

إمكانية نقل اعتماد من بند إلى بند في موازنة مجلس النواب

عدنان ضاهر(*)

النظام، ما يعني أن توزيع الاعتمادات ونقلها ضمن البند الواحد، أو من بند إلى بند أو من جزء إلى جزء، أو تدويرها، وهي كلها مواضيع تتعلق بتنفيذ الموازنة، هي من اختصاص الجهات التي عينها النظام الداخلي نفسه وفقاً لمنطوق المادة / ٨ / منه حيث ورد صراحة أنه يعود لهيئة مكتب المجلس موضوع تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها وليس من صلاحية وزارة المالية التي ينحصر دورها بدفع النفقات فقط.

رابعاً: إن ديوان المحاسبة أكد هذا الأمر بموجب المذكرة رقم ٣٤٤ تاريخ ٨ تموز ١٩٦١.

خامساً: إن مجلس النواب هو السلطة التشريعية الوحيدة وفق نص الدستور اللبناني في المادة / ١٦ / منه، وهو يشكل سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والقضائية الأمر الذي يعني منطقياً أنه إدارة مستقلة لأن له

لقد أبدى ديوان المحاسبة رأيه حول إمكانية نقل اعتماد من بند إلى بند في موازنة مجلس النواب وفقاً للتالي:

إنه أورد ديوان المحاسبة بتاريخ ١٩ / ١١ / ٢٠١٣ كتاب السيد أمين عام مجلس النواب رقم ٢٠٨٨ / ص تاريخ ١٨ / ١١ / ٢٠١٣ الذي يطلب بموجبه بيان الرأي حول الموضوع المشار إليه أعلاه والذي يشير فيه إلى ما يلي:

أولاً: أن قانون المحاسبة العمومية نص في المواد / ٢٦ /، / ٢٧ /، / ٢٨ / و / ١١٤ / منه على كيفية نقل الاعتمادات.

ثانياً: إن المواد / ٨ /، / ١٢١ /، / ١٢٢ / و / ١٢٣ / من النظام الداخلي لمجلس النواب حددت كيفية تنظيم موازنة المجلس النيابي وتنفيذها.

ثالثاً: إن المواد المشار إليها أعلاه من النظام الداخلي لمجلس النواب قد أناطت أمر تنفيذ موازنة المجلس بالجهات التي عينها هذا

(*) أمين عام مجلس النواب اللبناني.

إعداد الموازنة أو في مرحلة تنفيذ هذه الموازنة. وبما أنه في مرحلة الإعداد يتجلى دور وزارة المالية بتسلم جميع مشاريع الموازنات وتوحيدها وقيام مديرية الموازنة في الوزارة بالتدقيق في طلبات الاعتمادات ودرس الوثائق والمستندات المرفقة بها ومناقشة الإدارات المختصة في صحتها وضرورتها ومن ثم بإعداد مشروع الموازنة في صيغته النهائية وعرضه على موافقة مجلس الوزراء تمهيداً لإحالة على السلطة التشريعية.

وبما أن الدور الأبرز للوزارة إنما يظهر في أثناء تنفيذ الموازنة وذلك من خلال الرقابة التي يمارسها وزير المالية على سائر الوزراء في مرحلتي العقد والدفع وأحياناً في مرحلة الصرف، باعتباره المسؤول المباشر عن إدارة الأموال العمومية، ويتجلى ذلك من خلال الأمور التالية:

١ - وجود موظف تابع لملاك وزارة المالية داخل كل وزارة هو مراقب عقد النفقات، بحيث تمنع على المراجع الصالحة لعقد النفقة وعلى رأسها الوزير المختص من القيام بأي عمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة، عن إشراك مسؤولية الدولة من الناحية المالية قبل عرض القضية، بصفة مشروع على مراقب عقد النفقات والحصول على تأشيراته.

