المشهورة : « إني أروم القيام بالامر من الآن فصاعدا باستعانة مجلس النظار والمشاركة معه (٢) » . ولكنه لم يوجد مجلس نيابي ما يكون مجلس النظار مسئولاً أمامه فقد كان التمثيل الشعبى معدوما ، والوزراء خاضعين للخديو الذى كان يعينهم ويعزلهم .

(١) المجلد السالف الذكر ، ص ٢١٤ — ٢١٥ .

(٢) دكرينات وتقريرات وما يتبعهما ، ١٨٧٦ — ١٨٨٠ ، ص ٥٢ .

وفي نهاية سنة ١٨٨١ دعا الخديو توفيق مجلس نواب ، ولكنه جعل له سلطة محدودة استشارية على الاخص . غير أن هذا المجلس طالب بحقوق برلمانية كاملة ، تحت تأثير الاضطراب الذي أحدثته حركة عرابي باشا ، فأذعن الخديو لهذه المطالب ، وأنشأ بمقتضى الامر الصادر في ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ نظاما دستوريا برلمانيا ، ومنح الشعب قسطا كبيرا من السلطة خصوصا في المسائل المالية ، فأصبح من غير الجائز فرض ضريبة جديدة الا بقانون مصدق عليه من مجلس النواب (مادة ٣٠) ، كما قرر الامر العالى - بعد أن استثنى المصروفات التى تستلزمها الجزية ، أو الدين العمومى ، أو ما ارتبطت به الحكومة فى أمر الدين بناء على قانون التصفية أو المعاهدات الدولية - وجوب مناقشة لجنة من المجلس للميزانية واعتمادها لها بالاشتراك مع مجلس النظار ، كما قرر اعتماد المجلس نفسه للميزانية فى بعض الحالات (المواد ٣٥-٣٧) . ولكن هذا الدستور لم يعمل به ، ولم ينعقد المجلس أكثر من دور واحد لم يدع بعده الى الانعقاد بسبب الحالة الثورية التى انتهت بالاحتلال الانجليزى .

شعرت الحكومة بعد ذلك بضرورة إرضاء أمانى الشعب الحرة فأنشأت بالامر العالى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ هيئتين ، مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية ، ولكن السلطة التى أعطيت لهما كانت محدودة أو بالاحرى استشارية . وقد قدّر لهذين المجلسين أن يستمررا زمنا غير قصير بالنسبة الى غيرها .

ومن المسائل التى كانت تعرض على مجلس شورى القوانين لأخذ رأيه فيها ميزانية ايرادات الحكومة ومصروفاتها ، فكانت

ترسل اليه في أول شهر ديسمبر من كل سنة ، وكان له أن يبدى آراءه ورغباته في كل قسم من أقسامها ، ويبعث بهذه الآراء والرغبات الى ناظر المالية الذي يجب عليه في حالة رفضها أن يبين الاسباب الداعية لذلك ، ولكن لم يكن يترتب على بيان هذه الاسباب جواز المناقشة فيها (مادة ٢٢) . كما لم يكن من الجائز للمجلس أن يتناقش أو يبدى رغبة ما في الجزية ، والدين العمومي ، وبالجمله فيما التزمت به الحكومة بقانون التصفيه أو بمعاهدات دولية (مادة ٢٣) . وعلى أية حال كانت الميزانية تعتمد بمقتضى أمر عال مناء على عرض مجلس النظار قبل اليوم الخامس والعشرين من شهر ديسمبر من كل سنة (مادة ٢٤) .

ولقد كانت أول ميزانية قدمت الى المجلس ميزانية سنة ١٨٨٥ ، اذ لم يكن في الاستطاعة تقديم ميزانية سنة ١٨٨٤ نظرا للظروف التي كانت تجتازها مصر في ذلك الحين .

أما الجمعية العمومية فكانت تبحث في مسائل أهم ، وتعقد اجتماعاتها في فترات أبعد . ولقد أعطيت هذه الجمعية - وهي أكثر ديمقراطية - امتيازاً هاماً هو وجوب مباحثتها والحصول على اقرارها قبل فرض أية ضريبة جديدة مباشرة ، أو عقارية ، أو شخصية (مادة ٣٤) ^(١) .

(١) هذه ترجمة النص الفرنسي للمادة ٣٤ من القانون النظامي الصادر في أول مايو سنة ١٨٨٣ ، وهو لا يتفق في كل الوجوه مع النص العربي لهذه المادة الذي يقول : « لا يجوز ربط أموال جديدة أو رسوم على منقولات أو عقارات أو عوائد شخصية في القطر المصري الا بعد مباحثة الجمعية العمومية في ذلك واقرارها عليه » . وعلى أثر ما نشأ من خلاف حول هذا الموضوع عرض الأمر على اللجنة الخاصة المؤلفة بالمادة ٥٢ من القانون النظامي لتفصل نهائياً في جميع المسائل المتعلقة بتفسير هذا القانون . وقد قررت اللجنة في ٢٣ ديسمبر سنة ١٨٨٥ أن يفسر النص العربي بما يتفق مع المعنى الوارد بالنص الفرنسي ، وقد أشارت الى ذلك محكمة الاستئناف المختلطة في حكمها الصادر

كان هذا هو الصوت الحاسم الوحيد . وهكذا أصبح الخديو لا يستطيع أن يجبى ضريبة من هذه الضرائب بدون إذن الجمعية التي تمثل البلاد. ولكن هذا الحق كان وهميا تقريبا إذ لم يكن للجمعية الحق في اعتماد المصروفات أى في تخصيص الوجوه التي تُصرف فيها هذه الموارد .

وفي سنة ١٩١٣ استبدلت بمجلس شورى القوانين والجمعية العمومية جمعية واحدة هي الجمعية التشريعية بناء على القانون رقم ٢٩ الصادر في أول يولييه سنة ١٩١٣ (مادة ١) .

وقد احتفظت هذه الجمعية بامتياز الجمعية العمومية القديمة (مادة ١٧) ^(١) . كما أن الميزانية كان يجب أن ترسل اليها كما كانت ترسل الى مجلس شورى القوانين بنفس القيود تقريبا ، ولكن الجمعية مُنحت الحق في بحث أسباب الرفض التي تقدمها الحكومة وابداء ملاحظات جديدة (مادة ٢٢) غير أن هذه الجمعية لم تعيش طويلا

في ٢٠ فبراير سنة ١٩٠٢ في القضية المرفوعة من الحكومة المصرية ضد شركة غزل القطن المصرية ، وينحصر موضوع الدعوى فيما اذا كان الامر العالى الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٠١ الذي يفرض ضريبة على المنسوجات القطنية المصنوعة في القطر المصرى يسرى على الشركة المذكورة أو لا . ومن بين الاسباب التي قدمتها الشركة تأييدا لدعواها ادعاؤها أن المرسوم المشار اليه لم يكن قانونيا نظرا لأن الجمعية العمومية لم تقره كما يقضى بذلك النص العربى للمادة ٣٤ من القانون النظامى ؛ ولكن محكمة الاستئناف رفضت الأخذ بهذا النص ، ورجعت الى النص الفرنسى كما يقضى بذلك قرار اللجنة السالف الذكر ، وهذا النص لا يستلزم اقرار الجمعية العمومية على ما ليس بضريبة مباشرة أو عقارية أو شخصية كرسوم الانتاج موضوع الدعوى (أنظر Bulletin de Législation et de jurisprudence Egyptiennes السنة ١٤ ، ص ١٤٧ - ١٥٢) .

(١) ومن الغريب أن نص هذه المادة العربى يخالف نصها الفرنسى وهما نفس نص المادة ٣٤ من القانون النظامى الصادر في أول مايو سنة ١٨٨٣ .

الباب الأول

السنة المالية وتاريخ ابتدائها

أول ما يواجهنا من المسائل مدة الميزانية وابتدائها .

مصر الميزانية : تستغرق الميزانية المصرية مدة سنة كما هو الحال في الدول الأخرى . وقد اختيرت هذه المدة لأنها حد طبيعي اعتدناه في وضع حساباتنا ، فعادة ما تتكرر مجموعة العمليات نفسها والتغيرات الفصلية ذاتها كل سنة . وليس من المناسب أن تقصر المدة عن ذلك خصوصا وأن ما يستلزمه تحضير اقتراحات الميزانية وفحصها من وقت وعمل لا يتفق مع قصر المدة التي نعالجها ، فضلا عن أن التقديرات التي توضع لمدة كهذه تكون لشدة قصرها معرضة للاختلال البالغ لأي ظرف خاص أو تغير عارض ومن جهة أخرى إذا طالت المدة عن سنة فإن هذا الطول يضعف الرقابة البرلمانية ، فضلا عن أنه يجعل من العسير وضع تقديرات الميزانية بدقة لمثل هذه المدة .

أشهر السنة المالية : علينا الآن ، بعد أن رأينا أن الميزانية تستغرق مدة سنة ، أن نرى كيف يُحدد ابتداء هذه المدة . في أي تاريخ يُهصر الستار عنها ؟ السؤال يحتاج إلى شيء من الإيضاح ، وقد يزعم الإنسان لأول وهلة أن لا أهمية لهذا التاريخ فسواء أن ابتدأت السنة المالية في أول يناير أو فبراير أو مارس أو أي شهر آخر . ولكن الأمر بخلاف ذلك ، ويكفي لندرك هذه الحقيقة أن نسرد مختلف التواريخ التي تتبعها بعض الدول .

ففي فرنسا تستمر السنة المالية من أول يناير إلى آخر ديسمبر ،

وفي إنجلترا وألمانيا وبروسيا من أول ابريل الى آخر مارس ، وفي ايطاليا والولايات المتحدة من أول يوليه الى آخر يونيه . ذلك أن كل دولة تختار التاريخ الذى تراه أنسب لها تبعا لترتيبها الادارى والتشريعى ، ولكن ما ينبغى أن يكون موضع النظر دائما هو تقصير الفترة التى تنقضى بين تحضير الميزانية وبين تنفيذها الى أدنى حد ممكن ، حتى يتسنى أن تكون تقديرات الميزانية دقيقة بقدر المستطاع . وهذا فى الواقع هو الغرض الذى قصد اليه من غير تاريخ سنته المالية من الدول .

السنة المالية فى فرنسا : نرى من المفيد قبل أن نتكلم عن السنة المالية فى مصر أن نضرب مثلا بدولة ظلت وفيّة للسنة الشمسية على الرغم مما حملها هذا الوفاء من مضار نجمها فيما يلى :

فى فرنسا ، حيث لا تزال السنة المالية تتفق مع السنة الشمسية ، تحضر الميزانية قبل تنفيذها بأربعة عشر أو خمسة عشر شهرا . ذلك أنه لما كانت السنة المالية تبتدىء أول يناير فإن الميزانية لا يمكن تحضيرها فى ستة أو سبعة الشهور السابقة لها ، أى فى بحر المدة من يونيه أو يوليه الى ديسمبر ، لأنها عادة مدة عطلة برلمانية وإدارية . لهذا وجب أن تحضر الميزانية قبل هذه المدة ، وهى تحضر فى فرنسا ، فى الواقع ، من اكتوبر أو نوفمبر من العام الأسبق لسنة تنفيذها ، فالتنبؤ بالايادات والمصروفات قبل وقوعها بمثل هذه المدة الطويلة يؤدى الى أخطاء عديدة فى التقدير ، اذ تحدث فى بحر هذه المدة تغيرات كثيرة لم يحسب حسابها حين وضعت التقديرات ، فتكون النتيجة أن تقلب الميزانية رأسا على عقب .

ولقد قدمت عدة اقتراحات لتعديل ابتداء السنة المالية فى فرنسا ولكنها قوبلت بمقاومة شديدة أملاها الجمود ، والرغبة فى تجنب المصاعب التى ينتظر أن تنشأ أثناء فترة الانتقال ، واعتراضات أخرى

أخصها ما يتعلق بنظام الدولة الإداري، فإن الميزانيات الإقليمية والقروية تبتدىء أيضاً في أول يناير، وعلى هذا الاعتبار حددت أدوار انعقاد المجالس العامة والبلدية. وتغيير السنة المالية فيما يتعلق بميزانية الدولة يجعل من الضروري اتباع التاريخ نفسه فيما يتعلق بالميزانيات المحلية، ذلك لأنها تعتمد على الأولى كثيراً إذ تستمد منها جزءاً كبيراً من مواردها. ولكن تغيير تاريخ الميزانيات المحلية ليتفق مع التاريخ الجديد المقترح لميزانية الدولة يترتب عليه تغيير جوهري في النظام الإداري الفرنسي.

ومع ذلك فقد حقق الإصلاح المقترح في سنة ١٩٢٩ على أن تبتدىء السنة المالية في أول أبريل بدلاً من أول يناير. ولكن هذه التجربة لم تستمر أكثر من سنتين رجعوا بعدهما، في سنة ١٩٣٢، إلى أول يناير، التاريخ القديم، بسبب مصادفوا من المصاعب أثناء مدة الاختبار كما أبدى وزير الميزانية^(١).

ابتداء السنة المالية في مصر

تفضل كثيراً الطريقة التي تتبعها مصر في الوقت الحاضر الطريقة السائدة في فرنسا لأنها تساعد على التقريب ما بين تحضير الميزانية وتنفيذها، وفي الواقع لا تستمر الفترة بينهما سوى ستة أو سبعة شهور، فلما كانت السنة المالية تبتدىء أول مايو فإن الميزانية تحضر في مدة لا تقطعها الأجازات بوجه عام. ولقد كان هذا هو السبب الذي أدى إلى الإصلاحات التي أخذ بها. وقبل أن نصل إلى النتيجة الحاضرة أجريت عدة محاولات، ووسائل تجريبية، وتعديلات مختلفة نرى من المهم أن نسجل هنا تقدمها وتطورها.

(١) أنظر Le Budget, la Trésorerie et la Dette Publique لكتاب مجهول في Revue d'Economie Politique (المجلد ٤٦، باريس، ١٩٣٢) ص ٥٥٩٨.

قيام سنتين ماليتين منفصلتين والوسائل التي اتخذت لتوحيدهما:
 حددت مدة السنة المالية ، في ابتداء الامر ، بموجب الامر العالى الصادر
 فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ (مادة ١) ، باثنى عشر شهراً تبتدىء أول يناير
 وتنتهى فى ٣١ ديسمبر كما هو الحال الآن فى فرنسا .

ولكن أثر هذا الامر كان لا يتعدى الى الاتفاقات الدولية الخاصة
 بالدين العمومى ، وقد كان على صندوق الدين بناء على هذه الاتفاقات
 أن يقفل حساباته فى ٢٥ أكتوبر (١) .

وهكذا كانت توجد هناك سنتان ماليتان ، سنة الحكومة وتبتدىء
 أول يناير وتنتهى فى ٣١ ديسمبر ، وسنة صندوق الدين وتبتدىء ٢٦
 أكتوبر وتنتهى فى ٢٥ أكتوبر من السنة التالية . غير أن الامر العالى
 الصادر فى ٢ يونيه سنة ١٨٩٠ وقف هذه التثنية المربكة ، ووحد بين
 السنتين بتغييره تاريخ إقفال حسابات صندوق الدين الى ٣١ ديسمبر
 ابتداء من سنة ١٨٩٠ (مادة ١) . ولقد صدر هذا الامر العالى بعد
 موافقة الدول التى يمثلها مندوب فى صندوق الدين (٢) ، ذلك لأنه
 جاء معدلاً للامر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ وهو أمر دولى
 لا يعدله الا أمر دولى آخر .

التعديل الأول لتاريخ ابتداء السنة المالية فى مصر : وبعد أن
 وحد تاريخ ابتداء السنة المالية فى مصر عدل هذا التاريخ الى أول ابريل

(١) المادة ١٣ من قانون التصفية الصادر فى ١٧ يوليه سنة ١٨٨٠ ، المؤيدة بالمادة
 ١٩ من الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ .

(٢) مقدمة الأمر العالى المذكور

بدلا من أول يناير ابتداء من سنة ١٩١٤ ، بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ (الصادر في ٤ يونيه) .

ويرجع أصل هذا الاصلاح الى سنة ١٩٠٦ للتغلب على الصعوبات التي كانت تلاقيها مختلف المصالح في تحضير تقديرات الميزانية في فصل الاجازات ، خصوصا وقد بدأت الميزانية تشمل منذ سنة ١٩٠٥ الاعتمادات المخصصة والمأخوذة من الاحتياطي^(١) . فقد أقام هذا التعديل صعوبة جديدة أمام وزارة المالية في سبيل تنفيذ القانون النظامي الصادر في أول مايو سنة ١٨٨٣ الذي يوجب عليها تقديم مشروع الميزانية الى مجلس شورى القوانين في أول ديسمبر من كل سنة (مادة ٢٢) ، فضلا عما كانت تعانيه قبل ذلك من عدم وجود الوقت اللازم لدرس مختلف المشروعات والاقتراحات درسا وافيا صحيحا^(٢) .

ولقد أشار اللورد ادوارد سسيل في مذكرة قدمها الى المستشار المالي في ١٠ أكتوبر سنة ١٩٠٦ الى عدم الملائمة الشديدة في التاريخ المحدد لابتداء السنة المالية في ذلك الوقت ، وكان يرى أن هذا التاريخ لم يكن ملائما لوزارة المالية فحسب ، إنما كان سببا للقصور والاسراف في دور الحكومة جميعا . وأرجع ذلك الى وجوب استمرار فصل الاجازات حتى منتصف أكتوبر أو آخره ، فهذا الوقت من السنة مضمّن

(١) أنظر الباب العاشر .

(٢) أنظر مكتبة رئاسة مجلس النظار الى مجلس شورى القوانين رقم ٤ بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٠٧ ، كما هي مثبتة بمحضر جلسة مجلس شورى القوانين المنعقدة في أول ابريل سنة ١٩٠٧ (مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين سنة ١٩٠٧ ؛ طبع أخيرا في القاهرة بدون تاريخ ، ص ٩ وما يليها) .

كأى جزء من أجزاء الصيف ، ولما كانت الميزانيات ترسل الى وزارة المالية فى الخامس عشر من أكتوبر فانها تحضر عادة قبل أن يقوم كبار الموظفين بالاجازة ، ثم تعدل بسرعة فى اللحظة الأخيرة حتى تطابق الظروف التى تكون قد تغيرت منذ أن وضعت هذه الميزانيات لأول مرة ، وتكون النتيجة أن تصبح واهية البناء ، مفتقرة الى كل نوع من أنواع التعديل المتلاحق (١) .

وقد اقترح لمعالجة هذه الحالة السيئة تغيير تاريخ ابتداء السنة المالية من أول يناير الى أول ابريل حتى يمكن « وضع الميزانية وضعا صحيحا ،

(١) وقد وصف اللورد ا. سسيل تلك الحالة الهادمة والنظام الفاسد بطريقة مؤثرة تلفت النظر فهو يقول ما ترجمته : « ليس هناك وقت لمناقشتها (أى الميزانيات) كما يجب مع السلطات المالية . وفى أكثر الأحيان تتزاحم تراهما يؤدى الى نتائج فاضية على النشاط والاقتصاد الصحيح .

« ولا يعزب عن البال أن كبار الموظفين ، حين يعودون فى هذا الوقت ، لابد أن يجدوا من الأعمال المتراكمة ما يجب البت فيه غير الميزانية .

« ان فقد العمل الجماعى بين مصالح الحكومة أحد المساوئ المعروفة للإدارة المصرية . وفى أهم فصول السنة ، حين تشغل المصالح بوضع سياستها العملية لسنيتها القادمة بالحصول على التغذية الضرورية من الميزانية ، يكون التشاور والتناقش اللازمان مستحيلين تمام الاستحالة ، ولا يكون فى الامكان أن توفق فى وضع المشروعات أو تعديلها بحيث تناسب احتياجات المصالح الأخرى .

« وتكون الرقابة المالية الصحيحة عسيرة ، إن لم تكن مستحيلة ، نظرا لعدم وجود الوقت الكافى .

« وأرقام الميزانية الفعلية نفسها لا يمكن التحقق منها الا بصعوبة ، ولم يخف مراقب الحسابات استغرابه لعدم وقوع أخطاء هامة فى الأرقام مع السرعة العظيمة التى تهيأ بها . « ونظرا للسرعة وعدم الدقة لاتسكاد الميزانية تنتهى حتى تأتى المصالح ثانية الى وزارة المالية لتصحيح أخطاء ما كان ينبغى أن تقع .

« وفى أكثر الأحيان تضيع الأموال لالسبب الا لأنه لم يكن هناك وقت للتفكير فى كيفية اقتصادها ... » (محفوظات وزارة المالية) .

وبحث جميع المشروعات والتدابير بحثا كافيا، وجعل رقابة مالية وافية،
ويصبح لدى المصالح الوقت اللازم للتشاور والبت في عملها المشترك،
ويكون من الممكن فحص أرقام الميزانية وتحضيرها الآلى الفعلى فحضا
خاصا، ويستطيع الموظفون أن يأخذوا أجازاتهم بحيث يعودون في
الجو المعتدل دون أن يعرضوا أعمال مصالحهم للضرر... (١)» .

ومع أن موضوع التعديل قد بحث في الواقع مرة بعد أخرى، فإن
تنفيذه لم يكن ممكنا إزاء اعتراضات صندوق الدين التي كانت قاضية على
المشروع. ولكن تبين أن من الممكن قبوله عند ما قدم اللورد إ. سسيل
اقتراحه، نظرا لأن اعتراضات صندوق الدين لم يعد لها وزنها الاوّل (٢)
بعد أن عدّل القانون رقم ١٧ الصادر في ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ نظام
خدمة الدين العمومى .

وإذا كان قد وجد من الضروري في سنة ١٨٩٠ مخاطبة الدول لتعديل
تاريخ إقفال حساب صندوق الدين فذلك لأن هذا التاريخ قد حدد
بموجب الامر العالمى الدولى الصادر في سنة ١٨٨٥، ولكن بما أن
قانون سنة ١٩٠٤ لا يتعرض صراحة لهذه النقطة فقد وجد أنه يكفى
لتسوية الموقف اتفاق بسيط بين الحكومة وبين صندوق الدين .

صدر هذا القانون على أساس سنة مالية تبتدىء أول يناير، وقد
حُسب أن ناتج الضرائب المخصصة لخدمة الدين التي تجبى من أول يناير،
مع المبلغ النقدي المخصص لإدارة الاعمال بصندوق الدين، يمكن
الصندوق من دفع فوائده ابريل ومايو. فلو جعل تاريخ ابتداء السنة

(١) مذكرة اللورد إ. سسيل (محفوظات وزارة المالية) .

(٢) المذكرة السالفة الذكر .

المالية أول ابريل لقلبت جميع التدابير المالية المتفق عليها مع الدول رأسا على عقب ، لأنّ المبالغ التي تحصيل من أول ابريل لا تكون بالطبع كافية لدفع الفوائد المستحقة حتى مع الالتجاء الى المبلغ النقدي الموجود لدى صندوق الدين .

ولكن كان في وسع الحكومة أن تزيد هذا المبلغ الأخير بمبلغ يعادل متوسط ناتج ضرائب الاطيان في مدة ما بين أول يناير و ٣١ مارس ، وهذا ما اتفقت عليه الحكومة وصندوق الدين ^(١) .

وفي ٢٧ فبراير سنة ١٩٠٧ قدمت الحكومة الى مجلس شورى القوانين مشروع قانونين : الاول بتعديل التاريخ الذي تبتدىء فيه السنة المالية من أول يناير الى أول ابريل ابتداء من سنة ١٩٠٨ ، والثاني بتعديل الفقرة الاولى من المادة ٢٦ من القانون النظامى الصادر في أول مايو سنة ١٨٨٣ بحيث يدخل شهر مارس ، الذى يستلزم التعديل الجديد أن تقدم الميزانية الى المجلس في أوله ، في عداد الاشهر التي يجتمع فيها مجلس شورى القوانين ^(٢) . وقد وافق المجلس في ١٦ ابريل سنة ١٩٠٧ على موضوع هذين المشروعين بعد أن أدخل عليهما بعض تعديلات ليست في الواقع إلا تعديلات شكلية محضة ^(٣) .

(١) أنظر الخطابات المتبادلة بين الحكومة وبين صندوق الدين في هذا الصدد (بيان عن أعمال صندوق الدين لسنة ١٩٠٧ بالفرنسية ، المجلد ٣٢ ، ص ٣٤ — ٤٢) .

(٢) أنظر مكتبة رئاسة مجلس النظار الى مجلس شورى القوانين رقم ٤ بتاريخ ٢٧ فبراير سنة ١٩٠٧ ، كما هي مثبتة بمحضر جلسة مجلس شورى القوانين المنعقدة في أول ابريل سنة ١٩٠٧ (مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين سنة ١٩٠٧ ؛ طبعت أخيرا في القاهرة بدون تاريخ ، ص ٩ وما يليها) .

(٣) كان المجلس قد أحال مشروعى الحكومة بمجلسته المنعقدة في أول ابريل سنة ١٩٠٧ الى لجنة مؤلفة من حضرات أصحاب السعادة محمود سليمان باشا ، وابراهيم

غير أن مجلس النظار قرر في ١٥ يونيه سنة ١٩٠٧ تأجيل المشروع مؤقتا إذ تبين لنظارة المالية ، بعد إعادة البحث ، أن تغيير مواعيد السنة المالية تعترضه موانع لم تكن تتوقعها من قبل (١) .

ولكن تلافيا للاضرار الناجمة عن بقاء تاريخ ابتداء السنة المالية في أول يناير كما كان ، بحثت نظارة المالية عن علاجات وقتية واقترحت « أولا

سعيد باشا ، واسماعيل أباطه باشا ، وعلى شعراوى باشا ، ومحمود عبد الغفار بك لبحثهما وتقديم تقرير له بنتيجة هذا البحث (المجموعة السالفة الذكر ، ص ١١) . وفي جلسة ١٦ أبريل سنة ١٩٠٧ عرض تقرير اللجنة على المجلس وهو ينقسم الى قسمين : تناولت فى القسم الأول منه اختصاص مجلس شورى القوانين بنظر هذين المشروعين وكان المجلس يرتاب فى اختصاصه ويرى أن ذلك من اختصاص الجمعية العمومية (المجموعة السالفة الذكر ، ص ٢٠ — ٢١) ، وتناولت جوهر الموضوع فى الثانى فقالت :

« حيث أن المشروعين المشار اليهما أحدهما يتعلق بتعديل الفقرة الأولى من المادة السادسة والعشرين من القانون النظامى وهى المادة المبينة بها أسماء الأشهر التى تنعقد فيها جلسات المجلس من كل سنة . والمشروع الثانى يتعلق أولا بتعديل المادتين ٢٢ و ٢٤ من القانون النظامى وهما المادتان المشتملتان على ميعاد تقديم الميزانية للمجلس وميعاد صدورهما فى كل عام وثانيا بتعديل أمر عال سابق صدوره فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ يتعلق باجراءات نظامية تتعلق بنظارة المالية .

» وحيث أن اللجنة رأت أن تعديل هذين المشروعين بالحالة التى هما عليها الآن يفضى الى نقص مادتين من مواد القانون النظامى وقطع سلسلة المواد عند الوصول الى العدد ٢٢ والعدد ٢٤ وهو مالا تقصده الحكومة طبعا ولا توافق عليه هيئة مجلس شورى القوانين .

« ولهذا فقد رأت اللجنة أن تجعل تعديل مواد القانون النظامى فى مشروع أمر عال قائما بذاته لتحل المواد المعدلة بمقتضاه محل المواد الأصلية وأن تجعل تعديل قانون ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ فى مشروع أمر عال على حدته ... » (المجموعة السالفة الذكر ، ص ٢١ وما يليها) .

(١) مكتبة رئاسة مجلس النظار لمجلس شورى القوانين رقم ١٣ بتاريخ ٧ يونيه سنة ١٩٠٧ ، كهاى مثبتة بمحضر جلسة مجلس شورى القوانين المنعقدة فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٠٧ (المجموعة السالفة الذكر ، ص ٤٦) .

التأكيد على دواوين ومصالح الحكومة بتقديم موازينها السنوية إليها قبل ١٥ أكتوبر حتى يكون لديها الوقت الكافي لفحصها بالاعتناء الذي تستوجبه ، وثانياً درج مبلغ اجمالي في الميزانية للمصاريف الخصوصية توزعه فيما بعد على أنواع الاعمال والنفقات وتقدم مفرداته الى مجلس شورى القوانين في شهر فبراير ... وقد قرر مجلس النظار العمل بهذين الاقتراحين على سبيل التجربة ، وأن كل ميزانية تقدم بعد تاريخ ١٥ أكتوبر لا يلتفت إليها وتقرر حسب ميزانية السنة السابقة لها مع مراعاة التعديلات التي يكون قد رخص بها في أثناء السنة (١) .. »

ولكن هاتين الوسيلتين ما كانتا لتصلحا للخلل أو تعالجا الداء ، ولم تلبث وزارة المالية بضع سنوات حتى أعادت بحث موضوع التعديل فرأت أن أسبابه لا تزال قائمة ، ويعززها أن السنة المالية المقترحة تتفق مع السنة الزراعية فتكون الحكومة أثناء تقديرها للايرادات على بينة من محصول القطن المنتظر ، وهو عماد ثروة البلاد .

وقد وافق مجلس شورى القوانين في ٢١ مايو سنة ١٩١٣ على التعديل الجديد خصوصا وأنه يعطى المجلس وقتاً أطول لفحص الميزانية إذ يقضى بأن ترسل الميزانية اليه قبل افتتاح السنة المالية بأربعين يوماً (٢) .

وفي ٤ يونيو سنة ١٩١٣ صدر قانونان : القانون رقم ٢٢ — ١٩١٣ بتعديل القانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ (٣) ، والقانون

(١) مكتبة رئاسة مجلس النظار السالف ذكرها .

(٢) انظر مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين فى دور انعقاد ١٩١٢ — ١٩١٣ (القاهرة ، ١٩١٣) ، ص ٦٢٦ — ٦٢٩ .

(٣) يقضى هذا التعديل بأن ترسل الميزانية الى مجلس شورى القوانين قبل افتتاح السنة المالية التى وضعت لها الميزانية بأربعين يوماً (مادة ١ المعدلة للمادة ٢٢ من القانون

رقم ٢١ — ١٩١٣ بتعديل السنة المالية بأن تبتدىء أول ابريل وتنتهى فى ٣١ مارس من السنة التالية مع بقاء مدتها اثنى عشر شهراً وذلك ابتداء من سنة ١٩١٤ (مادة ١) . وقد اعتُبرت الشهور يناير وفبراير ومارس سنة ١٩١٤ مدة مالية قائمة بنفسها ، ووضعت لها ميزانية بُنيت على تقدير ميزانية سنة ١٩١٣ بدون زيادة فى الاعتمادات ولا فتح اعتمادات جديدة مع مراعاة التعديلات التى رُخصت باجرائها فى خلال سنة ١٩١٣ سواء كانت بزيادة الاعتمادات أو بتخفيضها (مادة ٢ من القانون رقم ٢١ - ١٩١٣) . ولقد كان إجراء هذا التعديل ، الذى أريد تحقيقه من أمد بعيد ، تقدماً عظيم الخطر ، للأسباب التى سبق أن بيناها (١) .

النظامى) وبأن يصدر قانون بالميزانية قبل افتتاح السنة المالية بسبعة أيام على الأقل (مادة ٢ المعدلة للمادة ٢٤ من ذلك القانون) .

(١) أجمل المستشار المالى فى مذكرته عن ميزانية سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ مزايا هذا التعديل السابق تفصيلها فيما يلى :

« ... كانت قلة الوقت المخصص للنظر فى تقدير المصروفات من الحوائل الكثيرة التى تحول دون توجيه العناية اللازمة لذلك التقدير . فان الفترة بين فصل الصيف والموعد المعين لتقديم الميزانية بجميع تفاصيلها الى مجلس النظار أى فى ٢٥ نوفمبر كانت غير كافية لكى تعد المصالح تقديراتها بالتدقيق وتفحص نظارة المالية تلك التقديرات وتجرى المناقشة التامة فيها . لذلك تقرر التعويل على تعديل مهم فى هذا الشأن وهو نقل تاريخ افتتاح السنة المالية من أول يناير الى أول ابريل . وقد ظهرت موافقة ذلك التغيير فى حكومات كثيرة لمثل تلك الأسباب . أما فى مصر فان لتعديل تاريخ بداية السنة المالية ميزة خصوصية ؛ وهى أنه يسمح بربط المقدر للمصروفات والايادات فى تاريخ يمكن فيه تقدير نتائج موسم القطن بضبط أكثر ؛ ولا يخفى ما لهذا الموسم من التأثير الكبير فى حالة القطن الاقتصادية ، ولهذا التعديل فائدة اخرى وهى تمديد المدة المعطاة للجمعية التشريعية للمناقشة فى الميزانية . » (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩١٤ ، ص ٧٤) .

التعريف الثاني لتاريخ ابتداء السنة المالية : ولكن في ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ صدر الأمر الملكي رقم ٤٢ - ١٩٢٣ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية مشروطا في المادة ١٣٨ منه وجوب تقديم الميزانية الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها ، ولكنه لم يعين السنة المالية بل ترك تعيينها للقانون ، وكان القانون المعمول به آنئذ ، كما نعلم ، القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ الذي جعل ابتداء السنة المالية أول ابريل ، أى أن مشروع الميزانية كان يجب أن يقدم الى البرلمان قبل أول يناير والى مجلس الوزراء فى أول ديسمبر ، فكأن وزارة المالية عادت الى نفس الصعوبة تقريبا التى كانت تواجهها عند ما كانت السنة المالية تبتدىء فى أول يناير وكان عليها أن تقدم مشروع الميزانية الى مجلس شورى القوانين قبل أول ديسمبر . ولما كانت هذه الوزارة تحتاج الى ثلاثة شهور على الاقل لبحث اقتراحات الوزارات والمصالح المختلفة ، ومناقشتها ، وتعديلها ، واعدادها للطبع فقد كان على هذه الوزارات والمصالح أن تقدم « مaldiها من الاقتراحات فى شهر سبتمبر أو قبل ذلك التاريخ وهو موعد لا يساعد المصالح ولا وزارة المالية على ضبط التقديرات بوجه عام بطريقة تنطبق على حقيقة العوامل التى تؤثر فى الإيرادات والمصروفات لانه يصعب تقدير تلك العوامل فى مثل هذا التاريخ المتقدم ^(١) . كذلك كانت أجازات الموظفين ، خصوصا

(١) مذكرة اللجنة المالية بوزارة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء فى أول ديسمبر سنة ١٩٢٦ كما هى مثبته بمحضر جلسة مجلس النواب المنعقدة فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ (مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ - ١٩٢٧ ، ص ١٨٣) .

كبارهم ، لا تساعد على درس الميزانية في الوقت المناسب (١) .
وبناء على هذه الاعتبارات اقترحت الوزارة تعديل تاريخ ابتداء
السنة المالية بحيث يصبح أول يونيه بدلا من أول ابريل (٢) .
ولكن اذا كان قد رأى من الضروري توسيع الوقت ليكفي تحضير
الحكومة للميزانية فكذلك كان من الواجب أن يعطى البرلمان الوقت
اللازم لفحصها .

لهذا بحثت اللجنة المالية بمجلس النواب في التوفيق بين نص الدستور
الخاص بابتداء دور الانعقاد للبرلمان وانتهائه ، وبين مقتضيات التعديل
المطلوب للتوسعة على وزارة المالية ، فرأت أن تأخير السنة المالية شهرا
واحدا بحيث تبتدى في أول مايو وتنتهى في آخر ابريل من كل سنة
يكون فيه الكفاية التامة . وقد وافقت وزارة المالية على هذا التعديل (٣) .

وبناء على هذا صدر القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٢٦ (في ٣١ ديسمبر)
الذى قضى بأن يكون ابتداء السنة المالية أول مايو ونهايتها ٣٠ ابريل من
السنة التالية اعتباراً من سنة ١٩٢٧ (مادة ١) . وألحق شهر ابريل سنة
١٩٢٧ بالسنة المالية ١٩٢٦ - ١٩٢٧ طبقاً لأحكام المادة الثانية من
ذلك القانون .

وهكذا بلغنا النتيجة الحالية التى نعلها خليقة بالثناء ، مطابقة لما
تقضى به المبادئ المالية الصحيحة .

(١) تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب (مجموعة المضابط السالفة الذكر ،
ص ١٨٢) .

(٢) مذكرة اللجنة المالية بوزارة المالية السابق ذكرها .

(٣) تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب السابق ذكره .

الباب الثاني

طريقة حساب الخزانة

نتكلم في هذا الباب عن موضوع يتصل بالسنة المالية اتصالاً وثيقاً ، فعند وضع الحساب النهائي لها يمكن اتباع إحدى طريقتين : طريقة حساب الخزانة « système de la gestion » ، وطريقة الـ « exercice » . وتقضى الطريقة الاولى أن يشمل الحساب الإيرادات الفعلية التي حصّلت في بحر السنة والمصروفات الفعلية التي دفعت في المدة نفسها فهو حساب مادي ، أما الاعتمادات التي لم تصرف فتلغى وتفتح ثانية في ميزانية السنة الجديدة اذا احتيج اليها ، ويضاف المتحصل من الإيرادات بعد انتهاء السنة التي استحققت فيها لحساب السنة التي تحصّل فيها فعلاً . وهذه الطريقة متبعة في إنجلترا .

وتقابل هذه الطريقة طريقة الـ « exercice » التي تقضى بأن يشمل الحساب جميع الإيرادات وجميع المصروفات المترتبة على تصرفات اتخذت في بحر السنة بغض النظر عن التاريخ الذي حصّلت أو دفعت فيه فعلاً هذه الإيرادات والمصروفات ، فهو حساب معنوي ، حساب حقوق والتزامات . وهذه الطريقة سائدة في فرنسا وإيطاليا .

يتبين مما تقدم أن هذه الطريقة الأخيرة تستلزم مدة اضافية للسنة المالية تطول أو تقصر ، إذ أن تسوية كثير من الحقوق والالتزامات المنتمية الى سنة معينة لا يمكن أن تتم الا بعد انقضاء هذه السنة . وهذا يوضح لنا معنى كلمة الـ « exercice » والفرق بينها وبين السنة المالية ، فهي أطول عادة لأنها تشمل علاوة على السنة المالية مدتها الاضافية التي

تستمر حتى تتم التسوية نهائيا . قال « exercice » ، كما يعرفه استورم « Stourm » في كتابه القيم عن الميزانية ، « يتابع تسوية الحقوق والالتزامات المتممة الى سنة ما ، الى ما بعد أجل هذه السنة ^(١) » .

وما يتبع من هاتين الطريقتين في وضع الحساب الختامي يتبع أيضا في وضع الميزانية . فاذا اتبعت الطريقة الاولى « système de la gestion » فلا تشمل الميزانية الا الايرادات والمصروفات التي يقدر تحصيلها أو دفعها فعلا أثناء السنة ، بينما اذا اتبعت الطريقة الاخرى « système de l'exercice » فتشمل الميزانية جميع الحقوق وجميع الالتزامات التي ستنشأ في بحر السنة دون مراعاة للتاريخ الذي سيقع فيه التحصيل والدفع المترتبان على هذه الحقوق والالتزامات .

مقارنة الطريقتين : تعطى طريقة ال « exercice » للسنة المالية نوعا من الشخصية باضافتها اليها كل الحقوق والالتزامات الناتجة عن تصرفات اتخذت في بحر السنة ، كما تعطينا فكرة صحيحة وبيانا تاما عن عمليات العام المالية جميعا . ولكن عيب هذه الطريقة الخطير ما تسببه من ارتباطات بالغة وتأخير طويل إذ لا يمكن إقفال حساب السنة قبل التسوية النهائية لجميع الحقوق والالتزامات المتممة اليها . وبتطبيق مبادئ هذه الطريقة تطبيقا دقيقا نجد أن لاحد للمدة التي يظل فيها الحساب مفتوحا ، وقد تدوم عشر سنوات أو أكثر . وهكذا تظل حسابات مدد عديدة مفتوحة معا زمنا طويلا بعد انقضاء العام مما يؤدي الى اختلال

(١) أنظر STOURM, *Le Budget* (الطبعة السادسة ، باريس ، ١٩٠٩) ،

المالية العامة ، ويجعل من المحال معرفة الحالة المالية تماما فتبقى غامضة تمهد السبيل لارتكاب مخالفات وتصرفات مريبة .

ولقد أدت هذه الاعتراضات العملية بالدول التي تتبع هذه الطريقة الى الالتجاء الى وسائل تخفف من حدتها كإقفال الحساب في تاريخ محدد ، ففي فرنسا مثلاً يقفل الحساب بعد سبعة شهور من انتهاء السنة المالية ، وكل عملية لا تتم تسويتها قبل آخر هذه المدة تلحق بالمدد التالية . ولكن هذه الوسيلة ضد فكرة الطريقة ذاتها ، فهي تفقدها ميزتها وهي اعطاء فكرة صحيحة كاملة عن عمليات السنة ، وهذا يقربها من الطريقة الأخرى . والعناصر التي تستمدّها إيطاليا من هذه الطريقة (طريقة حساب الخزانة) أكثر ظهوراً الى حد أن كثيراً من المؤلفين مثل استورم « Stourm » وألكس « Allix » يعتبرونها المتبعة في إيطاليا . صحيح أن الحسابات تقفل في ختام السنة كما في إنجلترا ولكن الإيرادات والمصروفات المثبتة تضاف ، ولولم تحصل أو تدفع ، الى عمليات الخزانة لتكوّن مجموع عمليات العام المالية . ويوضع للمبالغ المتأخرة حساب خاص بحيث لا تختلط بالحقوق والالتزامات الأخرى الخاصة بالسنة الجديدة .

ومن الناحية الأخرى نجد أن طريقة حساب الخزانة بسيطة جداً فهي تتناول عمليات مادية وحقائق واضحة . وفي نهاية السنة المالية تقفل الحسابات ، وهكذا لا تكاد تنتهي السنة حتى تكون لدينا البيانات اللازمة عن العمليات التي تمت أثناءها - هذه العمليات توجد في الحساب الختامي الذي ينشر كل سنة ويقدم الى البرلمان . ونشر هذه الوثيقة على أثر الوقائع التي تشير اليها يثير اهتماماً حقيقياً في فحصها مما يساعد على أن تأخذ الرقابة اللازمة مجراها الكامل .

وتساعد هذه الطريقة ، في الوقت نفسه ، على وضع تقديرات الميزانية للسنة المقبلة بقدر ما يمكن من الدقة لاستنادها الى أرقام حقيقية وحقائق واقعة بعكس الحال عند ما تتبع الطريقة الأخرى إذ لا تيسر أمثال هذه الأرقام والحقائق إلا بعد مضي وقت طويل .

ومن الاعتراضات التي وجّهت الى طريقة حساب الخزانة ما تساعد عليه من المخالفات وإساءة الاستعمال ، مثال ذلك ميل المصالح الى الانفاق بكثرة عظيمة قبل انتهاء السنة المالية مباشرة حتى تستنفد جميع اعتماداتها ، أو بالعكس ، تأجيل دفع المبالغ المستحقة الى أن تدخل الميزانية الجديدة في دور التنفيذ حتى تخفف الحمل عن الميزانية السابقة . ولكن يلاحظ أنه لا يوجد في الطريقة الأخرى ما يمنع من حدوث مخالفات من هذا القبيل ، مخالفات تكفي لتوقيها رقابة جديدة صحيحة . وهناك اعتراض آخر مجمله أن وقوع تأخير بسيط في التحصيل أو الدفع يؤثر في الحسابات ويغير من النتائج ، فطريقة حساب الخزانة لا تستطيع أن تعطي نتائج يمكن مقارنة بعضها ببعض . ولكن يلاحظ أن المتأخرات التي تُنقل في كل سنة من السنة التي قبلها تعوّض بالتأخرات التي تنقل للسنة التي بعدها ، وهما متماثلان تقريبا في الأزمان العادية . وعلى أية حال يمكن توجيه الاعتراض نفسه لطريقة الـ « exercice » التي يحدد لاقفال حساباتها تاريخ معين .

