قواعد الصرف لحين إصدار قانون ربط الموازنة في الموازنات الاثني عشرية

عدنان ضاهر(*)

يقول علماء المالية(١):

إن الموازنة هي تخمين Prévision، وإجازة Autorisation، والتخمين لا يكون إلا للمستقبل، والإذن لا يكون إلا قبل العمل.

ولذلك توجبت مناقشة الموازنة ومصادقتها قبل الحادي والثلاثين من كانون الأول أي قبل نهاية السنة، وعندما يكون التأخير في تصديقها طفيفاً لا يجاوز الساعات، جرت العادة في فرنسا أن يوقف عقربا الساعة عملياً عن العمل لكي تتم المصادقة على الموازنة قبل منتصف الليل، وهكذا ظلت الساعة أثناء درس الموازنة لسنة ١٩٣٩ مدة أربع وعشرين ساعة تدق دقاتها الاثنتي عشرة إعلاناً لمنتصف ليل ٣١ كانون الأول ١٩٣٨(٢).

ولكن الإحصائيات تدلنا على أن الموازنات في دول العالم لم تصدق في حينها إلا نادراً، ومن هنا وجدت الحاجة للتفتيش عن طريقة، يتم فيها صرف النفقات وجباية الواردات بصورة قانونية، في الفترة التي تكون الموازنة فيها قيد المناقشة ولم يصادق عليها بعد، وتفتقت أذهان المشترعين، عن طريقة عملية صحيحة، تبنتها جميع الدول وأصبحت طريقة عالمية، هي طريقة الصرف على القاعدة الإثني عشرية.

وكان المشترع اللبناني من جملة من تبنى هذه القاعدة، حيث أجاز للحكومة عند تأخير تصديق الموازنة، آن تستأذن المجلس بتطبيق جزء من اثني عشر جزءاً من موازنة السنة السابقة، على شهر من أشهر السنة الجديدة التي لم تصدق موازنتها بعد أو على عدة أشهر(٣).

(*) أمين عام مجلس النواب اللبناني.

(١) مؤلف أليكس.

(٢) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية ص ٣٤١.

(٣) المادة ٨٦ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧ وفي ١٩٩٠/٩/٢١.

ماذا تحتوي هذه الأجزاء الاثني عشرية؟

إن هذه الأجزاء كما يقول علماء المالية هي أرقام مؤقتة ستحل محلها قريباً أرقام الموازنة نفسها ولذلك يجب:

أولاً: أن لا تحتوي إلا اللاخلاف عليه L'incontestable اللازم

ثانياً: أن لا تحتوي إلا اللاغنى عنه L'indispensable اللازب.

اللازم L'incontestable: متى كان الجزء الاثني عشري موضوع جدال وخلاف، انتفت الحكمة من اللجوء إليه، وتأخرت بالتالي مناقشة الموازنة العامة وهذا ما تهدف القاعدة الاثني عشرية إلى استبعاده.

ولهذا السبب يجب أن لا تدخل في الجزء الاثني عشري، واردات أو نفقات جديدة مما ستقرره الموازنة الجديدة، على أنه يجب أن لا يدخل في الأذهان أن أرقام الموازنة السابقة تقسم على ١٢ للحصول على الجزء الاثني عشري، لأن المادة ٨٦ من الدستور تنص على أنه يجب أن تُضاف إلى هذا الجزء الاعتمادات الإضافية الدائمة وأن يحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة.

اللازب L'indispensable: إن الجزء الاثني عشري كما قلنا هو رقم مؤقت لا يجوز أن يتناول الاعتمادات المحض ضرورية للشهر موضوع البحث، ولكن التأخير المستمر في تصديق الموازنات والذي أصبح أمراً عادياً، قد جعل من القاعدة الاثني عشرية حالة عادية وهي في الأصل حالة استثنائية، لذلك أخذت هذه القاعدة منذ بداية القرن العشرين تتحول إلى موازنة صغيرة حقيقية أي (موازنة شهرية) وكان هذ التحول سبباً لخلاف مستمر في فرنسا بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وعلى أساس هذا التحول الطبيعي راحت الحكومات تضيف إلى هذا الجزء الاثني عشري مبالغ جديدة. وكان المجلس النيابي يوافقها على هذه الإضافات فيقف مجلس الشيوخ حائراً بين أن يصادق على الجزء الاثني عشري والإضافات الجديدة أو أن يترك الدولة بدون موازنة.