٢ - إنه وبعد تصفية النفقة، تتم مرحلة الصرف داخل وزارة المالية ومن قبل موظف تابع لوزارة المالية هو مدير الصرفيات في الوزارة.

٣ - إن مرحلة الدفع تتم من قبل المحاسب المركزي التابع أيضاً لملاك وزارة المالية.

وبما أنه إضافة إلى ما تقدم، فقد أعطى المشترع وزارة المالية الدور الأبرز أيضاً في معظم عمليات نقل الاعتمادات الجارية في أثناء التنفيذ والمنصوص عنها في المواد /٢٤/، /٢٦/، /٢٧/ و/٢٨/ من قانون المحاسبة

نظاماً خاصاً كما له اعتماد خاص في الموازنة العامة.

سادساً: إن ديوان المحاسبة قد أكد في الرأي الاستشاري الصادر عنه رقم ١٠ تاريخ ١٩٨٥/١/٢٩ أنه ليس لوزير المالية والذي يشكل أحد أعضاء السلطة التنفيذية، صلاحية تدوير الاعتمادات بالنسبة إلى السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب.

سابعاً: إن نقل الاعتمادات وتوزيعها وتدويرها، المنصوص عنها في المواد /٢٦/، /٢٧/، /٢٨/، /٦٠/ و/١١٤/ من قانون المحاسبة العمومية، تعتبر جميعها تنفيذاً للموازنة وإن المواد /٨/، /١٢٢/ و/١٢٣/ من النظام الداخلي حددت صراحة المراجع التي تنفذ موازنة المجلس النيابي، فتكون المراجع المشار إليها هي التي تتولى كلاً فيما خصه توزيع الاعتمادات ونقلها وتدويرها وإبلاغ وزارة المالية نسخة عن القرارات التي تتخذها.

وإن حضرة أمين عام مجلس النواب يخلص إلى طلب بيان الرأي حول إمكانية نقل اعتماد من بند إلى بند في موازنة مجلس النواب.

بناءً عليه

بما أن الموضوع المطلوب بيان الرأي بشأنه يتعلق بإمكانية نقل الاعتمادات من بند إلى بند في موازنة مجلس النواب.

وبما أنه يتبين من مضمون كتاب حضرة أمين عام مجلس النواب أن السؤال المطروح إنما يتعلق بشكل عام بعملية نقل الاعتمادات في موازنة مجلس النواب وإعطاء الصلاحية في هذا الأمر إلى الجهات المختصة التي حددها النظام الداخلي للمجلس وليس إلى وزير المالية، على اعتبار أن دور وزارة المالية هو دفع النفقات فقط.

وبما أنه يتبين من مراجعة أحكام قانون المحاسبة العمومية الدور الكبير الممنوح لوزارة المالية ولوزير المالية بالتحديد سواء في مرحلة

بشرعية قراراته وتسجيل أي اعتراض بهذا الخصوص^(٣).

وبما أن الدراسة تخلص إلى اعتبار أن دور وزارة المالية يختصر في هذا المجال بدفع النفقة من قبل المحتسب المركزي، وبالتالي فإن تنفيذ موازنة المجلس النيابي لا تتحرر فقط من الرقابة على عقود النفقة وإنما من كل رقابة أخرى مهما اختلف نوعها.

وبما أن اجتهاد القضاء الإداري اعتبر أيضاً بأن وزارة المال لا تسأل عن تصرفات السلطة التشريعية إذ أن لمجلس النواب استقلالاً مالياً وإدارياً وهذا الاستقلال شامل ومطلق (اجتهاد القضاء الإداري في لبنان - جزء أول - صفحة ١٥).