وقد اتخذت عدة وسائل لملافاة الضرر الذي ينجم عن قطع العمليات فجأة في نهاية السنة ، وعلى الأخص أداء الحساب عن خدمات أدّيت أو مواد قدّمت في الجزء الأخير من السنة . هذه الوسائل تخفف من شدة المبادئ التي تهيمن على هذه الطريقة ، نذكر منها على سبيل المثال ما لجأت اليه إنجلترا حيث يقوم موظف خاص « The Paymaster General »

في بحر ثلاثة الاشهر التالية لانتهاء السنة المالية ، بدفع المصروفات المأذون بها قبل أول ابريل - تاريخ ابتداء السنة - وتحسب هذه المبالغ على ميزانية السنة السابقة . ولهذا الغرض يفتح له بنك انجلترا حسابا خاصا يسحب منه أمثال هذه المبالغ .

وعلى الجملة ، وبعد أن وازننا بين الحجج المقدمة لكل من الطريقتين وعليها ، نرى أفضلية طريقة حساب الخزانة .

الطريقة السائرة في مصر والاسباب التي دعت الى الاختيار بها :
تسود في مصر طريقة حساب الخزانة ، ولكنها لم تكن متبعة من البداية ، فقد كانت طريقة الـ « exercise » معمولاً بها حتى سنة ١٨٨٣ ، غير أن المدة الاضافية كانت محددة كما هو الحال الآن في فرنسا مع اختلاف في هذا التحديد ، ذلك أن السنة المالية كانت تمتد في مصر لمدة أربعة شهور فقط .

ففي الوقت الذي كانت تبتدىء فيه السنة المالية في أول يناير وتنتهى في ٣١ ديسمبر ^(١) كانت حسابات الحكومة تقفل في ٣٠ أبريل من كل سنة أى أن مدة الـ « exercise » كانت ١٦ شهراً . وقد لجأت الحكومة الى هذه الطريقة لتتمكن في خلال أربعة الاشهر المكملة للسنة من تحصيل بواقى الأموال المقررة ، وعلى الاخص لكي يتيسر لمصلحتى الاملاك الاميرية والدائرة السنية تسوية حساباتهما وبراء ذمة الحكومة من ضمانتها لهما ، فقد كان عليها أن تسدد ماقد يحدث من عجز في ايراداتهما المخصصة لخدمة قرضى الدومين والدائرة السنية . على أن التجربة أظهرت

(١) أنظر الباب الأول ، ص ١٧ .

أن فتح حسابات سنتين في وقت واحد يستدعى عملا جسيما ويقيم صعوبات كلية في حسابات الحكومة (١).

لذلك عدل عن تلك الطريقة بالامر العالى الصادر في ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ الذى ينص في المادة الثانية منه على أن «ترحل الى حسابات السنة التالية البواقي المستحق تحصيلها من الاموال المقررة والالتزامات وايجاتر املاك الميرى أما مبالغ الاعتمادات التى لا يكون جرى صرفها لغاية السنة الحسابية فتبطل ولا يعمل بها وما يصرف منها بعد تقفيل حسابات السنة يصير احتسابه من ميزانية السنة التالية». وقد طبقت هذه القواعد لأول مرة في إقفال حسابات سنة ١٨٨٣ وفي تخضير ميزانية سنة ١٨٨٤ (المادة ٦ من الامر العالى المشار اليه).

ومنذ ذلك الحين اتبعت طريقة حساب الخزانة باستمرار، فالميزانية والحساب الختامى لا يشمل كلاهما سوى العمليات التى ينتظر أن تتم أو تمت في بحر السنة دون امتداد.

وعلى أثر انتهاء السنة المالية مباشرة تصبح النتائج المالية لهذه السنة معروفة. وقد لفت النظر الى هذه النقطة وزير المالية في تقريره المرفوع للخدو عن النتائج المالية لسنتى ١٨٨١ و ١٨٨٢ وحالة الميزانية في سنة ١٨٨٣، فبعد أن أرجع سبب تأخر ظهور التقرير الى عدم اقفال الحسابات إلا في ٣٠ ابريل طبقا للنظام المتبع، ذكر أن التعديلات التى أدخلت بالامر العالى الصادر في ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ ستمكّنه في المستقبل من تقديم تقريره عقب انتهاء السنة مباشرة (٢).

(١) تقرير مرفوع للجناب العالى الخديو من حضرة دولتو رئيس مجلس النظار بتاريخ ٢٥ يونيه سنة ١٨٨٣ (مجموعة الأوامر العالية الصادرة في سنة ١٨٨٣، ص ١٣٤).

(٢) مجموعة الوثائق الرسمية لسنة ١٨٨٣ بالفرنسية، ص ٨٠٥.

ومع أن طريقة حساب الخزانة اتبعت في مصر بموجب الامر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ فقد ظلت كلمة « exercise » تستعمل بدلا من « السنة » فى الترجمة الفرنسية للقوانين ، والمراسيم ، والوثائق الرسمية ، الخ وفى هذا خلط بين الاثنين قال « exercise » مدة أطول من السنة إذ تشمل زيادة عليها مدة تكميلية تسمح باجراء التسويات كما سبق أن بينا . لذلك يصبح استعمال الاصطلاح « exercise » خطأ بعد أن ألغيت الطريقة التى يطلق عليها .

أما فى العربية فليس هناك غير السنة ، وكانت تستعمل حتى للدلالة على الـ « exercise » نفسه .

والاعتمادات التى كانت تستثنى من طريقة حساب الخزانة : ولكن كانت تستثنى من هذه الطريقة الاعتمادات الاضافية المخصصة لعمل معين ويستغرق انفاقها فيه زمنا طويلا فكانت تُرحّل ، بمقتضى ترخيص خصوصى من مجلس النظار ، من سنة الى أخرى حتى تنفذ ، أو تنتهى الاعمال أو تنقضى المشتريات التى خصّصت لها هذه الاعتمادات .

وكذلك كانت مستثناة الاعتمادات الخصوصية والاعتمادات المفتوحة على احتياطى الحكومة العمومى ^(١) . وكانت المصالح هى التى تُرحّل فى نهاية السنة بواقى هذه الاعتمادات من تلقاء نفسها ، غير أنه كان يتحتم على رؤساء تلك المصالح أن يطلبوا من نظارة المالية إلغاء ما يبقى من الاعتمادات المخصصة لأعمال أو مشتريات قد تم تنفيذها (قرار مجلس النظار فى ١٣ يناير سنة ١٩٠٦) ^(٢) .

(١) أنظر الباب العاشر .

(٢) قانون المصلحة المالية المصرية ، طبعة مؤقتة ، سنة ١٩١١ (الفصل الأول ، مادة ١٣) .

ولقد كان من بين التعديلات المهمة التي أدخلت على الميزانية في سنة ١٩١٤، بناء على توصيات لجنة الميزانية التي ألفت في السنة السابقة، إلغاء هذه الاستثناءات (١). فأصبحت تُتلغى البواقي التي لم تُستخدم من جميع الاعتمادات المفتوحة في الميزانية أيا كان نوع النفقات المخصصة لها تلك الاعتمادات (٢). ولقد كان هذا تدبيرا عظيم الشأن جليل الخطر نظرا للمزايا التي سبق أن بينهاها، فضلا عن أنه كان من نتائج الطريقة السابقة عدم وجود ما يحمل المصالح على الاكتفاء في طلباتها بما قد تحتاج الى انفاقه فعلا في بحر السنة، فكانت طلباتها تزيد دائما على احتياجاتها. ومن أضرار هذا الاستعمال الاخلال بالمراقبة المالية وعدم تمكن وزارة المالية من تقدير المصروفات السنوية تقديرا دقيقا، ولكن التغيير الجديد جاء قاضيا بتحديد « التقديرات على قدر احتياجات السنة فقط. أما الاعمال التي لا يمكن انجازها في خلال السنة المالية فيطلب لها في السنة التالية اعتمادات جديدة لا تمامها. وبهذه الطريقة تيسر مراقبة سير هذه الاعمال وتعديل المبلغ الاجمالي المقدر لها في كل سنة اذا اقتضت الحال (٣) ».

الوسائل المتبعة في مصر لضمان سير الاعمال الجديرة : ولكن غالبا ما يحدث ألا يدرج في الميزانية اعتماد لمواصلة عمل ما لتوقع

(١) أنظر تقرير لجنة الميزانية، بالفرنسية (القاهرة، ١٩١٣)، ص ١ — ٢.
 (٢) ترجمة مذكرة مرفوعة من اللجنة المالية الى مجلس النظار عن مشروع ميزانية السنة المالية ١٩١٤ — ١٩١٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩١٤، ص ٤٠).
 (٣) مذكرة المستشار المالي عن ميزانية سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ (المجموعة السالفة الذكر، ص ٧٦).

الوزارة المختصة إتمامه قبل ختام السنة السابقة بينما لا ينتهي العمل في ذلك التاريخ ، أو لا يمكن دفع المبالغ المستحقة جميعا في وقتها نظرا لظروف غير منظورة . ففي أمثال هذه الحالات تأذن وزارة المالية للمصالح في بداية السنة الجارية بدفع المبالغ اللازمة نظير الوفور المنتظرة في ميزانية هذه السنة (باب الاعمال الجديدة) بشرط ألا تتجاوز التقدير الكلي المعتمد لكل عمل . وبهذه الطريقة يُتَقَيَّ وقف الاعمال الجديدة ، ويقل التأخر في دفع المبالغ المستحقة الناتج عن القطع الفجائي للعمليات المالية الى الحد الأدنى . وإذا لم تتحقق الوفور المنتظرة لتغطية أمثال هذه النفقات ، طلبت المصلحة المختصة اعتمادا اضافيا فيما بعد أثناء السنة .

اساءة استعمال هذه الطريقة : ولقد أسيء استعمال طريقة حساب الخزانة واستخدمت لاختفاء مخالفات عدة . فقد كان بعض المصالح يرتبط بتعهدات دون أن يكون لديه الاعتماد الكافي للقيام بها ، ويؤجل الدفع الى السنة التالية . كما كان بعض المصالح ، التي لم تستنفد اعتماداتها الأصلية أو الاضافية ، يدفع في آخر السنة المالية قيمة خدمات لا تؤدي أو مواد لا تقدم إلا في خلال السنة التالية . وهي إجراءات مخالفة للقانون مخالفة صريحة ، مخلة بالمالية العامة خللا خطيرا وقد أصدرت وزارة المالية تعليمات خاصة تنكر فيها هذه الاجراءات بشدة ، وتمنعها نهائيا ، وتحمّل الموظفين المختصين شخصا مسئوليها ^(١) .

وقد ظلت وزارة المالية توطّد مبادئ طريقة حساب الخزانة

(١) أنظر التعليمات المالية رقم ٩ الصادرة في أول يناير سنة ١٩١٤ (مادة ٣) ، ورقم ١١ الصادرة في أول يناير سنة ١٩١٥ (مادة ٦) .

باطراد فالى جانب منعها لهذه المخالفات ذهبت إلى حد أبعد برفضها الترخيص للمصالح بأن تخصم على ميزانية السنة الجارية وتضيف الى حساب الامانات مبالغ مستحقة ولكن لا يمكن دفعها قبل انتهاء تلك السنة نظرا لضرورة إتمام إجراءات معينة . وكانت غاية تلك المصالح من طلب هذا الترخيص ألا تحمّل الميزانية التالية نفقات تتعلق بالميزانية التى قاربت الانتهاء .

وسبب هذا الرفض أن الخصم على الميزانية بمبالغ لم يصدر الاذن بدفعها بمقتضى شيك أو إذن صرف بعد مراجعة المستندات مخالف لقواعد الحسابات العمومية من جهة ، ومن جهة أخرى فإن إضافة المبالغ التى لا يمكن دفعها إلا خلال السنة التالية الى حساب الامانات هو فى الواقع بمثابة نقل اعتماد فى الميزانية من سنة الى سنة (١) .

والاستثناء الوحيد المسموح به خاص بالمبالغ التى لا يمكن دفعها لوقوع الحجز عليها . فهذه المبالغ تخصم على ميزانية السنة الجارية وتضاف الى حساب الامانات حيث تبقى الى أن ينتهى أمر الحجز (٢) .

(١) أنظر التعليمات المالية رقم ٤ الصادرة فى أول يوليه سنة ١٩١١ (مادة ٢) .

(٢) أنظر التعليمات المالية رقم ٣ الصادرة فى أول يناير سنة ١٩١١ (مادة ٤) .

الباب الثالث

محضر الميزانية

بعد أن بحثنا المسائل الأولية في البابين السابقين ، نصل الآن الى التحضير الفعلي للميزانية .

في مصر ، كما في كل بلد آخر تقريبا ، يعهد بتحضير الميزانية الى السلطة التنفيذية ، فليس هناك سواها من يستطيع أن يقوم بهذه المهمة ، ذلك أنها أقدر على الالمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، وتقديم تقديرات صحيحة بواسطة موظفيها المنتشرين في أنحاء القطر جميعا يمدونها بالبيانات والمعلومات اللازمة المبينة على تجاربهم اليومية في الشؤون العامة على اختلافها .

فضلا عن أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ الميزانية ، فهي المسؤولة عنه ، وهذا وحده كفيلا بأن يجعلها تحسن تحضير ما ستولى تنفيذه .

وفي داخل الحكومة تقوم كل مصلحة بتحضير تقديراتها ، ثم يأتي الدور الهام الذي يقوم به وزير المالية ، وهذا الدور يتفاوت في الأهمية باختلاف الدول .

ففي فرنسا يجمع وزير المالية تقديرات المصروفات التي يقدمها زملاؤه ، ويضيف اليها تقديرات وزارته الخاصة ، ثم يضع التقديرات العامة للإيرادات ، ويحضر المذكرة التفسيرية (l'exposé des motifs) لمشروع قانون الميزانية . وهذه المذكرة عبارة عن مقدمة لمشروع

الميزانية تبين اتجاهاتها العامة ، ونقط الخلاف الموجودة بينها وبين ميزانيات السنين السابقة .

ويواجه وزير المالية مسألة رئيسية عظمى عندما يجد نفسه أمام عنصرى مشروع الميزانية : المصروفات المقترحة والايادات المقدرة ، فعليه أن يوازن بينهما ، ولذلك يدعى أحيانا وزير الموازنة .

ولكى يستطيع تحقيق هذا التوازن يجب أن تكون له السلطة في تخفيض الاعتمادات التى يطلبها زملاؤه . فباعتباره « حارس توازن الميزانية » ، كما يقول استورم (Stourm) ، « يجب أن يدافع عن هذا التوازن ضد مشروعات الوزارات المنفقة ^(١) » .

ولكن وزير المالية لا يملك حق تعديل اقتراحات زملائه قانونا ، إلا أن له أن يتصل بهم ويستميلهم الى تخفيض المصروفات حتى يتمكن من موازنة الميزانية . والرأى الآخر لمجلس الوزراء الذى يقرر مشروع الميزانية نهائيا ، بما أن هذا المشروع يتضمن مسئولية الوزراء جميعا متضامين .

أما فى انجلترا فالأمر على خلاف ذلك حيث تملك الخزانة — وهى الوزارة المختصة بالمالية — سلطة رقابية عظيمة .

ويدير هذه الوزارة مجلس يسمى بمجلس الخزانة ، ويتألف من اللورد الأول للخزانة — وهو عادة رئيس الوزراء — ووزير يطلق عليه « Chancellor of the Exchequer » ، وثلاثة أو أربعة من اللوردات الثانويين ، وسكرتيرين . ولكن هذا المجلس لا يعمل فى الواقع ، بل هو

(١) STOURM, Le Budget (الطبعة السادسة ، باريس ، سنة ١٩٠٩) ،

الـ « Chancellor of the Exchequer » الذى يقوم بالعبء ، فهو وزير المالية فى الحقيقة يساعده سكرتير دائم يحافظ على استمرار التقاليد الادارية ، أما الوظائف الاخرى فسياسية على الاطلاق .

ومجلس الخزانة ، الذى يمثله « Chancellor of the Exchequer » ، يملك دستوريا ، بخلاف وزير المالية فى فرنسا ، الحق فى قبول الاعتمادات التى يطلبها زملاؤه ، أو رفضها ، أو تعديلها . ولكن هذا الحق لا يسرى على تقديرات الحربية والبحرية والقوة الجوية التى لا يملك تعديلها الا مجلس الوزراء . وتخفف من شدة هذا الحق عمليا ، حتى فيما يختص بتقديرات المصالح المدنية ، اتفاقات ودية ومناقشات سابقة فى مجلس الوزراء . من هذا يتبين لنا عدم اختلاف هذه الطريقة كثيرا عن الطريقة الفرنسية ، فالخلاف فى الواقع نظرى أكثر منه عمليا .

أما فى مصر فوزير المالية ، كوزير المالية فى فرنسا وبالعكس « Chancellor of the Exchequer » فى إنجلترا ، لا يملك قانونا أن يعدل اقتراحات زملائه دون موافقتهم ، فليس هناك نص قانونى يخوله هذه السلطة .

ومع ذلك فوزارة المالية تعدل فعلا فى اقتراحات الوزارات الاخرى ، ويوضع مشروع الميزانية على أساس هذه التعديلات التى تراها وزارة المالية ، أو بالأحرى لجنتها المالية التى يرأسها وزير المالية والتى سنتكلم عنها بالتفصيل بعد قليل . ولكن هذا المشروع ليس الا مشروعا مؤقتا يعرض لاقراره نهائيا على مجلس الوزراء الذى يفصل قطعا فى جميع نقاط الخلاف التى تنشأ بين الوزراء وبين وزير المالية . ويتبين من هذا أن تحقيق توازن الميزانية موكول الى وزير المالية تحت اشراف مجلس الوزراء .

وسنصف فيما يلي تحضير الميزانية المصرية كما يحدث فعلا في الوقت الحاضر مبينين مختلف الادوار التي يمر بها .

المفطور الدوري : في كل سنة حوالى منتصف شهر يولييه يبعث وزير المالية الى مختلف الوزارات والمصالح بمنشور دوري طالبا اليها موافاته بتقديرات الميزانية الخاصة بها للسنة المالية القادمة ، على أن ترسل تقديرات الايرادات في أول اكتوبر وتقديرات المصروفات في أول نوفمبر على الاكثر ^(١) ليكون لديه الوقت الكافي لتحضير مشروع الميزانية وتقديمه الى البرلمان في الوقت المحدد .

والاقتراحات التي يتأخر وصولها الى وزارة المالية عن الوقت المعين لا يلتفت إليها ، وتوضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التي تتأخر عن إرسال تقديراتها على أساس ميزانيتها للسنة الجارية مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها خلال السنة (قرار مجلس الوزراء في أول يولييه سنة ١٩٣١^(٢)) وقد اتخذ قرار مثل هذا في ٢٣ مايو سنة ١٩١٠^(٣) . ولكن وزارة المالية لم تستعمل هذا الحق مطلقا على الرغم من تأخر بعض الوزارات والمصالح عن ارسال تقديراتها .

ويذكر المنشور التعليمات التي يجب مراعاتها في تحضير التقديرات ، ويبدأ عادة بملاحظات عامة مستعرضا حالة البلاد المالية استعرضا سريعا طالبا الى مختلف المصالح مراعاة الاقتصاد في المصروفات ، ثم يبين كيف ينبغي أن تُقدر الايرادات والمصروفات ، كما يتناول المنشور الكلام

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٣ .

(٢و٣) محفوظات وزارة المالية .

بيان الاعمال	التقدير الأول لتكاليف الاعمال	التقدير النهائي لتكاليف الاعمال	المنظور صرفه لغاية ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٤	الاعتماد المطلوب في ميزانية سنة ١٩٣٤	المبلغ اللازم لتنفيذ الاعمال	الاعتماد المفتوح في ميزانية سنة ١٩٣٣
١	٢	٣	٤	٥	٦	٧

البيانات التي تستمدّها من فروعها المتعددة ، فوظفوها تيك الفروع في حال تسمح لهم بأن يقدموا جميع العناصر والمعلومات التفصيلية اللازمة لتقدير احتياجات المصلحة تقديرًا دقيقًا حقيقًا بالثقة (١) .

ومثي وصلت تقديرات المصالح الى الوزارة فخصتها ، ونقّحتها ، وأضافت اليها تقديرات ديوانها العام .

وبعد أن تحضّر التقديرات على هذا المنوال ترسل الى وزارة المالية مصحوبة ببيانات تفصيلية عن أسباب زيادة كل تقدير أو نقصه عن تقديرات ميزانية السنة الجارية . وترسل الايرادات أولا وتكون مضافة معاً حسب طبيعتها ، ثم المصروفات مفصّلة مصلحة مصلحة .

والى جانب تقديرات الوزارات المختلفة نذكر هنا التقديرات التالية :

١ — مخصصات ومرتبات ديوان جلالة الملك : ويقوم بتحضيرها وإرسالها الى وزارة المالية ديوان جلالة الملك .

٢ — مخصصات البرلمان : لميزانية البرلمان هذه الصفة الخاصة وهي أن لا سلطة لوزارة المالية عليها .

ويناط بالمراقبين في كل مجلس تحضير ميزانيته بمراقبة الرئيس والوكيلين ، وتتولى لجنة المحاسبة فحصها وتقديم تقرير عنها الى المجلس (٢)

(١) ولأخذ مثلاً وزارة الاشغال العمومية . تشمل هذه الوزارة مصالح عديدة هي : مصلحة الري ، ومصلحة المباني الاميرية ، ومصلحة الميكانيكا والكهرباء ، ومصلحة التنظيم ، ومصلحة المجارى الرئيسية ، ومصلحة الطبيعيات . ولأخذ من هذه المصالح إحداها ولتكن مصلحة المباني الاميرية . تنقسم هذه المصلحة الى ستة تفتيش غير الادارة العامة ، فيحضر كل تفتيش تقديراته الخاصة بالميزانية ويبحث بها الى الادارة العامة التي تضيف بعضها الى بعض بعد بحثها وتنقيحها وتمييزها بعناية ، ثم تضيف اليها تقديراتها الخاصة ، وتبعث بها جميعا الى الوزارة كميزانية واحدة جامعة .

(٢) المادة ١٢٢ من المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ (الصادر في ١٦ يونيه) الخاص بالنظام الداخلى للبرلمان .

واذا أرسلت اقتراحات البرلمان الخاصة بالميزانية الى وزارة المالية في الوقت المناسب أدرجت كما هي في مشروع الميزانية العمومية ، وإلا تدرج التقديرات الواردة في ميزانية السنة الجارية على أن تعدل بعد ذلك كما يعتمدها البرلمان (١) .

٣ — مجلس الوزراء : يحضر هذه التقديرات ويبحث بها الى وزارة المالية السكرتير العام لمجلس الوزراء .

٤ — مكتب المستشارين المالى والقضائى : يقوم كل منهما بتحضير تقديراته وارسالها الى وزارة المالية .

٥ — البعثات العلمية التابعة لكل الوزارات : تحضرها لجنة البعثات العلمية الاستشارية ، ويرسلها وزير المعارف العمومية باعتباره رئيسا للجنة .

٦ — معاشات ومكافآت : وتحضرها وزارة المالية نفسها .

٧ — الدين العمومى : يحضر التقديرات الخاصة بخدمة الدين العمومى كل من وزارة المالية وصندوق الدين طبقا للاتفاقات المعمول بها .

ويرسل صندوق الدين التقديرات الخاصة بموظفيه وتنفقاته الأخرى الى وزارة المالية مجملة دون تفصيل ما لدرجها كما هي ، فهو الذى يبت فيها بنفسه الا اذا تجاوزت مبلغ ٣٥٠٠٠ ج . م ، ففي هذه الحالة يجب أن يصادق مجلس الوزراء على الزيادة (المادة ٢٢ من القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤) .

٨ — مصروفات غير منظورة : وتدرجها وزارة المالية .

(١) مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة

وقبل أن نتابع البحث نرى من المفيد أن نشير هنا الى هيئتين هما بعض الاثرفى تحضير الميزانية، ونعنى بهما مراقبة المشتريات ولجنة المباني. **مراقبة المشتريات** : تُقدم تقديرات المخازن من مهمات، وتوريدات، وأثاث، وثياب، وأغذية الخ. الى مصلحة التجارة والصناعة (قسم مراقبة المشتريات) فى ميعاد لا يتجاوز ١٥ أغسطس^(١) حتى يتسنى لهذا القسم أن يفحص هذه التقديرات ويراجعها ثم يبعث بها الى وزارة المالية فى الوقت اللازم. ويرجع ذلك الى تتبع القسم المذكور لحركات السوق، ومعرفته بأثمان الحاجيات.

لجنة المباني^(٢) : تتألف هذه اللجنة من وكيل وزارة المالية رئيسا، ومن وكيل وزارة الاشغال والمدير العام لمصلحة المباني الاميرية عضوين، وينبغى تقديم الاقتراحات الخاصة بأعمال البناء الى هذه اللجنة قبل أول سبتمبر من كل عام حتى يمكن درجها فى الميزانية فى الوقت المناسب، فيما لو سمحت الحالة المالية بذلك، بعد أن تقرها اللجنة، وتُهيء مصلحة المباني الرسوم والمقاييس الخاصة بها^(٣).

السكرتيرون المالىون

ترسل تقديرات الوزارات المختلفة الخاصة بالميزانية الى وزارة المالية عن طريق السكرتيرين المالىين^(٤). فالسكرتير المالى أداة اتصال بين

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣، ص ٦.

(٢) ألفت هذه اللجنة بقرار وزير المالية رقم ٣٤ بتاريخ ٢ نوفمبر سنة ١٩٢٦ (محفوظات وزارة المالية).

(٣) منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣، ص ٦.

(٤) يشبه السكرتيرون المالىون les Contrôleurs des dépenses engagées فى فرنسا، ودورهم فى تحضير الميزانية مماثل لدور هؤلاء.

وزارة المالية وبين الوزارة المنتدب للعمل فيها^(١) ، هو موظف تابع لوزارة المالية ولكنه يعمل بوزارة أخرى ليكون في موضع يمكنه من أن يراقب ويرى من قريب ما يجري في الوزارة المعين لديها . ونظرا لمعرفة باحتياجاتها كان دوره في تحضير ميزانيتها دورا هاما مفيدا ، فهو يفحص تقديراتها فحفا تمهيداً ، ويبدى ملاحظاته عليها مباشرة لوكيلها ، وبعد تعديل هذه التقديرات وفقا لملاحظاته يرسلها الى وزارة المالية (مراقبة الميزانية) مشفوعة بالبيانات اللازمة^(٢) .

فاذا أصرّت الوزارة على طلباتها وامتنعت عن الأخذ بملاحظات السكرتير المالي فانه يبعث بالاقترحات إلى وزارة المالية كماهى ، مبينا نقط الخلاف . كل هذا يسهل مهمة وزارة المالية ، ويؤدى الى اقتصاد في الوقت .

وزير المالية

يؤدى وزير المالية دورا هاما جدا في إعداد الميزانية كما يتّسنا إذ الغرض الذى يجب أن يجعله نصب عينيه هو تحقيق توازنها . ولقد عنيت الادارة المالية في مصر دائما بمبدأ التوازن بين الدخل والخرج عند وضع ميزانية الدولة^(٣) .

ولقد سبق أن رأينا كيف يبعث وزير المالية في مصر بتعليماته وملاحظاته في المنشور الدورى ، وتبين لنا المقتبسات التالية مقدار اهتمامه

(١) كتاب وزارة المالية رقم م ١ / ١ / ٤٤ بتاريخ ١٨ نوفمبر سنة ١٩٢٨ باختصاصات السكرتيرين الماليين (محفوظات وزارة المالية) .

(٢) الكتاب السالف الذكر .

(٣) تقديم وزير المالية لميزانية ١٩٢٤ — ٢٥ بجلسة مجلس النواب المنعقدة في ١٢ مايو سنة ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول ، ص ٢٦١) .

بتوازن الميزانية والاعتبارات التي يوجه إليها أنظار زملائه لتحقيق هذه الغاية .

فهو يقول في المنشور رقم ٢٠ — ١٩٣٢ الخاص بتقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٣٣ — ١٩٣٤ : « ان النقص الذي أصاب موارد الدولة في السنتين الأخيرتين من جراء الأزمة الاقتصادية التي يجتازها العالم يوجب مواصلة العمل على تخفيف أعباء الميزانية للمحافظة على توازنها... فزاء هذه الحالة ، وحيث إنه لا يمكن الاخذ في ميزانية السنة المقبلة بتقديرات الإيرادات التي وضعت للسنة الحالية فيما لو استمرت الأزمة الاقتصادية في شدتها ، لا ترى وزارة المالية سبيلا للمحافظة على التوازن في مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣ الا الاقتصاد في المصروفات. ولذلك يؤمل من الوزارات والمصالح أن تبحث اعتماداتها الخاصة بالمصروفات العمومية (باب ٢) بحثا دقيقا وتعمل على تخفيضها بما لا يقل عن ١٠ في المائة بالنسبة الى اعتمادات السنة الحالية ولو أن نطاق التخفيض أصبح ضيقا في بعض تلك الاعتمادات بعد ما وقع عليها من الضغط في ميزانية السنتين الأخيرتين فان الحاجة الماسة الى التوازن في هذه الايام العصيبة توجب بذل كل مجهود بل كل تضحية لتحقيق تلك الأمنية (١) . »

كذلك يقول في منشوره رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ الخاص بتقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٣٤ — ١٩٣٥ : « من المعلوم أن الحكومة تعنى عناية خاصة بربط الميزانية على أساس التوازن الحقيقي على الرغم من النقص الذي أصاب موارد الدولة في الثلاث سنوات الاخيرة من جراء الأزمة الاقتصادية العالمية ، وأن الحاجة الماسة الى الاحتفاظ بالتوازن

(١) منشور وزارة المالية رقم ٢٠ سنة ١٩٣٢ ، ص ١ .

أوجب ضغطا متواليا على النفقات في مختلف أبوابها . ولما كان توطيد مالية البلاد يتوقف على الاستمرار في هذه السياسة فلا يسع وزارة المالية ، وهى فى صدد تحضير مشروع ميزانية السنة المقبلة ، إلا أن تلح فى وجوب مواصلة العمل على تخفيض المصروفات بجميع الوسائل المستطاعة . . . (١) »

ولكن عمل وزير المالية الآنم يبدأ بعد تسلمه تقديرات الميزانية التى تقدمها مختلف الوزارات والمصالح . وسنبين فيما يلى كيف يتم العمل بوزارة المالية .

تحضر وزارة المالية ميزانية مصروفاتها فى نفس الوقت الذى تحضر فيه الوزارات الأخرى ميزانياتها . كذلك تحضر ميزانية الإيرادات التى هى فى الحقيقة ميزانية الإيرادات الوحيدة للدولة المصرية . فوزارة المالية وزارة إيرادات بعكس الوزارات الأخرى ، وهى تشمل فيما تشمل مصلحة الأموال المقررة ، ومصلحة الجمارك ، ومصلحة الأملاك الأميرية الخ . ، وهى تضيف إيرادات الوزارات والمصالح الأخرى إلى إيراداتها الخاصة وترتبها جميعا حسب طبيعتها .

أما بخصوص ميزانيات مصروفات الوزارات المختلفة فتجتمعها وزارة المالية معا ، وبعكس الحال فيما يختص بميزانية الإيرادات نجد أنفسنا هنا أمام عدد من ميزانيات المصروفات يعادل عدد الوزارات الموجودة إذ أن لكل وزارة ميزانية مصروفاتها (٢) .

(١) منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ١ .

(٢) دون إغفال ميزانيات الهيئات الأخرى التى سبق أن أشرنا إليها .

وليس الدور الذى تؤديه وزارة المالية فى تحضير الميزانية قاصرا على جمع التقديرات من هنا وهناك ، إنما تفحصها الوزارة (قسم مراقبة الميزانية) بدقة ، وتناقش التقديرات مع مختلف الوزارات والمصالح ، وترتب مشروع ميزانية الدولة ، وتحضر المذكرات الايضاحية اللازمة لاعطاء فكرة واضحة للجنة المالية الذى يرسل اليها المشروع مصحوبا بآراء القسم .

اللجنة المالية : عند ما وضعت تقديرات مصروفات الدولة لسنة

١٨٨٤ وجد أنها تزيد على مصروفات سنة ١٨٨٠ بمبلغ ٤٠٠.٠٠٠ ج.م. وكان على الحكومة أن تخفض هذه التقديرات بمبلغ ٣٥٠.٠٠٠ ج.م. فألفت لجنة لبحث الموضوع^(١) تحت رئاسة وزير المالية ، وكانت تتكون من المستشار المالى وكيل ، ووكيل وزارة المالية ، والمدير العام للحسابات ، والمدير العام للأموال غير المقررة . ثم اتخذت هذه اللجنة صفة دائمة بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٦ مارس سنة ١٨٨٤^(٢) ، «وكانت ذات فائدة عظيمة فى السنين التالية فى وضع حد لطلبات المصالح الشرهة ومراقبتها^(٣)» . وقد انسحب المستشار المالى من هذه اللجنة على أثر انقطاعه عن مجلس الوزراء بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ .

وفى سنة ١٩٢٩ عدل تشكيل اللجنة المالية كما يلى :

وزير المالية رئيسا ، ووكيل وزارة المالية ، والوكيل المساعد ، والسكرتير الفنى ، والمراقب العام للإدارة والتوريدات أعضاء (قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٢٩)^(٤) .

(١) أنظر SIR AUCKLAND COLVIN, The Making of Modern Egypt (الطبعة الرابعة ، لندن ، ١٩٠٦) ، ص ٤٧ .

(٢) محفوظات وزارة المالية .

(٣) SIR AUCKLAND COLVIN, The Making of Modern Egypt (الطبعة الرابعة ، لندن ، ١٩٠٦) ، ص ٩٥ .

(٤) محفوظات وزارة المالية .

ولكن لما كانت وظيفتا السكرتير الفني والمراقب العام للإدارة والتوريدات قد ألغيتا ، وكانت وظيفة الوكيل المساعد قد رُفعت إلى وظيفة وكيل وزارة ، فقد أصبحت اللجنة المالية مؤلفة في الوقت الحاضر من وزير المالية رئيسا ووكيلي الوزارة عضوين. ومع أن وظيفة المراقب العام للإدارة والتوريدات قد أعيدت بعد ذلك إلا أن القائم بها لم يدخل ثانية في أعضاء اللجنة التي تأيد تأليفها بقرار من مجلس الوزراء في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٣٣ يقصر عضويتها على وزير المالية ووكيليه ^(١). ولوزير المالية في حالة غياب أحد أعضاء اللجنة أن يعين أحد كبار موظفي الوزارة بصفة مؤقتة للحلول محل العضو الغائب ولمدة الغياب فقط (قرار مجلس الوزراء الصادر في ٣٠ مايو سنة ١٩٣٣) ^(٢).

أما اختصاص اللجنة المالية فقد حدده قرار مجلس الوزراء الصادر في ٦ مارس سنة ١٨٨٤ بقوله إن «المسائل التي تُرفع إلى مجلس الوزراء ولها مساس بمالية الدولة لا تقدم إلى المجلس قبل أن تفحصها اللجنة المالية فحفا دقيقا» .

ولما كان مشروع الميزانية أهم المسائل التي يجب عرضها على مجلس الوزراء لذلك وجب أن يُعرض أولا على اللجنة المالية .

وفيما عدا ذلك لا يوجد ما يحدد سير العمل في اللجنة إذ لم توضع لاجراءاتها قواعد خاصة ، ولكن العادة جرت على أن تُعرض المسائل المالية على أعضاء اللجنة إما مجتمعين وإما متفرقين حسب أهمية هذه المسائل ونوعها ، وفي حالة التفرق تعرض أولا على أقل الأعضاء درجة ثم الأعلى فالأعلى ، وتتخذ الآراء بالأغلبية .

(٢، ١) محفوظات وزارة المالية.

وهنا يصح لنا أن نتساءل عن أثر هذا في سلطة وزير المالية ، فإن له في اللجنة صوتا واحدا ، ولكن لا ينبغي أن ننسى أن عضوى اللجنة الآخرين مرءوسان له خاضعان لنفوذه ، وقد يكون لهذا أثره في تقييد حريتهما .

مذكرة اللجنة المالية : ترفع اللجنة المالية مشروع الميزانية الى مجلس الوزراء مصحوبا بمذكرة تفسيرية بهذا العنوان « اللجنة المالية . مذكرة مرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة . . . المالية » ، وتقوم هذه المذكرة مقام المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية التى يضعها وزير المالية فى فرنسا .

ومع أن اللجنة المالية قد ألفت بقرار من مجلس الوزراء فى ٦ مارس سنة ١٨٨٤ كما سبق القول ، لم يظهر لها مذكرة مع الميزانية من سنة ١٨٨٥ السنة التالية لتأليفها حتى سنة ١٨٨٩ (١) .

وابتداء من هذه السنة أخذت تظهر مذكرة اللجنة المالية مرفوعة إلى مجلس الوزراء إلا فى سنة ١٩١٩ فقد رُفعت الى القائد العام للقوات البريطانية فى مصر (٢) ، فأصدر الميزانية باعلان منه فى غيبة

(١) صدرت ميزانيتا سنتى ١٨٨٠ و ١٨٨١ بتقرير مرفوع الى الخديو من وزير المالية . أما ميزانيتا سنتى ١٨٨٢ و ١٨٨٣ فقد صدرتا بتقرير مرفوع الى الخديو من رئيس مجلس الوزراء . ولم ينشر مع ميزانية سنة ١٨٨٤ تقرير ولا مذكرة ما . وصدرت ميزانية سنة ١٨٨٥ بمذكرة من وزير المالية لم ترفع الى سلطة ما ، وقد تكلم فيها عن النظام الجديد الذى أدخل على شكل الميزانية . ثم ظهرت ميزانيات السنوات من ١٨٨٦ حتى ١٨٨٨ بغير مذكرة أو تقرير .

(٢) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩١٩ — ١٩٢٠ ، ص (و) .

مجلس الوزراء نظراً لأنه « لم يتيسر الحصول على الموافقة عليها طبقاً للقانون (١) ».

و كانت مذكرة اللجنة المالية تُنشر منذ أول ظهورها مع الميزانية في مجلد واحد . وكانت آخر ميزانية صدرت بها ، ميزانية السنة المالية ١٩٢٣ - ١٩٢٤ ، ثم انفصلت المذكرة عنها وأخذت تظهر مستقلة ، وهذا ما لا نوافق عليه ونرى العودة الى تصدير الميزانية بمذكرة اللجنة المالية .

ولقد كانت اللجنة المالية حتى سنة ١٩٠٤ تكتفى ببيان جملة الإيرادات والمصروفات المقدرة للسنة المالية ، اذ لم يكن هناك ما يدعو الى شرح خاص للذين أليفوا هذه المسائل ، فقد كانت الميزانيات توضع كل سنة على أسلوب واحد ، وكانت أرقامها التي لم تكن تتغير من سنة الى أخرى الا قليلا تغنى عن الشرح . ولكن في سنة ١٩٠٤ ، بالنظر الى التغييرات التي طرأت على الحالة المالية على أثر عقد الاتفاق الانجليزي الفرنسي في ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ و صدور القانون رقم ١٧ الصادر في ٢٨ نوفمبر من السنة نفسها ، كان من المستحيل مقارنة ميزانية سنة ١٩٠٥ بالميزانيات السابقة لها بدون بعض الايضاح . لذلك رأت اللجنة المالية من الضروري أن تضع مذكرة تفصيلية تبين بوضوح و ايجاز النقاط التي تختلف فيها الميزانية عن الميزانيات السابقة والاسباب التي أدت الى ما أدخل عليها من تعديلات (٢) . ولكن هذا الايضاح الذي لجأت اليه اللجنة المالية أخيراً كان يوجد من قبل في مذكرة المستشار المالي السنوية عن

(١) أنظر الميزانية السالفة الذكر ، ص (ه) .

(٢) أنظر مذكرة المستشار المالي عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩٠٤ ، ص ٣٥٠) .

الميزانية^(١) ، ويقول المستشار المالى عن ذلك فى مذكرته عن ميزانية سنة ١٩٠٥ : « نتج من اتباعها (أى اتباع هذه الطريقة) أن مذكرة اللجنة المالية اشتملت على جزء عظيم من البيانات التى تحتويها المذكرة التى يضعها سنوياً المستشار المالى ولذلك اضطرت عند كتابة المذكرة الآتية الى تكرار أو زيادة ايضاح قسم كبير مما سبق قوله غير أنى رأيت ذلك أفضل من إعياء صبر القارئ بالزامه على الدوام بمراجعة هاته المذكرة أو تلك^(٢) » .

وهكذا ظلت المذكرتان تصدران سنوياً عن الميزانية ، غير أن مذكرة المستشار المالى كانت تمتاز بتناولها بحث حالة القطر المالية والاقتصادية بوجه عام ، أما مذكرة اللجنة المالية فكانت البيانات الواردة فيها قاصرة على التعديلات التى أدخلت على الميزانية . وظلت الحال على هذا المنوال حتى انقطعت مذكرة المستشار المالى عن الظهور ، وكانت آخر مذكراته مذكرته عن ميزانية سنة ١٩٢٣ — ١٩٢٤^(٣) .

وعلى أثر ذلك أصبحت مذكرة اللجنة المالية تتناول أمرين :

أولاً — حالة البلاد المالية والاقتصادية العامة .

ثانياً — التعديلات المهمة التى أدخلت على الميزانية

والحق أن مذكرة اللجنة المالية أصبحت فى السنوات الأخيرة خير بيان لحالة البلاد المالية والادواء التى تعانيتها ووسائل العلاج التى اتخذت،

(١) لم تكن هذه المذكرة تنشر مع الميزانية .

(٢) مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩٠٤ ؛ ص ٣٥٠) .

(٣) أنظر ص ٤٨ .

وأكبر معوان على فهم الميزانية وأرقامها الصامته . لذلك قلنا بوجوب
تصدير الميزانية بها لتُعين المطلع عليها على سرعة فهمها وسهولة بحثها .

مجلس الوزراء : يأخذ مجلس الوزراء في دراسة تقديرات الميزانية
على ضوء آراء اللجنة المالية ، وله أن يوافق على التقديرات كما هي
أو يعدلها . ثم يقدمها وزير المالية ، مصحوبة بمذكرة اللجنة المالية ، الى
البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل ، أى قبل أول
فبراير من كل سنة (١) .

(١) المادة ١٢٧ من دستور سنة ١٩٣٠ المقابلة للمادة ١٣٨ من دستور
سنة ١٩٢٣ .

الباب الرابع

المال الاحتياطي

وزير المالية ، كما رأينا في الباب السابق ، هو المسئول عن إعداد ميزانية الدولة ، ومهمته الهامة الدقيقة هي أن يُحقق توازنها . فهو يُقدّر أولاً المصروفات التي تستلزمها حاجة البلاد ، ثم يُقدر الإيرادات ، فإذا لم تف بالحاجة لجأ الى موازنة الميزانية بزيادة الإيرادات إمّا بتحصيل إيرادات جديدة وإمّا بالاقتراض ، وإلا عمد الى تخفيض المصروفات .

ولكن وزير المالية في مصر استثناء لهذه القاعدة العامة ، فهو يُقدر الإيرادات الموجودة أولاً بحذر ثم يُقدر ما ينبغي أن يُقبل إزاءها من المصروفات . ويضطره الى سلوك هذا السبيل جمود إيرادات الدولة فلا يستطيع سن الضرائب ولا عقد القروض ، فلا يبقى أمامه سوى تخفيض المصروفات .

أما الذي يحول دون فرضه الضرائب فتقييد قدرة الحكومة على ذلك بالامتيازات الأجنبية ، وهذا النظام لا يزال سارياً في مصر على الرغم من مخالفته الظاهرة للعدالة ، ومغايرته الكاملة للظروف الحاضرة .

يقضى هذا النظام — أو بالأحرى سوء استعماله — ألا تُفرض ضرائب مباشرة جديدة على الأجانب قبل الحصول على موافقة الدول المتمتعة بالامتيازات . وتستوجب هذه الموافقة إجراءات طويلة بطيئة معقّدة ، ونتيجة المفاوضات — كما دلت التجارب السابقة — مشكوك فيها الى حد تُعذر معه الحكومة تمام العذر إذا تحاشتها في غير الضرورة الملجئة .

