

مسؤولية تأخير الموازنة إعداداً وإقراراً وأثره على الانتظام العام

غسان فياض

موازنات قانونية ودستورية مثلاً منذ العام ٢٠٠٥^(١) إلى العام ٢٠١٦، وهذا أمر لا يمكن أن يحصل في دولة القانون، وهذا واضح عبر وصف الموازنة بالمرآة العاكسة، حيث يتبين من خلالها نشاط حكام الدولة.

نادراً ما يمر قانون ذو طبيعة حساسة من دون بروز آراء سياسية حوله، ويتوصل إلى حد تجاوز أصول العمل النيابي، حيث تبرز معاناة المواطنين الذين يتوقون إلى الامان والاستقرار السياسي قدر الإمكان.

أحيل مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٤ إلى المجلس النيابي، هذه المرة ضمن المهلة الدستورية، وأحيل من رئيس المجلس إلى لجنة المالية والموازنة التي باشرت مناقشة أرقام وبنود هذا المشروع، وفق الدور الذي تضطلع به، إلا أنه فجأة بدأ الحديث عن عدم قدرة المجلس على إقرار الموازنة، وعن استحالة

المقدمة

تتمثل أهمية الموازنة في ضرورة إطلاع الشعب عليها عبر نشرها، بهدف بناء رأيهم والاقتراح مستقبلاً على هذا الأساس، إذ هي أداة أساسية في أيدي المواطنين من خلال مراقبة برامج الدولة، وكيفية ممارسة عملها، التي تمس حقوقهم الأساسية تجاه الدولة، بإعتبار أن الموازنة تعكس خطط الدولة المالية عبر برامج عملها.

ولما أصبحت الدولة تتدخل في ميادين الحياة الاجتماعية والاقتصادية والبيئية جميعها، وتسعى من خلال ذلك إلى تأمين حاجات المواطنين في جميع المجالات، هذا ما أدى إلى فرض الإيرادات الذي له أثره المتنامي في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والمالية... وغيرها للدولة.

من هنا إن إنفاق وجباية الدولة بدون

(١) أقرت موازنة ٢٠٠٥ في العام ٢٠٠٦، حيث كانت أقرب إلى نتائج أعمال السنة المالية (قطع الحساب).

تنفيذها في خلال السنة المالية القادمة خدمة للصالح العام.

وباعتبار أن هدفه تسليط الضوء على المسؤولية القانونية للمسببين بهذا التأخير ونتائجها، سيما وأنه لم يأخذ هذا الموضوع سابقاً حيزاً كبيراً من قبل الباحثين الذين تطرقوا في دراساتهم إلى هذا الأمر إلا بشكل متواضع.

ومن كل ما سبق، يمكن طرح الإشكالية التالية: ماذا لو صدرت الموازنة بموجب مرسوم من دون إقرارها في مجلس النواب، في ظل حكومة تصريف أعمال والفرغ الحاصل في سدة الرئاسة الأولى؟

حيث يتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الآتية:

- ماذا عن إقرار الموازنة أيضاً بدون قطع الحساب؟

- ما هو دور السلطات المختصة في حدوث التأخير؟

- ما المكانة القانونية للموازنة بعد إقرارها في ظل حكومة تصريف أعمال وبغياب رئيس الجمهورية؟

- هل يتحمل المواطن المزيد من الأعباء لسداد العجز في ظل الأزمات المتلاحقة عليه؟

وللإجابة عن الإشكالية والتساؤلات سنقوم باعتماد المنهج التحليلي لبعض النصوص القانونية وفق خطة بحث موزعة على مطلبين، الأول: تناول الإطار القانوني لإعداد وإقرار الموازنة والثاني تناول أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة.

المطلب الأول

الإطار القانوني لإعداد وإقرار الموازنة

بعد أن كان مفهوم الموازنة مقصوراً على القواعد الحقوقية والحسابية والبيانات التي تتعلق بالنفقات المزمع صرفها والإيرادات

السير بها، وتصاعد النقاش إزاء الضرائب والرسوم الواردة في المشروع، الأمر الذي أعاد إلى الأذهان مشكلة المشاكسات القديمة، في ظل ظروف غير عادية تحيط بنا، والتي تفرض علينا تنسيقاً وتفاهمات واتخاذ قرارات استثنائية أكثر من أي وقت مضى.