وأخيراً استقر الرأي في مجلس النواب اللبناني، وبعد مناقشة مستفيضة في جلسة عامة حيث دار النقاش حول نقاط معينة بالنسبة إلى القاعدة الاثني عشرية، واتفق على حل وسط عادل هو المصادقة على بعض الاعتمادات الإضافية عند توافر شرطين[٤]:

الأول ــ أن تكون الاعتمادات زهيدة.

الثاني ــ أن تكون نتيجة حتمية لقوانين نافذة[٥].

وفيما خلا هاتين الحالتين لا يجوز التصديق على اعتمادات إضافية مع الجزء الاثني عشري. فهل ان الاعتماد الإضافي الذي طلبته الحكومة، يتوافر فيه هذان الشرطان أم لا؟ وهل يصح بعد ذلك أن نسمي التصديق عليه هرطقة تشريعية كما زعم وزير المالية السابق؟

على ضوء الوقائع والأرقام نرد على ذلك بما يأتي:

أولاً: إن مبلغ ستة وعشرين ألف ليرة هو مبلغ زهيد بالنسبة إلى موازنة الدولة. ودليلنا على ذلك أنه لا يزيد إلا قليلاً عن مبلغ خمسة عشر ألف ليرة التي أجيز للحكومة صرفها بدون اعتماد سابق في الحالات المستعجلة بمقتضى المادة ٨٥ من الدستور.

ثانياً: إن هذه الاعتمادات الإضافية هي نتيجة حتمية لقانون نافذ هو المرسوم

(٤) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، ص ٣٤٢.

(٥) محاضر مجلس النواب، جلسة ٢٤ كانون الثاني ١٩٥٣، ملحق ١ و٢.

الاشتراعي الذي أحدث الوظائف القضائية الجديدة.

وينتج عن ذلك أن الاعتماد هو لازب L'indispensable لا غنى عنه لدفع رواتب القضاة وإلا تعرضت الدولة لدعوى التعويض.

إميل لحود: أعتقد أنه لا يجوز اذا أن نأتي على سرد اجتهادات مجتزأة لأن الاجتهادات المجتزأة تؤدي إلى الظلام، ولا نستطيع أن نستخرج منها شيئاً[٦].

فكل ما أورده الأستاذ بيار إده وأنور الخطيب هو اجتهادات مجتزأة ومبتورة.

لنبدأ بالعدد ٥٣٧ من المؤلف أوجين بيار صفحة ٦١٥ فهذه الاجتهادات التي أوردها الزميلان لا تنطبق على الحالة التي نحن بصددها.

إن القاعدة الاثني عشرية تطلب من الحكومة للمصاريف اللازمة أي لحسن تسيير الأمور التي لا مناص منها والاجتهاد يقول:

"ولكن لا شيء يعتبر مخالفة إذا أتت الحكومة وطلبت فوق المصارفات الضرورية لتسيير الأمور الحتمية مصارفات ذات متناول عام كدفع الدين العمومي مثلاً، يعني إذا كان في بنود الموازنة ١٢ مليون ليرة بينها مصاريف حتمية ومصاريف ذات متناول عام، فالقاعدة هي أن الحكومة لا يمكنها أن تطلب من أصل الاثني عشر مليوناً إلا المصاريف الحتمية ولكن يجوز لها أن تطلب المصاريف اللازمة ضمن نطاق الاثني عشر مليوناً ولا تزيد".

وسأعلن على المجلس اسمين من أسماء أعلام التشريع وهما: السيد بيو والسيد بوانكاره والاثنان معروفان عالمياً، وهما يقولان بعكس ما قاله الأستاذان بيار إده وأنور الخطيب.

لقد قال العالمان الفرنسيان:

"لا يجوز مطلقاً ان يخرج طلب تطبيق القاعدة الاثني عشرية عما تضمنه مدونات الوزارات السابقة تماماً بنداً بنداً".

القاعدة الاثني عشرية هي أنه نظراً إلى الحاجة الملحة تفوض الحكومة بدفع النفقات، بأن تجدد شهراً فشهراً ضمن نطاق السنة السابقة بدون زيادة أو نقصان، أما الاجتهاد الذي أورده السيد أنور الخطيب، فينطبق على الحالة التي تكون فيها الموازنة بيد المجلس وتحت رحمته.

فالدواعي إذن، التي تحتم على المجلس أن لا يأخذ باقتراح الحكومة، ليس القصد منها العرقلة والاعتراض على مرسوم اشتراعي وعلى مبدأ تعيين القضاة.