وبما أنه وتأكيداً لما أورده المرجع الآنف الذكر فقد حرص النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد المتعلقة بمالية المجلس على التأكيد على مبدأ فصل السلطات وعلى استقلالية المجلس في تنفيذ موازنته وتحرره من أية رقابة في هذا المجال، ويظهر ذلك جلياً من خلال الآتي:

أولاً: إن إعداد موازنة المجلس هي بحسب المادتين ٨/ و ١٢١/ من النظام الداخلي من صلاحية هيئة مكتب المجلس، وأنه خلافاً لما هو الحال بالنسبة إلى الإدارات العامة للدولة، وكما سبق وأسلفنا ليس لوزارة المالية ولوزير المالية بالتحديد أي دور أو صلاحية في عملية الإعداد هذه.

ثانياً: إن تنفيذ موازنة المجلس تتم بإشراف هيئة مكتب المجلس بحسب المادة ٨/ من النظام الداخلي.

العمومية، بحيث لا يمكن لهذه العمليات أن تتم دون موافقة وزير المالية وبالاتفاق مع الوزير المختص.

وبما أنه وانطلاقاً مما تقدم، يطرح التساؤل التالي:

هل أن رقابة وزارة المالية الضيقة على تنفيذ موازنة جميع الإدارات العامة بمختلف مراحلها ومختلف وجوها يجب أن تنسحب أيضاً على تنفيذ موازنة المجلس النيابي؟

وبما أنه إجابة على التساؤل المطروح فقد اعتبر بعض الفقه أنه يجب صرف النظر عن رقابة وزارة المالية على تنفيذ موازنة المجلس النيابي نظراً إلى ما تشكله هذه الرقابة من خرق لمبدأ فصل السلطات:

“Le contrôle de l'administration sur l'exécution du budget de la chambre est écarté parce qu'il constituerait une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs”^(١).

وبما أن المرجع نفسه يتابع ويقول بأن المجلس النيابي هو سيد نفسه وله الحرية المطلقة لممارسة السيادة الوطنية وأن استقلالية المجلس لن تكون مؤمنة إذا كان التصرف بالاعتمادات المالية اللازمة لسير العمل فيه سيكون عرضة لعمليات استقصاء يفرضها موجب الرقابة^(٢).

وبما أن المرجع السابق يستنتج أيضاً أن تنفيذ موازنة المجلس النيابي يجب أن لا تخضع لأية رقابة إدارية أو حكومية، وأن الرقابة الإدارية التي تنضوي تحت لوائها رقابة وزارة المالية والرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة، يجب أن لا تمارس على عقود النفقة التي يقوم بها رئيس المجلس ويمتنع على أجهزة الرقابة النظر

L'exécution des dépenses de l'état en droit Libanais”.

(١)

(٢) نفس المرجع السابق.

(٣) نفس المرجع السابق. راجع أيضاً الرأي الاستشاري رقم ٣٤٢ تاريخ ٨/٧/١٩٦١.

الموازنة إنما يخالف النص الدستوري (المادة ٨٣) الذي فرض الاقتراع على الموازنة بنداً بنداً، أو المادة /٢٧/ من قانون المحاسبة العمومية في فقرتها الثانية التي منعت نقل الاعتمادات من بند إلى آخر إلا بقانون، والسبب في ذلك يعود إلى:

١ - إن المادة /٨٥/ من الدستور قد أوجدت استثناءً على المبدأ المذكور عندما أجازت نقل الاعتمادات في الموازنة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إذا دعت لذلك نفقات مستعجلة ناجمة عن ظروف طارئة.

٢ - إن قانون المحاسبة العمومية قد أوجد بدوره استثناءً على عدم جواز نقل الاعتماد من بند إلى آخر أو فتح اعتمادات إضافية إلا بقانون وذلك في المادة /٢٦/ منه التي أجازت تغذية بعض بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها من باب احتياطي الموازنة أو من مال الاحتياط دون الحاجة إلى استصدار قانون بهذا الشأن وذلك تسهيلاً للإدارة لمواجهة بعض الظروف.