إن بحث موضوع تأخر اعداد وإقرار قانون الموازنة العامة، هو من القضايا الهامة والمفصلية لتعلق حياة المواطنين بها.

فقد يتأخر الإقرار لأسباب عديدة منها تعود إلى السلطة التنفيذية ومنها إلى السلطة التشريعية، إذ إن التناقض الموجود حول كيفية معالجة الدين العام بالإضافة إلى الأزمات المستفحلة حول الثقة بين رجال الدولة ومكوناتها، التي تنعكس سلباً على الانتظام العام، كل ذلك يؤدي إلى عدم اعتماد الأسس السليمة في آلية إقرار الموازنة من حيث مواعيدها أو من حيث دراستها بصورة تفصيلية آخذين بالاعتبار الأوضاع الاقتصادية الحالية على البلاد ونتائجها على العمل المؤسساتي.

وحيث إن الموازنة ليست مجرد جداول وأرقام للإيرادات وللنفقات، ومحاولة تحقيق التوازن بينهما، إنما تمثل فلسفة الدولة ونهجها في رسم السياسة المالية العامة مع ما يتبع ذلك من أهداف وسياسات اقتصادية ومالية واجتماعية، لها علاقة مباشرة ووثيقة بنواحي الدولة، لذا يتطلب إعداد الموازنة العامة وإقرارها وفقاً للأولويات الوطنية ذات الطابع المستدام والملزم للسلطتين التنفيذية والتشريعية. وإن إهمال هذه السلطات من القيام بمسؤولياتها يستوجب تفعيل المحاسبة على الصعيد كلها.

يستمد البحث قيمته من أهمية قانون الموازنة العامة، إذ إنها تُعد وثيقة قانونية تعبر عن توجهات السلطة التنفيذية في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي ترغب

تمارسه خلال السنة المقبلة، حيث لا يحق لها تجاوز الاعتمادات المأذون فيها في الموازنة، وأيضاً لا يجوز لها استخدامها في غير الوجه المخصص لها قانوناً.

عرّف قانون المحاسبة العمومية في مادته الثالثة إن الموازنة هي صك تشريعي^(٤) تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

إن الموازنة تعكس من خلال أرقامها سياسة السلطة التنفيذية وتوجهاتها على كافة الأصعدة، السياسية الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية... وغيرها.

يرتسم من هذا التعريف عناوين رئيسية:

١. إنها صك تشريعي، أي تصدر عن السلطة التشريعية بموجب قانون يُعرف بقانون الموازنة.

٢. لها صفة تقديرية للنفقات والواردات، لأنها تقدر لفترات قادمة، تتصف أرقامها بالتقديرية، بخلاف قطع الحساب حيث يوضح الأرقام النهائية نتيجة التنفيذ.

٣. أولوية النفقات، على الواردات بإعتبار أن الدولة تحدّد مواردها المالية استناداً إلى النفقات التي قدرتها بعكس الأفراد الذين يحددون نفقاتهم بالاستناد إلى مواردهم.

والموازنة تقوم على مقارنة الأهداف والغايات والخطط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنموية والبيئية... للنفقات، ثم يصار إلى تحديد الواردات في ضوء التوازن بين ما تريد الدولة تحقيقه وما تملكه من قدرات مالية.

المتوقع تحصيلها في فترة قادمة، بات هذا المفهوم يتعدى ذلك النطاق بحيث يصل كما يقول العلامة الفرنسي هنري لوفنبرجر إلى حدود المصير الاقتصادي والسياسي للأمة^(٢).

إن الطبيعة القانونية للموازنة هي قانون من الناحية الشكلية، وعمل إداري من الناحية الموضوعية.

ولأنها قانون، لتضمنها أحكاماً منظّمة لنشاط الدولة في السنة المالية التي تعود إليها، فالموازنة تملّي على الإدارة أن تستعمل الإنفاق المأذون لها به في الوجوه المخصصة له، فضلاً عن أن الموازنة في مجموعها برنامج كامل لإدارة شؤون الدولة للسنة المالية القادمة.

هذا عوضاً عن أن الموازنة يقرها مجلس النواب بالطريقة ذاتها التي يقر بها أي قانون عادي آخر، إذ تتم قراءتها مرة أولى وثانية ومناقشتها والتصديق عليها.