لهذا لا ترى الحكومة من العدل أن تُثقل المصريين بضرائب يتحملونها وحدهم، والفريقان يتمتعان بحماية الدولة على السواء . من هنا نشأ إحجام وزير مصر عن الالتجاء الى هذا المورد الظاهر الذى تستغله البلاد الأخرى بوفرة عظيمة .

نجم عن هذه الحالة «جمود جانب الإيراد من الميزانية جمودا يقل أو يكثر ، فتتغير الإيرادات مع الظروف الاقتصادية لا مع تغيرات الضريبة (١)» .

وأما الذى يحول دون عقده القروض فالخاوف من سياسة الماضى والوقوع فى مثل ما جرت على البلاد من تدخل الاجنبى وتحكم الرقابة . هذه الحالة الشاذة تستلزم أن يكون تحت تصرف وزير المالية مال احتياطي يلجأ اليه عند الضرورة لموازنة الميزانية . وتبدو الحاجة الى هذا الاحتياطي أكثر جلاء إذا راعينا أن مصر بلاد زراعية قبل كل شئ، وأن جملة إيراداتها مستمدة من أثمان أقطانها، فأى هبوط فى سعر القطن ، أو فى مقدار الصادرات منه ، أو فى محصوله نتيجة كارثة ما يؤثر فى جانب الإيرادات من الميزانية تأثيرا بليغا .

فالدور الذى يؤديه المال الاحتياطي فى مالية مصر دور غير بسيط . فهو الخزان الذى تحفظ فيه المبالغ الباقية من الميزانيات الفائضة ، ويلجأ اليه لموازنة الميزانيات الناقصة ، وتُستمد منه الأموال اللازمة للنفقات غير العادية . لذلك كانت إدارته تستلزم من وزير المالية كثيرا من

(١) How Egypt's Accounts are Squared ، مقال كتبه على ماهر باشا وزير المالية اذ ذاك ، فى The Commercial التى تصدرها جريدة المانشستر جارديان Manchester Guardian ، عدد ٢١ مارس سنة ١٩٢٩ الخاص بمصر ، ص ١٧ .

المهارة ، والعناية ، وبعد النظر .

كانت توجد قبل سنة ١٩٠٥ ثلاثة أموال احتياطية: المال الاحتياطي العمومي ، والمال الاحتياطي الخاص ، ومال الوفور الناتجة من تحويل الديون .

المال الاحتياطي الخاص: في ٤ مارس سنة ١٨٨٨ أبدى وزير المالية — في تقرير رفعه الى الخديو عن الحالة المالية في سنة ١٨٨٧ — اعتزام الحكومة تخصيص مبلغ احتياطي بالنفقات غير العادية والحاجات الطارئة التي قد تنشأ عن ظروف استثنائية باعتباره عملا من أعمال الحكمة وحسن التبصر يعود تنفيذه على مالية البلاد بالتأثير الحسن (١) .

وبعد ذلك ببضعة شهور صدر أمر عال في ١٢ يولييه سنة ١٨٨٨ بتكوين مال احتياطي يبلغ مليوني جنيه تودع في صندوق الدين على أن يشتري بها سندات من سندات الدين المصري (مادة ٢) . وقد

(١) مجموعة القرارات والمنشورات الصادرة من مجلس النظر ومن النظارات في سنة ١٨٨٨ ، ص ١٠٣ .

وقبل أن يقدم وزير المالية تقريره كتب الى صندوق الدين في ١٩ يناير سنة ١٨٨٨ يبين ضرورة انشاء هذا الاحتياطي بقوله : « لكي تستطيع الحكومة أن تواجه نقص الإيرادات أو التكاليف غير العادية التي قد تخل بتعادل ميزانيتها قررت انشاء مال احتياطي دائم تقابل به جميع الطوارئ ، خصوصا وأنها تجد من المستحيل كل عام أن تقدر بشيء من اليقين عجز إيرادات الدومين والدائرة السنوية الذي يختلف اختلافا جوهريا (بيان عن أعمال صندوق الدين في سنة ١٨٨٧ بالفرنسية ، المجلد ١٢ ، ص ١٦٠) .

خصّص بتكوين هذا الاحتياطي الجزء المرصد من فيوض الميزانية لاستهلاك الديون بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ ، مع عدة موارد أخرى (مادة ١) على أن يعود الاستهلاك الى ما كان عليه عند تكامل الاحتياطي ثم يوقف ثانية كلما نقص الاحتياطي عن مليونى جنيه بسبب ما قد يؤخذ منه من مبالغ (مادة ٤) (١) .

وقد خصّص المال الاحتياطي بالاعراض الآتية :

أولا - تكملة المبالغ اللازمة لخدمة الديون التى كُلف بها صندوق الدين ، وذلك فى حالة نقص الإيرادات المخصصة لها .

ثانيا - سدّ عجز الإيرادات غير المخصصة عن القيام بالمصروفات الادارية (المقررة بالمادة ١٨ من الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥) وغيرها من المصروفات التى صدّقت أو تصدق عليها الدول (٢) .

ثالثا - مقابلة المصروفات غير العادية التى يوافق عليها صندوق الدين (مادة ٣) (٣) .

وكان يوجد الى جانب هذا الاحتياطي العام احتياطيان آخران .
المال الناتج من وفور تحويل الديون : أنشئ هذا المال لدى صندوق الدين من الوفور الناتجة من تحويل الديون ، الممتاز والدومين والدائرة السنية (٤) ، طبقا للأمر العالى الصادر فى ٦ يونيه سنة ١٨٩٠

(١، ٢) أنظر الباب التاسع .

(٣) أنظر الباب العاشر .

(٤) حول الدين الممتاز من ٥ ٪ الى ٣ ٪ بالأمم العالى الصادر فى ٧ يونيه سنة ١٨٩٠ .

الذى قضى بأن تودع هذه الوفور فى صندوق الدين حتى يتفق على كيفية استخدامها بين الحكومة وبين الدول (مادتا ٤ و ٥) .

المال الاحتياطى المخصوص : أنشئ هذا الاحتياطى لدى الحكومة بعكس الاحتياطيين الآخرين . وقد كوّن من نصيب الحكومة فى فيض الإيرادات طبقا للأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ الذى قضى بأن كل ما يزيد من الإيرادات المخصصة وغير المخصصة على المبالغ اللازمة لخدمة الدين والمصروفات الادارية يقسم مئاصفة بين الحكومة وبين صندوق الدين ^(١) .

مال احتياطى واحد : جاء القانون رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ ناصا فى المادة ٥٢ منه على أن سندات الدين العمومى والنقود المودعة فى صندوق الدين التى يتكون منها المال الاحتياطى ، وكذلك الوفور الناتجة من تحويل الديون تُحل جميعا من قيود التخصيص وتقدم الى خزانة المالية بعد أن يُقتطع منها ما يكفى لاستيفاء المال الاحتياطى والمال اللازم لادارة الاعمال اللذين خصصا بصندوق الدين بالمادة ٢٧

وحول دين الدائرة السنوية العمومى باعطاء الدائنين سندات جديدة فائدتها ٤ ٪ بمعدل ٨٥ ٪ بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٦ يونيه سنة ١٨٩٠ .

أما قرض الدومين فقد رخص بتحويله بالأمر العالى الصادر فى ٦ يونيه سنة ١٨٩٠ ، ولكن التحويل لم يتم الا فى سنة ١٨٩٣ حين خفضت فائدة هذا القرض من ٥ ٪ الى $\frac{1}{4}$ ٪ (الأمر العالى الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٨٩٣) ، ثم جاء الأمر العالى الصادر فى ٢٠ يناير سنة ١٩٠٠ ناصا على عدم تقديم الوفور الناتجة من تحويل هذا القرض الى صندوق الدين الا اذا زادت إيرادات مصلحة الدومين على المبالغ اللازمة لسد جميع نفقاتها .

(١) أنظر الباب التاسع .

من الأمر نفسه ، فلم تعد ثمة حاجة الى التمييز بين الأموال الاحتياطية المختلفة (مال الوفور، والمال الاحتياطي الخصوصي ، والمال الاحتياطي العمومي) عند انتهاء سنة ١٩٠٤ حين أنشئ مال احتياطي واحد لا يحتاج الى اسم خاص (١) .

وأخذ هذا المال الاحتياطي الجديد يغذى ميزانية غير عادية سميت بميزانية « المصروفات التي تؤخذ من المال الاحتياطي » منذ سنة ١٩٠٥ حتى سنة ١٩١٤ حين وُحِّدَت الميزانية (٢) .

وقد استمر هذا الاحتياطي في الزيادة حتى بلغ في آخر سنة ١٩١٩

(١) وفيما يلي بيان بحالة الاحتياطي الجديد في أول يناير سنة ١٩٠٥ كما قدره المستشار المالي (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية ، سنة ١٩٠٤ ، ص ٣٨٧) :

المصروفات:	الايرادات :
جنيه مصرى	جنيه مصرى
المال الاحتياطي لصندوق الدين	مال الوفور ٦٠٠٠٠٠٠٠
١٨٠٠٠٠٠	المال الاحتياطي العمومي ٢٥٠٠٠٠٠٠
مبلغ لادارة أعمال صندوق الدين ٥٠٠٠٠٠	المال الاحتياطي الخصوصي ١٦٥٠٠٠٠٠
مبلغ منحه الحكومة لزيادة المبلغ المخصص لادارة أعمال صندوق الدين ٧٥٠٠٠٠	مبلغ لادارة العمل تحت يد صندوق الدين ١٢٥٤٠٠٠
٣٠٥٠٠٠٠	١١٤٠٤٠٠٠
٨٣٥٤٠٠٠	الباقى

(٢) أنظر الباب العاشر .

المالية ١١٧٠٠٠ر ١٧ ج ٠ م . فجاءت أعباء التمويل وشراء الفحم واستنفدته كله تقريبا في سنة ١٩٢٠ ، كما أن سياسة الاسراف والتبذير التي اتبعت في ذلك الوقت وقفت مورده وقوفا تاما ، غير أن هذا الاحتياطي عاد فمما ثانية في السنوات التالية (١) .

الاحتياطي الزراعى : وفي سنة ١٩٢٩ قسم حساب المال الاحتياطي الى قسمين : قسم يختص بالاحتياطي العام ، وقسم يختص بالاحتياطي الزراعى .

فقد صدر في ٣ سبتمبر سنة ١٩٢٩ مرسوم بقانون رقم ٥٣ - ١٩٢٩ بإنشاء احتياطي خاص باسم « الاحتياطي الزراعى » لاتفاقه في الأوجه الآتية :

(أ) إعانة المزارعين بالتسليف ،

(ب) مساعدة الهيئات التي تعمل لتحسين الشؤون الزراعية والصناعات المتصلة بها ،

(ج) للتدابير التي ترى الحكومة اتخاذها في الأزمات الاقتصادية الخاصة بالحصولات الزراعية (مادة ١) .

على أن تعيّن قيمة المبالغ التي تدعو الحاجة لاتفاقها في أحد هذه الأوجه بقرار من مجلس الوزراء (مادة ٣) .

وقد كُون هذا الاحتياطي من المبالغ الآتية :

(أ) مبلغ ٤٠٠٠ر ٠٠٠ ج ٠ م . تؤخذ من الاحتياطي العام .

(١) تقرير اللجنة المالية لمجلس النواب عن مشروع ميزانية الدولة لسنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ (مجموعة مضابط دور الانقضاء الاول ، ١٩٢٤ ، ص ٤٩٩) .

(ب) المبالغ الناتجة والتي تنتج من بيع القطن الذي كان في حيازة الحكومة عند صدور قرار مجلس الوزراء في ٩ يونيه سنة ١٩٢٩ بالموافقة على انشاء احتياطي زراعى ،

(ج) من المحصّل ، ابتداء من السنة المالية ١٩٣٠ - ١٩٣١ ، من ضريبة القطن التي استبعدت من إيرادات الميزانية وأرصدت لهذا الاحتياطي (مادة ٢) .

ولكن هذه المبالغ التي خصصت بالاحتياطي الزراعى لم تكف للاتفاق في الأغراض التي أنشئ لتحقيقها ، فصدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٣٠ (في ٢٦ يونيه) بتحويل أربعة ملايين أخرى من الاحتياطي العام الى الاحتياطي الزراعى على أن تُرد أولا فأولا من السلف التي تُسدد ، ومن المبالغ التي تنتج من بيع القطن الذي تحوزه الحكومة ، ومن ضريبة القطن ابتداء من سنة ١٩٣٠ - ١٩٣١ .

ثم صدر بعد ذلك المرسوم بقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٣٠ (في ٢٥ نوفمبر) بتحويل ثلاثة ملايين جنيه أخرى من الاحتياطي العام الى الاحتياطي الزراعى بنفس الشروط ، وترتب على ذلك أن استعادت الميزانية ضريبة القطن لتسدد ما أخذه الاحتياطي الزراعى من الاحتياطي العام .

غير أن الاحتياطي الزراعى ألغى بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٣١ (الصادر في ٢٥ يولييه) فعاد المال الاحتياطي الى وحدته الأصلية .

تقسيم المال الاحتياطي الى احتياطي حر واحتياطي مجبوس :
وصل المال الاحتياطي في نهاية السنة المالية ١٩٣٢ - ١٩٣٣ الى

٩٢٩ و ٤٤٠ و ٣١٠ ج . م . (١) . ولكن هذا المال ليس تحت تصرف الحكومة كله ، فقد استدعت المشروعات التي أقدمت عليها في السنوات الأخيرة لمساعدة الزراعة والملاك والصناع حبس جزء كبير منه في شراء القطن ، واعطاء السلف الزراعية والصناعية ، واشترك الحكومة في أسهم بنك التسليف الزراعى وفي إقراض هذا البنك ، الخ . وقد بلغ هذا القسم المحبوس في التاريخ المذكور ١٩٤١ و ٩٩٠ و ١٣٠ ج . م . (٢) .

أما القسم الحر فالجزء الأكبر منه سندات تحقيقا للرغبة التي أبدتها البرلمان غير مرة . ونشير هنا الى أن الأرباح الناتجة من توظيف الاحتياطي لا تُضم اليه بل تدخل في إيرادات الميزانية (٣) ، فكل نقص في الاحتياطي يؤدي الى نقص في هذا الإيراد .

وقد رأوا في حساب الاحتياطي تقسيمه الى قسمين جديدين ابتداء من سنة ١٩٣٠ - ١٩٣١ المالية : قسم يختص بالمال المحبوس وقسم يختص بالمال الحاصل في يد الحكومة ليصحح هذا البيان الفكرة عن الحالة المالية (٤) .

وفيما يلي بيان الاحتياطي بقسميه في ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٣ :

(٢، ١) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ - ١٩٣٣ المالية ، ص (ح - ط) .

(٣) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ ، ص ٧ (باب ١٥) .

(٤) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٠ - ١٩٣١ المالية ، ص (ز) .

الجملة	الاحتياطي الحرج	الاحتياطي الجبوس	
جنيه مصرى	جنيه مصرى	جنيه مصرى	
١٧٠٩٤٤٠٩٢٩	١٧٠٩٤٤٠٩٢٩	٥٠٠٠٠٠٠	سندات
٦٠٩٧٤٠٢٤٢	—	٦٠٩٧٤٠٢٤٢	رصيد حساب القطن
١٠٢٠٦٠٠٨٥	—	١٠٢٠٦٠٠٨٥	السلف الزراعية المحول تحصيلها على بنك التسليف
٨٩٠٢٦٩	—	٨٩٠٢٦٩	باقى السلف الزراعية وسلف على أقطان
١٠٥٦٨٠٦٢٨	—	١٠٥٦٨٠٦٢٨	القروض الممنوحة لبنك التسليف الزراعى
١٠٧٦٦٠٩٥٦	—	١٠٧٦٦٠٩٥٦	» » لمساعدة ملاك الاراضى الزراعية
١٣٠٢٥٥	—	١٣٠٢٥٥	المسحوب من المال المخصص للتسليف العقارى
٧٥٧٠٦١٨	—	٧٥٧٠٦١٨	المال المخصص للسلف الصناعى
٢٢٣٠٣٦٦	—	٢٢٣٠٣٦٦	» » لسلف الجمعيات التعاونية
٨٩٦٠٧٧٧	٨٩٦٠٧٧٧	—	تقود
(١) ٣١٠٩٤٠٩٢٩	١٨٠٣٤١٥١٠	١٣٠٩٩٤١٩	الجملة

(١) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ص (ط) .

ونرى من المفيد أن نذكر البيانات التالية عن بعض هذه الوجوه :
أولا — الرقم ٦٩٧٤٢٤٢ ج.م. رصيد حساب القطن، هو الثمن
الذى اشترت به الحكومة هذه الاقطان مضافا اليها النفقات وهو أقل
بكثير من قيمتها الحالية (١).

ثانيا — قيمة السندات التى يتكون منها القسم الاكبر من الاحتياطى
الحر وقدرها ٧٣٣ ر١٧٤٤٤٤ ج.م. (٢) تقل نحو ٣٠٠٠ ر٣٠٠٠ ج.م.
عن قيمتها حسب أسعار البورصة فى ٢٧ أبريل سنة ١٩٣٣ (٣).

(١) أنظر الحساب السالف الذكر ص (و - ز) أنظر أيضا مذكرة اللجنة المالية
المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ،
ص ٢٤ .

(٢) وفيما يلى بيان هذه السندات :

جنيه مصرى	
سندات الدين المصرى .	٩٤٩٣ ر٢٠٤
» على الحكومة البريطانية .	٥٧ ر٨٤٦٤
» » » الفرنسية والحكومة البلجيكية .	١٣٠ ر١٧٥٩
» مختلفة .	٩٧٤ ر٣١٣
الجملة .	١٧٤٤٤ ر٧٣٣

(الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص « ط ») .
أما السندات الموجودة فى الاحتياطى المحبوس وقيمتها ٥٠٠ ر٥٠٠ ج.م. فهى القيمة
التي اكتب بها الحكومة فى رأس مال بنك التسليف الزراعى ، فقد صدر مرسوم
بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ (فى ١٨ نوفمبر) باشتراك الحكومة فى انشاء بنك
زراعى تكتب فى رأس ماله بما لا يزيد على نصف قيمته (ماده ١) ، ثم صدر القانون
رقم ١٠٢ لسنة ١٩٣١ (فى ٢٥ يولييه) بأخذ ٥٠٠ ر٥٠٠ ج.م. من المال
الاحتياطى العام للمساهمة فى البنك بنصف رأس ماله المحدد بمليون جنيه (قرار مجلس
الوزراء الصادر فى ١٤ يونيه سنة ١٩٣١) .

(٣) أنظر الحساب الختامى لسنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص (ط) .

ثالثاً — هناك الى جانب الاحتياطي العام المبالغ المخصصة بصندوق الدين وتبلغ ، نقودا وسندات ، ٢٩٥٠.٠٠٠ ر. ج. م. حسب البيان التالي :

البيان	سندات	نقود	الجملة
المال الخاص باحتياطي صندوق الدين	جنيه مصرى ١٨٠٠.٠٠٠	جنيه مصرى —	جنيه مصرى ١٨٠٠.٠٠٠
المال الخاص بإدارة أعمال صندوق الدين	—	١١٥٠.٠٠٠ ر.	١١٥٠.٠٠٠ ر.
	١٨٠.٠٠٠ ر.	١١٥٠.٠٠٠ ر.	٢٩٥٠.٠٠٠ ر. (١)

أسباب زيادة المال الاحتياطي . — تقرير : قلنا إن الاحتياطي وصل في نهاية السنة المالية ١٩٣٢ — ١٩٣٣ الى ٩٢٩.٠٩٤٤.٣١ ر. ج. م. وقد بلغت به هذا المقدار سلسلة من فيوض الميزانية ترجع إلى سببين رئيسيين :

أولاً — التَّـدَلَّى في تقدير الإيرادات ، فتزيد الإيرادات الفعلية على الأرقام المقدَّرة في الميزانية (٢) .

ثانياً — التَّـعَلَّى في تقدير المصروفات ، فلا تستطيع المصالح أن تنفق جزءاً كبيراً من اعتمادات الميزانية ، وعلى الأخص اعتمادات الأعمال

(١) أنظر الحساب الختامي السالف الذكر ، ص (ى) .

(٢) أنظر الباب السادس ، ص ٧٩ — ٨٠ .

الجديدة لأنها تفوق قدرتها ، وينشأ من ذلك نقص في المصروفات الفعلية بالنسبة إلى تقديرات الميزانية^(١).

وليس من الحكمة أن يوجد هذا الاختلاف بين التقديرات وبين الإيرادات أو المصروفات الفعلية ، فمعنى ذلك أن الحكومة تطالب دافعي الضرائب بتضحيات لا داعي لها ، فهي تجبي منهم مبالغ تكتنزها في خزانتها دون أن تستفيد منها الاستفادة المرجوة ، ولو بقيت هذه المبالغ في أيديهم لكانت أكثر إنتاجا .

وإذا كان من الضروري لمصر أن يكون لها احتياطي فلا ينبغي أن يصل إلى هذا الحد ، فإن وجود مبلغ كبير كهذا يشجع على الإسراف ويحول دون الاقتصاد .

إن البلاد في أمس الحاجة إلى مشروعات إصلاح وتحسين عديدة في مختلف المرافق كالري ، والصرف ، والمواصلات ، والطرق ، والتعليم ، والصحة ، والخدمة العامة ، الخ . كل هذا يتطلب أموالا طائلة يعجز عن تدبيرها المال الاحتياطي نفسه ومن واجبات الحكومة أن تستفيد من هذه الثروة المعطلة فتستخدم هذا الاحتياطي في تنفيذ تلك المشروعات تدريجيا بقدر ما يتسع لها ، الأهم منها فالهم ، فإن علّة نموه هذا النمو هو قعودنا عن تنفيذ مشروعات الإصلاح الكبيرة ذات المنفعة العامة .

ولكن المال الاحتياطي يجب ألا يمس مع هذا قبل أن توضع سياسة مالية مبنية على درس دقيق لجميع المشروعات الكبيرة التي ينبغي أن تقوم البلاد بتنفيذها . ولقد كان هذا رأى وزارة المالية الذي أبدته

(١) أنظر الباب السابع .

في سنة ١٩٢٤ ووافق عليه البرلمان . كما وافق على لزوم أن يكون للدولة المصرية مال احتياطي ، حتى بعد معرفة ما تحتاج اليه هذه المشروعات ، وذلك على خلاف الواقع في البلاد الاخرى لأن موارد الدخل في الميزانية محدودة وضيقة ، فالامتيازات وغيرها من القيود الدولية الحاضرة تحد مقدرة الحكومة على فرض الضرائب فتحول بذلك دور اكتساب الميزانية المرونة اللازمة ^(١) . وقد حدد البرلمان هذا الاحتياطي الذي يجب أن يكون للدولة في كل وقت بنحو عشرين في المائة من مجموع ميزانية المصروفات ^(٢) .

ولكن هذه السياسة المالية الخاصة ببرامج الأعمال اللازمة للبلاد لم توضع حتى الآن . وإلى أن يكون ذلك ، جعل البرلمان رائده في بحثه للاعتمادات المطلوبة أن يكون الاخذ من الاحتياطي مبنيا على فكرة استثماره وقصره على الأعمال النافعة والمنتجة من الوجهة الاقتصادية ^(٣) .

(١) أنظر مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول لمجلس النواب ، ١٩٢٤ ، ص ٥٠٠ .
أنظر أيضا مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس الشيوخ ، ١٩٢٤ ، ص ٣٠٠ .
— ٣٠١ .

(٢) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادي الأول ، ١٩٢٦ (ص ١٣٥) ؛ ودور الانعقاد العادي الثاني ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٧٨) ؛ ودور الانعقاد العادي الثالث ، ١٩٢٨ (ص ٦٢١) .
أنظر أيضا مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد الثالث ، ١٩٢٦ (ص ٢٧٤ — ٢٧٥) ؛ ودور الانعقاد الرابع ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٠٤ و٧٠٦) .

(٣) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادي الثاني ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٧٦) ؛ ودور الانعقاد العادي الثالث ، ١٩٢٨ (ص ٦١٨) ؛ والهيئة النيابية الرابعة ، دور الانعقاد العادي الأول ، ١٩٣٠ (ص ٤٤٧) .
أنظر أيضا مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد العادي الرابع ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (ص ٧٠٢) .

الباب الخامس

نصيب البرلمان من تخضير الميزانية

الأصل في اقتراح المسائل التشريعية أن يكون للسلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن الامر غير هذا في المسائل المالية فقد رُئى أن يُقصر حق اقتراحها على السلطة التنفيذية لما قد يترتب عليها من الآثار الخطيرة على مالية البلاد، ولا يستطيع تقدير هذه الآثار تقديرًا صحيحًا سوى الحكومة بواسطة عمالها الكثيرين في مختلف الأنحاء، وما يمدونها به من معلومات وثيقة وبيانات دقيقة.

كذلك دلت التجارب على أن المجالس أميل إلى التبذير في الاموال العامة منها الى تدبيرها، لذلك أيضا رُئى من الاصبوب ألا يُسمح لها باقتراح القوانين المالية، وأن يُترك هذا الحق الى سلطة مسئولة فعلا كالسلطة التنفيذية. ويستطيع أعضاء السلطة التشريعية أن يتقدموا الى الحكومة برغباتهم وآرائهم في المسائل التي يرون إصدار تشريع فيها. وتنطبق هذه الاعتبارات انطباقا أشد على الميزانية ذاتها كما سبق أن بيّنا في الباب الاُسبق.

ولكن هناك قيودا معينة لهذا المذهب السائد تختلف باختلاف الدول فغالبا ما يشترك البرلمان في هذا التخضير. وسنتكلم في هذا الباب عن كيفية قيام السلطة التشريعية بنصيبها من تخضير الميزانية بعد أن تكلمنا عن الدور الذى تقوم به السلطة التنفيذية في البابين السابقين.

ولقد حدث أن كان البرلمان هو المحضر الاصلى الاساسى للميزانية، فالى سنة ١٩٢١ كانت تنفرد السلطة التشريعية في الولايات المتحدة.

بتحضير الميزانية تطبيقاً دقيقاً لمبدأ فصل السلطات ، فكانت تقوم بالتحضير لجنتان من لجان البرلمان « The Congress » الدائمة بعد أن تسلم من وزير الخزانة الوثائق اللازمة . ولم تؤد هذه الطريقة الى مساوئ خطيرة نظراً للرخاء العظيم الذى كانت تتمتع به تلك البلاد وكان من نتيجته زيادة الايرادات على المصروفات ، فلم تكن الحاجة ماسة الى الاهتمام بأمر توازن الميزانية . وكانت الطريقة نفسها متبعة في فرنسا في عهد الثورة

أما في إنجلترا فالأمر على النقيض من ذلك حيث تنفرد السلطة التنفيذية بحق الاقتراح في مسائل الميزانية وفي المسائل المالية عموماً ، ولا يخوّل مجلس العموم لنفسه الحق في الاخلال بتوازن الميزانية ، أى زيادة المصروفات أو تخفيض الايرادات . ويمتد هذا الامتناع الى جميع المسائل التى تفرض عبئاً على الشعب أو تزيده ، فهذه يجب أن تقترحها الحكومة أو تؤيدها . ولكن تخفف من شدة هذه القاعدة استطاعة المجلس ابداء رغباته للحكومة في هذا الصدد .

وهناك طريقة ثالثة تسود في فرنسا وإيطاليا وغيرها من الدول ، وهى وسط بين الطريقة التى كانت متبعة في الولايات المتحدة حتى عهد قريب وبين الطريقة الانجليزية إذ يخوّل حق الاقتراح في المسائل المالية ومسائل الميزانية الى كل من السلطين التشريعية والتنفيذية . ففما يختص بالميزانية تشترك السلطة التشريعية في تحضيرها عن طريق اللجنة المالية وبواسطة حق التعديل .

اللجنة المالية : بعد أن تحضر الحكومة مشروع الميزانية تقدمه الى مجلس الشيوخ والنواب فيحيله كل منهما على لجنة من أعضائه لفحصه وتقديم تقرير عنه الى المجلس ليسهل عليه مناقشته . ولكن

اللجنة المالية عند فحصها تقديرات الميزانية تُدخل عليها ما تراه لازما من التعديلات ، وقد يصل بها الحد كما هو الحال في فرنسا الى قلبها رأسا على عقب وتحضيرها من جديد .

حق التعديل : والطريقة الثانية التي يشترك البرلمان بواسطتها في تحضير الميزانية هي ما يتمتع به أعضاؤه من حق تقديم التعديلات أثناء المناقشة العامة للميزانية .

ومن الانتقادات التي وُجّهت الى هذا الحق أنه يؤدي إلى أن يلحق بالميزانية أثناء المناقشة العامة أحكام تشريعية دائمة غريبة عنها مغايرة لها ، فما الميزانية سوى عمل ادارى وخطة سير موقوتة ، وهي ليست قانونا الا من الناحية الشكلية . فضلا عن أن هذه الأحكام التشريعية لا تجد الوقت الكافي لفحصها فحفا كاملا إذ تكون أفكار الأعضاء مشغولة بالميزانية مهمة بانجازها قبل أن تبتدىء السنة المالية ، فيقرها البرلمان دون أن تُدرس الدراسة اللازمة . وهذا السبب هو نفسه الذي يحدو بأعضاء البرلمان الى الالتجاء الى هذه الطريقة حتى لا تعوق اقتراحاتهم عائق ، وتمر سريعا فلا تدرسها اللجان ولا تكون موضع البحث الدقيق ، ثم يدعها مجلس الشيوخ تمر لضيق الوقت الباقي له لتقرير الميزانية . وتستخدم الحكومة أو اللجنة المالية الطريقة نفسها أحيانا .

ومن مساوئ هذه الطريقة أيضا ما قد تؤدي اليه من الاخلال بتوازن الميزانية ما دام في استطاعة كل عضو أن يقترح إحداث زيادة في المصروفات أو تخفيض في الإيرادات لصالح فريق خاص من السكان عادة .

الحال المتبعة في مصر : أما في مصر فقد كان حق اقتراح القوانين

المالية للحكومة والمجلس الشيوخ والنواب ، غير أن مجلس الشيوخ لم يكن له اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها (المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣) .

ولكن دستور سنة ١٩٣٠ وسّع هذا القيد فجعله شاملا لكل القوانين المالية لا لإنشاء الضرائب أو زيادتها فقط ، وساريا على المجلسين لا على مجلس الشيوخ وحده (مادة ٢٨) ، وهكذا لم يبق لأحد من المجلسين اقتراح القوانين المالية .

أما فيما يختص بالميزانية بمعناها الحقيقي فالحكومة هي التي تحضرها ، وكان هذا هو الحال حتى قبل صدور دستور سنة ١٩٣٠ . ومع ذلك فإن البرلمان يشترك في هذا التحضير في آونتين : عندما تفحص اللجنة المالية مشروع الميزانية المقدم من الحكومة ، ثم أثناء المناقشة العامة . غير أن التعديلات التي تدخلها اللجنة المالية في مصر على مشروع الميزانية تعديلات بسيطة عادة ، ولم تصل مطلقا الى حد تحضير المشروع من جديد كما يحدث في فرنسا ، وفي الواقع لم يستعمل البرلمان المصري حقه كثيرا ، ومع ذلك فبعد أن صدر دستور سنة ١٩٣٠ سألبا منه حق اقتراح القوانين المالية صدر المرسوم بقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٣١ شاملا عدة وسائل تقيد حقه في التعديل . وقد نصت على هذه القيود المواد ٧٠ و ٧١ و ٧٢ نشرحها تحت العناوين الآتية :

المسائل غير المالية : تمنع المادة الاولى من هذه المواد الثلاث (المادة ٧٠) أن يُقدم على سبيل التعديل لقانون الميزانية اقتراحات بشأن مسائل خارجة عن تقدير أو تحديد الإيرادات أو المصروفات . والغرض من ذلك منع المجلسين من أن يخلطوا بقانون الميزانية مسائل غير

مالية . ولكن يلاحظ أن هذا القيد لا يسرى على الحكومة (١) .

المسائل المالية : وتشير المادتان الأخريان (٧١ و ٧٢) الى القيود التي فرضت على حق التعديل فيما يختص بالمسائل المالية (٢) .

١ - تحديد الوقت : حددت مدة معينة تُقدم فيها الاقتراحات التي ترمى الى زيادة المصروفات أو تخفيض الإيرادات . وهذه المدة عبارة عن عشرة الأيام التالية لتوزيع التقرير الخاص بالباب الذي ترد عليه الزيادة أو النقص فلا يجوز أن تُقدم بعدها اقتراحات من هذا القبيل . والغاية من تحديد هذه المدة تجنب تقديم الاقتراحات المفاجئة التي تُخل بتوازن الميزانية بينما يكون الموضوع تحت المناقشة .

٢ - بيان وسائل تحقيق الاقتراحات : ولا يجوز أن تُقدم الاقتراحات المذكورة (زيادة المصروف أو تخفيض الإيراد) على سبيل الطلب المجرد بل يجب أن يُصحب الاقتراح بوسائل تحقيقه . وهذا القيد أساسى لمنع تقديم الاقتراحات التي تستلزم زيادة النفقات دون التفكير في المورد الذي يمكن أن يؤخذ منه ما يقابل هذه الزيادة .

٣ - التحريم الكلى للتعديل في مسائل معينة : مع مراعاة أحكام المادة ٢٨ من الدستور لا يجوز أن تُقدم على سبيل التعديل لقانون الميزانية أو لقوانين فتح الاعتمادات

(١) يوجد حكم شبيه بهذا في فرنسا نصت عليه المادة ١٠٥ من قانون المال الصادر في ٣٠ يولييه سنة ١٩١٣ إلا أنه يسرى على الحكومة ، فهي تقول : « لا يجوز أن يدخل في قانون الميزانية من الأحكام إلا ما كان منها متعلقا مباشرة بالإيرادات والمصروفات دون سواها من المسائل » . كما يوجد حكم مماثل في الدستور الألماني الصادر في ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ (المادة ٨٥) .

(٢) وتتبع هذه الوسائل الى حد ما التعديلات التي أدخلت على اللائحة الداخلية لمجلس النواب الفرنسي في سنتي ١٩٠٠ و ١٩٢٠ لوقف زيادة النفقات العامة التي كان الاقتراح البرلماني من البواعث عليها .

اقتراحات ترمى الى انشاء مصالح أو وظائف أو معاشات أو إلى التوسع فيها على وجه يخرجها عن الحدود المرسومة في القوانين واللوائح . هذه مسائل تؤدي إلى زيادة المصروفات وما ينتج عنها من الاخلال بتوازن الميزانية . غير أن المنع يمتد إلى الاقتراحات التي ترمى الى الغاء أو تعديل مصروف مقرر في الميزانية تنفيذا لقانون قائم ، إذ ينبغي أولا أن يُعدل القانون أو يُلغى بالطريق العادي ، فالقوانين تملئها بواعث ليس من المحتمل أن يعنى ببحثها أثناء مناقشة الميزانية حيث لا تراعى الا الوجهة المالية البحتة (١) .

كذلك يحظر أثناء المناقشة في تلك القوانين القرارات والاجراءات التي ترمى بالذات أو بالواسطة الى الاغراض المتقدم ذكرها .

(١) كان مقترحا أن يوضع في مشروع الدستور حكم مشابه لهذا القيد الأخير ونصه : «المصروفات المدرجة في الميزانية تنفيذا لقانون لا يجوز حذفها ولا النقص منها بما يؤدي الى تعطيل حكم من أحكام القانون الابدع الغاء ذلك القانون أو تعديله بالطريق العادي» كما اقترح أيضا وضع حكم آخر بنفس المعنى ينص على أن «المصروفات المدرجة في الميزانية لمصلحة ادارية عامة قائمة لم يرد بها قانون يجوز حذفها أثناء نظر الميزانية الا اذا طلبت الحكومة ارجاء النظر في ذلك الى ما بعد الفراغ منها . وكذلك الحال في النقص من تلك المصروفات اذا أدى الى تعطيل تلك المصلحة» ، ولكن لجنة الدستور العامة قررت رفضهما (أنظر مجموعة محاضر لجنة الدستور العامة ، القاهرة ، ١٩٢٤ ، ص ١٤٢ — ١٤٤ . أنظر أيضا ص ٦٦ — ٦٧) . وسبب هذا الرفض أن «الأصل أن المجلس حر في حذف ما يرى حذفه من المصروفات ولو جنى على قانون من القوانين . ولكن للمجلس في لائحته الداخلية أن يخفف من وطأة هذا الأصل كما يشاء » ، وأن «الخرج كله هو من زيادة البرلمان للمصروفات لا من النقص منها كما كانت تقضى المادتان المحذوفتان » (المجموعة السالفة الذكر ، ص ١٤٩) .

الباب السادس

طرق التقدير

تقدير الإيرادات

تكلمنا في ثلاثة الأبواب السابقة عن الهيئات التي تتولى تحضير تقديرات الميزانية ، وسنتكلم في هذا الباب والباب الذي يليه عن كيفية وضع هذه التقديرات .

ينبغي أن تكون تقديرات الميزانية مطابقة للحقيقة بقدر ما يمكن من الدقة حتى يكون التوازن الذي ينتج من هذه التقديرات حقيقياً لا وهمياً . وللوصول الى هذا الغرض يجب أن يكون الاخلاص رائد محضري الميزانية دائماً ، كما يجب أن يتبعوا في تقديرهم قواعد معينة تختلف باختلاف الدول . وسندرس في هذا الباب طرق تقدير الإيرادات تاركين طرق تقدير المصروفات للباب القادم .

هناك في الواقع ثلاث طرق يمكن اتباعها في تقدير الإيرادات وهي :

١ — الطريقة الآلية أو طريقة السنة قبل الأخيرة .

٢ — طريقة الزيادات .

٣ — طريقة التقدير المباشر .

١ — الطريقة الآلية : تتضمن هذه الطريقة أخذ النتائج الفعلية

لآخر سنة معروفة — السنة قبل الأخيرة — أساساً لتقديرات الميزانية

للسنة القادمة دون تعديل سوى ما تدعو اليه أسباب معينة خاصة بتلك

السنة كتغيير في قيمة ضريبة أو فرض ضرائب جديدة . وهي ، كما يدل

عليها اسمها ، عمل آلى لا يتطلب من المحضرين أية مهارة أو مجهود حقيقي ،
وتتبع فرنسا هذه الطريقة بالنسبة للجزء الأكبر من إيراداتها .

٢ — طريقة الزيادات : تتضمن هذه الطريقة أخذ النتائج الفعلية
لآخر سنة معروفة أساسا للتقديرات كما هو الحال في الطريقة السابقة ،
ولكن يضاف الى هذه النتائج مبلغ معين بنسبة متوسط زيادة الإيرادات
في السنين السابقة .

وقد اتبعت هذه الطريقة في فرنسا من سنة ١٨٨٢ الى سنة ١٨٨٤ ،
وسبب ذلك أن فرنسا كانت تمر في ذلك الوقت بعهد رخاء عظيم ، وكانت
الإيرادات الفعلية تعود بزيادات بالغة لم تكن الطريقة الآلية التي كانت
متبعة حتى ذلك التاريخ تسمح بأن يُحسب حسابها عند وضع التقديرات .
ولكن أعقبت هذا الرخاء شدة ابتدأت سنة ١٨٨٣ بعد اتباع طريقة
الزيادات ، وكانت النتيجة ظهور نقص بدل الزيادة فعادت فرنسا الى
الطريقة الآلية .

٣ — طريقة التقدير المباشر : هذه الطريقة كما يقول ستورم
« Stourm » ليست الا عدم وجود طريقة ^(١) ، إذ توضع التقديرات
بواسطة التقدير المباشر . وهذه الطريقة متبعة في بريطانيا العظمى ، وإيطاليا ،
وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وأغلب الدول في الواقع . وقد مكّن
من اتباع هذه الطريقة في تلك الدول أن تحضير الميزانية فيها يسبق ابتداء
السنة المالية بوقت قصير جداً ^(٢) .

(١) STOURM, Le Budget (الطبعة السادسة ، باريس ١٩٠٩) ، ص ١٨١ .

(٢) أنظر الباب الاول ، ص ١٤-١٥ .

مقارنة الطرق الثلاث: ومن رأينا أن الطريقة الأخيرة - طريقة

التقدير المباشر - خير من الطريقتين الأخرين، ولقد رأينا كيف أظهر العمل أن هاتين الطريقتين معيبتان، فهما لا تعكسان صورة صادقة للأمور إذ أن التقديرات التي توضع وفقا لهما لا تتبع التغيرات التي قد تقع من سنة لى أخرى. ولا ينبغي في الواقع أن ينظر الى الوقائع التي تتخذها هاتان الطريقتان أساسا للتقديرات «الاعتبارها عوامل في الحساب. فان إيرادات الدولة ومصرفاتها لا تسير تبعا لنظام معين، انما تؤثر فيها عدة أسباب مختلفة، وهذه الأسباب هي التي يجب أن يبنى المالى عليها تقديراته^(١)». وهذا ما تسوغه طريقة التقدير المباشر بسبب حرية العمل التي تتركها للموظفين المكلفين بتخصير الميزانية. أما الطريقة الآلية وطريقة الزيادات فتمنع هذه الحرية عمداً تجنباً لتحكم هؤلاء الموظفين في تقدير الإيرادات فلا يغالون في التقديرات تحقيقاً لتوازن الميزانية فوق الورق ليس غير. ولكننا رأينا كيف تؤدي هاتان الطريقتان الى مثل الخطأ الذي أَرادتا اتقاءه.

ومن جهة أخرى تكفل طريقة التقدير المباشر تقديرات صحيحة على فرض أن يؤدي محضرو الميزانية مهمتهم باخلاص وحكمة، وأن يبرهنوا على أنهم حقيقون بالثقة التي وضعت فيهم.

الحال المتبعة في مصر: وهذه الطريقة، التي أظهرنا أفضليتها على الطريقتين الأخرين، هي الطريقة المتبعة في مصر.

ففيها يوضع تقدير إيرادات الأموال المقررة (أموال الاطيان

(١) BASTABLE, Public Finance (الطبعة الثالثة، لندن، ١٩١٧)،

وعوائد الاملاك) على أساس المستحق تحصيله في السنة المالية القادمة بمقتضى القوانين المعمول بها . ويتبع النظام ذاته فيما يختص بالاجارات والايادات الناتجة عن اتفاقات ، أى أن تقديرها يوضع على أساس المستحق تحصيله بموجب عقود التأجير والاتفاقات . هذه الانواع من الايرادات مقررّة ، فمن الممكن معرفتها مقدما . أما بقية الايرادات للسنة المالية القادمة فيوضع تقديرها على أساس المنظور تحصيله في السنة المالية المشرفة على النهاية ، أى السنة التى توضع فيها التقديرات ، مع مراعاة العوامل التى تدعو الى تعديل هذا التقدير (١) .

ولما كان تقدير الايرادات يقع قبل نهاية السنة التى توضع فيها التقديرات بوقت قصير فان قيمة الحصائل الفعلية أثناء الجزء الاكبر من هذه السنة تصبح معروفة ، ويكون من السهل تقدير ما يُلتظر تحصيله من الايرادات فى الجزء الباقي من السنة على هذا الاساس (٢) ، وهكذا نجد فى يدنا بيانات ثمينة تساعد على وضع تقديرات الميزانية على أساس متين . كما أن قرب الوقت الذى تقع فيه التقديرات من ابتداء السنة المالية التى توضع لها يمكن من التنبؤ بالحوادث القادمة تنبؤا أدق ، ومراعاة العوامل الاقتصادية والطبيعية الجديدة التى تؤثر فى التقديرات . وقد بين وكيل وزارة المالية ، فى البيان الذى أدلى به فى مجلس

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٤ .

(٢) لذلك تطلب وزارة المالية من مختلف الوزارات والمصالح أن ترفق بتقديراتها مذكرة ايضاحية تستعرض فيها حالة التحصيل فى السنة الحالية ، والعوامل المختلفة التى أثرت أو ستؤثر فيها سواء أكانت نتيجة هذا التأثير زيادة المنظور تحصيله على تقديرات الميزانية أم نقصه عنها .

كذلك تطلب أن يرفق بالتقديرات كشف بالمحصل فى ثلاث السنوات الاخيرة للرجوع اليه عند الاقتضاء ، وهذا يساعد على معرفة اتجاه تغيرات الايرادات . وتتخذ هذه المعلومات دليلا ثانويا فى التقدير (أنظر المنشور السالف الذكر ، ص ٤) .