وبما أن منح السلطة التنفيذية المولجة بتنفيذ الموازنة بعض الاستثناءات أو التسهيلات لمواجهة بعض الظروف الطارئة في تنفيذ نفقاتها وحجبها بالمقابل عن السلطة التشريعية وإصرار وزارة المال على ممارسة نوع من الرقابة على سير العمل داخل المجلس النيابي عن طريق فرض تأشيرة مسبقة على بعض عمليات نقل الاعتمادات سواء من فقرة إلى فقرة أم من بند إلى آخر، إنما يخالف مبدأ فصل السلطات ويفرغه من مضمونه، ولا تملك وزارة المال بهذا الشأن سوى خيار واحد ألا وهو الطلب من المجلس إيداعها قرارات النقل لدواعٍ محاسبية.

ثالثاً: إن كافة المراحل الإدارية لتنفيذ النفقة من عقد، تصفية وصرف إنما تتم داخل المجلس وبحسب المادتين /٨/ و/١٢٢/ من النظام الداخلي يوقع حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات رئيس المجلس أو نائبه مع أحد أميني السر وأحد المفوضين، ولا تمارس على هذه المراحل كلها أية رقابة سواء من قبل وزارة المالية أو ديوان المحاسبة، كما هو الحال بالنسبة إلى بقية الإدارات العامة الخاضعة لرقابة مراقب عقد النفقات والرقابة الإدارية المسبقة للديوان ورقابة الأمر بالصرف رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية.

وبما أنه وانطلاقاً مما تقدم، ولما كانت استقلالية المجلس في تنفيذ موازنته تركز في الأساس إلى مبدأ فصل السلطات ومن ثم إلى أحكام النظام الداخلي التي أتينا على ذكرها، فإنه من غير المتصور أن تقتصر هذه الاستقلالية على عمليات الإعداد، العقد، التصفية والصرف فقط بل يجب أن تتعداها إلى بقية عمليات الموازنة التي لا بد منها من أجل تأمين حس سير العمل داخل المجلس النيابي، وأبرزها على سبيل المثال لا الحصر نقل الاعتمادات خلال السنة المالية من فقرة إلى أخرى أو من بند إلى آخر، أو تدوير الاعتمادات من سنة مالية إلى أخرى، وذلك تمشياً مع ما ذكرناه سابقاً من أن استقلالية المجلس لن تكون مؤمنة إذا كان التصرف بالاعتمادات المالية اللازمة لسير العمل فيه سيكون عرضة لعمليات استقصاء يفرضها موجب الرقابة^(٤).

وبما أنه واستطراداً، من غير الجائز القول بأن إعطاء الجهات المختصة داخل المجلس سلطة نقل الاعتمادات من بند إلى آخر في

(٤) المرجع السابق نفسه.

موازنة مجلس النواب». وبما أنه وانطلاقاً من كل ما تقدم، فإن تحرر مجلس النواب من أي نوع من أنواع الرقابة وعلى الأخص الرقابة على تنسيب النفقة التي تهدف إلى احترام مبدأ تخصيص الاعتمادات، يعطي الجهات المولجة بتنفيذ موازنة المجلس بحسب نصوص النظام الداخلي، كامل الحرية في القيام بعمليات نقل اعتمادات سواء من فقرة إلى أخرى أم بند إلى آخر دون ممارسة أي رقابة من قبل وزارة المالية ومن دون الحاجة إلى الاستحصال على تأشيرة وزير المالية المسبقة، وذلك من قبل الجهات المولجة بذلك في النظام الداخلي للمجلس دون الحاجة إلى استصدار أي قانون.

لهذه الأسباب

يرى الديوان:

أولاً: الإجابة وفقاً لما تقدم.

ثانياً: إبلاغ هذا الرأي إلى كل من مجلس النواب – والنيابة العامة لدى الديوان^(٥).

محاذير الاعتمادات الإضافية:

للاعتدات الإضافية محاذير عديدة نذكر منها:

– أنها تشجع الوزراء على الإنفاق حيث يعتمد الوزير إلى الإسراف في الإنفاق كونه يعلم أن باستطاعته الحصول على اعتماد جديد عند استنفاد الاعتمادات المرصدة له.