وايضاً لأن مشروع الموازنة قبل التصويت والمصادقة عليه، يُعد عملاً إدارياً مادياً، يشبه في ذلك بقية الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القوانين^(٣). أما بعد التصديق على الموازنة وصدورها، فتعد قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية، فمن الناحية الشكلية توضع الموازنة العامة بقانون يتم إقراره من قبل السلطة التشريعية وتُتبع في إصداره الإجراءات جميعها التي تُتبع في إصدار القوانين الأخرى، ومن الناحية الموضوعية تُعد الموازنة قانوناً استناداً إلى البرنامج المالي الملزم للسلطة التنفيذية، الذي يضع إطاراً لنشاطها،

(٢) حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، بيروت، دار الخلود ١٩٩٥، ص ٣٧.

(٣) زينب كريم سوادي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة وتطبيقاته، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع ودار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ٢٠١٣، ص ٤٤.

(٤) عدنان ضناوي، علم المالية العامة، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى، ١٩٨٧، دار المعارف العمومية، بيروت، ص ٢٦١.

الأساسية للموازنة، وتتم ترجمة الخيارات السياسية والاقتصادية والمالية للسلطة التنفيذية.

ان تقدير الأرقام بأقرب ما يمكن الى الواقع هو امر هام وضروري، لأنه إذا توسعت الادارات في تقدير بعض نفقاتها، فيؤدي ذلك الى الإمتناع عن القيام بنفقات أخرى قد تكون ضرورية، أو الى اللجوء الى زيادة الضرائب بدون موجب، وعلى العكس، إذا قدرت النفقات بأقل من حقيقتها، يؤدي ذلك الى وجوب تصحيحها في خلال التنفيذ، أو الى الاخلال بتعادل الموازنة.

لذا، تبدأ أولى خطوات عمل الوزارات في إعداد الموازنة بناء على تعميم يصدره وزير المالية إلى الوزارات، يتضمن بعض التوجهات العامة، والتوجهات الاقتصادية والمالية للحكومة، وكيفية التحضير من الناحية الفنية.

واستناداً الى حاجات كل وحدة من وحدات الوزارات، توضع جداول بالنفقات مرفقة بالمستندات والوثائق، ثم يدرس كل وزير^(٥) موازنة وزارته ويوحدها، ويرسلها الى وزارة المالية مرفقة بالمستندات والوثائق والإحصاءات والإيضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة منه، وذلك قبل نهاية شهر أيار من كل عام. على أن تقوم وزارة المالية أيضاً كبقية الوزارات بوضع مشروع لموازنتها الخاصة^(٦)، إلا أن ما يميز وزارة المالية عن بقية الوزارات هي أنها تضع تقديرات للواردات العامة للسنة القادمة، في حين أن أي وزارة تضع فقط تقدير لنفقاتها.

٤. إجازة الجباية والإنفاق خلال سنة، من أهم ما تتضمنه الموازنة، هي إجازة ممثلي الشعب للسلطة التنفيذية بأن تجبي الواردات وفقاً للقوانين النافذة، وأن تنفقها في حدود الاعتمادات المقررة في جداول الموازنة، وأن هذه الإجازة هي سنوية تنتهي بانتهاء السنة المالية الخاصة بها، والأمر الذي يحتم على السلطة التنفيذية إلى طلب الإجازة من جديد كل عام.

إن عملية إعداد وإقرار الموازنة هي إحدى صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الذي يشكل ركناً أساسياً من أركان النظام السياسي البرلماني القائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها.

إن السلطة التنفيذية هي السلطة الدستورية المختصة بإعداد مشروع قانون الموازنة (الفرع الأول)، لأنها هي الجهة التي تجبي الواردات وتنفق الاعتمادات من خلال اجهزتها، بينما السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص بإقرار مشروع قانون الموازنة (الفرع الثاني)، لأنها السلطة التي تراقب التنفيذ.