النواب ، الطريقة التي تتبعها مصر في تقدير الإيرادات بمناسبة المناقشة في تقديرات رسوم الجمارك لميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ ، فقال إن وزارة المالية « لا تتقيد... في تقديراتها بمتوسط سنة أو عدة سنين بل هي تعتمد على المعلومات التي تصل إليها عن الحالة التجارية العمومية فان وجدت ما يحملها على تقليل المربوط أو زيادته أو مساواته فعلت وهي تحتاط لهذا الامر غاية الاحتياط وقاعدتها في إجراء التقديرات مراعاة القلة لا الكثرة بعد ما تقتنع بالدلائل والبراهين التي تبعث في النفس الاعتقاد الصحيح ... » فهذا « التقدير يُبنى على المعلومات الا كيدة التي تصل إلى علم المصلحة ^(١) ».

ويحدث أحيانا أن تصحح وزارة المالية التقديرات في اللحظة الاخيرة لوقوع حوادث جديدة لم تكن معروفة أو لم يدرك تأثيرها تماما حين وُضعت التقديرات ، وفيما يلي مثالان جليّان لهذه التصحيحات :

فبعد أن عُرِضت تقديرات ميزانية سنة ١٩٣٠ على البرلمان طلبت وزارة المالية من اللجنة المالية لمجلس النواب تخفيض ٥٣٥٠٠٠ ج.م. من تقدير أرباح توظيف النقود و ٢٥٠٠٠ ج.م. من رسوم الدخان . وقد دعا الى هذا التخفيض في تقدير أرباح توظيف النقود هبوط سعر القطع في بنك انجلترا الى $\frac{1}{4}$ ٣ ٪ ، ذلك لان معدل أرباح النقود المودعة في البنك الاهلي المصري مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمعدل القطع في بنك انجلترا أي أنه يصعد بصعده ويهبط بهبوطه . أما التخفيض في تقدير رسوم الدخان فقد أدت اليه مبادرة التجار الى استيراد كميات

(١) جلسة مجلس النواب المنعقدة في ٨ يونيه ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ص ٥١٠) .

كبيرة من البضائع على أثر نشر مشروع التعريفة الجمركية الجديدة وقبل أن توضع موضع التنفيذ ، فترتب على ذلك أن المحصّل في المدة من ١٧ ديسمبر سنة ١٩٢٩ لغاية ١٦ فبراير سنة ١٩٣٠ من رسوم الدخان زاد ١٤٨٦٠٠٠ ج . م . على المحصّل في المدة نفسها من السنة المالية السابقة ، فكان من المعقول استنتاج انخفاض الواردات في السنة التالية انخفاضاً كبيراً لا يعوّضه كله فرق التعريفة (١)

أما عن سوء الاستعمال الذي قد تؤدي إليه طريقة التقدير المباشر فانا لم نجد الموظفين المكلفين بتحضير الميزانية في مصر قد أساءوا استعمال حرية العمل المتروكة لهم بزيادة التقديرات زيادة وهمية للحصول على توازن الميزانية توازناً صورياً ، بل نجدهم على العكس من ذلك يقدرّون الإيرادات بحذر شديد الى حد يصح معه أن ندعوهم متشائمين ، وقاعدتهم « غاية في التحفظ ومراعاة للقلة لا للكثرة » كما قال وكيل المالية في مجلس النواب (٢) ، وهذا يتركهم في الجانب الآمن ، فالتقدير الأدنى أقل خطراً من التقدير الأعلى .

وهكذا نجد أن الإيرادات الفعلية تزيد باستمرار على التقديرات ، وينتج في نهاية كل سنة على العموم زيادة كبيرة سببها التسدّل في تقدير الإيرادات من جهة والتسّعّل في تقدير المصروفات من جهة أخرى كما سنرى في الباب القادم . هذه الزيادات هي التي كوّنّت مالنا الاحتياطي

(١) مذكرة مرفوعة من اللجنة المالية الى مجلس الوزراء في ١٥ ابريل سنة ١٩٣٠ بالتعديلات التي ترى ادخلها على مشروع ميزانية ١٩٣٠ — ١٩٣١ ، ص ١ .

(٢) جلسة مجلس النواب المنعقدة في ٨ يونيه سنة ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ص ٥١٠) .

المعروف الذى استلزمه جمود ايرادات الميزانية المصرية كما يبيننا فى
الباب الرابع .

هذا الموقف الخاص بمصر ، الذى ذكرناه وسندكره فى مناسبات
شقي من هذه الدراسة ، يعلل لنا ميل الموظفين الى التسلل فى تقدير
الايرادات . ولكننا نرى مع ذلك أن الزيادة الناتجة عامل من العوامل
التي تشجع على التبذير^(١) .

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٦٥-٦٦ .

الباب السابع

طرق تقدير المصروفات

ليست هناك قاعدة خاصة لتقدير المصروفات فهو متروك للموظفين المسؤولين عن تحضير تقديرات الميزانية . هؤلاء ينبغي أن يكونوا مخلصين حريصين في وضع التقديرات إذ لا يمكن تجاوز اعتمادات الميزانية التي يقرها البرلمان بعكس الحال في الإيرادات فإن تحصيلها يستمر ولو تعدت التقديرات ذلك لأنها ليست الايبيانا وهذه الحرية في تقدير المصروفات يمكن إساءة استعمالها بكيفية تختلف باختلاف نوعي الاعتمادات التقديرية والتجديدية الخاصة بهذه المصروفات .

فالأولى أي الاعتمادات التقديرية « crédits évaluatifs » خاصة بالمصروفات التي لا يمكن تقديرها بالدقة ، ويكون معنى إقرار البرلمان لها موافقته على الغرض الذي وضعت لتحقيقه وعلى النفقات التي يستلزمها مهما بلغت . فإذا زادت النفقات على ما هو مقدر لها وأصبح الاعتماد غير كاف جاز تجاوزه ، وليس اقتراح البرلمان على الزيادة اللازمة في هذه الحالة إلا اقتراحا شكليا في الواقع . مثال ذلك قانون يقرر مكافآت لعمال الجمارك على ما يكتشفونه من المخالفات والبضائع المهربة ، فإذا زادت المكافآت على الاعتماد المحدد لها في الميزانية تبعاً لزيادة المخالفات المكتشفة فيجب مع ذلك أن يُدفع هؤلاء العمال مكافآتهم كما يقضى بذلك القانون . كذلك اعتمادات المعاشات ، والأحكام الصادرة على الحكومة بمبالغ ، ونفقات حفظ المسجونين الخ . وقد جرى العمل في فرنسا على النص على هذه الاعتمادات في جدول يلحق بقانون الميزانية .

أما الاعتمادات التحديدية فخاصة بالمصروفات التي يمكن تقديرها تقديراً دقيقاً كمرتبات الموظفين والاشغال العمومية . والرقم الذي يقره

البرلمان لاعتماد كهذا يمثل الحد الأعلى الذى يكون فى استعداده أن يسمح به للغرض الذى من أجله منح الاعتماد .

هذه التفرقة بين نوعى الاعتمادات توضح لنا ميل الموظفين الذين يحضرون الميزانية الى تخفيض تقديرات الاولى (الاعتمادات التقديرية) لعلمهم أن البرلمان لا بد مانع أية زيادة تُطلب فى بحر السنة ، والمغالاة فى تقدير الثانية (الاعتمادات التحديدية) لأن زيادتها من المحتمل أن تُرفض أو تتطلب على أية حال مبررات قوية وإجراءات طويلة مدققة.

الحال المتبعة فى مصر

لا توجد فى مصر كما فى الدول الاخرى قواعد مرسومة لتقدير المصروفات، فالأمر متروك للحضري الميزانية . ولكن يمكننا مع ذلك أن ندرس البيانات العامة التى يسترشدون بها فى هذا الصدد.

تنقسم المصروفات الى ثلاثة أبواب :

(١) ماهيات وأجر ومرتبات.

(٢) مصروفات عمومية.

(٣) أعمال جديدة.

فتقديرات الباب الاول توضع على أساس ميزانية السنة الجارية مع مراعاة الوظائف الزائدة على الحاجة التى ينبغى الغاؤها ، والوظائف الجديدة التى تدعو اليها خدمات جديدة، والزيادات التى تستحق فى بحر السنة القادمة (١) .

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ عن تقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٣٤ — ١٩٣٥ ، ص ٤ — ٥ .

وهذه في الواقع ليست الا عملية حسابية . ولكن قد تقع بعض حوادث يجب مراعاتها مثال ذلك هبوط الجنيه الاسترليني فقد اضطر الحكومة أن تعد في الميزانية مرتبات اضافية مؤقتة تدفع لموظفي المفوضيات والقنصليات في البلاد الباقية عملتها على أساس الذهب (١) .

وتوضع تقديرات الباب الثاني (مصروفات عمومية) على العموم على أساس متوسط المنصرف في ثلاث السنوات الماضية مع مراعاة العوامل التي تدعو الى تعديل هذا الاساس (٢) ، مثال ذلك أن تقديرات ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ وضعت على أساس تخفيض لا يقل عن ٥ في المائة بالنسبة الى اعمادات سنة ١٩٣١ — ١٩٣٢ بسبب الأزمة الاقتصادية التي أثرت تأثيرا بليغا في أهم موارد الميزانية (٣) . ونظرا لاستمرار هذه الازمة في شدتها وللمحافظة على التوازن في مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ اضطرت الوزارات والمصالح أن تبحث اعماداتها الخاصة بالمصروفات العمومية بحناديقها وتعمل على تخفيضها بما لا يقل عن ١٠ ٪ (٤) .

أما الباب الثالث (الأعمال الجديدة) فهو أهم الابواب الثلاثة في الواقع ، إذ يشمل الاشغال العمومية كأعمال الري والمباني الخ . مما يحتاج الى اعمادات كبيرة .

(١) أنظر مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ المالية ، ص ٣٠ ، وكذلك مذكرتها عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ المالية ، ص ٣٤ .

(٢) أنظر منشور وزارة المالية رقم ١٨ سنة ١٩٣٠ ، ص ٥ .

ولهذا الاساس استثناءات ، مثال ذلك تقديرات الاجارات فهي توضع على أساس المستحق دفعه في السنة التالية بمقتضى العقود المعمول بها (المنشور المذكور ، ص ٤ . أنظر أيضا المنشور رقم ١٣ — ١٩٣٣ ، ص ٥) .

(٣) أنظر المنشور رقم ٢٠ سنة ١٩٣١ ، ص ٥١ .

(٤) أنظر المنشور رقم ٢٠ سنة ١٩٣٢ ، ص ٦١ . أنظر أيضا المنشور رقم ١٣ سنة ١٩٣٣ ، ص ٧٢ .

وهذه الاعمال تترك للجهات الفنية المختصة تقدّر تكاليفها حسبما يرى . ونشير هنا بصفة خاصة الى الاعمال التي يستغرق تنفيذها أكثر من عام واحد ، وأغلب الاعمال الكبيرة من هذا النوع . ففي هذه الحالة تقدّر جملة التكاليف التي يستلزمها تنفيذ المشروع ، ولكن الاعتماد الذي يُطلب فتحه في الميزانية هو ما ينتظر إنفاقه في بحر العام من جملة التكاليف المقدّرة . وإذا كان العمل قد بدى فيه يراعى ما أنفق فعلا في السنوات السابقة .

وعلى الجملة فان محضري الميزانية يسترشدون في تقديرهم بالنقط الرئيسية الآتية :

١ — الاعتمادات الواردة بالميزانية الجارية وما أنفق منها فعلا في الجزء الذي انقضى من السنة .

٢ — متوسط المنصرف في ثلاث السنوات الاخيرة .

٣ — الأعباء المالية الجديدة والعوامل الجديدة الاخرى التي تتضمن شيئا من التغيير .

وينبغي أن نلاحظ هنا أن التعليمات التي ترسلها وزارة المالية الى مختلف الوزارات والمصالح عن تحضير تقديراتها ، وفحصها لهذه التقديرات عند وصولها ، تقلل من إساءة الاستعمال التي قد تؤدي اليها حرية العمل المتروكة لمحضري الميزانية ، وتجعل من الممكن إيجاد شيء من توحيد الاعمال والاجراءات .

المقارنة في تقرير المصروفات : إن الميل الناتج من التفرقة بين الاعتمادات التقديرية وبين الاعتمادات التحديدية ، من تخفيض الاولى وزيادة الثانية ، لا يوجد في مصر . ولكن هناك ميلا من جانب كل

وزارة الى طلب اعتمادات تزيد على القدر الذى تستطيع اتفاقه ، وتكون النتيجة أن تبقى فى ختام السنة مبالغ لم تنفق فتعتبر وفورا ^(١) وان كانت وفورا غير حقيقية . ونميل الى الظن أن هذه المغالاة ليس مقصودة ، انما ترجع على الاخص الى تفاؤل الموظفين المختصين تفاؤلا مفردا .

وهذه المغالاة فى تقدير المصروفات مضافة الى القلة فى تقدير الإيرادات هما سبب ما ينتج من زيادة فى نهاية السنة كما سبق أن بينا ^(٢) .

ولقدلفت البرلمان نظر الحكومة غير مرة الى ضرورة قصر الاعتمادات التى تطلبها على قدرة المصالح المختصة ^(٣) ، ولكننا نرى من الضروري أن تأخذ رقابة البرلمان شكلا أكثر فعالية فيدقق فى التقديرات التى يطلب اليه التصديق عليها تدقيقا مستقصى ويخفض قيمتها اذا اقتضت الحال حتى يمكن أن توضع الميزانية على أساس ثابت متين .

الاعتمادات التقديرية والتعديريّة فى مصر : قد يكون من المفيد أن نشير هنا الى أن التفرقة بين الاعتمادات التقديرية وبين الاعتمادات التحديدية - التى تكلمنا عنها قبلا - غير معروفة فى مصر . وقد بحثتها لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب فى سنة ١٩٢٨ عندما أحال المجلس عليها تجاوز بعض المصالح لبعض الاعتمادات المقررة فى ميزانية سنة ١٩٢٦ - ١٩٢٧ ، وكانت أغلب هذه الاعتمادات من النوع التقديرى .

(١) تقديم وزير المالية لمشروع ميزانية سنة ١٩٢٤ - ١٩٢٥ الى مجلس النواب فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٤ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول ، ص ٢٦٢) .

(٢) أنظر الباب السادس ، ص ٧٩ - ٨٠ .

(٣) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الاول العادى ، ١٩٢٦ (ص ١٣١) ؛ ودور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٢٦ - ١٩٢٧ ، (ص ٧٧٦) ؛ ودور الانعقاد العادى الثالث ، ١٩٢٨ (ص ٦١٨) . أنظر أيضا مجموعة مضابط مجلس الشيوخ ، دور الانعقاد الثالث ، ١٩٢٦ (ص ٢٦٣) ؛ ودور الانعقاد العادى الرابع ، ١٩٢٦ - ١٩٢٧ (ص ٧٠١ - ٧٠٢) .

وقد عرضت اللجنة في تقريرها لما يجرى عليه العمل في فرنسا ، ثم انتهت الى أنها « لا تذهب هذا المذهب في التفريق بين أنواع الاعتمادات ولا ترى أن تُحمّل نص المادة ١٤٣ من الدستور (دستور ١٩٢٣)^(١) استثناء لا تحتمله ، خصوصا أنه من الممكن في عامة الاحوال أن تطلب الحكومة من البرلمان الاعتماد اللازم في الوقت المناسب . وفي حالة عدم انعقاد البرلمان يمكنها بحسب شروط المادة ٤١ من الدستور^(٢) أن تستصدر مرسوماً بقانون بما يلزم على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده بالصفة الواردة بالمادة المذكورة » و « القول بغير ذلك احلال للسلطة التنفيذية محل البرلمان في تقدير أبواب الميزانية وهذه مخالفة خطيرة لا يمكن قبولها بحال كما أن الأمر الواقع لا يمنع البرلمان من استعمال سلطته بكل حرية » .

(١) المقابلة للمادة ١٣١ من دستور سنة ١٩٣٠ ، وهي تقضى بأن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان .

(٢) المقابلة للمادة ٤١ من دستور سنة ١٩٣٠ . وهذه المادة ، كالمادة ٤١ من دستور سنة ١٩٢٣ ، خاصة بكل ما هو تشريع ، والاعتمادات الإضافية تفتح بقوانين فهي تدخل في عموم حكم المادة المذكورة . ولكن دستور سنة ١٩٣٠ أخرجها ، هي وتقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية ، من عموم هذه المادة وجعل لها حكماً خاصاً بها في الباب الخاص بالمالية (الباب الرابع) لأن الاعتمادات ليست في الواقع قوانين الا من الوجهة الشكلية ، فضلاً عن أهميتها الخاصة وأن بعض الدساتير (كدستور بروسيا وساكس وبلغاريا الخ) يخصصها بالذكر . ولكن « ذلك التخصيص لا تتراد به المغايرة بين التشريع والتدابير المالية في الحكم فالحق واحد في الحالين ووجوب العرض على البرلمان مشترك بينهما وفي كليهما لا يكون رفض البرلمان للرسوم أو الاعتماد نافذ الحكم الا بالنسبة للمستقبل . » (بيان بالتعديلات التي يراد ادخالها على الدستور وقانون الانتخاب بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٣٠ . أنظر مجموعة القوانين والمراسيم والاوامر الملكية ، ١٩٣٠ ، ص ٨٠١-٨٠٢) .

ولكن وزارة المالية لاحظت على ما جاء بتقرير اللجنة خاصا بهذه النقطة أن ما أشارت اليه اللجنة في تقريرها من تقسيم الاعتمادات الى تقديرية وتحديدية هو نتيجة محتومة لطبيعة الاعتمادات في ذاتها ، ولذلك جرى العمل عليه في فرنسا حيث يُنص في قانون الميزانية على الاعتمادات التي تعتبر من النوع التقديرى ويُباح للوزير تجاوزها عند الضرورة ، وتساءلت عما اذا لم يكن من المناسب أن يوضع في مصر تشريع بتحديد الابواب التقديرية ، وضرب مندوبها مثلا بالمعاشات فقد يتفق بالرغم من كل احتياط أن يتجاوز المنصرف منها مبلغ الاعتماد المقرر لها دون أن يُفطن الى التجاوز الا بعد انقضاء العام المالى ، كذلك قد يحدث أن تنتاب البلاد طوارئ كانتشار الجراد أو تقشى الاوبئة ففي هذه وأمثالها من الاحوال يجب على الوزير المسئول أن يبادر الى اتخاذ كل ما ينبغى من الاحتياطات وانفاق كل ما يستدعيه درء الكارثة من النفقات ، وقد لا يتسع الوقت لمرور طلب الاعتماد الاضافى بمراحله التشريعية المختلفة فيقع التجاوز بالرغم من كل مجهود فى الطاقة بذله .

وقد رأت اللجنة بعد اطلاعها على وجهة نظر الحكومة فيما يختص بهذه الملاحظة « أنه نظرا الى عموم نص المادة ١٤٣ من الدستور لاسبيل الى وضع تشريع يُفرّق بين أنواع الاعتمادات من تقديرية وتحديدية ويبيح ضمنا تجاوز بعض التقديرات الواردة بالميزانية . غير أن اللجنة تقدر مركز وزارة المالية إزاء الطوارئ والحوادث النجائية . وترى لعلاج ذلك أن تحتاط الوزارة للأمر عند تقرير باب النفقات غير المنظورة^(١) .»

(١) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الثالث ، ١٩٢٨ ، ص ١٠٥٩ — ١٠٦١ .

ولسنا نرى في الواقع ما يدعو الى مثل هذا التشريع ، فالحصول على اعتماد إضافي لا يستغرق وقتا طويلا ، خصوصا وأن البرلمان متى أدرك الضرورة العاجلة لهذا الامر أسرع في اتخاذ الاجراءات اللازمة وأتمها في بحر يوم أو يومين اذا استلزمت الحال . أما فيما بين أدوار الانعقاد فيمكن فتح هذه الاعتمادات مؤقتا بمراسيم على أن تعرض فيما بعد على البرلمان كما أشارت الى ذلك لجنة الشؤون الدستورية في تقريرها ، خصوصا وأن دستور سنة ١٩٣٠ سَهَّل هذا الامر كثيرا للسلطة التنفيذية . فبينما يقصر دستور سنة ١٩٢٣ حق السلطة التنفيذية في اصدار مراسيم على فترة ما بين دورى الانعقاد ويشترط دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى لعرض تلك المراسيم عليه (مادة ٤١) ، يبسط دستور سنة ١٩٣٠ حق اصدار المراسيم على فترة حل مجلس النواب أيضا ويكتفى باشتراط عرضها على البرلمان في أول شهر من اجتماعه التالى (مادتا ٤١ و ١٣٢) .

ونضيف الى ما تقدم أمراً هاماً غاب عن نظر اللجنة وهو الفرق بين التشريع المصرى وبين التشريع الفرنسى فيما يختص بفتح اعتمادات اضافية بمراسيم بين دورى انعقاد البرلمان ، وهذا الفرق يبين الاهمية الخاصة التى للفرقة بين الاعتمادات التقريبية والتحديدية فى فرنسا .

ففى فرنسا يقصرون حق السلطة التنفيذية فى فتح اعتمادات إضافية بمراسيم بين دورى الانعقاد على الابواب التى تزود باعتمادات تقديرية فى الميزانية ، ولكى يتقن تجاوز هذا الحق تحدد السلطة التشريعية الاعتمادات التى تعتبر من النوع التقديرى . ولكن فى مصر ، على العكس ، يمكن فتح أى اعتماد اضافى مهما كان نوعه بمرسوم (١) .

(١) بينما لا تستطيع الحكومة فى فرنسا أن تستعمل هذا الحق الا فيما بين دورى الانعقاد العادى ، تستطيع فى مصر بمقتضى دستور سنة ١٩٣٠ أن تصدر مراسيم حتى فى فترة حل مجلس النواب كما سبق أن بينا .

الباب الثامن

عمومية الميزانية

علينا الآن وقد رأينا كيف توضع التقديرات أن نبحث الكيفية التي تدرج بها في الميزانية .

بين الإيرادات والمصروفات اتصال معين ، فالإيرادات على العموم تتطلب نفقة ، فحماية الضرائب مثلاً تستلزم نفقات لمرتبات الموظفين . وكذلك يمكن أن ينتج المصروف إيراداً ، مثال ذلك المعاهد العلمية فهي تكبد الدولة نفقات طائلة في المرتبات وإقامة المباني وصيانتها الخ . ، وفي الوقت نفسه تعود على الخزنة العامة ببعض الإيراد من رسوم الطلبة . فكيف تدرج هذه الإيرادات والمصروفات في الميزانية ؟ هناك طريقتان ممكنتان ، أولاهما درج النتيجة الصافية لكل عملية أى الفرق بين الإيراد والمنصرف وتدعى طريقة الناتج الصافي ، وثانيتهما درج الإيرادات والمصروفات كل منهما في قائمتها الخاصة دون أية مقاصة وتدعى طريقة العمومية .

وطريقة الناتج الصافي تمكّن الانسان من أن يرى من نظرة واحدة ما تغله أو تكلفه مصلحة معينة ، ولكن هذه الميزة لا تذكر الى جانب مساوئها ، فهي تسلب البرلمان حقه في اعتماد جميع الإيرادات وجميع المصروفات ، اذ يخفى عنه جزء من الإيرادات خلف المصروفات وجزء من المصروفات خلف الإيرادات ، وهكذا تصبح الرقابة البرلمانية شاقة إن لم تكن وهمية ، وطبيعى أن يؤدي نقص الرقابة الى التبذير . لذلك نرى أن طريقة عمومية الميزانية تفضل الأخرى بكثير .

قاعدة عدم تخصيص الإيرادات : وهناك قاعدة عملية هامة تتصل بمبدأ عمومية الميزانية وهى قاعدة عدم تخصيص الاموال العامة . فجميع الإيرادات تضاف معا وتقابل جميع المصروفات دون تخصيص إيرادات معينة بمصروفات خاصة .

ويقابل هذه القاعدة طريقة التخصيص . وهى تسبب ارتباك الحسابات وغموض الحالة المالية ، كما تؤدي الى نتائج سيئة أخرى ، فاذا خصّصت إيرادات معينة بمصالح خاصة كانت النتيجة أن تجد بعض هذه المصالح لديها فى بعض السنين إيرادات تزيد كثيرا على حاجاتها فتكون بالطبيعة مدفوعة الى أن تُنفق أكثر من اللازم وتُبدّر فى هذه الإيرادات الزائدة ، بينما لا تجد مصالح أخرى الأموال الكافية للقيام بنفقاتها الضرورية العاجلة .

الحال المتبعة فى مصر

وقعت فى الماضى اعتداءات صارخة على مبدأ عمومية الميزانية فى مصر فقد اضطرت الحكومة المصرية ، كما قال اللورد كرومر فى تقريره عن سنة ١٩٠٤ ، « الى مخالفة هذا المبدأ فراراً من اعطاء نصف إيراداتها للمال الاحتياطى العمومى طبقاً لمقتضى النظام المتبع ^(١) كما فعلت فى أجرة التعليم فى مدارسها مثلاً فان تلك الأجرة بلغت حديثاً ٧٠٠٠٠ ج . م . فى السنة وهذه يجب صرفها كلها على التعليم بلا خلاف ، ولكن لو كانت الحكومة قد قيّدتها فى حساباتها لاقتضى أن تعطى نصفها أى ٣٥٠٠٠ ج . م . للمال الاحتياطى العمومى وبالتالى أن تزيد

(١) أنظر الباب التاسع .

مصرفاتها الادارية ٣٥٠٠٠ ج . م . سداً لذلك العجز . فحذراً من الوقوع في تلك الورطة أخرجت هذا الايراد والمصرف من حساباتها خلافاً لمقتضى أصول الحسابات . وزد على ذلك أن هذا الاخراج أوهم الناس بأن المسال الذي تصرفه الحكومة على المعارف أقل كثيراً مما كان في الواقع . وقس على هذا المثال أمثلة أخرى كثيرة يسهل إيرادها (١) .

أما الآن فيُراعى مبدأ العمومية مراعاة دقيقة ، وقد أشير الى هذا المبدأ في مقدمة الأمر العالى الصادر في ٢ ابريل سنة ١٨٨٨ .

فالأموال المقررة مثلاً تظهر في الميزانية في القسم الخاص بالايادات (٢) دون أن تُحسم منها نفقات الجباية فانها تظهر في القسم الخاص بالمصروفات تحت وزارة المالية — مصلحة الاموال المقررة — في صورة ماهيات وأجر ومرتبات ، ومصروفات عمومية الخ (٣) . وكذلك لا تُحسم مصروفات البريد والاملاك الأميرية من إيراداتهما، فهذه الايرادات تظهر في جانب الميزانية الخاص بالايادات (٤) ، وتظهر المصروفات في الجانب الآخر (٥) الخ .

(١) تقرير عن المالية والادارة والحالة العمومية في مصر والسودان سنة ١٩٠٤ ، رفعه جناب الارل كرومر قنصل دولة انجلترا الجنرال ووكيلها السياسى في مصر الى جناب المركز لنسدون ناظر خارجيتها (ترجم في ادارة المقطم ، القاهرة ، ١٩٠٥ ؛ ص ٢٤) .
(٢) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣-١٩٣٤ ، ص « ك » (باب ١) ، والتفصيل في ص ٢ .

(٣) الميزانية المذكورة ص « ط » (قسم ٦ ، فرع ٢) ، والتفصيل في ص ٦١ وما يليها .
(٤) الميزانية المذكورة ص « ك » (البابان ١٠ و ١١) ، والتفصيل في ص ٦ .
(٥) الميزانية المذكورة ص « ي » (قسم ١٣ ، فرع ٢) ، والتفصيل في ص ٤٥ وما يليها ؛ وص « ط » (قسم ٦ ، فرع ٦) ، والتفصيل في ص ٨٩ وما يليها .

توضح لنا هذه الامثلة كيف يُحظر على الادارة المصرية إخفاء مصروف وراء إيراد ، وقد اتبع هذا المبدأ نفسه في منع إخفاء إيراد وراء مصروف . فنفقات التعليم مثلا تظهر في مصروفات وزارة المعارف العمومية ^(١) دون أن تُحسم منها المصروفات المدرسية وإيرادات الامتحانات ، فهي تظهر بين (الايرادات والرسوم المتنوعة) ^(٢) . وكذلك تظهر بين الايرادات والرسوم المتنوعة رسوم التنظيم ، وإيرادات لمستشفيات ، وإيجار الطرق العمومية ، وإيرادات أشغال المسجونين ، وثمان المبيع للأفراد من أدوات المخازن الخ ، والجريدة الرسمية ونشرات أخرى ، والمحصول من مصروفات رد الشيء الى أصله ، وغرامات عن مخالفات لوائح الترع وجسور النيل ، وإيرادات دار الآثار العربية ، وإيرادات المتحف القبطي الخ ^(٣) . كل هذه الايرادات الضئيلة تظهر في الميزانية دون أن تُحسم من نفقات المصالح التي تُغلفها .

استثناءات من قاعدة عدم التخصيص : بينما تراعى مصر مبدأ عمومية الميزانية مراعاة دقيقة ، تخرج على قاعدة عدم التخصيص عند ما يراد تخصيص مورد معين بسد حاجات خاصة . ولكن هذه الموارد تبقى ظاهرة في الميزانية بالجزء المخصص بالايادات وتضاف مع غيرها الى موارد الدولة الاخرى ، بينما تظهر النفقات التي خصصت بها هذه الموارد في الجزء المخصص بالمصروفات تحت الاقسام الخاصة المختلفة .

(١) الميزانية المذكورة ، ص « ط » (قسم ٧ ، فرع ١) ، والتفصيل في ص ١٥٢ .

(٢) الميزانية المذكورة ، ص ك و ٧ (باب ١٦ ، بند ١٣ و ١٤) .

(٣) الميزانية المذكورة ، ص ٧ — ٨ .

وأهم هذه الاستثناءات تخصيص جزء كبير من الموارد العامة بخدمة الدين ، وسنترك دراسة هذا الموضوع الى الباب القادم نظرا لاهميته خصوصا من الوجهة التاريخية .

ضريبة الخفارة (الخفر) ^(١): ومن استثناءات هذه القاعدة ضريبة الخفر فان جزءا كبيرا منها مخصص بأجرة الخفراء.

وينبغي أن نفرق هنا بين المدن التي فرضت فيها عوائد الاملاك المبنية وبين القرى والمدن الصغيرة التي لم تفرض فيها هذه العوائد . ففي الاولى ^١ يحصل عشرون في المائة من قيمة العوائد لاجرة الخفراء ^(٢) ، وفي هذه الحالة ليس هناك تخصيص ما . ولكن الضريبة مخصصة في القرى والمدن الاخرى حيث يقرر مجلس المديرية عدد الخفراء اللازمين لكل بندر أو قرية ^(٣) ومرتباتهم ^(٤) ، ويوزع مجلس خاص منشأ في كل قرية ^(٥) المبلغ اللازم لمرتبات هؤلاء الخفراء حسب أهمية المنازل وموارد كل مالك بشرط ألا تقل القيمة المفروضة عن قرش واحد لكل منزل ^(٦) .

مبيع الاراضى^(٧): كذلك خصّص جزء من المحصّل من بيع أراضى الحكومة باستبدال المعاشات، فبمقتضى المادة الاولى من المرسوم بقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٩ (الصادر فى ٢٨ مايو) خول وزير المالية حق استبدال

(١) أنظر الميزانية المذكورة، ص « ك » (باب ١٣) .

(٢) المرسوم بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٣١ الصادر في ١٩ ابريل (مادة ١ ،
فقرة ١) .

(٣) ماعدأ البنادر والقرى التى بها مجالس محلية أو مجالس محلية مختلطة .

(٤) المرسوم بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ الصادر في أول يولييه (مادة ٤٠ ، فقرتا أ - ب) .

(٥) أنظر الأمر العالی الصادر فی ١٠ نوفمبر سنة ١٨٨٤ (مادة ١).

. 22 » » » » » » » » » (6)

(٧) أنظر ميزانية الدولة المصرية سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤، ص «ك» (باب

۱۸، بند ۱).

حقوق أصحاب المعاشات من الموظفين والمستخدمين في معاشهم مدة حياتهم إما بأراض زراعية أو بأراض للبناء تملكها الحكومة ، وإما بنقود ، وأما بكل هؤلاء جميعا .

ولقد كانت قيمة المحصل من بيع الأملاك الأميرية مخصصة باستهلاك الدين وفقا للقرار الذي أصدره البرلمان في شهر سبتمبر سنة ١٩٢٩ أثناء بحثه ميزانية الدولة^(١). ولكن الاستهلاك أوقف منذ السنة المالية ١٩٣٠ — ١٩٣١ نظراً لحالة الميزانية، وبقي الاعتماد الذي كان مفتوحاً في ميزانية تلك السنة لهذا الغرض دون أن يُستخدم^(٢).

رسوم إضافية على الدخان^(٣) : في ٣١ مارس سنة ١٩٣١ قرر مجلس الوزراء إلغاء ضريبة الدخولية التي كانت تجبها المجالس البلدية والمحلية ، وفرض رسم إضافي على الوارد من الدخان لتعويض هذه الهيئات المحلية عن إلغاء ضريبة الدخولية^(٤).

وبناء على ذلك صدر أمر عال في أول إبريل سنة ١٩٣١ بزيادة رسوم الوارد على الدخان من ٩٠٠ مليم الى جنيه عن كل كيلو جرام (مادة ١) . وخصص جزء كبير من ناتج هذه الرسوم الإضافية ، التي

(١) أنظر الحساب الختامي لسنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ المالية، ص (ي) ؛ أنظر أيضا ص ٤٦٢ — ٤٦٣ .

(٢) أنظر الحساب الختامي لسنة ١٩٣٠ — ١٩٣١ المالية ، ص (ح) ، أنظر أيضا ص ٣٣٨ — ٣٣٩ .

(٣) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص « ك » (باب ١٩) .

(٤) أنظر مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣١ — ١٩٣٢ المالية ، ص ٣٥ .

تظهر تحت باب خاص في إيرادات الميزانية ، بالمجالس البلدية والمحلية (١).

رسوم المراهقات (٢) . تخصص هذه الرسوم بأغراض رياضية وخيرية واجتماعية ، وهى عبارة عما يحصل من الجمعيات والأفراد مقابل الاذن لهم باجراء الرهان ، فقد أجاز القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٢ (الصادر فى ٤ ابريل) لجمعيات سباق الخيل القائمة وللجمعيات والأفراد الذين يقومون بتنظيم ألعاب أو أعمال رياضية إجراء الرهان بمقتضى اذن خاص يمنحه وزير الداخلية ، ويجوز أن ينص فى هذا القرار على تخصيص جزء معين من أرباحه بتربية الخيل اذا كانت هذه الأرباح ناتجة من سباق الخيل ، أو بترقية تعليم الرياضة البدنية ، أو بالأعمال الخيرية المحلية ، أو بأعمال الاسعاف ، أو بالأعمال الاجتماعية النافعة ، أو بهذه الشؤون جميعا ، وذلك طبقا للقواعد والشروط المبينة فى القرار الذى يصدر بالاذن (مادتا ٤ و ٥).

تبرعات للمستشفيات (٣) : المقصود من هذه التبرعات ما يوجد به الأفراد أو الهيئات الخاصة لأقامة المستشفيات وصيانتها .
وتخصص هذه التبرعات بالجهات التى قصدها المتبرعون .

(١) أشارت مذكرة اللجنة المالية السالفة الذكر الى أنه « عملا بنظام الميزانية أضيف الى تقديرات الإيرادات تحت باب خاص مبلغ قدره ٤٠٠.٠٠٠ ج . م مقابل ادراج اعتماد بمبلغ ٣٧٥.٠٠٠ ج . م فى ميزانية وزارة الداخلية لتعويض المجالس المحلية عن ضريبة الدخولة واعتماد قدره ٢٥٠.٠٠٠ ج . م . لتشديد المراقبة على المهرجين بتعزيز قوات خفر السواحل ومصلحة الجردود وهو التعزيز الذى أقره المجلس بمناسبة فرض الرسم الاضافى على الدخان » .

(٢) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٨ (باب ١٦ ، بند ٣٦) .

(٣) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٧ (باب ١٦ ، بند ٧) .

(٣) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادي الثاني ، ١٩٢٦ — ١٩٢٧ ، ص ٨٤٠ .

الباب التاسع

الايرادات المخصصة بالدين العمومي

اتبعت مصر لعدة سنين طريقة التخصيص بالنسبة لدينها العمومي الذي خصصت به أحسن موارد البلاد .

وليس لهذا التخصيص في الوقت الحاضر قيمة عملية كبيرة ، ولكننا مع ذلك سنخصص هذا الباب بدراسته نظراً لأهميته العظمى في الماضي وما كان له من أثر في شل حركة البلاد المالية .

صندوق الدين

وقد اضطرت مصر الى هذا التخصيص للحصول على ثقة دائئها ، كما أنشأت للغرض نفسه خزانة خاصة بالأمر العالي الصادر في ٢ مايو سنة ١٨٧٦ (١) عرفت فيما بعد بصندوق الدين العمومي (٢) .

ومهمة هذه الخزانة ، كما عرفت في المادة الاولى من هذا الامر العالي ، تسلم النقود اللازمة لتأدية فوائد الديون واستهلاكها ، وانفاقها في هذا الغرض خاصة . وقد وضعت تحت إدارة هيئة دولية مؤلفة من مندوبين أجانب ترشحهم دولهم ويعينهم الخديو باعتبارهم موظفين مصريين (٣) . وطبقاً للمادة الثانية من هذا الامر العالي كان على جميع الموظفين

(١) أنظر مقدمة الأمر العالي الصادر في ٢ مايو سنة ١٨٧٦ .

(٢) أنظر الأمر العالي الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦ .

(٣) الأمر العالي الصادر في ٢ مايو سنة ١٨٧٦ (المقدمة والمادة الخامسة) .

وخزائن الجهات المحلية والمصالح الخصوصية المكلفين بتحصيل الإيرادات المخصصة بخدمة الدين أن يقدموها الى صندوق الدين لحساب الخزانة العمومية ، وكانت لا تبرأ ذمتهم إلا بالايصالات التي يعطيها لهم صندوق الدين .

واشترط الأمر العالى فوق هذا ألا تجرى الحكومة فى أى نوع من أنواع الضرائب والرسوم المخصصة بخدمة الدين أدنى تغيير أو تعديل يترتب عليه نقص فى إيرادها إلا بموافقة صندوق الدين (مادة ٨) ، كما اشترط عليها الحصول على هذه الموافقة قبل أن تعقد أى قرض (مادة ٩) ، وقضى باختصاص المحاكم المختلطة فيما قد ينشأ بين الحكومة وبين صندوق الدين من خلاف يتعلق بوقاية حقوق الدائنين (مادة ٤) . وقد أنشئ صندوق الدين بادئ ذى بدء لمدة خمس سنين قابلة للتجديد (مادة ٥) ، ثم أصبح دائماً الى أن يستهلك الدين بناء على المادة الثامنة عشرة من الأمر العالى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٨٧٦ . ولقد كان إنشاء صندوق الدين الخطوة الاولى للتدخل الأجنبى فى إدارة البلاد .

توحيد الديون

وبعد انقضاء أيام قلائل على إنشائه ضمت جميع ديون الدولة وديون الدائرة السنية (أراضى الخديو) بعضها إلى بعض وجعلت ديناً عمومياً واحداً قدره ٩١٠٠٠٠٠٠ ر. ج. جنيه انجليزى بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ (مادة ١) ، وخصصت بخدمة هذا الدين إيرادات المديرىات الاربع : الغربية والمنوفية والبحيرة وأسيوط ، ورسوم دخولية القاهرة والاسكندرية ، ورسوم جمارك الاسكندرية والسويس ودمياط

ورشيد وبورسعيد والعريش ، وايرادات السكك الحديدية ، ورسوم الدخان ، وايرادات الملح ، والتزام المطرية ، ورسوم الهويسات وتسيير المراكب في النيل لغاية وادي حلفا ، ورسوم جسر قصر النيل (مادة ٣) مضافا اليها مبلغ ٦٨٤ر٤١١ جنيها انجليزيا تؤديه الدائرة السنوية سنويا (مادة ٢) (١) .

ولكن هذا النظام عدل بعد قليل بالأمر العالي الصادر في ١٨ نوفمبر من السنة نفسها . وقد فصل هذا الأمر ديون الدائرة السنوية عن ديون الدولة لتسويتها باتفاق خاص (مادة ١) (٢) كما استبعد بعض القروض (مادة ٤) على أن تستهلك بواسطة المحصل من المقابلة التي أعيدت لهذا الغرض (مادة ٢) بعد أن كانت قد أوقفت بالأمر العالي السابق الصادر في ٧ مايو سنة ١٨٧٦ (٣) .

وقد قُسم الباقي الى قرضين ، الممتاز والموحد اللذين يكونان الدين المثبت :

الدين الممتاز : خصصت ايرادات السكك الحديدية وميناء الاسكندرية بسداد فوائد جملة سندات ممتازة قيمتها ١٧ر٠٠٠ر٠٠٠

(١) قدر مجموع الايرادات المخصصة بمبلغ ٦٨٤ر٧٥٦ر٢٥٦ جنيها انجليزيا بما فيها المبلغ المقرر على الدائرة السنوية (مادة ٣) .

(٢) سويت هذه الديون وديون الدائرة الخاصة مع وكلاء الدائنين بالعقدين المحررين في ١٢ و ١٣ يوليه سنة ١٨٧٧ ، وخصصت بخدمتها أراضى الدائرة السنوية والدائرة الخاصة ؛ وقد سددت كلها في سنة ١٩٠٥ .

(٣) أنشئت المقابلة بالأمر العالي الصادر في ٣٠ أغسطس سنة ١٨٧١ الذي قضى باعفاء جميع أصحاب الأطنان على الدوام من نصف الضريبة المقررة على أطنانهم في مقابل دفعهم مبلغا يعادل قيمة هذه الضرائب عن ست سنوات .

جنيه انجليزى وباستهلاكها بضمان السكك الحديدية وميناء الاسكندرية (مادة ٣ ، فقرة ٢) ، وعُهد بإدارتهما الى هيئة دولية (مادة ٣ فقرة ١ ، ومادة ٢٣) . وقد دخلت السكك الحديدية ضمن هذا الضمان عن مبلغ ١٥٠٠٠٠٠٠٠ ر. ١٥٠٠٠٠٠٠ جنيه انجليزى وميناء الاسكندرية عن ٢٠٠٠٠٠٠٠ ر. ٢٠٠٠٠٠٠ جنيه انجليزى (مادة ٢٧) ، وكانت هذه الايرادات اذا لم تف بخدمة هذا الدين أخذ الباقي من الايرادات المخصصة بخدمة الدين الموحد ، وله الاولوية فى هذه الحال على غيره (مادة ٣٢) .

الدين الموعود : خفّض هذا الدين الى ٥٩٠٠٠٠٠٠٠ ر. جنيه انجليزى نتيجة لكل هذه الوسائل ، ولكن الايرادات التى أُخصّصت بخدمته بالأمر العالى السابق الصادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ ظلت كما هى ما عدا التعديلات التى ذكرناها (مادة ٥) .

وقد أُخصّصت المبالغ التى تبقى من ايرادات المقابلة باستهلاك هذا الدين ، وبسد العجز عند عدم كفاية الايرادات المتروكة لمصروفات الحكومة الادارية ^(١) . واذا نتجت زيادة فى ايرادات الدولة، بعد القيام بالتزامات الدين العمومى ومصروفات الحكومة الواردة بميزانيتها، كانت تُستخدم فى استهلاك الدين (مادة ٦) .