وكثيراً ما يلجأ الوزراء إلى الموافقة على تخفيض بعض الاعتمادات في أثناء درس الموازنة على أمل الحصول على اعتمادات إضافية يطلبونها من السلطة التشريعية وبذلك

وبما أنه واستطراداً أيضاً فإنه من المعلوم أن معظم مبادئ الموازنة من سنوية وشمول وشيوع وتخصيص الاعتمادات، إنما وضعت من أجل إجبار السلطة التنفيذية المولجة بتنفيذ الموازنة، على احترام مضمون إجازة الجباية والإنفاق الممنوحة لها من قبل البرلمان، وليس العكس، وما النص على عدم جواز نقل أي اعتماد من بند إلى آخر إلا بقانون إلا الترجمة العملية لذلك، على اعتبار أن التصويت على الموازنة قد تم بنداً بنداً وعلى اعتبار أن النقل من بند إلى آخر (Virement des crédits) يغير من طبيعة النفقة ومن الغاية التي أعطيت من أجلها بحسب إجازة الجباية والإنفاق.

وبما أنه من غير المتصور منح السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية سلطة مراقبة مجلس النواب أثناء تنفيذه لموازنته للوقوف على مدى احترامه للمبادئ الأنفة الذكر وتأكيداً على ذلك فقد اعتبر ديوان المحاسبة في الرأي الاستشاري الصادر عنه رقم ١٠ تاريخ ٢٩ / ١ / ١٩٨٥ "أن الفقرة الأخيرة من المادة / ١١٤ / من قانون المحاسبة العمومية أناطت بوزير المالية صلاحية تدوير الاعتمادات بناءً لطلب الإدارة المختصة، لكن باعتبار أن مجلس النواب سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية الذي يعتبر وزير المالية أحد أعضائها فلا يكون للوزير المذكور صلاحية تدوير الاعتمادات بالنسبة لمجلس النواب"، علماً أن تدوير الاعتمادات يخالف مبدأ سنوية الموازنة.

وبما أن ديوان المحاسبة اعتبر أيضاً في الرأي الاستشاري رقم ٣٤٤ تاريخ ٧ / ٨ / ١٩٦١ «أن صلاحية وزارة المالية في الرقابة على تنسيب النفقة تقف عند معاملات إنفاق

(٥) رأي ديوان المحاسبة رقم ٢٠١٣/٥٤ تاريخ ٢٧/١١/٢٠١٣.

الموازنة وتُستدرك بتغذية الفقرات وهذه الطريقة لا تشكل إخلالاً بمبدأ التخصيص في الاعتمادات لأن التخصيص حاصل بالنسبة للبند".

الموازنات لبضعة أشهر

تختلف الموازنة لبضعة أشهر عن الموازنة الاثني عشرية بأنها جديدة لا علاقة لها بموازنة السنة السابقة. وهذا النوع من الموازنات نادر تقتضيه أحياناً ظروف اقتصادية مضطربة أو يفرضه تدبير إصلاحي كما حصل بالنسبة إلى موازنة الجامعة اللبنانية التي تغيرت من موازنة ملحقة تطابق سنتها المالية السنة المدنية إلى موازنة مستقلة تبدأ سنتها المالية في أول تموز من السنة وتنتهي في آخر حزيران من السنة التالية بحيث تكون متفقة مع السنة الدراسية.

وقد ترتب على هذا التغيير وضع موازنة انتقالية لمدة ستة أشهر (من كانون الثاني لغاية حزيران من سنة ١٩٧١).

٢ - الموازنات والاعتمادات لأكثر من سنة

ونجد في هذه الفئة الموازنات لسنتين والاعتمادات المفتوحة لبضعة سنوات والاعتمادات المدورة وقوانين البرامج.