الفرع الأول: السلطة المختصة بإعداد مشروع قانون الموازنة

ان السلطة التنفيذية باعتبارها هي الأدرى بالنفقات، من حيث كفاءة الموظفين لديها، وكيفية صرف النفقات وجباية الإيرادات، بالإضافة الى ان مرحلة تقدير النفقات والإيرادات التي تعتبر من أكثر المراحل أهمية في عملية إعداد الموازنة، ان توضع في هذه المرحلة البنية

(٥) نصت المادة ١٣ من القانون المحاسبة العمومية على ما يلي: "يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله الى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإحصاءات والايضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية."

(٦) نصت المادة ١٤ من القانون المحاسبة العمومية على ما يلي: "يقدر وزير المالية الواردات بالاستناد الى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذي يقومون بطرح أو جباية بعض الواردات لحسابه."

تعديله ويناقش مشروع الموازنة بكامله ويوافق عليه من أجل إحالته إلى المجلس النيابي، متخذاً صيغة مشروع قانون الموازنة العامة.

علماً أن خطوات إعداد مشروع الموازنة العامة وإقراره مرتبط بمهل دستورية وقانونية، بحيث يتوجب أن يقدم وزير المالية مشروع الموازنة^(٩) إلى مجلس الوزراء قبل الأول من أيلول من كل عام مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية، وبعد إقرار المشروع في مجلس الوزراء في صيغته النهائية، على وزير المالية أن يُعد تقرير آخر يسمى فذلكة^(١٠) الموازنة ويقدمه إلى المجلس النيابي.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بإقرار مشروع قانون الموازنة

إن السلطة التشريعية هي صاحبة الصلاحية في إقرار قانون الموازنة، كل ذلك كان نتيجة تطور طويل، وصراع مستمر بين الشعب والحكام إلى فرض ضرائب جديدة^(١١)، حيث بدأ بالتصديق على الضرائب، ثم تطور إلى التصديق على النفقات، ليشمل الموازنة بكاملها، بل أصبح يحق لها مراقبة إستعمال الأموال العمومية من

تقوم وزارة المالية بدور هام لناحية مناقشة مشاريع موازنات الوزارات من خلال مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات لديها، وتقوم بالتدقيق في طلبات الاعتمادات المطلوبة من الوزارات ومناقشتها بصورة مفصلة مع كل وزارة على ضوء المستندات التي قدمتها، كل ذلك من أجل تأمين التوازن بين النفقات والإيرادات^(٧)، بإعتبار أن مبدأ التوازن بين النفقات والإيرادات هو من المبادئ الأساسية والهامة التي تحرص وزارة المالية على التقيد به لدى إعدادها لمشروع الموازنة.

واستناداً إلى هذه المناقشات تضع مديرية الموازنة مشروع الموازنة المتضمن الأرقام الإجمالية للنفقات والإيرادات العامة وترفعه إلى وزير المالية، فإذا كان التوازن حاصلًا بين أرقام النفقات وأرقام الواردات عندها لا يوجد مشكلة.

أما إذا كان التوازن مفقوداً، فعلى وزير المالية^(٨) التباحث مع زملائه الوزراء لإقناعهم بشأن تخفيض الاعتمادات التي يطلبونها من أجل تحقيق التوازن، وإذا لم يوفق في مسعاه يرفع الأمر إلى مقام مجلس الوزراء الذي يناقش وجهات نظر وزير المالية والوزراء المعنيين ويبت في هذا الخلاف، ويتم تعديل ما يجب

(٧) نصّت المادة ١٥ من القانون المحاسبية العمومية على ما يلي: "تقدر واردات السنة الجديدة إستناداً إلى العنصرين التاليين:

أ - تحصيلات السنة الاخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب - تحصيلات الاشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ولوزير المالية أن يعدّل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها، على أن يبرر أسبابها.

(٨) نصّت المادة ١٦ من قانون المحاسبية العمومية على ما يلي: يجمع وزير المالية تقديرات النفقات، ويقابلها بتقديرات الواردات، ويضع مشروع الموازنة بعد أن يؤمن التوازن بين قسميها وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة كان على وزير

المالية أن يؤمن التوازن بإقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ - تخفيض النفقات.

ب - تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً.

ج - إيجاد موارد جديدة.

(٩) وفق مضمون المادة ١٧ من قانون المحاسبية العمومية.

(١٠) إن كلمة فذلكة هي في الأساس من كلمة " فذل " يعني النتيجة.