(١) ألغيت المقابلة نهائيا بالأمر العالى الصادر فى ٦ يناير سنة ١٨٨٠ وفانوت التصفية الصادر فى ١٧ يولييه سنة ١٨٨٠ (مادة ٨٧) ، وقد خصص القانون الأخير مبلغ ١٥٠٠٠٠٠ ر. ج . م . يدفع سنويا لمدة خمسين عاما لتعويض أصحاب الأبطال عن الأموال التى دفعوها طبقا لقانون المقابلة (المادتان ٨٩ و ٩٠ من قانون التصفية) . وإذا أريد الحصول على معلومات أخرى يرجع الى تقرير ناظر المالية المرفوع الى سمو الخديو فى ٢٥ ديسمبر سنة ١٨٧٩ عن الغاء المقابلة (دكريتات وتقريرات وما يتبعهما ، ١٨٧٦ - ١٨٨٠ ، ص ١٣١ - ١٣٧) .

قانون التصفية

نصل الآن الى قانون التصفية الصادر في ١٧ يولييه سنة ١٨٨٠ الذي عدّل التخصيصات السابقة بالكيفية الآتية :

الدين الممتاز : خصصت إيرادات السكك الحديدية والتلغرافات وميناء الاسكندرية بخدمة فوائد واستهلاك الدين الممتاز ، وكانت هذه الايرادات إذا لم تف بذلك أخذ الفرق من الايرادات المخصصة بالدين الموحد بالأفضلية على غيره . أمّا اذا ظهرت زيادة في تلك الايرادات فكانت تستخدم في استهلاك الدين الموحد (مادة ٢) .

الدين الموصّر : أما الايرادات التي كانت مخصصة بخدمة الدين الموحد فقد عدّلت قليلا . فظلت مخصصة بها ايرادات الجمارك ، والعوائد التي كانت تجبي على الدخان الوارد بعد أن يقتطع منها مصروفات الادارة ، وكذلك بقي تخصيص إيرادات مديريات الغريبة والمنوفية والبحيرة وأسيوط (ماعدا ايراد الملح والدخان البلدي) على أن يقتطع منها ٧٠٪ مقابل مصروفات التحصيل والادارة . أما الايرادات المخصصة الأخرى فقد ألغى تخصيصها (مادة ٩) .

وفي حالة عجز هذه الايرادات عن تسديد فوائد هذا الدين ، كان العجز يُسد من ايرادات الحكومة العمومية (مادة ١١) . وكان كل ما يزيد من الايرادات المخصصة بخدمة الدين الممتاز والدين الموحد ، وما يحصل من موارد أخرى معينة ، يُستخدم في استهلاك الدين الموحد (مادة ١٤) (١) .

(١) ولم تكن زيادة الايرادات المخصصة وحدها هي التي تستخدم في استهلاك الدين

تقسيم الميزانية الناتج من قانونه التصفيّة : وكان من نتائج قانون

التصفية ، أن قُسمت الميزانية المصرية في سنة ١٨٨٢ الى قسمين :

(١) ميزانية الايرادات المخصصة بالدين العمومي .

(٢) ميزانية الايرادات غير المخصصة .

وكانت الاولى تشتمل على :

أ — أموال وايرادات مديريات البحيرة ، والغربية ، والمنوفية ، وأسيوط .

ب — السكك الحديدية ، والتلغرافات ، وميناء الاسكندرية .

ج — الجمارك .

وقد بلغت هذه الايرادات المخصصة بخدمة الدين ٢٢٥ر٣٧٧ر٤٠٠ ج.م. كما وردت في تلك الميزانية .

واشتملت مصروفات هذه الميزانية البالغ قدرها ١٠٠ر٩٧ر٤٠٠ ج.م.

على :

أ — تسديد الدين الممتاز .

ب — تسديد الدين الموحد .

ج — مصروفات ادارة المديريات والمصالح المخصصة .

بل كان يضاف اليها الجزء الذي يمكن دفعه سنويا لصندوق الدين من زيادة الايرادات غير المخصصة . ذلك أنه اذا حدث أن زيادة الايرادات المخصصة لم تعادل نصف في المائة من قيمة مجموع الدين الموحد ، كان على الحكومة أن تقوم بتكملة هذا النصف في المائة مما يزيد من ايراداتها غير المخصصة على مبلغ ٨٨٨ر٩٧ر٤٠٠ ج.م. المقرر لمصروفات الحكومة (مادتا ١٥ و ١٦) .

أما الميزانية الأخرى فكان جانب الإيراد منها يشتمل على أموال وإيرادات المديرية غير المخصصة وجميع الإيرادات المطلقة الأخرى، وقد بلغت ٤٣٦٩٣٣١ ر ج . م .

بهذه الإيرادات كان على الحكومة أن تقابل مصروفاتها الإدارية بعد أن تدفع جزية تركيا (ويركو الاستانة) ، وقروض مختلفة أخرى. وقد بلغت مصروفات هذه الميزانية ٨٦٨ ر ٣٦٦ ر ج . م . منها ١٠٥٦٣٤٤ ر ج . م . خاصة بالجزية والقروض^(١).

وهكذا كان نصف إيرادات البلاد مخصصا بخدمة الدين بينما كان الباقي للحكومة كل سنة لا يكفي لسد نفقاتها . وقد أدى ذلك الى هذا الموقف الشاذ ، وهو حصول عجز بالغ في ميزانيات الإيرادات غير المخصصة واضطرار البلاد الى الاقتراض في حين كانت ديونها القائمة تُستهلك بما يفيض لدى صندوق الدين من الإيرادات المخصصة^(٢).

(١) جنيه مصرى				
٦٧٨٤٨٦	...	...	...	جزية تركيا (١)
١٥٠٠٠٠	...	...	...	(٢) تعويض المقابلة (بمقتضى المادة ٨٩ من قانون التصفية)
٣٤٠٠٠	...	...	...	(٣) قسط دين الدائرة الخاصة المقتضى دفعه للدائرة السنوية (بمقتضى بند ٦١ من قانون التصفية)
١٩٣٨٥٨	...	...	...	(٤) فوائد أسهم قنال السويس
١٠٥٦٣٤٤	...	...	...	المجملة

وفوق ذلك كان على الحكومة أن تسد أى عجز في الفوائد السنوية لقرضي الدائرة السنوية والدومين من الإيرادات غير المخصصة . وقد سدد قرض الدائرة السنوية في سنة ١٩٠٥ كما سبق أن بينا ؛ أما قرض الدومين، الذى كانت مخصصة به أملاك الدومين هى وإيرادات مديرية قنا التى جعلت ضمنا اضافيا ، فقد سدد في سنة ١٩١٣ . (٢) ويقول بلوم باشا وكيل المالية (اذ ذاك) في تقريره بتاريخ ٥ نوفمبر سنة ١٨٨٢ ،

الأمر العالى الصادر فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥

كان لهذه الحالة السيئة التى وصفناها ، مضافة الى النفقات التى استلزمتهام حملة السودان وحوادث سنة ١٨٨٢ ، أثر سيء فى مالية البلاد العامة ، فكان من الضرورى وضع تدابير جديدة.

الدين المضمون : وقد نتج من المفاوضات التى تمت لهذا الغرض اتفاق لندن الدولى المعقود فى ١٨ مارس سنة ١٨٨٥ والذى صدر بناء عنه أمر عال فى ٢٧ يوليه سنة ١٨٨٥ يرخص بعقد قرض قيمته ٨٠٠٠٠٠ ٨٧٧٥ ج . م . (مادة ١) . وقد تقرر أن يُبدأ بأخذ القسط السنوى اللازم لخدمة هذا الدين وقدره ٣٠٧١٢٥ ج . م . من الايرادات المخصصة بالدين الممتاز والدين الموحد (مادة ٤) على أن يخص مايبقى من هذا المبلغ بعد دفع الفائدة باستهلاك الدين المضمون (مادة ٥) .

وقد خصص جزء من هذا الدين بتعويضات حوادث الاسكندرية، وما بقى خصص مع عدة ايرادات أخرى بسد عجز ميزانية سنة ١٨٨٤ والسنوات السابقة والعجز المقدّر لسنة ١٨٨٥ ، وبأعمال الرى ،

المرفوع من وزير المالية الى مجلس الوزراء، عن حالة البلاد المالية ما ترجمته: « يمكن تقدير النقص فى ايرادات بعض المديرىات والمصالح بمبالغ كبيرة . ولكنى حاولت مع ذلك أن أقدم فى هذا التقرير تقديرا للعجز فى ايرادات المديرىات والمصالح غير المخصصة بخدمة الدين، اذ أن قانون التصفية قد توسع فى وضع التخصيصات بحيث تجدد خدمة الدين ما يقوم بها عن سعة مهما بلغ النقص فى مواردنا بسبب الحوادث الاخيرة ، فلا خوف من حدوث عجز فى هذا الجانب ، كل ما هنالك هو حدوث نقص فى الزيادة التى تنتجها الايرادات المخصصة فى سنة عادية » (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨٢ ، بالفرنسية ، ص ٣٤٠) .

واستبدال المعاشات ، وحفظ مبلغ بالخزانة للتداول (مادة ٩) على أن يُخصص كل ما يبقى من هذا القرض بعد ذلك بالاستهلاك (مادة ١٠) .

المصروفات الادارية واستهلاك الديون : والى جانب هذا ، عدّل الأمر العالي قانون التصفية فيما يختص بالمصروفات الادارية والاستهلاك ، فقد كان من أثر النظام السابق اختلال توازن الميزانية المصرية في حين أن الايرادات المخصصة بصندوق الدين كانت تزيد كثيرا على حاجته كما سبق القول . لهذا زيدت المصروفات الادارية التي تؤخذ من الايرادات غير المخصصة الى ٢٣٧٠٠٠٠ره ج ٢٠ م .

(مادة ١٨) وكان اذا حدث أن هذه الايرادات غير المخصصة لم تبلغ هذا المقدار وجب على صندوق الدين أن يسد العجز من فيض الايرادات المخصصة (مادة ٢٠) ، وكان كل ما يزيد من الايرادات كلها ، مخصصة وغير مخصصة ، يقسم مناصفة بين ميزانية مصروفات الحكومة وبين خدمة الاستهلاك (مادة ٢١) ، على أن يُستخدم مبلغ الاستهلاك في استهلاك الدين المضمون لغاية ٨٧٥٠ره ج ٢٠ م . فالديون الاخرى بالشروط السابق تقريرها (مادة ٢٢) ، وفيما عدا هذه الحالة أوقف استهلاك الدين الممتاز والدين الموحد (مادة ١٦) .

ولكن هذه الزيادة المخصصة باستهلاك الدين أرصدت بمقتضى الأمر العالي الصادر في ١٢ يوليه سنة ١٨٨٨ ، مع موارد أخرى ، لتكوين مال احتياطي لدى صندوق الدين (مادتا ١ و ٢) ، وأوقف الاستهلاك حتى يبلغ المال الاحتياطي ٢٠٠٠ره ج ٢٠ م . وقد رخص لصندوق الدين باعطاء الحكومة ما تحتاج اليه من هذا المال لمصروفاتها غير العادية التي يوافق عليها أعضاؤه (مادة ٣) (١) .

(١) أنظر الباب الرابع ص ٥٦ - ٥٧ ، والباب العاشر ص ١١٨ .

وقد عُنُقِدَتْ في هذه الاثناء قروض أخرى أُضيفت الى الديون السابقة . وهكذا اضطرت مصر الى أن تستدين للقيام بأعمال الاصلاح اللازمة بينما كان في خزانة صندوق الدين مبالغ فائضة معطّلة لا تستطيع الحكومة مستها .

النظام الحالي

جاء القانون رقم ١٧ الصادر في ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ ، بناء على الاتفاق الانجليزى الفرنسى المعقود في ٨ أبريل سنة ١٩٠٤ ، فعدّل هذا النظام المعقد الذى أقامه قانون التصفية والامر العالى الصادر في ٢٧ يولييه سنة ١٨٨٥ .

فبدلاً من تخصيص الايرادات السابقة بخدمة الديون الثلاثة عن طريق صندوق الدين ، خُصِّصَتْ كافة المبالغ المحصّلة من ضرائب الاطيان في سائر مديريات القطر المصرى (ما عدا مديرية قنا التى جعلت ايراداتها ضمناً اضافياً لقرض الدومين) ، ومضى وصلت المبالغ المحصّلة من هذا القليل الى ما يكفي لخدمة هذه الديون بما في ذلك نفقات صندوق الدين قُدمت الزيادة الى وزارة المالية مباشرة لا الى صندوق الدين (مادة ٣٠) . ويدخل في خدمة الدين قسط سنوى ثابت قدره ١٢٥ر٣٠٧ ج . م . خُصِّصَ بالدين المضمون ، ويُبدأ بدفعه من جميع المبالغ المخصصة . ويُخصَّص ما يبقى من ذلك القسط بعد دفع الفائدة باستهلاك هذا الدين (مادة ٣٣) . يلي ذلك في ترتيب الدفع من الايرادات المخصصة فوائد الدين الممتاز ، ثم فوائد الدين الموحد (مادة ٣٤) . وقد وُضِعَ تحت تصرف صندوق الدين مال احتياطي قدره ١٨٠٠٠٠٠ ج . م . لاستخدامه عند عجز الايرادات المخصصة عن

خدمة الديون بما فيها نفقات الصندوق ، على أن يكمل ما ينقص من هذا الاحتياطي من أول وارد لم يُستخدم . فضلا عن أن خدمة الدين ضُمّت بايرادات الخزانة العامة (مادة ٣٥) . وقد زوّد صندوق الدين ، في الوقت نفسه ، بمبلغ لإدارة الأعمال قدره ٥٠٠.٠٠٠ ج . م . (مادة ٢٧) بلغ الآن ١٠٠.٠٠٠ ج . م . (١) .

أما المال الاحتياطي الذي أنشئ طبقا للأمر العالي الصادر في ١٢ يولييه سنة ١٨٨٨ ، وجميع الأموال الأخرى في صندوق الدين ، فقد حُلّت من قيود التخصيص وسلمت الى وزارة المالية بعد أن أسقط منها المال الاحتياطي الجديد والمال اللازم لإدارة الأعمال المخصصان بصندوق الدين (مادتا ٥٢ و ٥٣) .

وقد قدرّت قيمة ما يحصل من الضرائب المخصصة حين صدور القانون في ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ بمبلغ ٢٠٠.٠٠٠ ج . م . (مادة ٣٠) (٢) ، ونُص على أنه لا يجوز للحكومة بغير مصادقة الدول أن تعدّل هذه الضرائب تعديلا يترتب عليه نقص إيرادها السنوى عن ٤٠٠.٠٠٠ ج . م . (مادة ٣٦) .

أما فيما يختص بصندوق الدين العمومي ، المؤلف بالأمر العالي الصادر في ٢ مايو سنة ١٨٧٦ ، فقد بقي مكلفا بخدمة هذه الديون على أن يستمر الى أن يتم استهلاكها أو وفاؤها جميعا (مادتا ١١ و ١٢) . ولكن وظيفته أصبحت لا تتعدى حد تسلّم النقود المخصصة بتأدية فوائد

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٦٥ .

(٢) وكذلك قدر ما يلزم سنويا لخدمة الدين بما فيها نفقات صندوق الدين بمبلغ ٣٠٠.٠٠٠ ج . م . تقريرا (مادة ٣٠) .

الدون وباستهلاكها ، واستخدام هذه النقود في الوجوه المقررة بمقتضى أحكام القانون (مادة ١٩) ، وأصبحت موافقته غير لازمة في عقد الحكومة للقروض ^(١) .

الحاجة الى حل القيود الباقية : وهكذا أطلقت يد الحكومة المصرية في تدبير مواردها وإدارة ماليتها التي سهلت كثيرا وتحررت من التعقيد السيئ والتدخل الأجنبي في شئونها . ولكن حرية مصر المالية لا تزال مع ذلك ناقصة .

لقد أصبح التخصيص الحالى فيما يختص بالدين العمومى ، كغيره من التخصيصات الحالية ، ظاهريا أكثر منه حقيقيا إذ أنه لا يؤدي الى النتائج السيئة التى تنشأ من طريقة التخصيص ^(٢) ، وسبب ذلك أن ناتج ضرائب الاطيان والقيمة اللازمة لخدمة الدين يكادان يكونان ثابتين لا يتغيران .

ولكن هذا التخصيص يحمل معه بعض المساوىء ، فهو يضعف استقلال البلاد السياسى ويقيّد حريتها المالية بما يضعه فى طريق الحكومة من عقبات سياسية وقانونية إذا رأت من الضرورى إدخال إصلاح خاص ينتج منه تخفيض الإيرادات المخصصة ، فالمادة ٣٦ من قانون سنة ١٩٠٤ تنص صراحة على ضرورة الحصول على موافقة الدول قبل أن تستطيع الحكومة تعديل ضرائب الاطيان فى المديرية

(١) ويقول اللورد كرومر فى هذا الصدد : « قد نال صندوق الدين تغيير جوهرى فى سنة ١٩٠٤ نتيجة للمفاوضات التى تمت مع الدول ... فجعلت أعضائه محصلين لخدمة السندات . » (CROMER, Modern Egypt ، لندن ، ١٩٠٨ ، الجزء الثانى ، ص ٣١٠) .

(٢) أنظر الباب الثامن ، ص ٩٠ .

المخصصة تعديلا يترتب عليه نقص ايرادها السنوى عن أربعة ملايين جنيه مصرى .

وهاهى ذى الحاجة تدعو الى التخفيف عن كاهل دافعى هذه الضرائب البؤساء بعد أن هبطت أسعار القطن وسائر المحصولات الزراعية هذا الهبوط المريع المتوالى ، فأصبحت هذه الضرائب نصف ما تغله هذه الاطيان ^(١) ، فئات كواهلهم بها وعرضت ثروتهم العقارية للضياع ، فضجوا بالشكوى ، ولكن الحكومة لم تستطع أن تتخذ نحوهم سوى بضع وسائل مخففة مؤقتة ^(٢) .

هذا من جهة ومن جهة أخرى فان وجود صندوق الدين لمراقبة قيام الحكومة بالتزاماتها خضوع سياسى وتعد على سيادة الدولة يصعب التوفيق بينه وبين فكرة النظام السياسى للبلاد . فأعضاء صندوق الدين معينون من قبل حكوماتهم وإن كانوا يعتبرون موظفين مصريين . وهكذا ينشئ الدائنون الأجانب لاء أنفسهم سلطة فى هيئة مراقبة داخل الدولة .

وقد كان من الممكن أن تجد هذه الحالة تعليلا إلى حد ما فى الظروف السيئة التى كانت تسود أحوال البلاد المالية فى الماضى ، ولكن الأمر قد تغير الآن فصر مملكة غنية ، ماليتها مزدهرة ، وأحوالها

(١) أنظر تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٢ — ١٩٣٣ (مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الخامسة ، دور الانعقاد العادى الثانى ، ١٩٣٢ ، ص ١٣٧٣ — ١٣٧٥) .

(٢) وهناك فى الواقع صعوبة أخرى تقف فى طريق التخفيض وهى الامتيازات التى يحول دون اعداد الموارد اللازمة قبل اجراء هذا التخفيض .

الاقتصادية وطيدة مأمونة، ثم هي تبادر دائماً بالقيام بالتزاماتها الدولية بدقة، فليس للقيود المالية التي فرضت عليها قديماً أدنى مبرر الآن. ومن الممكن أن تقوم وزارة المالية بأعمال صندوق الدين على خير ما يرجى^(١).

(١) ويعبر اللورد كرومر عن عدم فائدة صندوق الدين بقوله : « انه يكلف الحكومة ٤٠٠٠ ر.ج.م. سنوياً . وفي الامكان أن يقوم مقامه مكتب دين أهلى يديره موظف واحد ومجموعة صغيرة من الكتبة » . CROMER, Modern Egypt ، لندن ، ١٩٠٨ ، الجزء الثانى ؛ ص ٣٠٩ .

الباب العاشر

وحدة الميزانية

يستلزم مبدأ الوحدة أن توضع جميع إيرادات الدولة وجميع مصروفاتها في ميزانية واحدة .

وينبغي التمييز بعناية بين هذا المبدأ وبين مبدأ عمومية الميزانية الذي تكلمنا عنه في الباب السابق . فالعمومية تستوجب اظهار الإيرادات والمصروفات جميعاً في الميزانية دون أدنى مقاصة حتى لا يخفى شيء عن رقابة البرلمان . ولكن هذه الإيرادات والمصروفات ، مع بقائها على أصلها كما يقضى مبدأ العمومية ، يمكن جمعها في ميزانية واحدة تطبيقاً لمبدأ الوحدة ، أو فصلها في ميزانيات متعددة اتباعاً لطريقة التخصيص ، وهذه الطريقة تجمع بين الإيرادات والمصروفات التي تتشابه في طبيعتها في ميزانية منفصلة للفرقة بين مختلف أنواع الإيرادات والمصروفات .

ويميل الاتجاه الحديث نحو اتباع مبدأ الوحدة لما لها من مزايا جوهرية مسلّمة ، فهي تجعل الميزانية سهلة واضحة يستطيع من يطلع عليها أن يقين الحالة المالية من نظرة واحدة ، فلديه جملة الإيرادات وجملة المصروفات ثم العجز أو الزيادة . ولكن الحال تختلف عن ذلك اذا اتبعنا الطريقة المضادة ، اذ نجد أمامنا عدة ميزانيات قد يكون في بعضها عجز وفي الآخر زيادة ، وليس يكفي إضافة الزيادة أو العجز بعضه الى بعض ثم طرح الرقم الأصغر من الأكبر ، انما تنشأ الصعوبة من ترابط هذه الميزانيات وتداخلها . فهناك من الميزانيات الخاصة ما يأخذ اعانات من ميزانية الدولة العادية ، ومنها ما يعطيها الزيادة التي

تفيض منه . وهكذا نجد الرقم نفسه ظاهرا باعتبارين مختلفين : إيراداً في ميزانية ومصروفاً في أخرى ، وذلك يؤدي الى ارتباك وتعقيد يجعل من العسير استخلاص النتيجة .

وكما أن مبدأ الوحدة أساسى لتوضيح الميزانية وتسهيلها ، فهو ضرورى لمطابقتها للواقع أيضاً لأنه لا يترك محلاً لذلك الجروح الذى تشجع عليه طريقة التخصيص وهو نقل جزء من نفقات الميزانية العادية الى ميزانيات خاصة تخفيفاً عن الاولى ، وموازنة لها ، وتزييداً لها فى بعض الحالات فى حين أن الحقيقة قد تكون غير ذلك . ونتيجة هذا اخفاء الواقع وتضليل الجمهور عن حقيقة حالة البلاد المالية اذ تُناقش الميزانية العادية بأشد العناية فى حين لا تظهر الميزانيات الاخرى باهتمام جدى ، ولا بحث كامل ، ولا نشر واف .

ولكن مبدأ الوحدة لا يراعى كما يراعى مبدأ العمومية فغالبا ما يخالف بطرق متعددة لأسباب يصعب تبريرها على الجملة ^(١) ، فقد نجد الى جانب الميزانية العادية ميزانيات خاصة نذكر منها :

١ — الميزانية غير العادية : وهى تعد العدة لمصروفات استثنائية بواسطة موارد استثنائية . والمصروفات العظيمة اللذان يجبران الى هذه الميزانية هما الحرب والاشغال العامة ، والعادة أن يُسدّأ من طريق القرض . وهذا النوع من الميزانيات منتقد على العموم لأنه يُستخدم غالباً فى موازنة الميزانية العادية على الورق ليس غير بحذف مصروفات معينة استناداً الى فكرة المصروفات غير العادية . وهذه الطريقة خطيرة من جهة أخرى ، وهى جعل القروض وسيلة عادية لسد النفقات العامة ناظرين اليها كنظرهم الى الضرائب .

(١) نجد هذا على الأخص فى فرنسا حيث وجدت ولا تزال عدة استثناءات .

٢ — الميزانيات الملحققة : الميزانيات الملحققة ، كما يُعرفها ريمي Rémy هي « ميزانيات المؤسسات العامة التي تتمتع باستقلال ذاتي معين وموارد خاصة ، ويمكن تشبيهها من هذه الناحية بالمنشآت الخاصة إلا أنها تعمل لمصلحة عامة ، ولهذا ينبغي أن توضع تحت رقابة البرلمان (١) » .

ويتعلق الجزء الأكبر من هذه الميزانيات بالأعمال الصناعية التي تتولاها الحكومة وعلى الأخص أعمال البريد، والتلغرافات، والتليفونات، والسكك الحديدية .

وتوجد في هذا الصدد نظرية حديثة تسمى نظرية الميزانيات الصناعية مؤداها أنه لا ينبغي تطبيق القواعد المالية الخاصة بالميزانية والحسابات العامة على مشروعات الدولة الصناعية لأنها تعناق سيرها الصحيح إلى حد كبير. هذه المشروعات يجب أن تدار على أساس تجاري ويُعهد بها إلى مجالس إدارة تكون أكثر حرية في العمل، وأقل اعتمادا على البرلمان. وقد بنيت هذه النظرية على اعتبارات قوية معقولة إلا أن تطبيقها لا يخلو من الخطر فلو جعل لكل مشروع صناعي من المشروعات التي تتولاها الدولة ميزانية خاصة ضعفت الرقابة عليها ، خصوصا وهي تفقد عنصر المصلحة الشخصية الذي يوجد في المشروعات الخاصة، ولعل عواقب ذلك على المالية العامة تكون وخيمة .

ومما ينبغي الإشارة إليه هنا أن من بين المصالح التي تزود بميزانية ملحققة المصالح ذات الشخصية المعنوية ، وذلك نتيجة مباشرة لازمة لتمتع هذه المصالح بذمة خاصة منفصلة عن ذمة الدولة .

ومن بين الأسباب التي قيلت في جانب منح الشخصية المعنوية

(١) V. RÉMY, Traité de la Comptabilité Publique (باريس ،

لبعض المصالح أن هذه الشخصية تعطى قسما كبيرا من الاستقلال يحميها من التأثير السياسى ، وأنها تشجع التبرعات لوثوق المتبرعين من أن تبرعاتهم لن تستخدم الا فى الاغراض التى عينوها . ولكن منح هذه الشخصية المعنوية يستتبع مساوىء خطيرة فهو يقطع وحدة الميزانية ، ويؤدى الى ما يتبع ذلك من النتائج السيئة التى سبق أن بينها . ومن رأينا أن كل حالة يجب درسها على حدة بمراعاة ظروفها الخاصة .

٣ — حسابات خاصة على الخزانة أو مصالح خارجة عن الميزانية : هناك بعض مصروفات تنفقها الدولة ، كالسلف التى تعين بها الزراعة والتجارة والصناعة الخ .. ، لا تعتبر مصروفات نهائية ، لذلك تفصل من الميزانية وتوضع وحدها على اعتبار أنها سترد ، وهى حين ترد لا تعتبر أيضا إيرادات فعلية ولذلك يتبع معها نفس الطريقة .

بعد أن ألمنا بهذا الامام السريع بالآراء العامة المتعلقة بوحدة الميزانية والمخالفات المتعددة التى ترتكب ضد هذا المبدأ ، نستطيع الآن أن نبحث شكل الميزانية المصرية وسلسلة الاطوار المختلفة التى مرت عليها فى طريقها الى السهولة ، والوضوح ، ومطابقة الواقع .

ولقد كانت توجد فى مصر عدة ميزانيات مستقلة الى جانب ميزانية الدولة العامة ولكنها ألغيت واحدة بعد أخرى . غير أنه لا يزال يوجد عدد قليل من الميزانيات الخاصة سنتكلم عنه بعد أن نتكلم عن الميزانيات الملغاة .

الميزانيات غير العادية

ليس فى مصر فى الوقت الحاضر ميزانيات غير عادية ، ولكنها وجدت فى الماضى .

ميزانية غير عادية للمصروفات الادارية : في سنة ١٨٨١

أنشئت ميزانية غير عادية للمصروفات الادارية بناء على قانون التصفية الصادر في ١٧ يولييه سنة ١٨٨٠ الذي نص في مادته السادسة عشرة على إمكان تخصيص بعض زيادات معينة من زيادات الميزانية بالمصروفات الادارية .

فقد كانت زيادات الميزانية تستخدم في وجوه تختلف باختلاف ما اذا كانت ناتجة من ايرادات المديرية والمصالح المخصصة بخدمة الدين العمومي أو من ايرادات المديرية والمصالح غير المخصصة بهذه الخدمة . ففي الحالة الاولى كانت تضاف هذه الزيادة الى المال المرصد لاستهلاك الدين طبقاً لأحكام قانون التصفية .

وفي الحالة الثانية كانت الزيادة ^(١) تُخصص بالمصروفات الادارية بشرط أن تعادل زيادة الايرادات المخصصة نصف في المائة من قيمة مجموع الدين الموحد ^(٢) . والا كان على الحكومة أن تكمل هذا النصف في المائة من زيادة الايرادات غير المخصصة .

هذه الزيادة ، زيادة الايرادات غير المخصصة هي التي كوّنت موارد الميزانية غير العادية التي أنشئت في سنة ١٨٨١ كما سبق القول . ولما كانت الحكومة مضطرة الى حصر مصروفاتها في حدود المبلغ الذي حدده قانون التصفية (مادة ١٦) فقد خصصت موارد الميزانية غير العادية ،

(١) هذه الزيادة ، كما تعرفها المادة ١٦ من قانون التصفية ، هي كل ما زاد من ايرادات المديرية والمصالح غير المخصصة على المبلغ المحدد لمصروفات الميزانية وقدره ٨٨٨ر٨٩٧ر٤٠٠ م .

(٢) لتخصص باستهلاك هذا الدين (المادة ١٥ من قانون التصفية) .

على ضاحتها ، باحتياجاتها التي تتعدى هذا الحد ، وعلى الأخص الأشغال العمومية .

ولم تكن هذه الموارد تُستخدم في المصروفات التي تتكرر أثناء سنوات متتالية نظرا لطبيعتها العارضة ^(١) ، لذلك كانت المصروفات المعتادة تحسب على الميزانية العادية ^(٢) .

ولما كانت الميزانية غير العادية تستمد مواردها من فيض الميزانية العادية وكان هذا الفيض لا يعرف الا حين تُثقل حسابات السنة المالية ، لم يكن من الممكن تقرير الميزانية غير العادية نهائياً الا بعد إقفال العمليات المالية للسنة السابقة ^(٣) . وهكذا لم يصادق على ميزانية ١٨٨١ غير العادية الا في ١٦ يولييه من تلك السنة ، ولكنه صودق على ميزانية ١٨٨٢ في ٢٢ ديسمبر سنة ١٨٨١ أى قبل إقفال عمليات سنة ١٨٨١ الذي تم في نهاية أبريل سنة ١٨٨٢ ، ويرجع ذلك الى الضرورة العاجلة لبعض المصروفات التي كان ينبغي أن تعد لها اعتمادات في الميزانية غير العادية ، وكان متوقعا الحصول على ايراد يعادل ايراد السنة السابقة ^(٤) ولكن عندما أقيمت حسابات سنة ١٨٨١ تبين أن الإيرادات التي يمكن أن

(١) أنظر تقرير المراقبين العموميين السنوي (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨١ بالفرنسية ، ص ٧٩) .

(٢) أنظر تقرير رئيس مجلس النظار في ٣٠ ديسمبر سنة ١٨٨٢ (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨٢ ، بالفرنسية ، ص ٤٠٨) .

(٣) كانت السنة المالية تبتدىء أول يناير وتنتهى في ٣١ ديسمبر ، وكانت تمتد الى نهاية ابريل من السنة التالية كما بينا في الباب الثاني ، ص ٣١ .

(٤) أنظر تقرير رئيس مجلس النظار المرفوع الى الحديو للتصديق على قانون الميزانية لسنة ١٨٨٢ (مجموعة الاوامر العالية الصادرة في سنة ١٨٨١ ، ص ٢٤٨ — ٢٤٩) .

تغذى ميزانية ١٨٨٢ غير العادية بلغت أقل مما قدّر لها ، وعلى ذلك خفضت الاعتمادات السابق فتحها الى مبلغ مساو لهذه الإيرادات بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ١٥ نوفمبر سنة ١٨٨٢ ^(١). ونظراً للآزمة المالية السيئة التى وقعت فيها البلاد آنئذ لم يفيض من ميزانية ١٨٨٢ العادية ما يغذى ميزانية ١٨٨٣ غير العادية ، بل بالعكس تركت عجزاً أرصد له الوفرة الناتجة من ميزانية ١٨٨٢ غير العادية ^(٢) الذى كان يضاف فى الأوقات العادية الى فيض الإيرادات غير المخصصة ليكوّننا معاً الميزانية غير العادية للسنة التالية ، ونظراً لهذه الحالة الاستثنائية ولتلافى عطل المصالح العمومية أصبح من الضروري أن يضاف الى ميزانية ١٨٨٣ العادية بعض مصروفات عاجلة كانت تُحسب فيما سبق على الميزانية غير العادية ^(٣). وأخيراً ألغيت الميزانية غير العادية بالأمر العالى الصادر فى ٢٧ يونيه سنة ١٨٨٣ (مادة ٤) الذى قضى بأن تشمل ميزانية الدولة العادية جميع المصروفات المنظورة ويُبيّن فيها الإيرادات التى تؤخذ منها هذه المصروفات ، كما قضى بأن ترحل قيمة الوفور وفيض الإيرادات المخصصة بالأعمال الادارية الى ميزانية السنة التالية (مادة ٣) .

(١) أنظر تقرير رئيس مجلس النظار فى هذا الصدد (مجموعة الاوامر العالية الصادرة فى سنة ١٨٨٢ ، ص ٨١ — ٨٢) . أنظر أيضاً تقرير وزير المالية عن النتائج المالية لسنتى ١٨٨١ و ١٨٨٢ وحالة الميزانية لسنة ١٨٨٣ (مجموعة الوثائق الرسمية ١٨٨٣ ، بالفرنسية ، ص ٨١٤) .

(٢) أنظر تقرير وزير المالية (المجموعة المذكورة ، ص ٨١٣) .

(٣) وهو تدبير يكون من نتيجته المحتومة نقص الموارد الحاصلة لميزانية سنة ١٨٨٤ غير العادية بمقدار مساو لقيمة تلك المصروفات. أنظر تقرير رئيس مجلس النظار فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٨٨٢ (مجموعة الوثائق الرسمية ١٨٨٢ بالفرنسية ، ص ٤٠٨) . أنظر أيضاً تقرير وزير المالية السالف الذكر (مجموعة الوثائق الرسمية ١٨٨٣ ، بالفرنسية ، ص ٨١٩) .

المصروفات المأخوذة من الاحتياطي العمومي والاحتياطي الخاصي:
وفي السنوات التالية كانت تؤخذ المصروفات التي من هذا القبيل من
المال الاحتياطي الخاصي الذي تكون لدى الحكومة من نصيبها في
فيض الإيرادات المخصصة وغير المخصصة طبقاً لأحكام الأمر العالي
الصادر في ٢٧ يولييه سنة ١٨٨٥ (١).

وكان صندوق الدين في الوقت نفسه يعطى اعتمادات للمصروفات
غير العادية من المال الاحتياطي العمومي المودع لديه بمقتضى الأمر العالي
الصادر في ١٢ يولييه سنة ١٨٨٨ (٢). « على أنه كان ينشأ أضرار عظيمة
عن اتباع هذه الطريقة لأنه لم يكن للحكومة حرية الحكم في الأعمال التي
ترغب إجرائها بل كانت مضطرة أن لا تطلب مبلغاً الا اذا رأت صندوق
الدين يستطيع أخذ قيمته من المال الاحتياطي فضلاً عن أن صرف
المبالغ الممنوحة كان تحت ملاحظة مديري الصندوق. وقد كان ينشأ
في بعض الأحيان عن قوانين صندوق الدين ارتباك في المعاملات بين
المصالح وبعضها وتخفيف في المسؤولية التي يتحملها كل منها ومع أن
صندوق الدين كان يمنح المال لبناء المباني العمومية الا أنه لم يكن يهتم
بحفظها، وكانت النفقات اللازمة لحفظ هذه المباني عبئاً ثقيلاً متزايداً على
عائق الحكومة (٣). »

ولقد كانت هذه الاعتمادات المأخوذة من المال الاحتياطي الخاصي
والمال الاحتياطي العمومي لا تنشر مع الميزانية.

(١) أنظر الباب الرابع، ص ٥٨؛ والباب التاسع، ص ١٠٥.

(٢) أنظر الباب الرابع، ص ٥٧؛ والباب التاسع، ص ١٠٥.

(٣) أنظر مذكرة المستشار المالي عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات
ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩٠٤، ص ٣٥٢).

الاعتمادات غير العادية والاعتمادات الخصوصية : قضى الامر العالى رقم ١٧ الصادر فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٠٤ على هذا التفريق بين هذين المالىن الاحتياطيين وبينهما وبين مال ثالث هو مال الوفور الناتجة من تحويل الديون ، وعلى أثر ذلك أنشئ مال احتياطى واحد وضع تحت تصرف الحكومة المطلق (١) .

وكانت تؤخذ من هذا المال الاحتياطى اعتمادات كوَّنت موارد ميزانية غير عادية ظهرت منذ سنة ١٩٠٥ ، وكانت تشمل المصروفات فى الاعمال المنتجة كالرى ، والسكك الحديدية ، والموانى ، والتلغراف ، والتليفون ، والبريد . وهكذا لم تكن الاموال اللازمة لهذه الاعمال تؤخذ عن طريق الاقتراض حسب الطريقة السائدة ، فقد كان لدى الحكومة المصرية مال احتياطى تسحب منه فكانت تحسب عليه مباشرة مصروفاتها غير العادية .

ولكن لم يكن هذا كل شيء ، بل كان هناك أيضا نوع ثالث من المصروفات ، إذ كان يفرَّق ، فى الميزانية العمومية بين المصروفات العادية وبين المصروفات الخصوصية ، فكانت الاولى تشمل المصروفات التى تتكرر سنويا بينما كانت تشمل الثانية المصروفات المؤقتة (٢) ، وبهذه الصفة وحدها كانت تختلف عن الاولى (٣) . وكانت تدرج فى الميزانية

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٥٨ — ٥٩ ؛ والباب الثامن ، ص ١٠٧ .

(٢) أنظر مذكرة المستشار المالى عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩٠٤ ، ص ٣٨٤) . أنظر أيضا مذكرة اللجنة المالية عن الميزانية نفسها (المجموعة المذكورة ، ص ٣٤٩) .

(٣) أنظر مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية سنة ١٩٠٥ (المجموعة المذكورة ،

تحت باب خاص عنوانه « الاعتمادات الخصوصية » ، فلم تكن تكون ميزانية مستقلة وإنما كانت قسما من الميزانية العادية. والوثائق الرسمية يعوزها الدقة في هذا الصدد ، فقد يفهم منها أن المصروفات الخصوصية كانت تكون ميزانية وحدها ، مثال ذلك مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية سنة ١٩٠٥ فهي تفرق بين « المصروفات الخصوصية » وبين « المصروفات المدرجة في الميزانية الاعتيادية »^(١) ، وكذلك تفرق مذكرة المستشار المالي بين « المصروفات الخصوصية » وبين « مصروفات الميزانية »^(٢). ولكن الواقع غير هذا كما يتضح من فحص الميزانية نفسها فقد كانت المصروفات العادية ، بمعنى الكلمة ، والمصروفات الخصوصية تؤخذان من إيرادات الميزانية العادية وتضمنان معا في مجموع واحد هو مجموع الميزانية العادية كما يتبين من الأرقام الآتية الخاصة بتقديرات الميزانية لسنة ١٩٠٥ :

ص ٣٤٨) . ويفرق المستشار المالي في مذكرته عن الميزانية نفسها بين هذين النوعين من المصروفات بقوله : إن الحكومة قد حاولت أن تضع تحت النوع الأول الذي يسميه « مصروفات الميزانية » « جميع المصروفات كالمهايات ونفقات الحفظ وغير ذلك التي تتكرر سنويا ويسهل زيادتها ولكن يصعب جدا انقاصها وأدرجت تحت العنوان الثاني المصروفات التي تتكرر أيضا ولكن تختلف على الدوام في أنواعها وفي قيمتها ويمكن زيادتها أو انقاصها على حسب النقود المتيسر استعمالها في أي سنة ما » . وقد بلغت قيمة المبالغ التي قررت للمصروفات الخصوصية في تلك السنة (سنة ١٩٠٥) ٤٤٧٠٠٠ ج. م. .
أرصد أغلبها للمباني (المجموعة المذكورة ، ص ٣٨٢) .

(١) المجموعة المذكورة ، ص ٣٤٨ .

(٢) المجموعة المذكورة ، ص ٣٨٢ .

ولا ننسى هنا ما سبق الإشارة اليه في الباب الثاني من أن المبالغ التي كانت تبقى من الاعتمادات الخصوصية والاعتمادات غير العادية كانت لا تلغى في ختام السنة بعكس الاعتمادات العادية، وإنما كانت تنقل الى السنة التالية كما بينا في الباب الثاني (١).

توضيح الميزانية : هذه الحال السيئة عدلت في سنة ١٩١٤ أخذنا بتوصيات لجنة الميزانية المؤلفة في سنة ١٩١٣ التي رأت أن هذا التفريق بين أنواع المصروفات لا يتفق مع الوضوح الذي يجب أن يسود المالية المصرية ولا مع الرقابة التي ينبغي أن تقوم على المصروفات الاستثنائية (٢). وعلى أثر ذلك أدرجت المصروفات الخصوصية وغير العادية في الميزانية تحت عنوان « الأعمال الجديدة » (٣) بين مصروفات المصالح المختصة ، وأصبحت الاعتمادات التي لا تنفق تلغى في ختام السنة مثلها في ذلك مثل الاعتمادات العادية ، وصارت الإيرادات غير العادية تدرج كذلك في الميزانية العمومية ، ولم يعد المال الاحتياطي يغذى ميزانية غير

(١) أنظر ص ٣٣ .

(٢) أنظر تقرير لجنة الميزانية (القاهرة، ١٩١٣) بالفرنسية، ص ٢.

(٣) كانت تقصد لجنة الميزانية بالأعمال الجديدة الاعمال التي لها بعض العظم كالمباني ، وأعمال الري ، وشراء الاراضي الخ (التقرير السالف الذكر ، ص ٤ - ٥) .

عادية بل صار مالا احتياطيا ليس غير يزيد أو ينقص حسبما يكون في ختام السنة من زيادة أو عجز ^(١). ولقد كان التخلص من الميزانية غير العادية اصلاحا عظيم الأهمية شديد الخطر للأسباب التي سبق أن بيناها. ويقول المستشار المالي في مذكرته عن ميزانية سنة ١٩١٤ وهو يتكلم عن الإصلاح الجديد: « ولما كانت الاعتمادات المفتوحة على الاحتياطي العمومي للمصروفات غير العادية خلال السنوات الماضية تزيد بكثير عن اللازم فإن عدم درجها في الميزانية العادية كان يحمل على تقدير الإيرادات بكل حذر. فنتج عن ذلك أن المتحصل كان دائما يزيد كثيرا على المقدر في الميزانية. أما شكل الميزانية الجديد فيقضى بأن تقدر الإيرادات كالمصروفات بقدر ما يمكن من الدقة. وعليه فالميزانية في شكلها الحاضر لم تزد فقط أيضا وتوحيداً بل إنها أصبحت أكثر من ذي قبل تمثيلاً لحقيقة الواقع ^(٢) ». ولكننا نلاحظ على ذلك أن الحذر الشديد في تقدير الإيرادات لا يزال باقياً في مصر، إلا أن سببه الوحيد الآن جمود الإيرادات الناتج من قيود الامتيازات كما سبق أن بينا ^(٣).

وقبل أن نختم كلامنا عن الميزانيات غير العادية ينبغي أن نشير هنا إلى أنه كانت في الماضي ميزانيات أخرى من هذا النوع ظهرت قليلاً ثم اختفت. فهناك الاعتمادات التي كانت تفتح على المليون جنيه

(١) أنظر مذكرة المستشار المالي عن ميزانية سنة ١٩١٤ — ١٩١٥ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩١٤، ص ٧٦).

(٢) المجموعة المذكورة، ص ٧٦ — ٧٧. أنظر أيضاً تقديم وزير المالية لميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ أمام مجلس النواب (مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول، ١٩٢٤، ص ٢٦٢).

(٣) أنظر الباب السادس، ص ٧٩ — ٨٠.

المرصد لأعمال الري بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢٥ يوليه سنة ١٨٨٥ الذى رخص بعقد الدين المضمون ^(١) ، وميزانية المصروفات المحسوبة على ما كان يحصل من بدل الاعفاء من السخرة وكان هذا المال مرصداً كذلك لأعمال الري ^(٢) .