– الموازنة لسنتين

يرى بعض المؤلفين أنه من الأفضل وضع موازنة لأكثر من سنة ولمدة سنتين على وجه التحديد، لأن ذلك يوفر وقت السلطتين التنفيذية والتشريعية ويفسح في المجال دراسة مشاريع أخرى وتحقيقتها. الأمر ممكن طبعاً لكنها إمكانية نظرية. وقد عارضت المجالس النيابية هذه الفكرة.

وما يقتضي قوله في هذا الصدد إنه يحصل أحياناً تمديد العمل بموازنة سنة ما للسنة التالية، ولا يمكن في هذه الحالة الكلام عن موازنة لسنتين إذ المقصود بذلك موازنة جديدة لا ممددة.

يوضع مجلس النواب تجاه الأمر الواقع. إلا أن بعض الدول قد عمدت إلى جمع مختلف الاعتمادات وعرضها على المجلس النيابي مرة واحدة كي يستطيع المجلس الاطلاع على الأوضاع المالية وكيفية تعادل الموازنة. وبكل حال على السلطة التنفيذية أن تجد الواردات لتغطية الاعتمادات المطلوبة.

كما تجدر الإشارة أنه لا يجوز للوزير أن يستعمل الاعتماد في غير الوجهة التي رصد من أجلها وهو ما يفسر عدم استطاعة الوزير أن ينقل الاعتماد من بند إلى بند آخر أو من فصل إلى فصل آخر، وفي هذه الحالة لا بد له من موافقة البرلمان، إلا أنه يجوز له نقل الاعتمادات ضمن البند الواحد بعد تأشير مراقب عقد النفقات.

وفي هذه الحالة يلغى الاعتماد من البند أو الفقرة التي نقل منها ويضاف إلى البند أو الفقرة التي تنقل إليها. كما تنقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة، ضمن البند الواحد بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات وذلك مع مراعاة أحكام المادة ٢٤ من قانون المحاسبة العمومية.

"يمكن توزيع اعتمادات الأشغال المتشابهة إلى فقرات ضمن البند الواحد وتطبق في هذه الحال الأحكام التالية:

١ – يعتبر الاعتماد المرصد لكل مشروع بمثابة فقرة مستقلة.

٢ – يجوز النقل من الاعتماد المرصد لأحد المشاريع إلى مشروع آخر:

أ – بعد تلزيم الأشغال، شرط أن يحتفظ بخمسة عشر بالمائة على الأقل من مقدار الاعتماد الأساسي.

ب – بعد إتمام المشروع وتصفية الصفقة.

٣ – لا يجوز النقل إلا لمشروع مماثل للمشروع الأول وواقع في المنطقة نفسها".

"إن هذه الطريقة بنقل الاعتمادات تصح في

العائلة المالكة ونفقات البلاط فيؤذن بها لمدة ملك كامل، وكاعتمادات الموازنات الاستثنائية التي تفتح لعدة سنوات.

الاعتمادات المفتوحة لبضع سنوات
تجيز السلطة التشريعية أحياناً فتح اعتمادات لمدة طويلة (عدة سنوات) كالاعتمادات الثابتة في انكلترا والتي تتعلق بمخصصات

جانب ديوان المحاسبة الموقر

الموضوع: طلب بيان الرأي حول إمكانية نقل اعتماد من بند إلى بند في موازنة مجلس النواب
نص قانون المحاسبة العمومية، في عدة مواد منه، على أن نقل الاعتمادات يجري وفقاً للآتي:
«المادة (٢٦):

١ - ترصد في باب احتياطي الموازنة:

أ - اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات، كمساعدات المرض والوفاة والأحكام النقدية والمصالحات الخ...

ب - اعتماد احتياطي للنفقات الطارئة، يستعمل تلغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها، أو لفتح اعتمادات استثنائية، على أن لا يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع اعتمادات الجزأين الأول والثاني من الموازنة.