نحن نريد المحافظة على القانون وعلى هيبة المجلس كهيئة تشريعية، فمن الحيف أن يأتي تدبير يناقض روح التشريع، فالمانع القانوني الذي يحول بيننا وبين الموافقة على المشروع هو عدم وجود موازنة ١٩٥٣ في المجلس، فلا يجوز لنا أن نبدأ عامنا هذا في القاعدة الاثني عشرية، فقد يسمح بهذه القاعدة عند الضرورة القصوى ولكي لا تشل الأعمال.

جاء في النص الوارد المقترح: "يضاف إلى البند الرابع الفقرة الخامسة من الباب الخامس من موازنة ١٩٥٣" فكيف يجزي المنطق أن نقر نصاً كهذا فنضيفه إلى بند غير موجود في موازنة ١٩٥٢.

وفي مؤلف أوجين بيار (صفحة ٣٥٤) يقول هذا المشترع، "إن أساس الرقابة البرلمانية على موازنة الدولة هو التكافؤ بين النفقات والواردات، لذلك تبدأ المجالس بدرس النفقات أولاً.

يوجد في موازنة سنة ١٩٥٢، التي تطلبون

(٦) محاضر مجلس النواب، الجلسة الخامسة في ٢٤ كانون الثاني ١٩٥٣، ملحق ١ و٢.

على أساسها تطبيق القاعدة الاثني عشرية تكافؤ بين الواردات والنفقات. والآن تأتي الحكومة وتطلب زيادة على النفقات. فهذا الطلب ليس من المنطق في شيء لأنه يجب حتماً أن يكون للمجلس الرقابة الكلية وأن يشترع للنفقات والواردات، فإذا صدق المجلس هذا المشروع يكون قد خالف قوانين التشريع واستبق هو نفسه مقررات في موازنة ١٩٥٣[٧].

أما ما قيل بان هناك مرسوماً اشتراعياً يقضي بالتنظيم فأكرر ما قاله السيد فيليب تقلا بأن هذا شيء وتطبيق الأصول شيء آخر. فالمرسوم قد صدر ونحن لا نعترض على مبدأ التعيين فللحكومة الحق أن تفعل ما تشاء ولكنها مقيدة بالمبدأ العام لا بالتعيين فقط، بل بالانفاق[٨].

فإذا عينت الحكومة قبل وجود الاعتماد، فاللائمة لا تقع على المجلس، بل على الحكومة، التي يجب عليها أن تتقيد بقانون المحاسبة قبل أن تأتي وتطلب هذه الاعتمادات، نحن نعارض حفاظاً على الدستور والأصول البرلمانية وسمعة المجلس التشريعي.

رئيس الوزارة: تبين لي من مناقشة النواب الفقهاء أن الحكومة قد أتت عملاً هاماً، خرقت فيه الدستور وطغت على المجلس النيابي فنحن نتقدم إليكم بمشروع هو ليس بذي أهمية كبرى ليحتاج إلى هذا الجدل وهذا النقاش، ولكن لقد استفدنا من هذه المناقشة علمياً وسمعنا اجتهادات علماء التشريع والفقهاء في هذا الموضوع.

ونحن نرى أنفسنا أمام أمر سأعرضه عليكم بصفتي مسؤول عن الموظفين وهو أنني سأضطر إلى عدم إعطاء الموظفين رواتبهم مدة ثلاثة أشهر تقريباً وإلى إلغاء القائمقاميات الثلاث التي أنشأناها..

إن المبلغ الذي نطلبه أيها السادة زهيد جداً وهو ٢٦ ألف ليرة وهو لا يتحمل كل هذه المناقشات، وغداً إذا هاجمنا الجراد لا سمح الله أفلا يجوز لنا أن نفتح اعتمادا إضافياً قبل أن نعد الموازنة، من يتحمل المسؤولية عندئذٍ؟

لذلك فإني أطلب إلى النواب الموافقة على المشروع وإلا فللمجلس رأيه...

ولقد انتهت هذه المناقشة برد مشروع الحكومة، ولكن الرد لم يكن عن قناعة بصحة نظرية المعارضين الذين هاجموا المشروع بدافع سياسي بغية شل عمل الحكومة، ولكنه كان بسبب ضعف موقف الحكومة بالدفاع عن مشروعها.