الميزانيات الملحقّة

كان يوجد فى مصر ولا يزال عدد معين من الميزانيات الصغيرة الخاصة لا يدخل فى ميزانية الدولة العامة ، وكانت هذه الميزانيات تجمع تحت عنوان « المصالح الخارجة عن ميزانية الدولة » وإن لم يكن بينها وجه شبه .

والحق أن من الصعب الحصول على فكرة واضحة عن كثير من هذه الميزانيات ، فقليل ما يوجد عنها فى المذكرات الرسمية الخاصة بالميزانية ، ويجب على الباحث الاطلاع على الميزانيات جميعاً منذ سنة ١٨٨٠ ليعرف ما هذه الميزانيات ، وفى أية سنة أنشئت ، وفى أية سنة ألغى ما ألغى منها ، وغير ذلك من المعلومات اللازمة الأخرى . ويزيد هذه المهمة صعوبة تعقد الميزانيات وغموضها فى تلك السنين .

١ — الميزانيات الملحقّة فى الماضى

أخذت تظهر هذه الميزانيات الخاصة منذ سنة ١٨٨٣ . وفى سنة ١٨٨٤ تقرر أن تفحص هذه الميزانيات وزارة المالية أولاً ثم تقدم الى مجلس

(١) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٧ بالفرنسية ، ص ٢٥٢ .

(٢) أنظر الميزانية السالفة الذكر ، ص ٢٤٨ — ٢٤٩ .

الوزراء للتصديق عليها^(١). وقد اختفى أغلب هذه الميزانيات وأصبح الآن داخلا في الميزانية العامة. وفيما يلي بعض تلك الميزانيات.

ميزانية مطبعة بولاق الاهلية: ظهرت الميزانية الخاصة بهذه المصلحة سنة ١٨٨٣^(٢). وكانت إيراداتها تتكون من أعمال الطباعة التي تقوم بها لحساب المصالح الاميرية، والافراد، والدوائر الخ. ثم أدخلت في ميزانية الدولة العمومية ابتداء من سنة ١٨٨٤، وأصبح ما تنفقه المطبعة يؤخذ من اعتماداتها في الميزانية^(٣).

ومنذ سنة ١٨٨٩ أخذت تظهر لقسم المطبعة الادبي وحده ميزانية خاصة^(٤) تتكون إيراداتها من بيع الكتب وطبعها للجُمهور الخ.، وبقيت أقسام المطبعة الاخرى مندمجة في ميزانية الدولة حتى سنة ١٩٠٠ فأصبحت هي كذلك لها ميزانية مستقلة باسم ميزانية المطبعة الاهلية^(٥). وكانت إيراداتها تتكون من ثمن ما تطبعه للمصالح الاميرية المختلفة. وفي سنة ١٩٠٣ دخلت ميزانية القسم الادبي في ميزانية المطبعة الاهلية فصارتا ميزانية واحدة كما كانتا في سنة ١٨٨٣^(٦).

(١) أنظر منشور وزارة المالية رقم ٨٦ (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٨٨٤ بالفرنسية، ص ١٠٣٥ — ١٠٣٦).

(٢) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٣ بالفرنسية، ص ١٨٨ — ١٨٩.

(٣) أنظر منشور نظارة المالية في ٢٩ أبريل سنة ١٨٨٤ (المنشورات والقرارات والمعاهدات الصادرة في سنة ١٨٨٤، ص ١٧٧ — ١٧٨).

(٤) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٩ بالفرنسية، ص ٢٧٤ — ٢٧٥.

(٥) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩٠٠ بالفرنسية، ص ٢٥٢ — ٢٥٣.

(٦) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩٠٣ بالفرنسية، ص ٢٦٠ — ٢٦٢.

وأخيرا دخلت هذه الميزانية في ميزانية الدولة العامة منذ سنة ١٩١١ (١) .

ميزانية بيت المال : كانت هذه المصلحة مكلفة بإدارة أموال القصر والغائبين (٢) . وقد أنشئت لها ميزانية خاصة في سنة ١٨٨٥ (٣) . وكانت تتكون إيراداتها من الرسوم، والتركات العائدة الى بيت المال، وبيع وإيجار المباني والاطيان، الخ .

وقد وقفت هذه الميزانية عن الظهور منذ ١٨٩٧ نتيجةً للأمر العالى الصادر فى ١٩ نوفمبر سنة ١٨٩٦ الذى الغى مكاتب بيت المال ونظم المجلس الحسبى من جديد .

ميزانية المدارس الموضوعية تحت وزارة المعارف - المدارس

الأهلية والكتاتيب (٤) : كانت إيرادات هذه الميزانية تتكون من رسوم التلاميذ، وبيع ما حبس عليها من الأملاك، ومن الإعانة التي كان يدفعها ديوان الاوقاف لنفقات المدارس والكتاتيب الموقوفة .

وقد ضمت هذه الميزانية الى ميزانية نظارة المعارف العمومية فى سنة ١٩٠٧، وترتب على هذا الضم إضافة إيرادات المدارس الأهلية

(١) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩١١ بالفرنسية، ص ٨٣ .

(٢) أنظر مذكرة وزير المالية عن ميزانية سنة ١٨٨٥ (ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٥ بالفرنسية، ص X) .

(٣) أنظر الميزانية المذكورة، ص ١٧٢ — ١٧٤ .

(٤) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩٠٠ بالفرنسية، ص ٢٤٠ — ٢٤٥ .

والكتاتيب الى إيرادات الحكومة العمومية^(١) .

ميزانية الأملاك المصرية : في ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٧٨ صدر أمر عال يقضى بتنازل بعض أعضاء الاسرة الخديوية للدولة عن عدة أطيان معينة (مادة ١) استخدمت تأميناً لقرض قيمته ٨٥٠٠٠٠٠٠ جنيه انجليزى باسم قرض الدومين (مادتا ٢ و ٣) . وزيادة في التأمين شكلت لجنة دولية لادارة هذه الاطيان (مادة ٦) .

وقد ظهرت في سنة ١٨٨٦ مع الميزانية ميزانية خاصة لهذه الادارة^(٢) . ونظراً لسداد قرض الدومين كله في أول يونيه سنة ١٩١٣ فان الاطيان التي كانت مخصصة به أصبحت حرة من ذلك التخصيص ودخلت في أملاك الحكومة المخصوصية ، وتبع ذلك ادماج ميزانيتها في ميزانية الدولة العامة منذ أول يناير سنة ١٩١٤^(٣) .

دار الآثار العربية : ظهرت هذه الميزانية سنة ١٩٠١^(٤) . وكانت إيراداتها تتكون من إيجار الاراضى ورسم الدخول .

(١) أنظر مذكرة اللجنة المالية عن ميزانيه سنة ١٩٠٧ (مجموعة قوانين الحكومة المصرية سنة ١٩٠٦ ، ص ٢٣٧ — ٢٣٨) . أنظر أيضاً مذكرة المستشار المالى عن الميزانية نفسها (المجموعة المذكورة ، ص ٢٦٤ و ص ٢٦٥ — ٢٦٦) .

(٢) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٦ بالفرنسية ، ص ٢٦٥ — ٢٨٤ .
(٣) أنظر مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية ١٩١٣ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩١٢ ، ص ٣٣٥) ، ومذكرة المستشار المالى عن الميزانية نفسها (مجموعة الوثائق الرسمية سنة ١٩١٢ بالفرنسية ، ص ٣٠٢) . أنظر أيضاً مذكرة اللجنة المالية عن ميزانية ثلاثة الاشهر الاولى من سنة ١٩١٤ (مجموعة قرارات ومنشورات الحكومة المصرية سنة ١٩١٣ ، ص ٨٧٦) ؛ والميزانية المذكورة نفسها بالفرنسية ، ص ٤٤ — ٤٦ .

(٤) أنظر ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٩٠١ بالفرنسية ، ص ٢٥٠ — ٢٥١ .

وقد دخلت في الميزانية العامة منذ سنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ (١) .

٢ — الميزانيات الملحقة في الحاضر

توجد الآن في مصر خمس ميزانيات ملحقة :

- ١ — ميزانية الجامعة المصرية .
- ٢ — « دار الكتب المصرية .
- ٣ — « مجلس الصحة البحرية والكورتيئات .
- ٤ — « الاملاك المشتركة .
- ٥ — « السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات .

وتوجد الى جانب هذه الميزانيات الخمس ميزانيتان ذواتا صبغة خاصة ، وهما ميزانية وزارة الاوقاف وميزانية الازهر والمعاهد الدينية ، وسنرجىء دراستهما الى الباب التالى .

ميزانية الجامعة المصرية : أنشأ الجامعة المصرية نخبة من رجالات مصر البارزين فى سنة ١٩٠٨ تحت رياسة حضرة صاحب السمو الامير أحمد فؤاد (جلالة الملك فؤاد الاول) . ثم سلمت الى وزارة المعارف العمومية بناء على اتفاق عُقد فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٢٣ بين الوزارة وبين مجلس الجامعة ، وقد نصت المادة الاولى منه على « أن تكون الجامعة المصرية معهداً عاماً محتفظة بشخصيتها المعنوية وتدير شئونها بنفسها بكيفية مستقلة تحت اشراف وزارة المعارف كما هي الحال فى الجامعات الاوربية (٢) » .

(١) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ ، ص ٤٦٣ .

(٢) هذا العقد غير مطبوع ، وقد أطلعت عليه بسكرتيرية الجامعة المصرية .

بعد ذلك أنشئت الجامعة بالمرسوم بقانون الصادر في ١١ مارس سنة ١٩٢٥، ثم نظمت من جديد بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ (في ٢٦ أغسطس) المعدل بالقانون رقم ٢٠ — ١٩٣٣ (في ٢٩ أبريل). وقد منحت الجامعة المصرية الشخصية المعنوية وتركت لها أموالها الخاصة تديرها بنفسها تنفيذا للاتفاق المعقود بين وزارة المعارف وبين مجلس الجامعة القديمة (القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ المعدل، مادتا ٣ و ٤).

وتبع ذلك أن جعلت للجامعة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة العامة تتكون إيراداتها من الاعتمادات المرصدة لها بميزانية الدولة، وغلة أموالها الثابتة والمنقولة، ورسومها الخ. (مادة ٤). وللجامعة مال احتياطي تلجأ إليه لسد ما قد ينتج من عجز في هذه الإيرادات (١). ويعد هذه الميزانية مجلس الجامعة (٢) ثم تقدم إلى وزارة المالية فمجلس الوزراء للموافقة عليها (مادة ١٣).

(١) أنظر مثلاً القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٣ (الصادر في ١٤ يولييه) بربط ميزانية الجامعة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ المالية (مادة ١).

(٢) يؤلف مجلس الجامعة كما يلي:

المدير وله رئاسة المجلس.

وكيل وزارة المعارف العمومية.

وكيل وزارة المالية.

عمداء الكليات ووكلاؤها.

أستاذ ذوكرسى من كل كلية يؤخذ بالتناوب وبحسب ترتيب الأقدمية لمدة سنتين. خمسة أعضاء يعينون بمرسوم بناء على عرض وزير المعارف العمومية لمدة ثلاث سنوات ويجوز تجديد تعيينهم (مادة ١١).

وفي حالة اعداد المجلس لمشروع الميزانية ينعقد من غير وكلاء الكليات ولا أساتنتها (مادة ١١ مكررة).

وكانت الحكومة ترى في بادئ الأمر أن ليس للبرلمان الحق في مناقشة هذه الميزانية واعتمادها استنادا الى أن الدستور لم يوجب إلا تقديم ميزانية الدولة العامة وميزانية الاوقاف ، وكان هذا قبل صدور القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ المعدل للمرسوم بقانون الصادر في ١١ مايو سنة ١٩٢٥ الذي لم يتعرض صراحة لهذه النقطة، ولكن مجلس النواب قرر في ٣ أغسطس سنة ١٩٢٦ أثناء نظره في ميزانية وزارة المعارف العمومية أن تقدم ميزانية الجامعة « إليه كجزء من ميزانية الدولة وأن يوقف كل اعتماد يخص الجامعة الى وقت تقديم الميزانية المذكورة (١) »

وقد أرسل اليه مشروع الميزانية في أغسطس سنة ١٩٢٦ مع خطاب من رئيس مجلس الوزراء يتضمن « ابلاغ هذا المشروع الى مجلس النواب » وعلى الرغم من ذلك الخطاب بحثت اللجنة المالية المشروع باعتبار أنه مما يجب أن يصدق عليه تفصيلا من البرلمان أسوة بباقي المشروعات ، وذلك تطبيق للرغبة التي بدت من المجلس أثناء النظر في ميزانية وزارة المعارف العمومية وبناء على ما ظهر للهيئة من موافقة الحكومة اذ ذاك على أن يكون رأى المجلس في ميزانية الجامعة رأيا تفصيليا قاطعا (٢) .

وعقب ذلك اعتمد البرلمان ميزانية الجامعة لتلك السنة، ثم عدل المرسوم بقانون الصادر في ١١ مارس سنة ١٩٢٥ بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ بعد أن رأى أن الفكرة الظاهرة فيه هي أن واضعه أراد أن يخرج

(١) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الاول العادى ، ١٩٢٦ ؛ ص ٣٣٩ — ٣٤٠ .

(٢) أنظر تقرير اللجنة المالية بمجلس النواب عن مشروع ميزانية الجامعة المصرية لسنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ (المجموعة السالفة الذكر، ص ٩٣٧) .

الجامعة المصرية وبالتالي التعليم العالى من مراقبة البرلمان (١) .
وقد نص القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٧ فى المادة ١٣ على أن تقدم
ميزانية الجامعة المصرية بالطريقة العادية أى الى البرلمان بعد أن يصادق
عليها مجلس الوزراء (٢) .

ميزانية دار الكتب المصرية : أسست دار الكتب المصرية
سنة ١٢٨٦ هجرية (١٨٧٠ ميلادية) ، وكانت إدارة الاوقاف وحدها
هى التى تقوم باعداد الاموال اللازمة لبقائها وانماؤها حتى سنة ١٨٨٩
حين قررت الحكومة ، علاجا لهذه الحالة المعتلة ونظرا لانها لا تستطيع
أن تهيم الاعتمادات اللازمة لها فى ميزانيتها العادية ، أن تقف على الدار
بعض أطياف حرة من أطياف الدولة قدر ايرادها اذ ذاك بمبلغ ٢٠٠٠ جنيه
سنويا ، وأن تجعل لها ميزانية ملحقة (٣) (الأمر العالى الصادر فى ٣٠ ابريل
سنة ١٨٨٩ ، مادتا ٦ و ٢) وقد وضع هذا الوقف تحت ادارة وزارتي
المالية والمعارف العمومية (مادة ٣) . وكانت وزارة الاوقاف (ادارة
عموم الاوقاف اذ ذاك) تشترك فى مصروفات الدار بمبلغ سنوى قدره
٥٠٠ جنيه يؤخذ من ايرادات الاوقاف الجائز انفاقها شرعا فى أمور
خيرية كدار الكتب (مادة ٤) . ولكن مجلس الوزراء قرر فى ٢٦ ابريل
سنة ١٩٣١ اعفاء وزارة الاوقاف من دفع هذه الاعانة ابتداء من

(١) أنظر تقرير لجنة المعارف بمجلس النواب (مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة
النائية الثالثة ، دور الانعقاد الثانى العادى ، ١٩٢٦-١٩٢٧ ، ص ١٧٠٤) .

(٢) أنظر المجموعة السالفة الذكر ، ص ١٧١٢ .

(٣) أنظر بيان عن أعمال صندوق الدين خلال سنة ١٨٨٩ بالفرنسية ، المجلد ١٤ ،

سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ نظرا لحالة ميزانيتها (١) .

وللدار احتياطي خاص تكوّن من زيادة الإيرادات على المصروفات طبقا لنص المادة الخامسة من الامر العالى الصادر فى ٣٠ ابريل ١٨٨٩ . وهذا الاحتياطي لا يجوز الانفاق منه الا بمقتضى قرار من مجلس الدار الأعلى وموافقة وزارتي المالية والمعارف العمومية (المادة ١٦ من القانون رقم ٨ الصادر فى ١٩ ابريل سنة ١٩١١) .

وقد كان عجز ميزانية الدار يُسد من هذا الاحتياطي حتى نهاية سنة ١٩٢٨ — ١٩٢٩ المالية بمقتضى القوانين الخاصة بربط ميزانيات الدار وحساباتها الختامية (٢) . ولكن منذ سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ أخذت الميزانية توضع على أساس آخر ، وأصبح العجز يُسد من احتياطي الدولة العام حتى يظل انتفاع الدار بالسندات التي يتكون منها احتياطياتها (٣) ، ولكي تتمكن بواسطة هذا الاحتياطي من شراء المقتنيات القيمة التي قد يتفق عرضها للبيع .

ويعد ميزانية الدار مجلسها الأعلى القائم بإدارتها (٤) ثم تقدم الى

(١) أنظر الحساب الختامي لسنة ١٩٣٠ — ١٩٣١ المالية ، ص ٣٤٨ — ٣٤٩ .

(٢) أنظر مثلا المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٩ بالمصادقة على الحساب الختامي للسنة المالية ١٩٢٧ — ١٩٢٨ ، والرسوم بقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٨ بربط ميزانية سنة ١٩٢٨ — ١٩٢٩ .

(٣) أنظر مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٢٩ — ١٩٣٠ المالية ، ص ٣٧ .

(٤) يرأس هذا المجلس وزير المعارف العمومية ؛ ويتألف من سبعة أعضاء خمسة منهم يعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير المعارف العمومية ، أما العضوان الآخران فهما مدير دار الكتب ومندوب عن وزارة المالية (القانون رقم ٨ الصادر فى ١٩ ابريل سنة ١٩١١ ، مادة ٤) .

وزارة المالية فمجلس الوزراء للموافقة عليها^(١) وأخيرا تعرض على البرلمان لاعتمادها أسوة بميزانية الجامعة المصرية . وكانت الحكومة ترى كذلك عدم عرضها عليه وقد أرسلت اليه مشروع ميزانية الدار لسنة ١٩٢٦-١٩٢٧ مع خطاب من رئيس مجلس الوزراء في ٢٤ يولييه ١٩٢٦ يبدى فيه « ألا مانع لدى الحكومة لافادة لجنة الميزانية وتمكينها من الحكم على مبلغ الاعانة المخصصة في ميزانية وزارتي المالية والاوقاف لهذه الدار من ارسال البيانات الخاصة بتلك الميزانية » . ولكن اللجنة نظرت على الرغم من ذلك في ميزانية دار الكتب ، ودخلت في تفاصيلها ، ثم وضعت تقريرها عنها وقدمته الى المجلس في ١٢ سبتمبر ١٩٢٦^(٢) ، وكان المجلس قد قرر أثناء نظره في ميزانية وزارة المعارف عدم اعتماد الاعانة المخصصة للدار في تلك الميزانية حتى تقدم اليه ميزانيتها^(٣) . وقد أخذت ميزانية دار الكتب منذ ذلك الحين تعرض أيضا على البرلمان .

ونحن لا نرى هنا ما يحول دون إدخال هذه الميزانية في الميزانية العامة . صحيح ان معظم إيرادات دار الكتب ناتج من أطيان موقوفة عليها فلا يصح إدماج ريع هذه الأطيان في إيرادات الدولة إذ لو زادت إيرادات الدار على مصروفاتها لاتفقت الزيادة في وجوه أخرى . ولكن ميزانية دار الكتب في عجز مستمر منذ سنة ١٩٢٦ ، وهذا العجز يسد من احتياطي الدولة العام منذ السنة المالية ١٩٢٩ — ١٩٣٠ كما سبق القول ، فلا خوف هنا من أن يُنفق ريع الأطيان الموقوفة في غير

(١) القانون رقم ٨ بتاريخ ١٩ ابريل ١٩١١ (مادة ٥ ، فقرة ٧) .

(٢) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد العادى الاول ، ١٩٢٦ ، ص ٩٣١ .

(٣) المجموعة المذكورة ، ص ٣٤٠ .

ما خصصت به ، وأمامنا أمثلة لذلك مستشفى كمستشفى الدمرداش باشا أو مستشفى سمهود تدخل إيراداته ومصروفاته في الميزانية العامة : الإيرادات ضمن التبرعات للمستشفيات تحت باب الإيرادات والرسوم المتنوعة ، والمصروفات ضمن مصروفات مصلحة الصحة العمومية . وهذه المستشفيات لها ريع من أوقاف محبوسة عليها ^(١) ولم يمنع هذا من أن تدخل في الميزانية العامة .

ميزانية مجلس الصحة البحرية والكورتيينات : أعيد تنظيم
« مجلس عموم الصحة المصري » باسم « مجلس الصحة البحرية والكورتيينات » بموجب الأمر العالي الصادر في ٣ يناير سنة ١٨٨١ ، والمعدل بالأمر العالي الصادر في ١٩ يونيو سنة ١٨٩٣ ^(٢) الذي طبق أحكام معاهدة البندقية المعقودة سنة ١٨٩٢ ^(٣) وهي التي وافقت عليها الحكومة المصرية فأصبحت ملزمة لها .

وهذا المجلس مكلف باتخاذ ما يلزم من الاحتياطات لمنع الأمراض الوبائية ووباء الحيوانات من القطر المصري أو نقلها منه الى الخارج (مادة ١ من الأمر العالي) . وهو هيئة دولية ^(٤) اعترف باستقلال ميزانيته ^(٥) .

(١) أنظر الحساب الختامي لسنة ١٩٣٠ - ١٩٣١ المالية ، ص ٤٠ - ٤١ (فرع ٧) .

(٢) يرجع تنظيم هذا المجلس الى اتفاق بين محمد علي وبين قناصل الدول في سنة ١٨٣١ .

(٣) كان الغرض من هذه المعاهدة اصلاح نظام الصحة البحرية والمحاجر في مصر ، وعلى الاخص وضع السفن المارة بقتال السويس تحت الحجر الصحي .

(٤) يتكون هذا المجلس من أربعة أعضاء بصفة مندوبين مصريين يكون أحدهم رئيسا للمجلس ، ومن مندوبى الدول المرخص بتمثيلها في المجلس (مادة ٢) .

(٥) ظهرت هذه الميزانية لأول مرة مع ميزانية الدولة العامة في سنة ١٨٨٣ (أنظر

وطبقا لنص المادة ٢٤ يعد المجلس ميزانية إيراداته ومصروفاته ، ويتصرف في أمواله . ويقر مجلس الوزراء هذه الميزانية في نفس الوقت الذي يقر فيه ميزانية الحكومة باعتبارها ميزانية ملحقة بها .

وتزيد المادة ٢٤ أنه اذا زادت المصروفات على الإيرادات يُسد العجز من إيرادات الحكومة العمومية . وتمنح الحكومة الآن هذه الميزانية إعانة سنوية قدرها ٧٠٠٠ ج . م . بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٨٩٦ (مادة ٢) . وللمجلس مال احتياطى خاص تكون من زيادة الإيرادات ويُرصد لمقابلة الحاجات الطارئة (مادة ٢٤ من الأمر العالى الصادر فى ١٩ يونيه سنة ١٨٩٣ ، الفقرة الاخيرة) . وهذه الميزانية لا تُعرض على البرلمان بل يُكتفى باقرار مجلس الوزراء لها . ونحن لانرى ما يحول دون عرضها على البرلمان فان الأمر العالى الصادر فى ١٩ يونيه سنة ١٨٩٣ وإن كان ينص على إقرارها بواسطة مجلس الوزراء إلا أن ذلك كان سابقا لصدور الدستور ، فلما صدر أصبح من نتائجها ولا ريب نقل هذا الحق الى البرلمان .

ميزانية الاملاك المشتركة : قضى امتياز القنال أن تقطع الحكومة الشركة التى أعطيته أراضى على ضفتى القنال تقيم عليها المنشآت اللازمة لادارتها واستغلالها وصيانتها مدة الامتياز حسب الرسوم الملحقة بالاتفاق المعقود بين الحكومة والشركة فى ٢٢ فبراير سنة ١٨٦٦ (١) .

ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٣ بالفرنسية ، ص ١٨٤ — ١٨٦) .

(١) أنظر Recueil Chronologique et Annoté des Actes Constitutifs de la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez et des Conventions Conclues avec le Gouvernement Egyptien, 2me Edition, 30 novembre 1854 - 30 avril 1928. (القاهرة، ١٩٣٠)، ص ٤٠ ، رقى ١٣٥ .

وقد حددت هذه الاراضى أول الامر ثم عدلّ تحديدها باتفاقات تالية (١) .

وقد أجاز اتفاق ٢٣ أبريل سنة ١٨٦٩ الأول للشركة أن تبيع ما ترى الاستغناء عنه من هذه الاراضى لصالح الطرفين المتعاقدين (مادة ٤) (٢) ، فتكوّن من هذه الاراضى أملاك مشتركة تُعرض للبيع تدريجيا على حسب طلبات السكان واحتياجاتهم (٣) .

وقد أنشئت في أول يناير سنة ١٨٨٥ مصلحة خاصة لإدارة هذه الأملاك مستقلة عن مصالح شركة قنال السويس (٤) ، وجُعِلت لها ميزانية مستقلة .

١٣٦ . أنظر أيضا الملحق رقم ٣ ، ص ١٧٩ وما بعدها .

(١) أنظر على الاخص اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الاول والثاني (المجموعة المذكورة ، ص ٤٧ رقم ١٦٣ ، وص ٤٩ رقم ١٧١) ، واتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (ص ٦١ أرقام ٢٠١ — ٢٠٥) ، واتفاق ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٦ (ص ٦٤ رقم ٢١٦) ، واتفاق ٣ ابريل سنة ١٩٠٧ (ص ١٠٢ رقم ٣٢٧) .
(٢) أنظر المجموعة المذكورة ، ص ٤٧ رقم ١٦٣ و ١٦٤ . أنظر أيضا اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثاني (ص ٤٩ أرقام ١٧١ — ١٧٣) ، واتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (ص ٦١ رقم ٢٠٢) ، واتفاق ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٦ (ص ٦٤ رقم ٢١٦ و ٢١٩) ، واتفاق ٣ ابريل سنة ١٩٠٧ (ص ١٠٢ رقم ٣٢٧) .
أنظر أيضا اتفاق ١١ أكتوبر سنة ١٩٢٥ بإنشاء مدينة بورفواد (ص ١٣٩ وما بعدها ، رقم ٥١٣ وما بعده) .

(٣) أنظر اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثاني (مادة ٢) (المجموعة المذكورة ، ص ٤٩ رقم ١٧٣) .

(٤) أنظر اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (مادة ١ ، فقرة ١) (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٦) .

وقد وُضعت ميزانيتها الاولى سنة ١٨٨٥ طبقا للجدول « A » الملحق باتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (١) .

وتُعد هذه الميزانية اللجنة المكلفة بإدارة هذه الأُملاك (٢) وهي تتكون من عضوين تختارهما الحكومة المصرية وعضوين آخرين تختارهما شركة قناة السويس (٣) .

وتعرض هذه الميزانية على كل من الحكومة والشركة بواسطة مندوبيهما في ١٥ أكتوبر على الاكثر قبل ابتداء السنة حتى تستطيع اللجنة ، بعد أن يفحص الطرفان الميزانية ، أن تقرها قبل أول يناير التاريخ المحدد لابتداء السنة المالية لمصلحة الاملاك المشتركة (٤) .

وتضع اللجنة كذلك حسابات الاملاك المشتركة كل سنة (٥) وتعرضها على الحكومة والشركة (٦) ، وبعد أن يوافق الطرفان عليها

(١) أنظر المادة الاولى (فقرة ٢) من هذا الاتفاق (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٦) . أنظر أيضا ميزانية الحكومة المصرية لسنة ١٨٨٥ بالفرنسية ، ص ١٧٦ .

(٢) المادة ٤ من الاتفاق نفسه (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٩) .

(٣) أشير الى هذه اللجنة في اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثاني (المادتان ٦٥ و٦٦) (المجموعة المذكورة ، ص ٤٩ رقما ١٧٦ و١٧٧) ، ولكنها لم تنشأ بالاتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (مادة ٢) (المجموعة المذكورة ، ص ٦٠ رقم ١٩٧) .

(٤) اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (مادة ٤ ، فقرة ٢) (المجموعة المذكورة ص ٦٠ رقم ١٩٩) .

(٥) اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (مادة ٩) (المجموعة المذكورة ، ص ٦٢ رقم ٢٠٨) .

(٦) اتفاق ٢٣ ابريل سنة ١٨٦٩ الثاني (مادة ١٠) (المجموعة المذكورة ، ص ٥٠ رقم ١٨١) .

تقسّم المبالغ الزائدة بينهما مناصفة (١) . ويدخل نصيب الحكومة المصرية - وهو مبلغ ضئيل - في الميزانية في بند « إيرادات أخرى » تحت باب « إيرادات غير اعتيادية » .

وإذا اتفق أن عجزت الإيرادات عن سداد المصروفات تدفع الحكومة نصف هذا العجز الى الشركة (٢) ، ولكن الشركة تعهدت في سنة ١٩٠٢ أن تسد ، اذا احتاج الامر ، هذا العجز بصفة سلف تستردها من فيوض السنين التالية قبل توزيع الارباح (٣) .

قلنا إن لجنة هذه الاملاك تعرض ميزانيتها على الحكومة ، والجهة المختصة بذلك العرض هي اللجنة المالية بوزارة المالية (٤) . ولا تعرض هذه الميزانية على البرلمان نظرا لان لجنة الاملاك المشتركة هي المختصة باقرار هذه الميزانية ، وهذا النوع من الاقرار لا يلتزم مع سلطة البرلمان لانه لا يهيمن إلا على الحكومة والحكومة المصرية أحد طرفيه .

السلط الحربية والتلفرافات والتليفونات : مما يجدر ذكره

(١) الاتفاق نفسه (مادة ١١) (المجموعة المذكورة ، ص ٥٠ رقم ١٨٢) . وقد استثنيت بعض أراض معينة من هذه القاعدة فحددت لها نسب أخرى في اتفاقات تالية (أنظر اتفاق ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٨٦ ص ٦٥ رقم ٢٢٠ ، واتفاق ٣ ابريل سنة ١٩٠٧ ص ١٠٢ رقم ٣٣٣) .

(٢) اتفاق ١٨ ديسمبر سنة ١٨٨٤ الثاني (مادة ٩) (المجموعة المذكورة ، ص ٦٢ رقم ٢٠٨) .

(٣) اتفاقا ٢٦ مارس و ٨ ابريل سنة ١٩٠٢ (المجموعة المذكورة ، ص ٨٤ رقم ٢٨٦) .

(٤) أنظر الباب الثالث ، ص ٤٨ - ٥٠ .

هنا أن ميزانيات المشروعات الصناعية التي تتولاها الحكومة كالسكك الحديدية ، والتلغرافات ، والتليفونات ، والبريد داخلية في ميزانية الدولة العمومية . غير أنه تقرر أخيراً ، بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٥٢ — ١٩٣٣ (الصادر في ٢٢ يونيه) ، أن يكون للسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات ميزانية خاصة بقصد إدارتها على أساس تجارى . وقد وضعت ميزانية سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ على أساس فصل هاتين المصلحتين عن الميزانية العادية ، وجعل ميزانيتها ملحقة بها .

وتوضح مذكرة اللجنة المالية ، عن مشروع الميزانية المذكورة ، هذا النظام الجديد بقولها إنه « لا يترتب على هذا الفصل أى تغيير في النظام الحالى من الوجهة الدستورية ، فان ميزانية المصلحتين ستظل خاضعة لأحكام الباب الرابع من الدستور ولأحكام المرسوم رقم ٣٥ الصادر بتاريخ ٢٦ فبراير سنة ١٩٣١ .

« أما من الوجهة المالية ، فان إيرادات ومصروفات المصلحتين ستكون قائمة بنفسها ، بحيث ان الإيرادات تشمل الدخل الناتج من استغلال الخطوط ، ومن استقطاعات الدمغة ، والمستقطع من الماهيات للمعاشات ، كما أن المصروفات تشمل مصاريف استغلال الخطوط وما يخص كل مصلحة من المعاشات ومن تكاليف الخدمات التي تؤديها لها سائر المصالح ، ويضاف الى ذلك فائدة رأس المال لتسديدها الى الميزانية العامة من الأرباح . أما الفائض من هذه الأرباح فتحفظ به المصلحة بصفة احتياطى ، على أن يخصص نصفه لأعمال التحسين وتخفيض الأجور عند اللزوم ، والنصف الآخر لسد عجز الإيرادات في أيام الضيق والانفاق منه على المنشآت الجديدة كلما دعت الحاجة » .

وتزيد مذكرة اللجنة المالية قولها : « واذا اتفق أن حل نقص في

الايادات ، أو قضت الضرورة بمنشآت جديدة ، وكان احتياطي المصلحة عاجزا عن الوفاء بالمطلوب ، تقدمت خزانة الدولة بالاسعاف ، لا على سبيل المنحة بل على سبيل القرض ذى الفائدة ^(١) . »

وليس هذا الفصل من رأينا ، ذلك أن نظرية الميزانيات الصناعية تستند الى اعتبارين رئيسيين كما سبق القول :

أولا — إدارة مشروعات الدولة الصناعية على أساس تجارى .

ثانيا — إسناد هذه المشروعات إلى مجالس إدارة أكثر حرية فى العمل وأقل اعتمادا على البرلمان .

فبالنسبة الى هذا الاعتبار الأخير تقول مذكرة اللجنة المالية إنه لا يترتب على فصل مصلحة السكك الحديدية ومصلحة التلغرافات والتليفونات أى تغيير فى النظام الحالى من الوجهة الدستورية ، وهذا معناه أن رقابة البرلمان ستظل كما هى ، وإذن فليس هناك من هذه الناحية ما يستلزم وجود ميزانية منفصلة، وهكذا يسقط أحد الاعتبارين اللذين بُنيت عليهما نظرية الميزانيات الصناعية .

بقى الاعتبار الآخر وهو إدارة هذه المشروعات الصناعية على أساس تجارى . وفى هذا الصدد يقدم صاحب السعادة أحمد عبدالوهاب باشا وكيل وزارة المالية ، فى بحثه الجليل القيم عن أزمة السكك الحديدية والمنافسة بينها وبين السيارات ^(٢) ، أسبابا قوية متينة . ولكننا نرى ، مع ذلك ، أن الحل

(١) مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عن مشروع ميزانية سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٣١ .

(٢) أنظر مجلة L'Egypte Contemporaine ، ١٩٣٣ ، المجلد ٢٤ ، ص ٢٠٧ .

الذى لجأت اليه الحكومة حل لا يخلو من المخاطر . ولسنا في حاجة الى أن نعيد هنا ما قلناه في أهمية اتباع مبدأ الوحدة ، كما لا نريد أن نعيد ذكر النتائج الخطرة التى تؤدى اليها طريقة التخصيص ، ونكتفى بأن نقول إن تعدد هذه الميزانيات الخاصة يعقّد حالة الميزانية الحقيقية ويعمّسها ، ويهدد المالية العامة بالفوضى وسوء الحال .

ومن الممكن أن نتحقق من قيام إدارة هاتين المصلحتين على الأساس التجارى مع دخول ميزانيتها في الميزانية العامة ببيان تفصيلي شامل ملحق بالميزانية يقارن فيه بين إيراداتهما ومصروفاتهما المقارنة الوافية المطلوبة ، أما الميزانية نفسها فليست هذه المقارنة وظيفتها الحقيقية .

حسابات خاصة على الخزنة

ومن المفيد ، قبل أن نختم هذا الباب ، أن نشير هنا الى السلف التى اضطرت الحكومة فى السنوات الأخيرة أن تقدمها الى الملاك والزراع والصناع لتُعينهم على اجتياز الصعوبات الاقتصادية الحاضرة . ولما كان لدى الحكومة مال احتياطي فهى تأخذ منه هذه السلف وتردها اليه حين استردادها ، وهذا عمل لا يدخل فى الميزانية .

ومن جهة أخرى كانت السلف التى تقدمها الحكومة حتى عهد قريب الى المجالس البلدية والمحلية لانفاقها فيما يتصل بالماء ، والنور ، والتنظيم ، والنظافة ، الخ . وتدخل فى الميزانية وتقيّد باعتبارها مصروفاً فى ميزانية وزارة الداخلية تحت باب الأعمال الجديدة (١) ، وكان ولا يزال ما يحصل منها يضاف الى الإيرادات فى باب الإيرادات

(١) أنظر مثلاً ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٢٨ — ١٩٢٩ ، ص ٢٠٧ .

غير العادية (إيرادات أخرى) . ويُرفق بالميزانية كل عام جدول ببيان قيمة كل سلفة ، والغرض منها ، والسنة التي أعطيت فيها ، والقيمة الباقية تحت التحصيل (١) .

غير أن الحكومة لا تقوم الآن بتسليف هذه الهيئات بعد أن اتفقت مع بنك مصر على أن يقوم هو بذلك على ضمان الحكومة .

(١) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٥٢٠ — ٥٢٢ . أنظر أيضا ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٥٩٨ — ٦٠٠ .

الباب الحادى عشر

ميزانيتا وزارة الأوقاف والأزهر

توجد الى جانب الميزانيات الملحقة الخارجة عن ميزانية الدولة العامة ميزانيتان أخريان ذواتا صبغة خاصة هما ميزانية وزارة الأوقاف وميزانية الأزهر والمعاهد الدينية التى نعتها ميزانية ملحقة بالاولى .

ميزانية وزارة الأوقاف

تقوم وزارة الأوقاف بأمور تختلف فى طبيعتها عما تقوم به الوزارات الأخرى وتطبق عليها قواعد خاصة ، تلك هى أمور الأوقاف التى تنظمها أحكام الشريعة الإسلامية ، وهذه مسألة خاصة بمصر والعالم الإسلامى . وتتضمن وظيفة وزارة الأوقاف الرئيسية إدارة نوعين من الأوقاف : الأوقاف الخيرية وتديرها بالوكالة عن الملك ، والأوقاف الأهلية وتديرها مؤقتا .

فريع الأُملاك التى فى عهدة الوزارة ليس أموالا عامة ، بل هو ملك للجهات والأفراد المحبوس عليهم حسب شروط الواقفين ، وأهميته بالنسبة للدولة ترجع الى أن ريع الأوقاف الخيرية وقف على منافع عامة ، ويعود جزء من ريع الأوقاف الأهلية على هذه المنافع . فوزارة الأوقاف فى الواقع وزارة خير وبر ، تشترك وتعين عددا كبيرا من مؤسسات الاحسان .

أصل وزارة الأوقاف وتاريخها : أنشئت إدارة الأوقاف (كما كانت تسمى إذ ذاك) سنة ١٨٣٥ ، أنشأها محمد على باشا ثم ألغها بعد ثلاث سنين الى أن أعادها عباس باشا الاول سنة ١٨٥١ .

وقد كان الباعث على انشائها ما لوحظ من تكرار الأوقاف الخيرية ، وسوء إدارتها ، وعدم اتفاق إراداتها في الأغراض التي وقفت عليها . فكانت مهمتها رقابة النظار حتى سنة ١٨٦٤ حين عهد اليها بإدارة الأوقاف الخيرية التي يموت ناظرها أو يعزل . وقد حوّلت إدارة الأوقاف الى نظارة ، وظلت كذلك حتى ٢٣ يناير سنة ١٨٨٤ حين صدرت إرادة سنية بجعلها ديوانا منفصلا عن مصالح الحكومة ، له إدارة مستقلة يرأسها مدير عام مسئول مباشرة أمام الخديو . وفي ١٣ يولييه سنة ١٨٩٥ صدر أمر عال بالتصديق على لائحة الاجراءات التي تسير عليها هذه الإدارة . وهذه اللائحة هي التي وسعت اختصاصاتها فأصبحت تشمل الأوقاف الأهلية التي يرى القضاة الشرعيون إحالتها عليها مؤقتاً لسبب من الأسباب ، أو التي تتولى الحراسة القضائية عليها ، أو يرغب جميع مستحقيها وفيهم الناظر إحالتها عليها (مادة ١) .

تنظيم الحسابات وأنشاء ميزانية : ومن جهة أخرى عهدت هذه اللائحة الى وزارة المالية أن تراجع حسابات ديوان الأوقاف ابتداء من سنة ١٨٩٦ ، وترفع الى الخديو في ختام كل سنة تقريراً تفصيلياً عن سير هذه المصلحة المالي في السنة الحسابية المنتهية . على أن ينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية (مادة ٥٧) .

وفي السنة التي تلتها صدرت إرادة سنية رقم ١٢ بتاريخ ٩ نوفمبر سنة ١٨٩٦ لتسهيل حسابات ديوان الاوقاف وتنظيم سيرها . وقد قضت المادة الأولى منها بأن تكون هذه الحسابات ، ابتداء من أول يناير سنة ١٨٩٧ ، مرتبة وجارية بحسب ميزانية شاملة لجميع الإيرادات والمصروفات حتى يتسنى رقابتها رقابة مالية . ولم يكن لديوان الأوقاف قبل هذا التاريخ ميزانية عامة ، بل كان يجعل حسابا خاصا لكل وقف .

وقضت المادة الثانية من هذه الارادة بتقسيم الاوقاف الخيرية الى عدة أقسام بحسب وجوه اتفاقها ، فاذا تعددت وجوه اتفاق وقف من هذه الاوقاف فالوجه الاكبر مقدارا هو الذي يُعتبر في تعيين القسم الذي يكون ذلك الوقف تابعا له ، واذا تساوت وجوه الاتفاق فلا همها . كذلك قضت هذه الارادة أن يكون للديوان مال احتياطي يكون من زيادة إيرادات هذه الاوقاف على مصروفاتها (مادة ٤) ، ولم يكن هذا الاحتياطي قد تكون بعد حتي سنة ١٩٢٢ المالية لأن ما كان يزيد من الايرادات على المصروفات في بعض السنين كان يوضع ايراداً في ميزانية السنين التالية ويُنفق في أعمال واردة بها (١) .

وأخيراً صدر أمر عال في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣ بجعل ديوان عموم الاوقاف نظارة يتولى شئونها ناظر يُلقَّب بناظر الاوقاف ويدخل في هيئة مجلس النظار (المقدمة والمادة الاولى) على أن يبقى لها استقلالها الذاتي وميزانيتها الخاصة (المقدمة والمادة الثالثة) .

تخصير ميزانية وزارة الاوقاف : وتقوم وزارة الاوقاف باعداد هذه الميزانية ، ثم تقدمها الى مجلس الاوقاف الاعلى لفحصها والتصديق عليها (٢) . وترفق الوزارة بمشروع الميزانية مذكرة تبين

(١) أنظر تقرير لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية بمجلس النواب عن مشروع ميزانية وزارة الاوقاف لسنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ (مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس النواب ، ١٩٢٤ ، ص ٧٢٩) .

(٢) المادة ٣ (فقرة ١) من لائحة الاجراءات المصدق عليها بالأمر العالي الصادر في ١٣ يولييه سنة ١٨٩٥ ، والمادة الثالثة من الأمر العالي الصادر في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣ . ويتألف هذا المجلس من وزير الاوقاف رئيسا ، ومن شيخ الجامع الازهر ، ومفتي الديار المصرية ، وثلاثة أعضاء آخرين يعينهم الملك بناء على طلب مجلس الوزراء (المادة ٢ من الامر العالي الصادر في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣) .

فيها حالة الوزارة المالية ، والتعديلات التي أدخلت على الميزانية لتسهيل مهمة المجلس في فحصها .

بعد ذلك تُرسَل الميزانية الى مجلس الوزراء دون أن تمر بوزارة المالية بعكس ميزانيات الوزارات الاخرى والميزانيات الملحقه .
وتنقسم ميزانية وزارة الاوقاف في الواقع الى ثلاث ميزانيات منفصلة :

١ — ميزانية الاوقاف الخيرية .

٢ — ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين .

٣ — ميزانية الأوقاف الاهلية .