٢ - في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاعتمادات التكميلية اللازمة وأن تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب. وتطبق أيضاً أحكام هذه الفقرة في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

٣ - لا تصرف أية نفقة من اعتمادات هذا الباب مباشرة، بل تنتقل هذه الاعتمادات عند الحاجة إلى سائر بنود الموازنة على الوجه التالي:

- بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع «أ» من الفقرة السابقة.

- بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع «ب» من الفقرة السابقة.

«المادة (٢٧):

١ - مع مراعاة أحكام المادة ٨٥ من الدستور والمادة ٢٦ من هذا القانون، لا تفتح الاعتمادات الإضافية إلا بقانون.

وتغطي هذه الاعتمادات بطريقة النقل من بنود أخرى، أو من باب احتياطي الموازنة، أو أخذاً من مال الاحتياط، أو بموارد جديدة.

٢ - مع مراعاة أحكام المادة ٢٦ من هذا القانون، لا تنتقل الاعتمادات من بند إلى آخر إلا بقانون.

٣ - مع مراعاة المادة ١١٤ من هذا القانون، لا تدور الاعتمادات من موازنة سنة معينة إلى موازنة السنة التالية إلا بقانون.

«المادة (٢٨):

١ - مع مراعاة أحكام المادة ٢٤ من هذا القانون تنتقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند

الواحد بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات ويجوز النقل بالطريقة نفسها إلى فقرة جديدة إذا كانت هذه الفقرة هي من نوع النفقات التي يختص بها البند.

٢ - تنقل الاعتمادات المرصدة في بابي الديون المتوجبة الأداء واحتياطي الموازنة من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد- بقرار من وزير المالية بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات.
٣ - يجوز إجراء النقل من فقرة إلى أخرى في موازنة سنة معينة لغاية ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة».

«المادة (١١٤):

١ - تلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى ٣١ كانون الأول من السنة.

٢ - تدور إلى موازنات السنين اللاحقة:

أ - الاعتمادات المرصدة في البند ٧ من الجزء الأول المخصصة اسمياً والاعتمادات المرصدة في البنود ٢٠ و ٢١ و ٢٢ و ٢٣ من الجزء الثاني أو في البنود ٤٠ و ٤١ و ٤٢ و ٤٣ من الجزء الثاني ب سواء أكانت معقودة أم لا وذلك حتى نفاذها أو إنجاز الأعمال التي أرصدت لها وذلك مع مراعاة أحكام المادة السابعة عشرة من هذا القانون. وتطبق أحكام هذه المادة على الاعتمادات التي تدور من الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ١٩٩٥ إلى الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام ١٩٩٦.

ب - الاعتمادات المرصدة في الجزأين الأول والثاني التي عقدت ولم تصرف حتى ٣١ كانون الأول من السنة، إذا كان يتعلّق بها حق الغير، وكذلك إذا كانت تعود لأشغال بالأمانة بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة...

ونصت المادة ٨ من النظام الداخلي للمجلس النيابي على الآتي:

"تتولى هيئة مكتب المجلس، بالإضافة للصلاحيات المنصوص عليها في هذا النظام:

... - تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها.

أما حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات فيوقعها الرئيس أو نائبه مع أحد أميني السر وأحد المفوضين، على أن تطبق بشأنها أحكام قانون المحاسبة العمومية».

كما أن المواد ١٢١، ١٢٢ و ١٢٣ من نص النظام الداخلي نفسه حددت كيفية تنظيم موازنة المجلس النيابي وتنفيذها على النحو الآتي:

«المادة ١٢١:

تعد هيئة مكتب المجلس مشروع موازنته.

المادة ١٢٢:

تنفذ موازنة المجلس بحوالات يوقعها الرئيس أو نائبه بالاشتراك مع أحد أميني السر وأحد المفوضين وتراعى في تنفيذها أحكام قانون المحاسبة العمومية.