ولكن المجلس بمناسبة ثانية وكان لم يمضِ أكثر من عشرة أيام على رد المشروع الأول رجع عن رأيه وصدق على اعتمادات إضافية على الموازنة الإثني عشرية.

في جلسة ٣ شباط سنة ١٩٥٣ وضع على جدول أعمال المجلس مشروع القانون الآتي نصه:

مشروع قانون معجل

مادة وحيدة: أجيز للحكومة أن تسلف شركة سكة حديد ش. ح. ت مبلغ ثلاثماية وثلاثة وتسعين ألف ليرة لبنانية لتسديد النفقات[٩].

في معظم الأحوال لا يتم إقرار مشروعات الموازنات المقدمة للبرلمان في المواعيد المحددة

(٧) محاضر مجلس النواب، جلسة ٢٤ كانون الثاني ١٩٥٣.
(٨) ملحق رقم ١ و٢.
(٩) استشهدنا بما يتعلق بقواعد الصرف لحين إصدار قانون الموازنة، وجواز فتح الاعتمادات الإضافية بكتاب أنور الخطيب، الأصول البرلمانية، ص: ٣٣٥ ـ ٣٤٨ وبمحاضر مجلس النواب، جلسة ٢٤ كانون الثاني ١٩٥٣.

وذلك لقصر الفترة بين تقديم تلك المشروعات وبداية السنة المالية لما تحتاجه مشروعات الميزانيات من جهد ووقت في الفحص والدراسة تمهيداً للاعتماد والنشر.

لذلك، فإن أغلب دساتير البلدان العربية قد جاءت في نصوصها بقواعد العمل وتنسيس الاعتمادات اللازمة لتسيير العمل وعدم توقفه في حالة عدم اعتماد الميزانيات في بداية السنة المالية.

*** مبدأ فتح الاعتمادات الإضافية:**

إن حق الحكومة بفتح الاعتمادات الإضافية، بمعزل عن مجلس النواب، كان موضع جدل طويل بين علماء الحق الدستوري والتشريع المالي، فثمة ظروف طارئة وملحة تستلزم سرعة العلاج والتنفيذ، وثمة تخوف من إطلاق يد الحكومة بهذا الشأن بالنظر لخطورته.

وقد أجمع الرأي على أن إطلاق يد الحكومة بدون قيد أو شرط هو كثير المساوئ، لأنه يفسح لها مجال التذرع "بالظروف الطارئة والحالات الملحة" لتخطي حدود الموازنة وللانفاق في وجوه جديدة، فتنتفي الغاية من إقرار الموازنة بقانون، ويصبح قانون الموازنة معاملة شكلية عديمة الجدوى، ولذلك أقر الدستور والقوانين اللبنانية مبادئ أساسية لفتح الاعتمادات الإضافية:

١ ــ مع مراعاة أحكام المادة ٨٥ من الدستور، لا يفتح أي اعتماد إضافي ولا ينقل أي اعتماد من بند على آخر إلا بقانون (المادة ٣٠ من قانون المحاسبة العمومية).

٢ ــ لا يجوز للحكومة فتح الاعتمادات التكميلية إلا للنفقات التقديرية التي قررت مبدئياً.

٣ ــ لا تفتح اعتمادات إضافية في موازنة سنة معينة بعد انقضائها، إنما يجوز حتى نهاية المدة المتممة أن تفتح الاعتمادات الإضافية التي تكون مشاريعها قد عرضت على المجلس النيابي خلال السنة المنقضية.

٤ ــ أما فتح الاعتمادات الاستثنائية بمرسوم، فإنه يخضع للشروط المنصوص عليها في المادة ٨٥ من الدستور، فما هي هذه الشروط؟ وهل روعيت في حكوماتنا ومجالسنا؟

موازنة اثنا عشرية – بعثات خارجية:

إن توزيع الاعتمادات على البعثات اللبنانية في الخارج تبعاً لحاجاتها مع الاحتفاظ بنسبة معينة دون توزيع على سبيل الاحتياط إنما هو تدبير إداري لا يحول دون تطبيق القاعدة الاثني عشرية وفقاً للأحكام المقررة في قانون المحاسبة العمومية ويتم ذلك ليس فقط على أساس الاعتمادات الموزعة، إنما أيضاً على أساس الاعتمادات غير الموزعة والملحوظة في موازنة السنة السابقة على أن يتم تحديدها وفقاً للأحكام المقررة في قانون المحاسبة العمومية بهذا الشأن.