وكل ميزانية من هذه الميزانيات الثلاث مستقلة عن الأخرى ، وبينما نجد في ميزانية الدولة العامة جدولا واحدا تظهر في أحد جانبيه جميع الإيرادات وفي الجانب الآخر جميع المصروفات ، نجد هنا ثلاثة جداول لكل منها إيراداته ومصروفاته الخاصة . والقانون الذي يصدر بربط ميزانية الأوقاف يقرر كل ميزانية على حدة في مادة وحدها (١) . ولكن هذه الميزانيات مع ذلك تتداخل ويتصل بعضها ببعض كما سنرى الآن .

١ — ميزانية الأوقاف الخيرية : تشمل إيرادات هذه الميزانية على الأخص :

(أ) إيرادات الأوقاف الخيرية .

(ب) الجزء المخصص من إيرادات الأوقاف الاهلية بالأعمال الخيرية ، ويظهر هذا الجزء باعتباره مصروفا في ميزانية الأوقاف الاهلية .

(١) أنظر الباب الثاني عشر ، ص ١٧٢ .

(ج) رسوم الادارة التي تحصلها الوزارة على الاوقاف الاهلية وأوقاف الحرمين الشريفين بنسبة ١٠٪ من ايراداتهما في مقابل الادارة والملاحظة والتحصيل وأتعاب المحاماة عما يقام من القضايا التي تنتج بسبب إدارتها^(١)، وتظهر هذه الايرادات أيضا بين مصروفات ميزانتي الاوقاف الاهلية والحرمين الشريفين .

هذه الايرادات — ايرادات الاوقاف الخيرية — تنفق في المصالح العامة الاسلامية كتأدية الشعائر الدينية ، وإنشاء المساجد والمستشفيات وصيانتها ، ونشر التعليم ، ومكافحة الفاقة ، الخ .

ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين : تشمل هذه الميزانية الاوقاف الخاصة بالحرمين الشريفين ، فقد جمعت هذه الاوقاف في ميزانية خاصة نظراً لأهميتها ولأن ريعها مخصص بنفقات خارج البلاد ، وهي ليست في الواقع سوى أوقاف خيرية أرصد لإيرادها لفائدة الحرمين الشريفين . وتشتمل إيراداتها على جزء من إيرادات الاوقاف الاهلية المخصصة بالحرمين الشريفين كما هو الحال في ايرادات ميزانية الاوقاف الخيرية ، وهذا الايراد يظهر باعتباره مصروفا في ميزانية الاوقاف الاهلية .

٣ — **ميزانية الاوقاف الاهلية :** هذه الميزانية خاصة بالاوقاف الاهلية التي تديرها الوزارة في مقابل ١٠٪ من ايراداتها .
ويُدفع الجزء الاكبر من ريع هذه الاوقاف الى المستحقين ، ويخصص جزء منها بالاعمال الخيرية كما سبق أن بينا .

(١) المادة ٥٠ من لائحة الاجراءات الصادرة في ١٣ يولية سنة ١٨٩٥ . أنظر أيضا المادة ٥٣ .

سلطة البرلمان على ميزانية وزارة الاوقاف : وتقدم ميزانية وزارة الاوقاف الى البرلمان بعد أن يصادق عليها مجلس الوزراء في الميعاد المحدد بالدستور لميزانية الدولة ، وتجري عليها هي والحساب الختامى الأحكام الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى (١) . وقد كانت تُقدم الى الجمعية التشريعية لتبدي رأيها فيها (٢) .

وقد حدث عند ما انتهى مجلس النواب (سنة ١٩٢٤) من فحص ميزانية الأوقاف الخيرية ، وشرع فى فحص ميزانيتها أوقاف الحرمين الشريفين والأوقاف الأهلية ، أن عارض وزير الأوقاف فى نظر البرلمان لهاتين الميزانيتين ، وقال إنهما إنما « ألحقنا بميزانية الأوقاف الخيرية لا للتصديق عليهما من المجلس ولكن لتسهيل مراجعة المجلس لها ولبيان الأصل الذى أخذت منه الأوقاف الخيرية مقدار الـ ١٠ فى المائة من إيرادات الأوقاف الأهلية وإيرادات أوقاف الحرمين (٣) » . وقد جعل الوزير جل اعتماده على المادة ١٥٣ من الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) (٤) التى تنص على أن « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن » .

(١) المادة ١٣٤ من دستور سنة ١٩٣٠ المقابلة للمادة ١٤٥ من دستور سنة ١٩٢٣ .

(٢) أنظر الأمر العالى الصادر فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٣ (مادة ٣) .

(٣) مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس النواب ، ١٩٢٤ ، ص ٧٥١ .

(٤) المقابلة للمادة ١٤٢ من دستور سنة ١٩٣٠ .

فهذه المادة تقضى بالاستمرار في تطبيق القواعد القائمة على الاوقاف الى أن يوضع تشريع جديد ، وهذه القواعد هي التي نصت عليها الارادة السنية الصادرة في ٩ نوفمبر سنة ١٨٩٦ التي تقضى في مادتها الاولى بوضع ميزانية لوزارة الاوقاف ، وتبين في مادتها الثانية كيفية تنظيم هذه الميزانية قاصرة حكمها على الاوقاف الخيرية .

وقد عارض مقرر لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية نظرية الوزير، فأرجع سبب إشارة هذه الارادة الى الاوقاف الخيرية الى أنه كان من العسير وضع ميزانية لها ، لأن إيراد كثير من هذه الاوقاف إنما ينفق في وجوه من البر متعددة ، فلم يكن في الاستطاعة جمعها وتبويبها تبويبا منتظما ، فصدرت الارادة المذكورة قاضية بتقسيم هذه الاوقاف بحسب الجهة الخيرية الغالبة عليها ^(١) ، وبهذا أزيلت الصعوبة القائمة . كذلك أشار المقرر الى أن جميع الميزانيات منذ سنة ١٨٩٨ كانت تشمل على تقديرات الميزانية الخاصة بالاوقاف الخيرية ، والاهلية ، وأوقاف الحرمين الشريفين ، وأن الجمعية التشريعية - ورأيها استشاري - كانت تنظر في الميزانيات الثلاث . كما أشار الى المادة ١٤٥ من الدستور ^(٢) التي تقضى بسريان الأحكام الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامي على ميزانية وزارة الاوقاف وحسابها الختامي، وأن الدستور لو كان يقصد الاوقاف الخيرية وحدها لذكر ذلك صراحة .

والواقع أن هذه الاسباب التي أدلى بها المقرر تؤيد رأيه تأييداً قويا . وبعد مناقشة طويلة قرر المجلس أنه مختص بالنظر في ميزانيتي

(١) أنظر ص ١٤٤ .

(٢) المقابلة للمادة ١٣٤ من دستور سنة ١٩٣٠ .

أوقاف الحرمين الشريفين والاعواقف الاهلية^(١)، ووافق مجلس الشيوخ على هذا القرار^(٢)، واعتمدت الميزانيات الثلاث ونالت التصديق الملكي^(٣).

ميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية

توجد الى جانب ميزانية وزارة الاوقاف ميزانية خاصة أخرى تظهر أيضاً في مجلد منفصل، وهى ميزانية الجامع الأزهر، المعهد الدينى العلمى الاسلامى الاكبر، والمعاهد الدينية الاخرى. وكانت هذه الميزانية داخلية في ميزانية وزارة الاوقاف حتى سنة ١٩١١ حين صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ (فى ١٣ مايو) قاضياً بأن يكون للأزهر والمعاهد الدينية ميزانية مستقلة.

-
- (١) أنظر مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس النواب، ١٩٢٤، ص ٧٥١-٧٥٥.
 (٢) أنظر مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول لمجلس الشيوخ، ١٩٢٤، ص ٤٠٦-٤١٤.
 (٣) أنظر الأمرين الملكيين رقمى ٥٠ - ١٩٢٤ و ٥١ - ١٩٢٤ بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩٢٤ بالتصديق على ميزانيتى الأوقاف الخيرية وأوقاف الحرمين الشريفين، والأمر الملكى رقم ٧٢ - ١٩٢٤ الصادر فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٢٤ بالتصديق على ميزانية الاوقاف الاهلية.

ومع ذلك فقد طلبت وزارة الاوقاف الى مجلس النواب فى ٢٠ يولييه سنة ١٩٢٦ أن يعيد النظر فى قراره الاول فيما يتعلق باختصاصه بنظر ميزانية الأوقاف الأهلية على ضوء المذكرة التى وضعتها لجنة قضايا الحكومة فى هذا الصدد، فأحال الموضوع على لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية. وقد عرض تقرير هذه اللجنة على مجلس النواب فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦ حين صادق المجلس على رأى اللجنة وهو أنه « لا يصح إعادة النظر فى اختصاص البرلمان فى نظر ميزانية الاوقاف الاهلية بعد القرار الذى أصدره فى هذا الخصوص سنة ١٩٢٤ ولم يرد اليه فى الميعاد المنصوص عليه فى المادة ١٣٥ من الدستور» (أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب، الهيئة النيابية الثالثة، دور الانعقاد الاول العادى، ١٩٢٦، ص ٩٢٣ - ٩٢٩). وقد وافق مجلس الشيوخ على هذا القرار (أنظر مجموعة مضابط مجلس الشيوخ، دور الانعقاد الثالث، ١٩٢٦، ص ٧٩١ - ٧٩٩). وبهذا أصبح حق البرلمان فى هذا الصدد ثابتاً لا نزاع فيه.

ونحن نعتبر هذه الميزانية ميزانية ملحقة بميزانية وزارة الاوقاف .
 ويحدونا الى اعتبارها هذا الاعتبار ، بجانب الاعتبارات التاريخية
 التي ذكرناها ، توقيع وزير الاوقاف على القانون الصادر بها وتكليفه
 بتنفيذها ، فضلاً عن أنها تستمد جزءاً كبيراً من إيراداتها من وزارة
 الاوقاف وقد كان الجزء الأكبر، ولكن الحكومة في العهد الأخير
 زادت في إعانتها لها . ثم هي كميزانية وزارة الاوقاف تُقدم رأساً الى
 مجلس الوزراء دون أن تمر بوزارة المالية ، ويفحصها الفحص التمهيدي
 في كل من مجلسي الشيوخ والنواب لجنة الاوقاف والمعاهد الدينية
 لا اللجنة المالية .

وللجامع الأزهر والمعاهد الدينية شخصية معنوية كالجامعة المصرية،
 ولها أموالها الخاصة تتولى إدارتها بنفسها بناء على المادتين
 ٢٩ و ٣٠ من المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ (الصادر في
 ١٥ نوفمبر) .

وايرادات هذه الميزانية الرئيسية هي :

(١) ريع الاوقاف المحبوسة على العلماء والطلبة أو على الأزهر والمعاهد
 الدينية بصفة عامة .

(٢) مخصصات الأزهر والمعاهد الدينية في وزارة الاوقاف .

(٣) مخصصات الأزهر والمعاهد الدينية في وزارة المالية (ويدخل
 في ذلك ما هو مقرر للأزهر والمعاهد الدينية بالرزامة) .

(٤) وفر الميزانية السابقة (مادة ٨٠) .

وللجامع الأزهر والمعاهد الدينية مجلس يسمى مجلس الأزهر

الاعلى هو الذى يضع مشروع الميزانية العمومية (مادتا ٢١ و ٢٧) (١) .

ويقوم الى جانب مجلس الازهر الاعلى مجلس ادارة لكل كلية من كليات الجامع الازهر (مادتا ٣١ و ٣٣) ولكل معهد ثانوى آخر (مادتا ٣٦ و ٣٥) يدخل ضمن اختصاصاتها ابداء الرأى فى إعداد ميزانياتها (مادتا ٤٠ و ٤١) .

وبعد ذلك تُقدّم الميزانية الى مجلس الوزراء دون أن تمر بوزارة المالية كما سبق أن أشرنا . ومع ذلك فحسابات الجامع الازهر والمعاهد الدينية يُتبع فيها القواعد والتعليمات التى تجرى عليها حسابات الحكومة، وهى خاضعة لتفتيش وزارة المالية ومراجعتها (مادة ٨١) .

وبعد أن يوافق مجلس الوزراء على الميزانية تُرسل الى البرلمان، وكانت لا تخضع لرقابته تطبيقا للمادة ١٥٣ من دستور سنة ١٩٢٣ التى

(١) يؤلف مجلس الازهر الاعلى من :

(١) شيخ الجامع الازهر .

(٢) وكيل الجامع الازهر والمعاهد الدينية .

(٣) مفتى الديار المصرية .

(٤) مشايخ الكليات .

(٥) وكيل وزارة الحقانية .

(٦) وكيل وزارة الاوقاف .

(٧) وكيل وزارة المعارف العمومية .

(٨) وكيل وزارة المالية .

(٩) اثنين من هيئة كبار العلماء ويعينان بأمر ملكى لمدة سنتين .

(١٠) اثنين ممن يكون فى وجودهم بالمجلس مصالحة للتعليم فى الازهر والمعاهد

الدينية ويعينان بمرسوم لمدة سنتين (مادة ٢٢) .

تكلمنا عنها عند الكلام عن حق البرلمان في نظر ميزانتي أوقاف الحرمين الشريفين والاعواق الأهلية والتي تقضى باستمرار مباشرة الملك لسلطته فيما يختص بالمسائل الخاصة بالاديان المسموح بها في البلاد طبقا للقواعد والعادات المعمول بها إذا لم توضع أحكام تشريعية . وقد كانت ميزانية الجامع الازهر والمعاهد الدينية تُعرض على الملك للتصديق عليها بواسطة شيخ الجامع الازهر بصفته رئيس مجلس الازهر الأعلى طبقا لنص المادة ١١٤ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ .

وقد طلب مجلس النواب الى الحكومة في ١٤ أغسطس سنة ١٩٢٦ سن قانون خاص بالمعاهد الدينية وفقا لما جاء بالمادة ١٥٣ من الدستور يقدم اليه في الدور التالي (١) ، وأعاد الطلب في ١١ سبتمبر سنة ١٩٢٦ عند نظره في المبالغ المطلوب اعتمادها للجامع الازهر والمعاهد الدينية من ميزانية وزارة الاعواق . وقد ثارت بهذه المناسبة مناقشة حول سلطة البرلمان على تلك الميزانية ، وقام نزاع حول تفسير المادة ١٥٣ ، وكان من رأى بعض النواب أنها لا تحول دون النظر في هذه الميزانية ، ولكن المجلس وافق على رأى لجنة الاعواق والمعاهد الدينية الذى أوصى بوضع تشريع خلافا لما قرره بخصوص ميزانتي أوقاف الحرمين الشريفين والاعواق الأهلية (٢) .

وقرار المجلس صائب في نظرنا ، فالقانون والعادة اللذان كانا قائمين حتى ذلك الحين لا يسمحان بعرض ميزانية الازهر والمعاهد الدينية على البرلمان بعكس الحال في ميزانتي الاعواق الأهلية والحرمين .

(١) أنظر مجموعة مضابط مجلس النواب ، الهيئة النيابية الثالثة ، دور الانعقاد الاول العادى ، ١٩٢٦ ، ص ٤٥٨ .

(٢) المجموعة المذكورة ، ص ٨٩٧ — ٩٠٤ .

وقد أجيب طلب البرلمان بصدور القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ (في ٣١ مايو) بتنظيم سلطة الملك على المعاهد الدينية وتعيين الرؤساء الدينيين والمسائل الخاصة بالاديان المسموح بها في البلاد . وقد قضى هذا القانون في مادته الثانية أن « تصدر بقانون ميزانية الازهر والمعاهد الدينية الاخرى والحساب الختامى وتتبع فيهما الاحكام المقررة في الدستور لميزانية الدولة وحسابها الختامى ^(١) » . وتأيد هذا الحق بالمادة ٧٩ من المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص باعادة تنظيم الجامع الازهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية الذى أحلنا اليه في أول كلامنا عن هذه الميزانية .

(١) وكانت أول ميزانية عرضت على البرلمان للجامع الازهر والمعاهد الدينية ميزانيته للسنة المالية ١٩٢٧ — ١٩٢٨ (أنظر المادة الرابعة من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧)

الباب الثاني عشر

محتويات الميزانية

تحليل الميزانية في شكلها الحالى

بعد أن تحضّر الحكومة مشروع الميزانية يعتمد البرلمان ، ويصدق عليه جلالة الملك ، فيصبح ميزانية واجبة التنفيذ . ونريد الآن أن نحلل هذه الميزانية في شكلها الحالى . ولكن قد يكون من المفيد قبل ذلك أن نذكر على سبيل المقارنة أن أول ميزانية للدولة المصرية — ميزانية سنة ١٨٨٠ — كانت تحتوى على ١٦٧ صفحة ، ٤٣ للميزانية نفسها و ١٢٤ ملحقات وذيول تفصيلية . وقد قُدرت إيرادات هذه الميزانية بمبلغ ١٦٢٢٠٦١٨٥٦ ج . م . ، ومصروفاتها بمبلغ ١٦٣٣٠٣٠٤٣٠ ج . م . فقط لأن المبالغ اللازمة لخدمة الدين لم تكن قد حُددت بعد ، ولكنها قُدرت بعد ذلك بقانون التصفية الصادر فى ١٧ يولييه سنة ١٨٨٠ فدخلت فى الميزانية التالية بمبلغ ١٨٤٠٨٨٨٣٧ ج . م . وتقع الميزانية المصرية الآن فى مجلد كبير يبلغ حوالى ٦٠٠ صفحة ، وهى تطبع من نسختين عربية ، وأجنبية كانت أولاها الفرنسية حتى سنة ١٩١٧ — ١٨ فأصبحت انجليزية .

قانون الميزانية

وقد عُنونت الميزانية الحالية « ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ » ، وهى تحتوى على ٦٣٣ صفحة . وصُدّرت بالقانون رقم ٥٢

لسنة ١٩٣٣ (الصادر في ٢٢ يونيه سنة ١٩٣٣) (١) الذي يربط
الايادات والمصروفات ، ويوقعه رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية .
ويشتمل هذا القانون على ثمانى مواد تقدر المادة الثانية منها مجموع
مصروفات الدولة بمبلغ ٣١٩٧٩٠٠٠ ج . م . ، وتشير إلى الجدول
حرف « أ » المرافق للقانون .

وتقدر المادة الثالثة مجموع ايرادات الدولة بمبلغ ٣٢٠٧٥٠٠٠ ج . م . ،
وتشير إلى الجدول حرف « ب » المرافق للقانون .

والمادة السابعة مهمة لأنها تمكن وزارة المالية من اتخاذ الوسائل
اللازمة لتوطيد الاقتصاد فى المصروفات ، فهى تنص على « أن وجود
اعتماد لغرض معين فى جداول المصروفات الخاصة بكل مصلحة أو
إدارة لا يعنى المصالح أو الادارات من المحافظة بكل دقة على أحكام
اللوائح المعمول بها فيما يتعلق باستخدام ذلك الاعتماد » .

وتعهد المادة الثامنة إلى الوزراء بتنفيذ القانون كل منهم فيما يخصه .
أما المواد ١ و ٤ و ٥ و ٦ خاصة بميزانية السكك الحديدية والتلغرافات
والتليفونات ، فالمادة الأولى تقضى بفصل هذه الميزانية من ميزانية الدولة
واعتبارها ميزانية ملحقة بها . وهذا تدبير تشريعى دائم أدخل فى قانون
الميزانية وهو عمل مؤقت . وهذا إجراء غير سديد كما سبق أن
ذكرنا (٢) .

والمادة الرابعة تقدر مصروفات مصلحة السكك الحديدية والتلغرافات
والتليفونات بمبلغ ٧١٧٠٠٠ ج . م . ، وتشير إلى الجدولين حرفي
« ج » و « د » المرفقين للقانون .

(١) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص (ز — ح) .

(٢) أنظر الباب الخامس ، ص ٧٠ و ٧١ — ٧٢ .

وتقدر المادة الخامسة إيرادات هذه المصلحة بمبلغ ٣٩٨٠٠٠ ر ٥٥ ج م، وتشير كذلك الى الجدولين حرفي « ج » و « د » .

وتمنحها المادة السادسة بمبلغ ٣١٩٠٠٠ ج م . بصفة سلفة لتنفيذ برنامج الاعمال الجديدة ، على أن يؤخذ هذا المبلغ من الاحتياطي العام . يأتي عقب ذلك الجدولان حرفا « أ » و « ب » اللذان يشيران اليهما القانون ، وهما جزء مكمل له ، وليس الا ملخصا بسيطا يقع في ثلاث صفحات : صفحتين منهما للمصروفات وواحدة للإيرادات .

ويأتي أولا الجدول حرف « أ » وهو ملخص لجميع المصروفات موزعة على ثمانية عشر قسما لاغلبها عدد معين من الفروع ، وهذه الأقسام هي :

قسم	جنيه مصرى
١ - مخصصات ومرتبات وديوان جلالة الملك	
(مقسمة الى أربعة فروع) ^(١)	٦٢٨ر٤٢٩
٢ - مخصصات البرلمان (مقسمة الى فرعين) ^(٢)	١٨٧ر١٠١
٣ - مجلس الوزراء	١٣ر٨٦٤
٤ - مكتب المستشارين المالى والقضائى ...	١٨ر١٣٥
٥ - وزارة الخارجية	٢٣٧ر٦٦٨
٦ - وزارة المالية (مقسمة الى ١٢ فرعا) ^(٣)	٣ر٢١٤ر٣٠٩
نقل بعده	٤ر٢٩٩ر٥٠٦

(١) ١ - مخصصات جلالة الملك - ٢ - مرتبات حضرات أعضاء البيت الملكى - ٣ - ديوان جلالة الملك - ٤ - معية حضرة صاحبة العظمة السلطنة ملك .

(٢) ١ - مجلس الشيوخ - ٢ - مجلس النواب .

(٣) ١ - ديوان العموم - ٢ - الأموال المقررة - ٣ - المساحه - ٤ - الاحصاء - ٥ - المطبعة الأميرية - ٦ - الأملاك الأميرية

جنيه مصرى

قسم

ما قبله ٤٢٩٩٥٠٦ ر

٧ - وزارة المعارف العمومية (مقسمة الى ٤ فروع) ^(١) ٣٢١٢٠٤٣ ر٨ - وزارة الداخلية (مقسمة الى ٤ فروع) ^(٢) ٤٢٥٤٣٦٩ ر

٩ - وزارة الصحة العمومية ١٤٠١٧٠٤ ر

١٠ - وزارة الحقانية (مقسمة الى ٦ فروع) ^(٣) ١٦٦٩٦٩٣ ر١١ - وزارة الاشغال العمومية (مقسمة الى ٧ فروع) ^(٤) ٦٦٩٨٥٤٨ ر

١٢ - وزارة الزراعة ٦٨١٣٨٥ ر

١٣ - وزارة المواصلات (مقسمة الى ٤ فروع) ^(٥) ١٤٣٠١٣٧ ر

نقل بعده ٢٣٦٤٧٣٨٥ ر

٧ - الجمارك - ٨ - خفر السواحل ومسايد الاسماك - ٩ - المناجم
والمحاجر - ١٠ - الكيمياء - ١١ - التجارة والصناعة وسواحل الحكومة
- ١٢ - أقلام قضايا الحكومة .

(١) ١ - الديوان العام والتعليم - ٢ - مصلحة الآثار المصرية - ٣ - دار
الآثار العربية - ٤ - المتحف القبطى .

(٢) ١ - ديوان العموم - ٢ - البوليس - ٣ - الحفر - ٤ - مصلحة
السجون .

(٣) ١ - ديوان العموم - ٢ - المحاكم المختلطة (قسم القضاء)
- ٣ - المحاكم المختلطة (قسم العقود والوثائق) - ٤ - المحاكم الأهلية
- ٥ - المحاكم الشرعية - ٦ - المجالس الحسبية .

(٤) ١ - ديوان العموم - ٢ - الرى - ٣ - المباني - ٤ - مصلحة
الميكانيكا والكهرباء - ٥ - مصلحة التنظيم - ٦ - مصلحة المجارى الرئيسية
- ٧ - مصلحة الطبيعيات .

(٥) ١ - ديوان العموم - ٢ - البريد - ٣ - الموانى والنائر
- ٤ - الطرق والكبارى .

قسم	جنيه مصرى
ما قبله	٢٣٣٦٤٧٣٨٥
١٤ - وزارة الحربية والبحرية (مقسمة الى فرعين) ^(١)	١٧٥٤٣٥١ ر
١٥ - البعثات العلمية	٧٩٠٠٠
١٦ - معاشات ومكافآت	٢٢٣٦٣٧٦
١٧ - الدين العمومى	٤١٩٥٠٠٧٥
١٨ - مصروفات غير منظورة	٦٦٨١٣
جملة المصروفات ^(٢)	٣١٩٧٩٠٠٠

وقد فصلت المصروفات المقدرة للوزارات (أقسام) والمصالح (فروع) تحت الأبواب الخاصة الآتية : (باب أول) ماهيات وأجر ومرتبات ، (باب ثان) مصروفات عمومية ، (باب ثالث) أعمال جديدة ، وأحياناً (أبواب أخرى) ، ثم الجملة .

يجىء بعد ذلك الجدول حرف «ب» فيلخص لنا الإيرادات، وهو يسرد تسعة عشر مورداً ، وقد جاء فى النهر الأول منه الإيرادات المقدرة للسنة ، وفى النهر الثانى الإيرادات التى قدرت للسنة السابقة (١٩٣٢) ، وفى النهرين الثالث والرابع الفرق بين التقديرين زيادة أو نقصاً ، وفى الأنهر الخامس والسادس والسابع والثامن الحصائل الفعلية فى أربع السنوات السابقة ١٩٣١ و ١٩٣٠ و ١٩٢٩ و ١٩٢٨ حتى تسهل المقارنة .

وفى ما يلى الموارد التسعة عشر :

باب	جنيه مصرى
١ - أموال مقررة	٦٢٥٨٧٠٠
نقل بعده	٦٢٥٨٧٠٠

(١) ١ - ديوان العموم والجيش - ٢ - مصلحة الحدود .

(٢) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ ، ص (ط - ي) .

باب

جنيه مصرى

ما قبله	٦٢٥٨٧٠٠	جنيه مصرى
٢ - الجمارك	١٣٣٦٩٠٠٠	...
٣ - رسوم الموانئ والمنائر	٢٩٢٥٠٠	...
٤ - مصايد الاسماك	٦٥٠٠٠	...
٥ - الدمغة	٨٨٥٠٠٠	...
٦ - رسوم دمغة المصوغات	١٠٠٠٠	...
٧ - الرسوم القضائية والقيدية	٢٠٥١٠٠٠	...
٨ - فائدة رأس مال السكك الحديدية	٩١٨٠٠٠	...
٩ - فائدة رأس مال التلغرافات والتليفونات	١٥٩٠٠٠	...
١٠ - البريد	٦٧٩٠٠٠	...
١١ - الاملاك الأميرية	٧٧٧٠٠٠	...
١٢ - بدل الخدمة العسكرية	٧٥٠٠٠	...
١٣ - رسوم الخفارة (الخفر)	١٢٩٢٠٠٠	...
١٤ - المستقطع من ماهيات المستخدمين	٥٦٢٠٠٠	...
١٥ - الأرباح الناتجة من توظيف النقود	١١٩٧٠٠٠	...
١٦ - إيرادات ورسوم متنوعة	١٨٧٦٨٠٠	...
١٧ - ضريبة القطن	٦٠٠٠٠٠	...
١٨ - إيرادات غير اعتيادية :		
(١) مبيع أراض	٥٧٥٠٠٠	...
(٢) إيرادات أخرى	٤٥٠٠٠	...

نقل بعده ٣١٦٨٧٠٠٠

جنيه مصرى

باب

ما قبله ٣١٦٨٧٠٠٠

١٩ - المأخوذ من الرسم الاضافى على الدخان لتعويض

الهيئات المحلية من عوائد الدخولية ولغير ذلك

من المصروفات ٣٨٨٠٠٠

جملة الايرادات (١) ٣٢٢٠٧٥٠٠٠

يأتى بعد ذلك الجدولان حرفا « ج » و « د » اللذان تشير اليهما
المادتان الرابعة والخامسة من القانون . وهما ملخص لمصروفات وإيرادات
مصلحة السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات ، ويكوّنان أيضا جزءاً
مكملاً للقانون .

فالجدول « ج » خاص بالسكك الحديدية وبيانه :

(أ) الايرادات :

جنيه مصرى

باب ١ - استغلال الخطوط . ٤٠٠٠٠٠ ر

» ٢ - الدمغة . ٩٩٠٠٠ ر

» ٣ - المستقطع من ماهيات المستخدمين . ٥٥٠٠٠ ر

جملة الايرادات . ٥٥٤٠٠٠ ر

(١) الميزانية المذكورة، ص (ك).

(ب) المصروفات :

جنيه مصرى

١٨٧٤٢٥٠٩ ر ١ — ماهيات وأجر ومرتبات .

١٨٧ ر ١٨٩٣ » ٢ — مصروفات عمومية .

١٨٨ ر ٠٠٠ » ٣ — أعمال جديدة .

٩١٨ ر ٣٠٤ » ٤ — فائدة رأس المال .

٤٧٤٢٠٠٠ ر جملة المصروفات (١) .

والجدول « د » خاص بالتلغرافات والتليفونات وبيانه :

(أ) الايرادات :

باب ١ — استغلال الخطوط :

جنيه مصرى

١٥٠ ر ٠٠٠ . التلغرافات .

٦٣٩ ر ٠٠٠ . التليفون .

٧٨٩ ر ٠٠٠

٤٢ ر ٠٠٠ باب ٢ — الدمغة .

١٣ ر ٠٠٠ » ٣ — المستقطع من ماهيات المستخدمين .

٨٤٤ ر ٠٠٠ جملة الايرادات .

(١) الميزانية المذكورة، ص (ل) .

(ب) المصروفات :

جنيه مصرى	
٤٥٨ ر ٥٦٤	باب ١ - ماهيات وأجر ومرتببات .
٢٠١ ر ٨٢٠	» ٢ - مصروفات عمومية .
١٥٤ ر ٩٣٨	» ٣ - أعمال جديدة .
١٥٩ ر ٦٧٨	» ٤ - فائدة رأس المال .
٩٧٥ ر ٠٠٠	جملة المصروفات (١) .

هذه هي المصروفات والايرادات سردها كما ظهرت في الميزانية الأخيرة ، وقد دعت الى هذا الترتيب أسباب إدارية . ولكن الأستاذ ريتشى رتب مصروفات السنة السابقة وإيراداتها ترتيباً نظرياً عقلياً جديراً بالاعتبار . وفي الصفحة التالية موجز لهذا الترتيب .

(١) الميزانية المذكورة ، ص « م » .

ملخص لميزانية ١٩٣٢ — ٣٣
(مقدرة بملايين الجنيهات)

المصروفات

الإيرادات

٤٦	١ — المصروفات العمومية	٢٢٦	١ — ضرائب
	... ..		(أ) على الدخل الثابت
١٨	الهيئات العليا والإدارة العمومية	٧٧	(ب) على الدخل المنقول
٢٨	... ..	٨٠	(ج) الانتاج
	... ..	١٣٠	(د) الجمارك
٨	٢ — الأمن العام		(impôts-taxes) — ٢
	... ..		ضرائب رسومية
١٨	الدفاع الوطني	٢٠	٢ — رسوم
٢	الشؤون الخارجية	١٤	— إيرادات المصروفات العامة
٥٧	٣ — الأمن الداخلي	٨١	(أ) إيرادات المواصلات
	... ..		(ب) إيرادات أخرى
١٧٨	٤ — الرخاء العام		٥ — إيرادات الأملاك الأميرية (rec. partimoniales)
	... ..		(أ) الفوائد
٤	الصحة	٢٠	(ب) إيرادات أخرى
٧	الزراعة، والصناعة، والتجارة		٦ — إيرادات متنوعة
٩	الاشتغال العمومية		٧ — إيرادات غير عادية
٤	٤ — المواصلات		الجملة
٣٣	٥ — الدين العام		
٣٩	معاشات وإعانات		
٣٧٤ (١)		٣٧٤	

(١) ٤٨٢ . L'Egypte Contemporaine ، المجلد ٢٣ ، ١٩٣٢ : ص ٤٨٢ .

الميزانية بالتفصيل

يعود هذا الملخص الوارد بالجدولين « أ » و « ب » مطولا في الصفحات التالية (٥٢٨ صفحة) خصوصا بالنسبة للمصروفات ، إذ لم يُخصص بتفاصيل الإيرادات سوى ثمانى صفحات بينما تستغرق تفاصيل المصروفات ٥٢٠ صفحة . وهكذا نجد المصروفات مفصلة أدق تفصيل ، صحيح أنها الجزء الأدق ، ولكن التناسب معدوم بين هذا الاطناب المسهب فيها وذلك الايجاز المخل فى الإيرادات .

ويعقب ذلك تفصيل ميزانية السكك الحديدية ^(١) ، فالتلغرافات والتليفونات ^(٢) ، بنفس الطريقة المتبعة فى تفصيل ميزانية الدولة العامة .

الملحقات

يلى ذلك سبعة الملحقات الآتية ^(٣) :

- ملحق رقم ١ - مجموع الاعانات المربوطة فى ميزانية المصالح المختلفة .
- » ٢ - سلف البلديات والمجالس المحلية .
- » ٣ - توزيع الخدمات التى ستؤديها مصلحة البريد .
- » ٤ - توزيع المعاشات الملكية والعسكرية جهة جهة .
- » ٥ - ميزانية الجامعة المصرية .
- » ٦ - دار الكتب المصرية .
- » ٧ - مجلس الصحة البحرية والكورتيئات .

(١) أنظر ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ ، ص ٥٣٠ - ٥٧٤ .

(٢) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٥٧٥ - ٥٩٠ .

(٣) أنظر الميزانية المذكورة ، ص ٥٩١ - ٦٣٣ .

ولست أربعة الملحقات الاولى سوى ذبول تفصّل بعض نقط المصروفات الواردة قبل ذلك في الميزانية (جامعة لها أو موزعة إياها) . ولكن ثلاثة الملحقات الأخيرة خاصة بالميزانيات الملحققة : ميزانيات الجامعة المصرية ، ودار الكتب المصرية ، ومجلس الصحة البحرية والكورنيتين .

ميزانية الجامعة المصرية : وتصدر ميزانية الجامعة المصرية بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٣ (الصادر في ٢٦ يونيه) ، ويوقعه رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية والمعارف .

وتقرر المادة الأولى من هذا القانون مجموع المصروفات ومجموع الإيرادات موزعة حسب الجدول المرافق للقانون ، كما تقرر المبلغ اللازم أخذه من احتياطي الجامعة لسد عجز الإيرادات .

وتعيد المادة الثانية ما نصت عليه المادة السابعة من القانون الصادر بربط ميزانية الدولة خاصا بتوطيد الاقتصاد .

وتعهد المادة الثالثة الى وزيرى المالية والمعارف العمومية بتنفيذ القانون كل منهما فيما يخصه .

يجب بعد ذلك ملخص للمصروفات والإيرادات كما يلي :

١ - المصروفات :

جنيه مصرى

٢١٦ ر ٤٦٤ باب ١ - ماهيات وأجر ومرتبات .

٥٩ ر ١٦٠ » ٢ - مصروفات عمومية .

٤٣ ر ٤٥٠ » ٣ - أعمال جديدة .

٣١٩ ر ٠٧٤ جملة المصروفات .

٢ - الايرادات :

جنيه مصرى

بند ١ - أرباح توظيف النقود .	٣٩٩٠ ر
» ٢ - إيرادات الاموال الثابتة .	١٢٠٠ ر
» ٣ - رسوم مدرسية ، وامتحانات ، ورسم المكتبة .	٥٢٠٠٠ ر
» ٤ - إيرادات متنوعة .	١١٠٠ ر
» ٥ - اعانة الحكومة .	٢٥١١٨٤ ر
	٣٠٩٤٧٤ ر
المأخوذ من الاحتياطي .	٩٦٠٠ ر
جملة الايرادات (١) .	٣١٩٠٧٤ ر

ثم يلى ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية دار الكتب المصرية : ويجرى فى ملحق رقم ٦ ما جرى فى ملحق رقم ٥ ، إلا أن القيمة اللازمة لسد عجز هذه الميزانية تؤخذ من احتياطي الحكومة لامن احتياطي الدار بعكس الحال مع الجامعة (٢) .
وفىما يلى ملخص للمصروفات والايرادات :

١ - المصروفات :

جنيه مصرى

باب ١ - ماهيات وأجر ومرتبات .	١٩٨٩٢ ر
» ٢ - مصروفات عمومية .	٧٠٤٥ ر
» ٣ - أعمال جديدة .	١٢٠٠ ر
جملة المصروفات .	٢٨١٣٧ ر

(١) الميزانية المذكورة ، ص ٦٠٧ .

(٢) القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٣٣ يربط ميزانية دار الكتب المصرية لسنة ١٩٣٣ -

١٩٣٤ (مادة ١) . أنظر الباب العاشر ، ص ١٣١ .

٢ — الايرادات :

الباب الاول (الايرادات الخاصة بالدار)

جنيه مصرى

إيجار أطيان .	٩٠٠٠
توظيف النقود	١٨٩٥
ثمن ما يباع من المطبوعات .	٨٠٠
ايراد المطبعة .	٢٠٠٠
قيمة المستقطع من ماهيات المستخدمين .	١٠٠٠
ثمن ورق دفعة .	٥٠
ايرادات أخرى .	١١٠٠
	١٥٨٤٥

تنزيل قيمة المقتضى تسديده الى وزارة المالية :

جنيه

قيمة المستقطع من ماهيات المستخدمين .	١٠٠٠
ورق دفعة .	٥٠
	١٠٥٠
	١٤٧٩٥

الباب الثانى (الاعانات)

اعانة الحكومة .	٣٥٠٠
جملة الايرادات .	١٨٢٩٥
المأخوذ من احتياطى الحكومة لسد عجز الايرادات .	٩٨٤٢
الجملة العمومية للايرادات (١) .	٢٨١٣٧

(١) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٦٢١ .

ميزانية مجلس الصحة البحرية والكورنقيانات : لا تُصدر هذه
الميزانية بقانون بعكس الميزانيات الاخرى ، إذ يكتفى فيها بتصديق
مجلس الوزراء كما سبق أن ذكرنا ^(١) . وتبتدىء بالايادات مجموعة
تحت ١٦ بندا كما يلي :

٢٠٠ ج	
٦٩٠٠	بند ١ - رسوم التفتيش الصحى .
١٢٢٠٠٠	» ٢ - « على بواخر الملاحة الكبرى .
٤٠٠	» ٣ - « على المراكب الساحلية (الملاحة الصغرى) .
٥٧٥٠	» ٤ - « الخدمة الليلية .
١٩٢٠٠٠	» ٥ - « على البواخر الموضوعات تحت الحجر الصحى .
٨٢٠٠٠	» ٦ - « مراقبة اختلاط البواخر بالبر .
٢٠٠	» ٧ - « تطهير أمتعة البحارة .
١٨٥٠٠	» ٨ - « كورنقينه على الركاب لدى الوصول والسفر .

نقل بعده . ٧٠٧٥٠

(١) أنظر الباب العاشر، ص ١٣٤ .

ج ٢٠٠	
٧٠٧٥٠	ما قبله .
٤٠٠٠	بند ٩ - رسوم كورتنينه على الحجاج .
٦٠٠٠	» ١٠ - » كورتنينه على المواشى .
٨٢٠٠	» ١١ - » كورتنينه على الجلود .
٣٠٠٠	» ١٢ - » التأشير .
١٩٤٠٠	» ١٣ - فوائد على الحسابات الجارية .
١٣٠٠	» ١٤ - رسوم متنوعة .
٧٠٠٠	» ١٥ - اعانة الحكومة .
١٠١٦٥٠	جملة الايرادات .

يلي ذلك ملخص للمصروفات في ١١ بندا كما يلي :

ج ٢٠٠	
٩١٣٦٠	بند ١ - ماهيات وأجر ومرتببات .
١٥٠٠	» ٢ - مصروفات انتقال وبدل سفريه .
١٦٣٠	» ٣ - كساوى وملبوسات .
١٠٥٠	» ٤ - ايجار ومياه وتنوير .
١٠٠	» ٥ - أثاث وترميمات .
٣٠٠٠	» ٦ - توريدات عمومية .
١٢٢٠	» ٧ - مصروفات طبع ومشتري كتب وجرائد وأدوات كتابية .
٩٩٨٦٠	نقل بعده .

جنيه مصرى	
ما قبله	٩٩٨٦٠
بند ٨ - مصروفات بريد واشتراكات التليفون والتلغراف .	١٠٠٠
» ٩ - مصروفات نثرية .	٢٠٠
» ١٠ - تحسينات المحلات والمهمات .	٢٥٥٠
» ١١ - كورتيينات الحجاز .	٥٠٦٠
الجملة	١٠٨٦٧٠

تنزيل :

المنظور عدم اتمام صرفه .	٧٠٢٠
جملة المصروفات (١) .	١٠١٦٥٠

ثم تأتى المصروفات بالتفصيل .

ميزانية الاملاك المشتركة : هذه الميزانية لا تنشر ، وقد اطلعت عليها (ميزانية سنة ١٩٣٤) (٢) بوزارة المالية . وفيما يلى ملخص لمصروفاتها وايراداتها :

١ - المصروفات :

مليم جنيه—٤

باب ١ - الموظفون .	٨٨٩٣٣ ١٥٠
نقل بعده .	٨٨٩٣٣ ١٥٠

(١) ميزانية الدولة المصرية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ ، ص ٦٢٨ — ٦٢٩ .

(٢) تبتدىء السنة المالية للاملاك المشتركة فى أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر كما سبق أن ذكرنا فى الباب الخامس ، ص ١٣٦ .

مليم جنيهه

ما قبله .	٨٨٩٣١٥٠
باب ٢ - الادارة .	١٢٨٤٠٠٠
» ٣ - تنفيذ الاعمال .	٢٢٤٧٤٩٠
جملة المصروفات .	<u>١٢٤٢٤٠٦٤٠</u>

٢ - الايرادات :

مليم جنيهه

باب ١ - اجارة الاراضى .	٣٥٠٠ ر ٠٠٠
» ٢ - أقساط الاراضى المباعة .	١٥٥٠٠ ر ٠٠٠
جملة الايرادات .	<u>١٩٠٠٠ ر ٠٠٠</u>

ميزانيتها وزارة الاوقاف والازهر

لا تظهر ميزانيتها وزارة الاوقاف والازهر مع ميزانية الدولة العامة ،
بل يظهر كل منهما فى مجلد على حدة .

ميزانية وزارة الاوقاف : تقع هذه الميزانية فى مجلد كبير

يبلغ ١٨٨ صفحة بالعربية فقط ، منها ١٢٧ صفحة للاوقاف الخيرية ،
و ١٩ لاقاف الحرمين الشريفين ، و ٤٢ للاوقاف الاهلية . ولكل جزء
من هذه الاجزاء الثلاثة أرقام خاصة .

وقد عُنُون هذا المجلد : «وزارة الاوقاف ، ميزانية إيرادات ومصروفات
الاقواف الخيرية وأوقاف الحرمين الشريفين المشمولة بنظارة حضرة

صاحب الجلالة الملك فؤاد الاول ، وايرادات ومصروفات الاوقاف
الاهلية عن سنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ (مايو سنة ١٩٣٣ - ابريل سنة
١٩٣٤) .

ويصدر بالقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٣٣ (بتاريخ ٢٢ يونيه) يوقعه
رئيس مجلس الوزراء ووزير الاوقاف ، ويشتمل على أربع مواد :
فالمادة الاولى تقرر مجموع ايرادات ومصروفات الاوقاف الخيرية ،
وتحميل على الجدول (أ) المرافق للقانون .

وتقرر المادة الثانية مجموع ايرادات ومصروفات أوقاف الحرمين
الشريفيين ، وتحميل على الجدول حرف (ب) .

وتقرر المادة الثالثة مجموع ايرادات ومصروفات الاوقاف الاهلية ،
وتحميل على الجدول حرف (ج) .

وتعهد المادة الرابعة الى وزير الاوقاف بتنفيذ القانون .

ميزانية الاوقاف الخيرية : يلى القانون ميزانية الاوقاف الخيرية
وهي تبثدىء بالجدول حرف (أ) ، وهو ملخص للايرادات والمصروفات ،
كل منهما فى صفحة واحدة ، كما يلى :

١ — الايرادات :

ج . م .