المادة ١٢٣:

في نهاية السنة المالية، ترسل رئاسة المجلس جداول بالاعتمادات المصروفة إلى وزارة المالية مصدّقة من الرئيس أو نائبه.

تطبق في شأن هذه الجداول قواعد قانون المحاسبة العمومية».

إننا نرى بأن النظام الداخلي للمجلس النيابي، في المواد ٨، ١٢١، ١٢٢ و ١٢٣ منه، قد أنطأ أمر تنفيذ موازنة المجلس بالجهات التي عينها هذا النظام، مما يعني أن توزيع الاعتمادات ونقلها ضمن البند الواحد، أو من بند إلى بند، أو من جزء إلى جزء، أو تدويرها، وهي كلها مواضيع تتعلق

بتنفيذ الموازنة، هي من اختصاص الجهات التي عينها النظام الداخلي نفسه وفقاً لمنطوق المادة (٨) حيث ورد صراحة أنه يعود لهيئة مكتب المجلس موضوع تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها، وليس من صلاحية وزارة المالية، على اعتبار أن دور وزارة المالية هو دفع النفقات فقط، وقد أكد ديوان المحاسبة هذا الأمر بموجب المذكرة الرقم ٣٤٤ تاريخ ٨ تموز ١٩٦١.

وبما أنه واستطراداً فإن مجلس النواب هو السلطة التشريعية الوحيدة وفق نص الدستور اللبناني الذي أورد، وتحت الباب الثاني: السلطات، بأنه «تتولى السلطة المشترعة هيئة وادة هي مجلس النواب» (المادة ١٦)،

وبما أن مجلس النواب يشكل سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والقضائية، الأمر الذي يعني منطقياً أنه إدارة مستقلة لأن له نظام خاص كما له اعتماد خاص في الموازنة العامة. وفي ذات السياق سبق لديوان المحاسبة، في الرأي رقم ١٠ تاريخ ١٠/٢٩/١٩٨٥، أن أبدى رأيه في موضوع تحديد المرجع المختص لتدوير الاعتمادات الواجبة التدوير في المجلس النيابي، «بأن ليس لوزير المالية، الذي يشكل أحد أعضاء السلطة التنفيذية، صلاحية تدوير الاعتمادات بالنسبة للسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب».

وبما أن نقل الاعتمادات وتوزيعها وتدويرها، المنصوص عليها في المواد ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٦٠ و ١١٤ من قانون المحاسبة العمومية، تعتبر جميعها تنفيذاً للموازنة،

وبما أن الفقرة الخامسة من المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على: «أما حالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات فيوقعها الرئيس أو نائبه مع أحد أميني السر وأحد المفوضين، على أن تطبق بشأنها أحكام قانون المحاسبة العمومية»، كما أن المادتين ١٢٢ و ١٢٣ من ذات النظام الداخلي تنص على أنه تطبق أحكام قانون المحاسبة العمومية في تنفيذ موازنة مجلس النواب، وبما أن المواد ٨ و ١٢٢ و ١٢٣ من النظام الداخلي قد حددت صراحةً المراجع التي تنفذ موازنة المجلس النيابي، فتكون المراجع المشار إليها هي التي تتولى كل فيما خصّه توزيع ونقل وتدوير الاعتمادات، وإبلاغ وزارة المالية نسخة عن القرارات التي تتخذها. لكل هذه الأسباب،

نتقدم من مجلسكم الكريم بطلبنا هذا آمليين بيان الرأي حول إمكانية نقل اعتماد من بند إلى بند في موازنة مجلس النواب، مع العلم أن هذا الأمر لم يعرض على دولة رئيس مجلس النواب الذي هو السلطة الصالحة للبت في مثل هذه الأمور، وإننا نستطلع رأيكم استشارياً.

بيروت في ١٨/١١/٢٠١٣

واقبلوا الاحترام

أمين عام مجلس النواب

عدنان ضاهر