إن ديوان المحاسبة (الغرفة الخاصة)

لدى التدقيق بملف القضية تبين:

أنه ورد على الديوان بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٥ كتاب الأمين العام لوزارة الخارجية رقم ١٤/٣٩٣٢ تاريخ ١٩٩٣/٥/١٣ والمتعلق بالموضوع المشار إليه أعلاه.

وأنه جاء في الكتاب المذكور ما يلي:

لدى صدور الموازنة كل عام، تعمل هذه الوزارة على توزيع الاعتمادات على البعثات اللبنانية تبعاً لحاجاتها المقدرة في مشاريع موازناتها التي تنظم في مطلع العام، وفي حدود الاعتمادات المتوفرة في موازنة الوزارة، على أن يحتفظ بنسبة معينة من الاعتمادات، دون توزيع، وذلك على سبيل الاحتياط للمصاريف الطارئة التي قد تضطر البعثات إلى إنفاقها، وتخصص في هذه الحالات باعتمادات إضافية.

أما الإنفاق في البعثات قبل صدور الموازنة، فيتم على أساس القاعدة الإثني عشرية استناداً

إلى أرقام موازنة السنة الفائتة، وهي أرقام لا تتلاءم أحياناً مع متطلبات البعثات التي حصلت تغييرات في ظروف البلدان المعتمدة لديها، لا سيما البلدان التي تبدلت الأنظمة السياسية والاقتصادية فيها، مما أدى إلى ارتفاع غير مرتقب في الأسعار، وأجور الموظفين المحليين وفي غلاء المعيشة بصورة عامة، فأصبح الاعتماد الشهري المسكن استعماله على أساس القاعدة الاثني عشرية لا يكفي بأي شكل لتغطية النفقات الشهرية للبعثة وغدا من المستحيل تأمين استمرارية العمل في هذه البعثات إذا لم تخصص باعتمادات إضافية. ومن جهة ثانية تضطر البعثات أحياناً، نظراً لازدياد حجم العمل فيها لأسباب طارئة إلى تعيين موظفين محليين جدد قبل صدور الموازنة، تأميناً لسير العمل فيها، أو لإجراء نفقات تمثيل إضافية بمناسبات مختلفة (زيارات رسمية طارئة، وفود ومؤتمرات) أو إلى القيام بأعمال صيانة ضرورية لا يمكن تأجيلها الخ.. دون أن يكون الاعتماد الملحوظ للبعثة على أساس القاعدة الاثني عشرية كافياً لإجراء مثل هذه النفقات.

فنظراً لتأخر صدور الموازنة يرجى التفضل بإبداء الرأي حول ما يلي:

أولاً: إمكانية الموافقة للبعثات على تغطية مثل هذه النفقات حتى ولو تجاوزت حدود الاعتماد المخصص لها على أساس القاعدة الإثني عشرية، إذا كان هذا الاعتماد متوفراً في موازنة الوزارة، (في نفس البند والفقرة) على أن تخصص البعثات المعنية بالاعتمادات اللازمة، اذى صدور الموازنة.

ثانياً: في حال تعذر الموافقة، يرجى الإفادة عن الحل الممكن اعتماده لمواجهة هذه المشكلة.

وأنه عُقدت في ديوان المحاسبة جلستان اسيتضاحيتان حول المعاملة مع السفير سليم ثابت كما أودع البيان بعض المستندات المتعلقة بالمعاملة كما هو مبين على المحضر.

بناءً عليه،

بما أنه تبين في الكتاب الوارد نصه أعلاه ومن الإيضاحات والمستندات التي قدمت للديوان بناء على طلبه أن وزارة الخارجية تعمد عند إقرار الموازنة العامة إلى توزيع الاعتمادات الإجمالية على البعثات اللبنانية في الخارج تبعاً لحاجاتها وتحتفظ بنسبة معينة من هذه الاعتمادات دون توزيع على سبيل الاحتياط للنفقات الطارئة، أما في حال تأخر صدور الموازنة فإن نفقات البعثة تحدد بالاستناد إلى القاعدة الإثني عشرية وعلى أساس ما خصص لهذه البعثة من اعتمادات السنة الماضية في التوزيع المشار إليه.

ربما أن السؤال المطروح يتناول حالة الإنفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية ويرمي إلى تحديد ما إذا كان يمكن تجاوز قيمة الاعتماد المحدد وفقاً لما جاء أعلاه وذلك بأن تطبق القاعدة الإثني عشرية ليس فقط على الاعتمادات التي بقيت بدون توزيع.