باب ١ - إيرادات عمومية (الادارة) ١٥٧ر٠٩٦

» ٢ - المحصّل لمعاشات الموظفين ومكافآتهم ٢١ر٠٧٣

» ٣ - إيرادات الأعيان الموقوفة ٤٦٥ر٥٨٩

» ٤ - ايراد من أشغال مدرسة اليتامى ١ر٥٠٠

نقل بعده ٦٤٥ر٢٥٨

ج ٠٢٠	
٦٤٥٨٢٥٨	ما قبله
٥١٦٨٥	باب ٥ - ايراد من مرتبات مقررة وخيرات متوفرة
٦٠٠٠	» ٦ - المقرر من وزارة المالية لترميم الآثار العربية
٧٠٢٩٤٣	جملة ايرادات الاوقاف الخيرية
٥٨٤١٧	» ٧ - أوقاف الخديو اسماعيل بالوادى
٧٦١٣٦٠	الجملة العمومية للايرادات

٢ - المصروفات :

أما المصروفات فموزعة على ثمانية أقسام ، ومبينة تحت الابواب المنفصلة الآتية : (١) ماهيات وأجر ومرتبات ، و (٢) مصروفات عمومية ، و (٣) أعمال جديدة ، و (٤) أبواب أخرى ، ثم الجملة . وفيما يلي جملة مصروفات كل قسم :

ج ٠٢٠	قسم
٢٠٥١٩٢	١ - الادارة العمومية
٣٤٤٦٨	٢ - معاشات الموظفين ومكافآتهم
١٣٩٩٠٩	٣ - مصروفات الأعيان الموقوفة
١٦٩٨٤٣	٤ - المساجد والزوايا والاضرحة
١٦٦٩٢	٥ - التعليم
٥٥٤٩٢	٦ - القسم الطبى
٧٦٦٥٩	٧ - إعانات وصدقات
٦٩٨٢٥٥	جملة مصروفات الاوقاف الخيرية (نقل بعده)

ج ٠٢			
٦٩٨٢٥٥	ما قبله		قسم
٤١٨٤٨	...	٨ - أوقاف الخديو اسماعيل بالوادي	
٧٤٠ ر ١٠٣ (١)	...	الجملة العمومية للمصروفات	

يلي ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين : تأتي الآن لميزانية أوقاف الحرمين الشريفين، وتبتدىء بالجدول حرف (ب) وهو ملخص للإيرادات والمصروفات، كل في صفحة ، كما يلي :

١ - الإيرادات :

ج ٠٢٠			
٣١٢٩١	...	...	باب ١ - إيرادات الأعيان الموقوفة
٠ ر ٤٥٠	...	...	» ٢ - مرتبات مقررة للحرمين
			» ٣ - ما يحصل من مصروفات قضائية ومن إيرادات
١٣٣١	...	...	متنوعة
٣٣ ر ٧٢	...	...	جملة الإيرادات (نقل بعده)

(١) ميزانية وزارة الأوقاف لسنة ١٩٣٣ - ١٩٣٤ ، ص ٢ - ٣ من الجزء الخاص بالأوقاف الخيرية .

ج ٢٠٠

٣٣ر٠٧٢

ما قبله

المأخوذ من المتوفر لأعمال خاصة باصلاح الحرم ...

النبوى وتبكي مكة والمدينة ١٢ر٣١٩

الجملة العمومية ٤٥ر٣٩١

٢ — المصروفات :

باب ١ - رسوم إدارة ٣ر٣٠٧

» ٢ - مصروفات الاماكن ١٩ر٠١٥

» ٣ - مصروفات الاطيان ٥ر٣٠٢

» ٤ - ما ينفق في الاعمال الخيرية للحرمين ١٦ر٢٦٧

» ٥ - مصروفات قضائية ومتنوعة ١ر٠٠٠

جملة المصروفات ٤٤ر٨٩١^(١)

يلي ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية الاوقاف الالهية : وأخيراً تأتي لميزانية الاوقاف

الالهية . وهى تبتدىء بالجدول حرف (ج) ، وهو ملخص للايرادات والمصروفات ، كل منهما فى صفحة ، كما يلي :

١ — الايرادات :

باب

ج ٢٠٠

٧٧٧ر٥٧٣

١ - ايرادات الاعيان الموقوفة

٧٧٧ر٥٧٣ نقل بعده

(١) الميزانية المذكورة، ص ٢ — ٣ من الجزء الخاص باوقاف الحرمين الشريفين .

باب

ج ٢٠٠	ما قبله
٧٧٧ر٤٧٣	٢ - مرتبات مربوطة بوزارة المالية
٢ر٠٧٠	٣ - ما يحصل من المصروفات القضائية ومن
٤١ر٨٢٩	الايرادات المتنوعة
١٠ر٠٠٠	٤ - ايرادات الاوقاف المنظور احوالها على الوزارة
٨٣١ر٤٧٢	جملة الايرادات

٢ - المصروفات :

باب

ج ٢٠٠	١ - رسوم ادارة
٨٣ر١٤٧	٢ - مصروفات الاماكن
٤٢ر٧٥٢	٣ - مصروفات الاطيان
٢٤٠ر٧٥٣	٤ - مصروفات الاعمال الخيرية
٦١ر٤٧٢	٥ - ديون على أوقاف واجبة السداد
٥٠ر٠٠٠	٦ - مصروفات قضائية ومتنوعة
٢٥ر٠٠٠	٧ - مصروفات الاوقاف المنظور احوالها على الوزارة
١٠ر٠٠٠	جملة المصروفات
٥١٣ر١٢٤ ^(١)	

يلي ذلك الميزانية بالتفصيل .

ميزانية الازهر والمعاهد الدينية : تقع هذه الميزانية في مجلد

(١) الميزانية المذكورة ص ٢ - ٣ من الجزء الخاص بالاوقاف الاهلية .

صغير يبلغ ٣٥ صفحة ، وتبتدىء بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٣ (الصادر في ٢٩ مايو) الذي يربط ايراداتها ومصروفاتها ، ويوقعه رئيس مجلس الوزراء ووزير الاوقاف . ويشمل هذا القانون مادتين .

فالمادة الاولى تقرر مجموع الايرادات والمصروفات المقدرة ، وتحيل على الجدولين (أ) و (ب) المرافقين للقانون .

وتعهد المادة الثانية الى وزير الاوقاف بتنفيذ القانون .

يلي ذلك الجدول حرف (أ) وهو عبارة عن ملخص للايرادات ، ويسرد ثلاثة أنواع رئيسية هي :

باب ١ - ريع الاوقاف المحبوسة على العلماء والطلبة

أوعلى الازهر والمعاهد بصفة عامة ... ٨١١٠٦

» ٢ - مخصصات الازهر والمعاهد الدينية ...

من وزارة الاوقاف ٥٠٠٠٠

من وزارة المالية ١٤٦١٢٢ (١) ١٩٦١٢٢

» ٣ - ايرادات أخرى ... ٣٤٠٠٠

جملة الايرادات ... ٢٤٨٢٢٨

ثم يجيء بعد ذلك الجدول حرف (ب) وهو ملخص للمصروفات تحت ثلاثة الابواب الآتية :

ج ٢٠٠

باب ١ - ماهيات ومرتبات واعانات ... ١٨٧٩٦١

نقل بعده ١٨٧٩٦١

(١) بما فيه مبلغ ٥٠٠٢ مرتب بالرزنامة .

ج ٢٠٠	
١٨٧٩٦١	ما قبله
٥٣٧٦٧	 باب ٢ - مصروفات عمومية
٦٥٠٠	 » ٣ - أعمال جديدة
٢٤٨٢٢٨	جملة المصروفات (١)

يلي ذلك الميزانية بالتفصيل .

هذه نظرة عامة وملخص بسيط لمحتويات الميزانية المصرية : الميزانية العمومية ، والميزانيات الملحقه ، والميزانيات الخاصة .

ومن رأينا الذى سبق أن أبديناه أن يصدر مجلد الميزانية العمومية بمذكرة اللجنة المالية التى تُرفع الى مجلس الوزراء عن مشروع الميزانية ، فهذه المذكرة تعطى فكرة عامة عن حالة البلاد المالية ، وتبين التعديلات التى أدخلت على الميزانية وأسبابها .

كذلك نرى أن يعنى بتفصيل الإيرادات عناية تتناسب مع تفصيل المصروفات .

كما نرى أن يشمل مجلد الميزانية ، ميزانية الأملاك المشتركة الى جانب الميزانيات الملحقه الاخرى كما كانت الحال قبلا ، وأن يحتوى على بيان بالاحتياطي نظرا لاهميته العظيمة .

وبذلك يمكن لمن يرجع الى هذا المجلد أن يُلم بمركز الدولة المالى دون صعوبة .

(١) ميزانية الجامع الازهر والمعاهد الدينية العامة الاسلامية لسنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ المالية ، ص ٤ — ٥ .

الخلاصة

بحسب المراحل المختلفة التي تجتازها الميزانية المصرية خلال تحضيرها ، والمبادئ والقواعد التي تخضع لها في هذا الدور من حياتها ، والاساليب التي تنفذ بها هذه المبادئ والقواعد ، مبينين ما لكل منها من مزايا ومساوي ، معقّبين عليها باقتراحاتنا .

وإذا كنا قد خرجنا من ذلك كله بتعريف القارئ بالميزانية المصرية في دور التحضير ، فقد بلغنا الغاية التي قصدنا إليها ، ولم يبق إلا أن نلقى نظرة عجيلى على النتائج العامة لهذا البحث .

من هذه الدراسة التي ننتهى الآن منها ، يتبين لنا أن الطريقة المتبعة في تحضير الميزانية المصرية صالحة في مجموعها وإن كانت لا تزال معرضة للنقد في بعض النواحي ، ولكن ذلك لا يفض من قيمة التقدم العظيم الذى بلغته مصر في هذه المدة الوجيزة وتتبعنا خطاه في مختلف أبواب هذا البحث ، فقد كانت مصر حتى عهد قريب ، أو بالتدقيق حتى سنة ١٨٨٠ ، بلا ميزانية بمعنى الكلمة ، ثم أخذت منذ ذلك الحين تطبق تدريجيا مبادئ المالية العامة الصحيحة التي أسلفنا عرضها حتى وصلت إلى النتائج المرضية التي نراها الآن .

ولقد بيّنا خلال درسنا لمختلف المراحل التحضيرية للميزانية المصرية ما فيها من العيوب وذكرنا اقتراحاتنا بصدددها ، ولكن ينبغي أن نلاحظ أن أكثر هذه العيوب راجع في الواقع إلى أغلال الامتيازات الاجنبية والقيود الاخرى التي لا تزال مصر تروح تحت نيرها حتى الآن والتي تقلل من أهمية الدور الذى يجب أن يكون للميزانية .

هذه الصفات الخاصة للميزانية المصرية التي نتجت عن هذه القيود ،
نريد أن نقف عندها في هذه الخلاصة .

مما لا شك فيه أن الميزانية تعاني إلى حد كبير من نقص نظام الضرائب
في مصر وعيوبه ، فبينما نجد أصحاب الملكية العقارية وعلى الأخص
الزراعية منها مثقلين بالضرائب ، نجد الطبقات الأخرى من السكان
معفاة من كل ضريبة مباشرة خاصة على إيراداتهم .

ولكن مصر من جهة مرتبطة بمعاهدة دولية ألا تخفض ضريبة
الاطيان دون حد معين ، ومن جهة أخرى فإن قدرتها على فرض
ضرائب جديدة مقيدة بالامتيازات .

ومع أن موارد الحكومة محدودة ، فإن مصروفاتها في ازدياد وحاجتها
إلى المال شديدة حتى تستطيع أن تقوم بالمشروعات العديدة الكثيرة
التكاليف التي يستلزمها رقي البلاد في الري ، والمواصلات ، والتعليم ،
والصحة ، وغير ذلك .

وإذا كان وزير المالية في البلاد الأخرى يقدّر أولاً المصروفات
التي تستدعيها حاجة بلاده ثم يدبر الإيرادات اللازمة لمقابلة هذه المصروفات ،
فهو في مصر مضطر إلى أن يسلك العكس فيثبت أولاً من إيراداته
المنظورة ثم يقرر بعد ذلك ، وبعد ذلك فقط ، المصروفات التي تؤخذ
من هذه الإيرادات .

وهكذا تقف الامتيازات الأجنبية عقبة كؤوداً في سبيل تقدم البلاد ،
وتسلب نظام الضرائب في مصر تلك المرونة اللازمة لإدارة حديثة
مضطردة التقدم .

وللمالية المصرية صفة خاصة أخرى ناشئة عن هذه القيود نفسها ،

وهى فيوض الميزانية . ذلك أن وزير المالية مضطرب بسبب جمود الإيرادات الى أن يقدرها بمتهى الحذر وأقصى التحفظ حتى يتجنب حدوث عجز لا يستطيع أن يسده بفرض ضرائب جديدة . وقد نتج عن هذه السياسة المحتومة أن أصبحت الحسابات الختامية تسفر عن فيوض تشجع على طلب الاعتمادات واقتراح المصروفات من كل النواحي . ومن تجمع هذه الفيوض نشأ احتياطينا المشهور الذى يخفف بدوره من جمود الإيرادات الى حد ما .

ومن الغريب حقا أن يكون للبلاد احتياطي كبير مثل هذا فى حين أنها فى أشد الحاجة الى مشروعات أساسية عاجلة لا يكفى لسدها الاحتياطي كله ، والواقع أنه لم يزد هذه الزيادة الا من تأجيل أمثال هذه المشروعات .

ولكننا نرى مع ذلك أن وجود احتياطي لازم لمصر الى أن تسترد حريتها المالية مطلقة من كل القيود لكي تعتمد عليه فى سد ما قد يفاجئها من عجز لم تحسب له حسابا . ولكن الاحتياطي الموجود الآن جاوز الحد اللازم لهذا الغرض كما سبق أن بينّا (١) .

ومتى أزيلت هذه الامتيازات والقيود التى أصبحت لا تتفق مع روح العصر وتقدم البلاد ، أمكن أن نعدّل نظام الضرائب فى مصر بحيث يكتسب المرونة اللازمة وتتحقق فيه المساواة الواجبة ، وأن نجعل من الميزانية صورة صادقة لتطور البلاد وحاجاتها النامية .

*
* *

وقبل أن نختم هذه الكلمات ، نشير هنا الى الصعوبات التى تجدها

(١) أنظر الباب الرابع ، ص ٦٦ — ٦٧ .

الادارة ويصادفها الباحث لعدم وجود مجموعة رسمية تضم بين دفتيها المبادئ واللوائح العامة المتبعة في المسائل المالية . على أن هناك مجموعة (قانون المصلحة المالية) نُشرت لأول مرة في سنة ١٨٩٠ تقنيناً لقواعد المحاسبة العامة التي وضعتها مختلف القوانين والمراسيم واللوائح والمنشورات . وقد تناول هذا القانون الميزانية في الباب الاول من أبوابه . ووُصفت الطبعة الحالية بأنها مؤقتة ولكنها ظلت كما هي لم يدخل عليها ما طرأ من تعديلات منذ صدرت الى الآن .

وهذا القانون في الواقع مرشد غير أمين من وجوه عديدة . وكثيراً ما يهمل ذكر مصادر القواعد السارية التي ينقلها ، كما أنه يفسر أحيانا بعض النصوص تفسيراً غير صحيح تماماً .

فمن الضروري اذن أن يُعدل هذا القانون على ضوء المبادئ والقواعد التي وضعها الدستور حتى يطابق التشريع الحالي والتطورات الاخيرة ويصبح دليلاً ثقة في الادارة والاجراءات المالية .

ثبت بالمراجع

١

المؤلفات العامة في المالية التي تعالج الميزانية

أ — المؤلفات العربية

مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، لمؤلفه الدكتور محمد عبد الله العربي ،

في أربعة أجزاء ، القاهرة ، من ١٩٢٧ إلى ١٩٣٢ .

ب — المؤلفات الأفرنجية

ADAMS, HENRY CARTER, *The Science of Finance*, New York, 1898

ALLIX, EDGARD, *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, 6e édit., Paris, 1931.

AUDIFFRET, MARQUIS D', *Système Financier de la France*, t. III, 3e édit., Paris, 1863.

BASTABLE, C. F., *Public Finance*, 3rd edit., London, 1917.

BOITEAU, P., article *Budget Général de l'Etat* dans le *Dictionnaire des Finances*, publié sous la direction de Léon Say par Louis Foyot et A. Lanjalley, t. I, Paris, 1889, pp. 501-721.

COLSON, C., *Cours d'Economie Politique*, livre cinquième : Les Finances Publiques et le Budget de la France, édition définitive, Paris, 1931.

DUBOIS DE L'ESTANG, E., article *Budget* dans le *Nouveau Dictionnaire d'Economie Politique*, publié sous la direction de Léon Say et Joseph Chaillez, 2e édit., Paris, 1900, t. I, pp. 230-270.

- GIRAULT, ARTHUR, *Manuel de Législation Financière*, t. I: Les Budgets et le Trésor, Paris, 1924.
- JENSEN, JENS P., *Problems of Public Finance*, New York, 1924.
- LEROY-BEAULIEU, PAUL, *Traité de la Science des Finances*, t. II: *Le Budget et le Crédit Public*, 8e édit., Paris, 1912.
- NEYMARCK, ALFRED, *Finances Contemporaines*, t. II: *Les Budgets (1872-1903)*, Paris, 1904.
- NITTI, FRANCESCO, *Principes de Science des Finances*, traduit de l'Italien par Stefan Freund, t. II, Paris, 1928.
- PLEHN, CARL, *Introduction to Public Finances*, 4th edit., New York, 1921.
- RÉMY, V., *Traité de la Comptabilité Publique*, Paris, 1894.
- WAGNER, A., *Traité de la Science des Finances*, t. I: L'Organisation de l'Economie Financière (Budget, Comptabilité, Contrôle), traduction française abrégée d'après la 3e édit. allemande par Henry Vouters, Paris, 1909.
- YOUNG, E. HILTON, and YOUNG, N.E., *The System of National Finance*, 2nd edit., London, 1924.

٢

المؤلفات الخاصة بالميزانية عموماً

- BONJOUR, HENRY, *Le Budget du Reich*, Paris, 1931.
- CHICOS, STEFAN, *La Préparation du Budget et le Contrôle Budgétaire aux Etats - Unis d'Amérique*, Paris, 1930.
- DELÉTRÉE, *La Question de l'Annualité du Budget*, thèse, Paris, 1911.
- DUBOIS, PIERRE, *Evaluation des Dépenses et des Recettes dans le Budget de l'Etat*, thèse, Rennes, 1902.
- JÈZE, GASTON, *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française*, t. I: *Théorie Générale du Budget*, 6e édit., Paris, 1922.

- MALLET, BERNARD, *British Budgets* (First Series 1887-88 to 1912-13), London, 1913.
- MALLET, BERNARD, and GEORGE, C. OSWALD, *British Budgets* (Second Series 1913-14 to 1920-21), London, 1929.
- *British Budgets* (Third Series 1921-22 to 1932-33), London, 1933.
- RAMOND, JACQUES-PHILIPPE, *La Préparation et le Vote du Budget en Angleterre et aux Etats-Unis*, thèse, Paris, 1891.
- STOURM, RENÉ, *Le Budget*, 6e. édit., Paris, 1909.
- VARIN, L., *La Préparation du Budget en France et en Angleterre*, thèse, Paris, 1904.
- WILLOUGHBY, WILLIAM FRANKLIN, *The Problem of a National Budget*, New York, 1918.

٣

المؤلفات الخاصة بالمالية المصرية

- ABDEL WAHAB PACHA, AHMED, *La Crise Ferroviaire et le Conflit entre le Rail et la Route. L'Egypte Contemporaine*, t. XXIV, 1933, pp. 177-211.
- ARMINJON, PIERRE, *La Situation Economique et Financière de l'Egypte*, Paris, 1911.
- BORELLI, OCTAVE, *Choses Politiques d'Egypte, 1883-1895*, Paris, 1895.
- BOUSTANY, SÉLIM, *Les Finances de l'Egypte au point de vue International*, thèse, Paris, 1897.
- COLVIN, SIR AUCLAND, *The Making of Modern Egypt*, 4th edit., London, 1906.
- CRAIG, J. I., *Les Finances Publiques et le Régime Fiscal de l'Egypte. L'Egypte Contemporaine*, t. XXI, 1930, pp. 17-56.

- CROMER, *Modern Egypt*, London, 1908.
- EL RIFAÏ, ABDEL HAKIM, *Le Mouvement de Réforme des Impôts Directs en Egypte et la Conférence Economique de Genève de Mai 1927*, Paris, 1929.
- HAEKAL, MOHAMMAD HUSSEIN, *La Dette Publique Egyptienne*, thèse, Paris, 1912.
- HOGG, E. G., *Financial Administration*, a course of lectures given to the second year students of the Law School, Cairo, 1918.
- KAUFMANN, WILHELM, *Les Commissaires de la Caisse de la Dette Publique Egyptienne et le Droit International* (traduit par Henry Babled), Le Caire, 1896.
- *The Egyptian State Debt and its relation to International Law* (translated by Henry Wallach), London, 1892.
- KRISSA, FAYEZ, *Accountancy and Book-Keeping of the Ministry of Public Works*, Cairo, 1921.
- LAMBA, HENRI, *Code Administratif Egyptien*, Paris, 1911.
- *Droit Public et Administratif de l'Egypte*, Le Caire, 1909.
- LÉVI, I. G., L'Augmentation des Revenus de l'Etat, Possibilités et Moyens d'y Parvenir. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIII, 1922, pp. 596-617, and discussion following :
- BAXTER, JAMES, Notes on the Estimate of the National Income of Egypt for 1921-22. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIV, 1923, pp. 405-427.
- LÉVI, I. G., Evaluation du Revenu National de l'Egypte, Réponse à M. J. Baxter. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIV, 1923, pp. 428-469.
- CRAIG, J. I., Notes on the National Income of Egypt. *L'Egypte Contemporaine*, t. XV, 1924, pp. 1-9.
- LÉVI, I. G., L'Egypte Vue à travers l'Annuaire Statistique. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIX, 1928, pp. 112-166.
- La Situation Economique de l'Egypte et la Note au Conseil des Ministres sur le Projet du Budget de l'Exercice 1928-1929. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIX, 1928, pp. 277-295.

- McCoan, J. CARLILE, *Egypt as it is*, London, 1888.
- MICHEL, BERNARD, Etudes sur les recettes de l'Etat Egyptien. *L'Egypte Contemporaine*, t. XIV, 1923, pp. 293-343.
- MILNER, ALFRED, *England in Egypt*, 11th edit., London, 1904.
- MURAT, ALBERT, *Le Contrôle International sur les Finances de l'Egypte, de la Grèce et de la Turquie*, thèse, Paris, 1899.
- SIDKY PACHA, ISMAÏL, Le Régime Fiscal Egyptien et les Capitulations. *L'Egypte Contemporaine*, t. XVII, 1926, pp. 81-92.
- THÉRY, EDMOND, *L'Egypte Nouvelle au point de vue Economique et Financier*, Paris, 1907.
- TODD, JOHN A., *Political Economy*, a Handbook of Economics and Public Finance for Egyptian Students, Edinburgh, 1911.

المؤلفات الخاصة بالميزانية المصرية

- IBRAHIM, JEAN, *Du Contrôle du Budget Egyptien après l'Accord Anglo-français de 1904*, thèse, Paris, 1911.
- LÉVI, I. G., La Note de Sir William Brunyate, Conseiller Financier p. i. sur le Budget de 1918. *L'Egypte Contemporaine*, t. IX, 1918, pp. 411-420.
- Note du Comité des Finances au Conseil des Ministres sur le budget de l'exercice 1931-32. *L'Egypte Contemporaine*, t. XXIII, 1932, pp. 102-113.
- MICHEL, BERNARD, *L'Evolution du Budget Egyptien*, Le Caire, 1933.
- RICCI, UMBERTO, Le Budget de l'Etat Egyptien. *L'Egypte Contemporaine*, t. XXIII, 1932, pp. 427-506.
- Sur la classification d'un groupe de recettes de l'Etat Egyptien. *Revue Al Qanoun Wal Iqtisad*, t. II, 1932, pp. 156-174.

٥

المطبوعات الرسمية

أ — المطبوعات العربية

- الامضاء السنوى العام ، القاهرة ، يصدر سنويا .
- التعليمات المالية ، القاهرة ، تصدر كل نصف سنة .
- الحساب الختامى ، القاهرة ، يصدر سنويا .
- قانون المصالحات المالية المصرية .
- لجنة الدستور ، مجموعة محاضر لجنة المبادئ العامة ، القاهرة ، ١٩٢٢ .
- لجنة الدستور ، مجموعة محاضر اللجنة العامة ، القاهرة ، ١٩٢٤ .
- مجموعة محاضر جلسات مجلس شورى القوانين ، حتى سنة ١٩١٣ .
- مجموعة مضابط دور الانعقاد الاول للجمعية التشريعية ، ١٩١٣ — ١٩١٤ ، القاهرة ، ١٩١٤ .
- مجموعة مضابط مجلس الشيوخ .
- مجموعة مضابط مجلس النواب .
- مجموعة القوانين والمراسيم والادامر الملكية ، القاهرة ، تصدر سنويا .
- مجموعة الوثائق الرسمية ، القاهرة ، تصدر سنويا .
- مذكرة اللجنة المالية المرفوعة الى مجلس الوزراء عمه مشروع الميزانية ، القاهرة ، تصدر سنويا .
- ميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية ، القاهرة ، تصدر سنويا .

ميزانية الدولة المصرية ، القاهرة ، تصدر سنويا .
 ميزانية وزارة الاوقاف ، القاهرة ، تصدر سنويا .
 ب — المطبوعات الأفرنجية

ADIB, AUGUSTE PACHA, *Systèmes de Comptabilité et de Contrôle en vigueur en Angleterre et en France et Système Préconisé en Egypte*, Le Caire, 1907.

Annual Report of the Controllers General to his Highness the Khedive (1880), Cairo, 1881.

Annual Report of the Controllers General to his Highness the Khedive (1881), Alexandria, 1882.

BARING, EVELYN, and others, *Report on the Financial Situation of Egypt*, London, 1884 (Egypt No. 28, 1884).

BLUM, J., *Note sur la Situation Financière*, Le Caire, 1885.

Commission de Revision des Budgets de l'Etat. Premier Rapport, Le Caire, 1884.

Compte Rendu des Travaux de la Commission de la Dette Publique d'Egypte, Le Caire, publication annuelle.

GORST, J. L., *Egyptian Finance*, Cairo, 1900.

Note du Comité des Finances sur les Modifications à Apporter dans l'Evaluation des Recettes pour l'Année 1884, Le Caire, 1884.

Note of the Financial Adviser on the Budget, Cairo, annually until 1923-24.

Note sur la Situation Financière en 1888 par le Conseiller Financier, et *Note pour le Conseil des Ministres* contenant les observations du Comité des Finances sur ce document, supplément au *Journal Officiel* No. 148 du 31 décembre 1887, pp. 1-16.

Note sur les Modifications à Apporter dans l'Evaluation du Déficit du Gouvernement, Le Caire, 1884.

- PALMER, ELWIN, *Finances of Egypt 1890*, Cairo, 1891.
- ★ *Note on the Comparative Statement of Revenue and Administrative Expenditure for the Years 1880-1885 with the Budget for 1886*, Cairo, 1886.
- Rapport de la Commission du Budget*, Le Caire, 1913
(this report has also been published as a supplement to the *Journal Officiel* of September 29, 1913).
- Rapports du Contrôleur Général et Etats des Prévisions des Revenues et Recettes pour l'Exercice 1878. Budget du Gouvernement Egyptien et Comptes des Recouvrements pour l'Exercice 1877*, Le Caire, 1878 (a mimeographed copy, Ministry of Finance Library).
- Recueil Chronologique et Annoté des Actes Constitutifs de la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez et des Conventions conclues avec le Gouvernement Egyptien*, 2^{me} édition, 30 Novembre 1854-30 Avril 1928, Le Caire, 1930.
- Règlement de la Situation Financière du Gouvernement Egyptien. 1876-1885*, Le Caire, 1897.
- t. I. Institution d'une Commission supérieure d'enquête, travaux de cette Commission.
- t. II. Institution d'une Commission de Liquidation, travaux de cette Commission. Convention de Londres.
- Reports by His Majesty's Agent and Consul-General on the Finances, Administration and Condition of Egypt and the Sudan*, London, annually until 1914.
- Reports by His Majesty's High Commissioner on the Finances, Administration and Condition of Egypt and the Sudan for the Period 1914-19* (Egypt No. 1, 1920).
- Report of a Commission appointed by the Finacial Adviser to examine and report on the estimates of expenditure of the Egyptian Government for the financial year 1915*, Cairo, 1915.
- VAILLANT, A., *Extrait d'un Mémoire au Sujet des Prestations*, Le Caire, 1885.

VINCENT, EDGAR, *Memorandum on the Budget of 1885 as compared with the Normal Budget*, Cairo, 1885.

- *Report on the Financial Administration of Egypt*, Cairo, 1884.
- *Report on the Year 1884*, Cairo, 1885.
- *Report on the Budget of 1886*, Cairo, 1885 (a mimeographed copy, Ministry of Finance Library).
- *Report on the Budget of 1887*, Cairo, 1886.
- *Report on the Finances of Egypt during the Years 1885 and 1886*, Cairo, 1886.

٢٧	... « exercice »	طريقة حساب الخزانة وطريقة ال
٢٨	... ..	مقارنة الطريقتين
٣١	... ..	الطريقة السائدة في مصر
٣١	... ..	الاسباب التي دعت الى الاخذ بها
٣٣	... ..	الاعتمادات التي كانت تستثنى من طريقة حساب الخزانة
٣٤	... ..	الوسائل المتبعة في مصر لضمان سير الاعمال الجديدة
٣٥	... ..	اساءة استعمال هذه الطريقة

الباب الثالث

محضر الميزانية

٣٧	... ..	كلمة عامة
٣٩	... ..	الحال المطبقة في مصر
٤٠	... ..	المنشور الدوري
٤١	... ..	تحضير الوزارات المختلفة للتقديرات
٤٢	... ..	مراقبة المشتريات
٤٤	... ..	لجنة المبانى
٤٤	... ..	السكرتيرون الماليون
٤٥	... ..	وزير المالية
٤٨	... ..	اللجنة المالية
٥٠	... ..	مذكرة اللجنة المالية
٥٣	... ..	مجلس الوزراء

المال الاحتياطي

٥٤	...	...	...	...	...	...	كلمة عامة
٥٦	...	...	...	...	...	...	المال الاحتياطي العمومي
٥٧	...	...	...	...	...	...	المال الناتج منه وفور تحويل الديون
٥٨	...	...	...	...	...	...	المال الاحتياطي الخاص
٥٨	...	...	...	...	...	...	مال احتياطي واحد
٦٠	...	...	...	...	...	...	الاحتياطي الزراعي
٦١	...	...	...	...	...	...	تقسيم المال الاحتياطي الى احتياطي حر واحتياطي محبوس
٦٥	...	...	...	...	...	...	أسباب زيادة المال الاحتياطي - تقرير

نصيب البرلمان من تحضير الميزانية

٦٨	...	...	...	...	...	...	...	كلمة عامة
٧٠	...	...	...	...	...	الحال المتبعة في مصر		

الباب السادس

طرق التقدير

تقدير الايرادات

صفحة

٧٤	...	...	...	...	...	...	...	كلمة عامة
٧٦	...	...	...	...	...	...	...	الحال المتبعة في مصر

الباب السابع

طرق تقدير المصروفات

٨١	...	...	...	...	...	...	...	كلمة عامة
٨٢	...	...	...	...	...	...	...	الحال المتبعة في مصر
٨٤								المغلاة في تقدير المصروفات
٨٥								الاعتمادات التقديرية والتحديدية

الباب الثامن

عمومية الميزانية

٨٩	...	...	...	...	...	...	...	كلمة عامة
٨٩								طريقتا الناتج الصافي والعمومية
٩٠								قاعدة عدم تخصيص الايرادات

صفحة

٩٠	...	...	...	...	...	الحال المتبعة في مصر
٩١	...	...	...	...	...	الطريقة السائدة
٩٢	...	...	...	...	...	استثناءات من قاعدة عدم التخصيص

الباب التاسع

الايادات المخصصة بالدين العمومي

٩٧	...	...	...	...	...	صندوق الدين
٩٨	...	...	...	...	...	توجيه الديون
٩٩	...	...	...	...	...	الدين الممتاز
١٠٠	...	...	...	...	...	الدين الموحد
١٠١	...	...	...	...	...	قانون التصفية
١٠١	...	...	...	...	...	الدين الممتاز
١٠١	...	...	...	...	...	الدين الموحد
١٠٢	...	...	...	...	...	تقسيم الميزانية الناتج من قانون التصفية
١٠٤	...	...	...	...	...	الرؤس العالي الصادر في ٢٧ يوليو سنة ١٨٨٥
١٠٤	...	...	...	...	...	الدين المضمون
١٠٥	...	...	...	...	...	المصروفات الادارية واستهلاك الديون
١٠٦	...	...	...	...	...	النظام الحالي
١٠٨	...	...	...	...	...	الحاجة الى حل القيود الباقية

الْبَابُ الْعَاشِرُ

وحدة الميزانية

١١١	...	...	...	...	...	كلمة عامة
١١٤	...	...	...	...	...	الحال المتبعة في مصر
١١٤	...	...	...	...	...	الميزانيات غير العادية
١١٥	...	...	...	...	...	ميزانية غير عادية للمصروفات الادارية
	...	...	...	...	...	المصروفات المأخوذة من الاحتياطي العمومي والاحتياطي الخاص
١١٨	...	...	...	...	...	الا اعتمادات غير العادية والاعتمادات الخصوصية
١٢١	...	...	...	...	...	توحيد الميزانية
١٢٢	...	...	...	...	...	ميزانيات غير عادية أخرى
١٢٣	...	...	...	...	...	الميزانيات الملحقه
	...	...	...	...	...	الميزانيات الملحقه في الماضي : مطبعة بولاق الأهلية ، بيت المال، المدارس الأهلية والكتائب، الأملاك الأميرية، دار الآثار العربية
١٢٣	...	...	...	...	...	ميزانية الجامعة المصرية
١٢٧	...	...	...	...	...	ميزانية دار الكتب المصرية
١٣٠	...	...	...	...	...	ميزانية مجلس الصحة البحرية والكورتيينات
١٣٤	...	...	...	...	...	ميزانية الاُملاك المشتركة
١٣٧	...	...	...	...	...	ميزانية السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات
١٤٠	...	...	...	...	...	حسابات خاصة على الخزانة

الباب الحادى عشر

ميزانيتا وزارة الأوقاف والأزهر

صفحة

١٤٢	...	...	...	...	ميزانية وزارة الأوقاف
١٤٢	...	...	...	...	أصل وزارة الأوقاف وتاريخها
١٤٣	...	...	...	...	تنظيم الحسابات وإنشاء ميزانية
١٤٤	...	...	...	...	تحضير ميزانية وزارة الأوقاف
١٤٧	...	...	...	...	سلطة البرلمان على ميزانية وزارة الأوقاف
١٤٩	...	...	...	...	ميزانية الجامع الأزهر والمعاهد الدينية

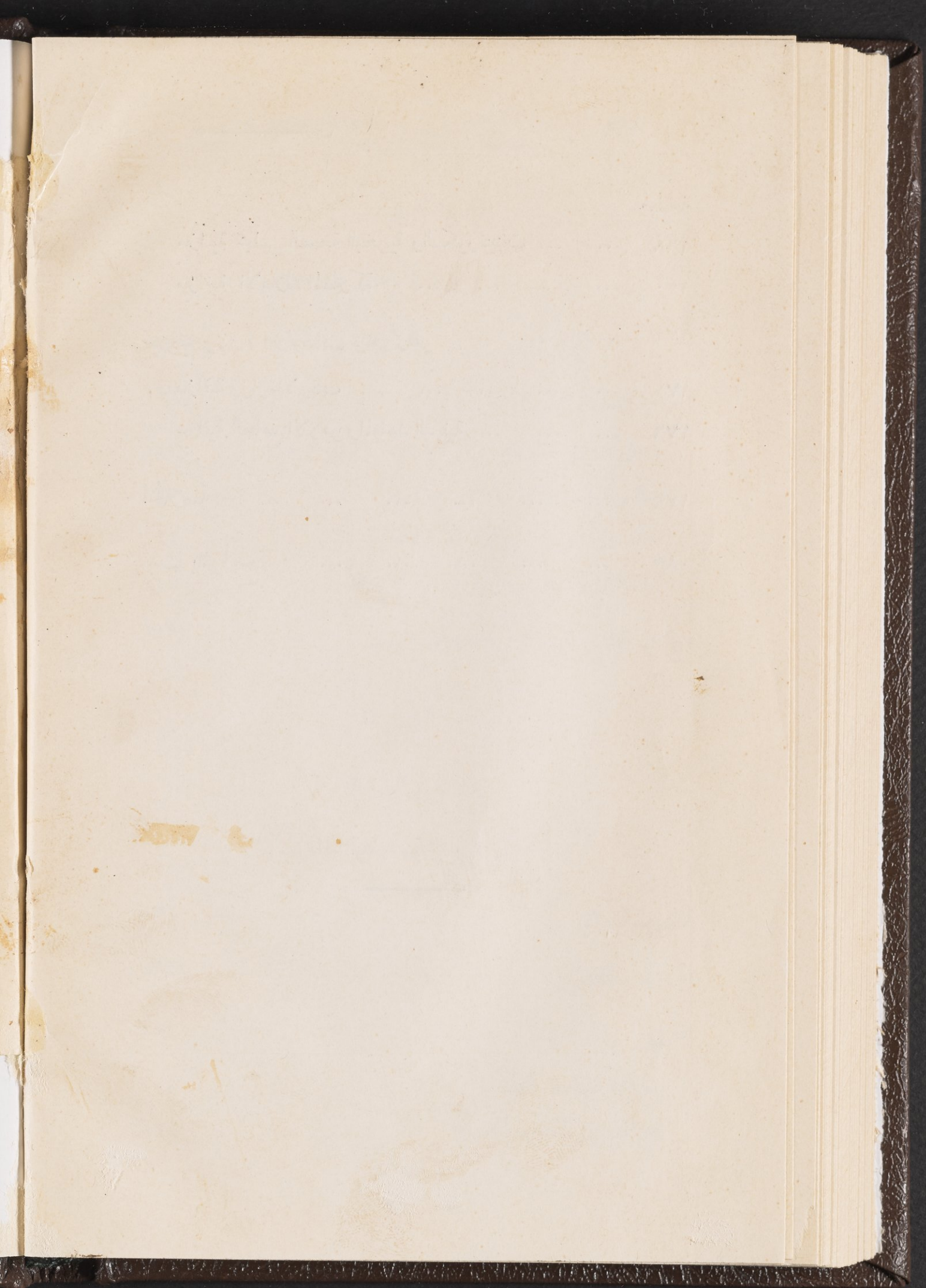
الباب الثانى عشر

محتويات الميزانية

تحليل الميزانية فى شكلها الحالى

١٥٤	...	...	...	...	...	قانون الميزانية
١٦٤	...	...	...	...	...	الميزانية بالتفصيل
١٦٤	...	...	...	...	...	الملحقات
١٦٥	...	...	...	...	...	ميزانية الجامعة المصرية
١٦٦	...	...	...	...	...	ميزانية دار الكتب المصرية

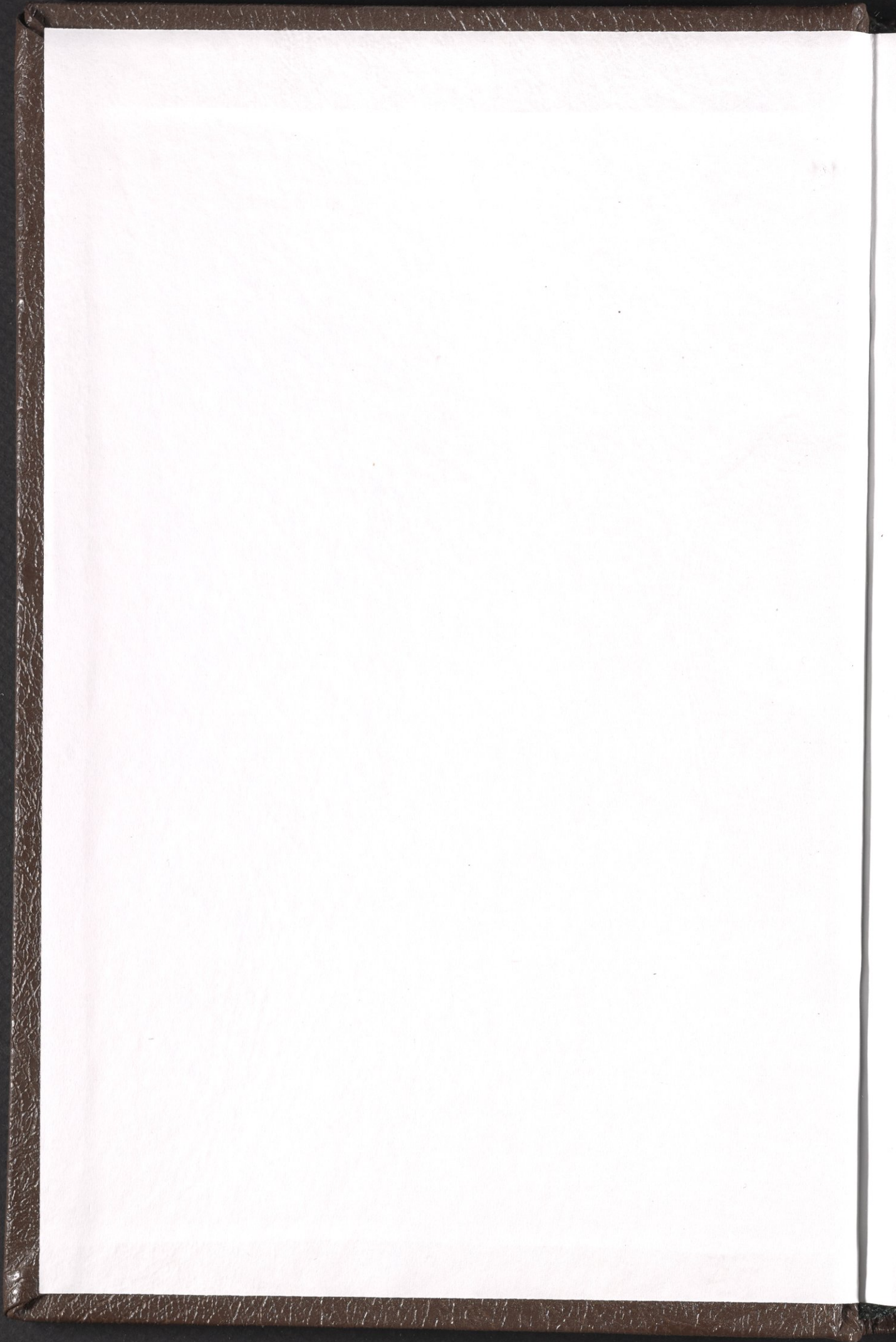
١٦٨	...	...	میزانية مجلس الصحة البحرية والكورنيتينات
١٧٠	...	...	میزانية الاملاك المشتركة
١٧١	...	...	ميزانية وزارة الاوقاف والازهر
١٧١	...	...	ميزانية وزارة الاوقاف
١٧٦	...	...	ميزانية الجامع الازهر والمعاهد الدينية
١٧٩	...	...	الخلاصة
١٨٣	...	...	ثبت بالمراجع



تصويب

صفحة	سطر	خطاً	صواب
١٢	حاشية ١٢	نص	نصي ^٣
٥٦	٥	الخصوصي	العمومي
٨٤	٢	يرى	تري
٨٥	٣	ليس	ليست
٨٦	٩	تقدير	تقرير
٨٨	١٦	التقريبية	التقديرية
٩٦	٢	وزارات	وزارة
١٠٩	حاشية ٥	يحول	تحول
١٤٠	١٨	وتدخل	تدخل
١٧٧	١٠	٨١١٠٦	١٨١٠٦

22 MAY 2008



HJ
2179.7
.Y812
1934