وبما أنه للإجابة عن السؤال المذكور يقتضي الإشارة إلى أن توزيع الاعتمادات على البعثات اللبنانية في الخارج وفقاً لما تقدم ليس سوى تدبير إداري لا يحول دون تطبيق القاعدة الإثني عشرية وفقاً للأحكام المقررة في قانون المحاسبة العمومية لهذه الغاية.

وبما أنه عملاً بالأحكام المشار إليها فإن أعمال القاعدة الإثني عشرية يكون ليس على أساس الاعتمادات الموزعة فقط، إنما على أساس الاعتمادات غير الموزعة والملحوظة في موازنة السنة السابقة على أن يتم تحديد هذه الاعتمادات وفقاً لأحكام قانون المحاسبة العمومية بهذا الشأن.

إن التأخير في نشر الموازنة، إلى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة، ينتج إما عن تأخر

الحكومة في تحضيرها، وإحالتها إلى البرلمان في الوقت المناسب، وإما عن تباطؤ البرلمان في درسها والبت فيها، وإما عن السببين معاً.

ولما كان لا يجوز للحكومة أن تجبي أو تنفق بدون إجازة مسبقة، وكما لا يجوز أن تتوقف الأعمال الإدارية، فقد اصطلحت القوانين المالية على اعتماد موازنة شهرية مؤقتة، تستند إليها الحكومة لتامين سير المصالح العامة خلال المدة التي تسبق نشر الموازنة الجديدة.

وهذه الموازنة التي تتضمن إذناً مؤقتاً بالجباية والإنفاق، خلال شهر، تدعى الموازنة الاثني عشرية، لأن الاعتمادات التي تفتح فيها تحسب على أساس القاعدة التالية:

تؤخذ الاعتمادات المفتوحة في موازنة السنة المنقضية، وتضم إليها الاعتمادات الإضافية المفتوحة خلال السنة، وتطرح منها الاعتمادات الملغاة، ثم يقسم الرصيد إلى جزء من اثني عشر (المادة ٨٦ من الدستور اللبناني)[١٠].

إن هذا النص في الدستور اللبناني يقر اللجوء إلى الموازنة الاثني عشرية، بدون موافقة البرلمان، لمرة واحدة فقط، أي خلال شهر كانون الثاني، في حال عدم تصديق الموازنة خلال هذا الشهر. أما إذا انتهى شهر كانون الثاني، فلا يجوز اعتماد الموازنة الاثني عشرية لشهر شباط أو للأشهر التالية إلا بموجب قانون[١١].

والموازنات الاثنا عشرية تنتهي فور نشر الموازنة الجديدة. وهي لا تؤثر عليها عادة بشيء، لا في إنقاص مادتها التي تبقى على ما هي عليه، ولا في تعديل معظم أرقامها.

محاذير الموازنة الاثني عشرية:

١ ــ للموازنة الإثني عشرية محاذير عديدة بحيث أنها تحدث إرباكاً في حسابات الخزينة ويضطر المحاسبون إلى مسك حساب مؤقت لكل نفقة، وبالتالي يفرض عليهم إجراء المعاملات لأكثر من مرة.

٢ ــ تجيز الموازنة الإثني عشرية للحكومة أن تنفق على أساس الموازنة السابقة بما يجعلها وضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع وذلك بتكريس نفقات كان بإمكان مجلس النواب أن يلغيها برمتها.

٣ ــ إن الاعتمادات المفتوحة لشهر واحد لا تمكن السلطة التنفيذية من التصرف بمبالغ كبيرة دفعة واحدة، وهذا ما يؤدي إلى شل نشاط الحكومة وحملها على الإنفاق بدون أن يكون الاعتماد متوفراً، وفي كلتا الحالتين ضرر ظاهر.

وهذا ما حدا بالمشترع، في قانون المحاسبة العمومية الجديد، إلى أن يعطي الحق للحكومة بأن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثني عشرية على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها، على أن تتقيّد في هذا التوزيع، بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية (المادة ٦٠ فقرة ٢).

---

(١٠) لقد جرى الاجتهاد على أن القاعدة الاثني عشرية لا تعني قسمة الاعتمادات دائماً على ١٢ شهراً، بل يمكن أن تقسم على أقل من ١٢ شهراً، عندما تكون مخصصة للإنفاق خلال مدة أقل (مثلاً الاعتمادات المخصصة لجرف الثلوج، أو الاعتمادات الخاصة بأجور الأساتذة بالساعات خلال السنة الدراسية التي لا تتجاوز تسعة أو ثمانية أشهر).

(١١) وقد سار التشريع اللبناني، بسبب عدم إقرار الموازنة في حينه، على اعتماد الموازنة الإثني عشرية طيلة السنة ١٩٨٦ (القانون رقم ٨٦ تاريخ ١١ شباط سنة ٨٦ والسنة ١٩٨٧ (القانون رقم ٨٧ تاريخ ٢ أيار ١٩٨٧ كما اعتمدها بالنسبة للسنة ١٩٨٨ ريثما يتم إقرار موازنة السنة المذكورة القانون ٨٨ تاريخ ١٤ نيسان ١٩٨٨ والقانون رقم ١٩٨٩.

ويظهر في هذا النص بوضوح تجاوز السلطة التنفيذية للإجازة البرلمانية، بوضعها مشروع الموازنة موضع التنفيذ قبل الحصول على هذه الإجازة.

١ ــ إن مسألة القاعدة الاثنتي عشرية مسألة دستورية، فقانون المحاسبة العمومية يكتفي بالتذكير بالتقيد بالمادة الدستورية.

٢ ــ وأن النص الدستوري الذي أوجد هذه القاعدة ورد فيه صراحة أنها صالحة لشهر واحد فقط، دون إمكانية التمديد وإلا استلزم ذلك تعديل الدستور،

٣ ــ وأن القاعدة الاثنتي عشرية مرتبطة عضوياً بقيام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لزوماً بالدعوة إلى عقد استثنائي حتى أخر شهر كانون الثاني،

٤ ــ وأن إخلال الحكومة ورئيس الجمهورية إن بموجب إرسال مشروع الموازنة في الموعد الدستوري أو بموجب دعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي يؤدي إلى شلل الدول، وهذا ما اعتقد المشترع الدستوري أن لا الحكومة ولا رئيس الجمهورية يمكنهما الإقدام عليه، في حين أن إخلال المجلس النيابي بإقرار الموازنة قبل نهاية شهر كانون الثاني يؤدي، إذا احتاطت الحكومة وأرسلت مشروع الموازنة ضمن المهل، إلى إصدار الموازنة بمرسوم، وإلا إلى حل المجلس النيابي بقرار من الحكومة ومن رئيس الجمهورية.

كل ما عدا ذلك هو باطل وغير دستوري ويرقى إلى وضع اليد على المال العام دون مسوغ شرعي. وهذا ما يؤكده الدكتور إدمون رباط في كتابه "الدستور اللبناني، أصوله وأحكامه وتفسيرها، منشورات الجامعة اللبنانية، ١٩٨٢" حيث يقول، في الصفحة ٥٠٦:

De ce texte, il resort clairement que la faculté de recourir au douzième provisoire est exercée d'office par le governement en vue de pourvoir aux besoins de l'administration ; il est non moins clair qu'elle est limitée au seul mois de janvier, au cours duquel la session extraordinaire est ouvert en vue de permettre à la Chambre de voter le budget. Mais qui du cas où la Chambre néglige de la faire ? Pour y pallier, la pratique a mis en œuvre la voie législative ; le gouvernemt transmet à la Chambre, par décret toujours pris en conseil des ministres, un projet de loi l'autorisant à continuer de percevoir les recettes et d'assurer les depenses publiques, au moyen du douzième provicoire relatif à un moie déterminé et correspondant, selon le mode de calcul imposé par l'article 86, au mois similaire de l'exercice écoulé. L'on peut émettre quelque doute sur la constitutionnalité de cette manière d'agir que requiert, il est vrai, la nécessité d'alimenter le Trésor et de faire face à ses obligations. Elle reste à l'abri de tout recours contentieux, du fait que c'est sous la forme d'une qu'est toujours donnée l'autorisation d'en faire usage.

أمام هذا الوضوح، تعاملت الحكومات بخفة ظاهرة.

١ ــ لقد دأبت الحكومات على الإخلال بالموجب الدستوري لناحية تقديم مشاريع الموازنات ضمن المهل الدستورية، وجاراها مجلس النواب بأن أصدر، مع كل موازنة باطلة ومتاخرة، قانوناً يمدد مهلة تطبيق القاعدة الاثنتي عشرية خلافاً للدستور.

يتبيّن بوضوح من هذا النص أن صلاحية اللجوء إلى القاعدة الإثني عشرية تعود حكماً للحكومة من أجل تلبية حاجات الإدارة. كما أنه من الواضح أنها تنحصر بشهر كانون الثاني حين تكون الجلسة الاستثنائية مفتوحة كي يتمكن المجلس من التصويت على الموازنة. لكن ماذا يكون الوضع في حال تجاهل المجلس القيام بذلك؟ من أجل تفادي ذلك تم اللجوء إلى الطريقة التشريعية. فترسل الحكومة إلى المجلس بموجب مرسوم يصدر دائماً عن مجلس الوزراء، مشروع قانون يتيح لها الاستمرار في تلقي الإيرادات وتأمين النفقات العامة من خلال القاعدة الإثني عشرية المتعلقة بشهر معين ومتلائماً مع الشهر نفسه من السنة المنصرمة من خلال طريقة الاحتساب

التي تفرضها المادة ٨٦. يمكننا الشك بعض الشيء في دستورية هذه الطريقة التي تتطلبها ضرورة تمويل الخزينة وتنفيذ موجباتها. وهي تبقى بمنأى عن أي طعن قضائي بما أنها تمنح دائماً الحق باستخدامها باتخاذها شكل قانون.

موازنة كانون الثاني:

أوضحت المادة ٨٦ من الدستور اللبناني كيفية الجباية والإنفاق خلال شهر كانون الثاني من السنة التي يتأخر التصديق على موازنتها. وقد ورد في هذا النص أنه "إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، (من أول ثلاثاء يلي الخامس عشر من تشرين الأول لغاية آخر السنة) فرئيس الجمهورية يدعو المجلس فوراً إلى دورة استثنائية تستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة... على أنه في مدة الدورة الاستثنائية المذكورة (كانون الثاني) تجبى الضرائب والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ موازنة السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية".

موازنات شباط والأشهر اللاحقة:

إذا استمر التأخير في تصديق الموازنة، تتقدم الحكومة، شهراً فشهراً، بمشروع قانون إلى مجلس النواب تطلب فيه الإجازة بجباية الإيرادات كما في السابق والإنفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية[١٢].

مضمون الموازنة الاثني عشرية من حيث النصوص:

نصت المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية على أن:

١ ـ "توضع الموازنات الاثنا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة".

٢ ـ "يحق للحكومة أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح الوزير المختص ووزير المالية مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثني عشرية على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها، على أن تتقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية".

كيفية تطبيق النصوص عملياً:

لا يتم، على صعيد التطبيق، وضع موازنة اثني عشرية من حيث الشكل ولا يصدر أي صك أو مستند يسمى الموازنة الإثني عشرية.

كل ما في الأمر أن الحكومة تستمر في الجباية كما في السابق وفي الإنفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية للنفقات الدائمة دون سواها. وتتولى المراجع المختصة بمراقبة وتصفية وصرف ودفع النفقات وإبقاء الإنفاق ضمن حدود القاعدة الاثني عشرية أي عدم تجاوز جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة عن كل شهر تقرر الأخذ بالقاعدة الاثني عشرية في خلاله.

ولا بد من توضيح نقطة مهمة حول وضع اعتماد كان وارداً في موازنة السنة السابقة

(١٢) ملحق رقم ١ و٢.

وألغي او خفض عما كان عليه في مشروع موازنة السنة الحالية. مثال ذلك اعتماد قدره ستون ألف ليرة لساعات التعاقد كان وارداً في موازنة السنة السابقة وألغي من مشروع الموازنة.

فهل يمكن الاستمرار بإنفاق هكذا اعتماد على أساس القاعدة الاثني عشرية؟

إذا أخذنا بحرفية النصوص التي تسمح باعتماد السنة السابقة وموازنتها أساساً للقاعدة الاثني عشرية، فالجواب أنه يمكن ذلك.

أما إذا أمعنا النظر بقصد المشترع وأخذنا ليس بحرفية النص فقط، بل بروحه أيضاً، فالجواب بالنفي لأن الأخذ بالقاعدة الاثني عشرية لا يعني استعمال اعتمادات السنة السابقة بل أخذها قياساً وحدوداً لا يمكن تجاوزها لاستعمال اعتمادات السنة الجارية. فإذا انتفى وجود الاعتماد في مشروع الموازنة الذي هو قيد الإقرار انتفت إمكانية استعماله تبعاً لذلك.