(١١) خطار شبلي، العلوم المالية / الموازنة، الطبعة الرابعة ١٩٧٩، دار المنشورات الحقوقية، بيروت، ص ٢٢.

عدها يبلغ ١٧ نائباً، فور إحالة مشروع الموازنة إلى لجنة المال والموازنة، يدعو رئيسها الأعضاء إلى حضور اجتماعاتها بحضور كافة الإدارات، لدرس المشروع المقترح وتناقشه خلال جلساتها، وأيضاً يدعو للجان الأخرى، عند درس موازنة الوزارة التي تشمل إختصاصها في اللجنة، ويحق لأعضاء اللجنة المختصة حق التصويت في لجنة المال والموازنة^(١٦)، وأيضاً يدعو وزير المالية والموظفين المختصين في وزارته، علماً أنه يحق لهذه اللجنة إدخال تعديلات على الأرقام المقترحة شرط أن لا تتجاوز تلك التعديلات حدود الاعتمادات الإجمالية المقترحة.

بعد أن تُفرغ اللجنة المالية من تدقيقها، تضع تقريراً مفصلاً عن مشروع الموازنة يتناول كيفية تقديمه من السلطة التنفيذية، والتعديلات التي أدخلتها هذه اللجنة عليه، وترفع كل ذلك إلى مقام رئيس المجلس النيابي.

قبل آلية التصويت على مشروع الموازنة أمام مجلس النواب، لا بد من الإشارة إلى أن الدستور يمنع على مجلس النواب زيادة النفقات أثناء درس مشروع الموازنة إلا بعد أخذ رأي خطي من وزارة المال وموافقة مجلس الوزراء، على أن يبقى له أن يعدل بين النفقات بين نوع وآخر بدون تعديل المبلغ الإجمالي^(١٧).

كما انه لا يجوز للسلطة التشريعية خلال الدورة المخصصة للموازنة، ان تتطرق لاي

قبل السلطة التنفيذية^(١٢)، بواسطة الموازنة تستطيع مراقبة الحكومة في جميع المجالات^(١٣). وبعد أن تقر السلطة التنفيذية مشروع قانون الموازنة بصيغته النهائية، سيما بعد أن يكون قد ناقشته وأجرت التعديلات عليه، تودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور^(١٤) أي قبل بدء عقد تشرين الأول (عقد تشرين الأول يبدأ من أول يوم ثلاثاء بعد ١٥ تشرين الأول ولغاية ٣١-١٢ من كل عام). على أن يقدم وزير المالية، قبل الاول من تشرين الثاني، إلى مجلس النواب "تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي إعمدها السلطة التنفيذية في مشروع الموازنة"^(١٥) وهذا التقرير يُعرف بفلكة الموازنة.

فور ورود مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية، يحيله رئيسها إلى لجنة المال والموازنة في مجلس النواب، فهي تُوجه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدولة، وبما أن الموازنة هي تعبير بالأرقام عن نشاط الدولة في مختلف المجالات، يمكن القول إن اللجنة المالية تشرف عن طريق الموازنة على سياسة الدولة المالية.

ونظراً إلى الأهمية هذه للجنة، يتمثل عادةً، كل حزب سياسي فيها بنسبة عدد نوابه تقريباً، وتنتخب لمدة عام في بدء دورة تشرين الأول من كل عام، وتعد من أهم وأكبر اللجان، حيث

(١٢) عدنان ضناوي، علم المالية العامة، المرجع السابق، ص ٢٦٠.

(١٣) أحمد جامع، علم المالية العامة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢١٦.

(١٤) نصّت المادة ٨٣ من الدستور اللبناني على ما يلي: "كل سنة من بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً".

(١٥) وفق مضمون المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية.

(١٦) نصّت المادة ٤٣ من النظام الداخلي للمجلس النيابي على ما يلي: يبلغ أعضاء اللجان مشروع الموازنة العامة فور وروده الى المجلس، تدعو لجنة المال والموازنة إلزامياً كل لجنة من لجان المجلس، وقبل يومين على الاقل لحضور الاجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة، ويشارك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الاقتراحات والتصويت.

(١٧) نصت المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: "لا يجوز ادخال اية زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع =

موضوع آخر قبل التصويت عليها.

ان الدستور حدد مهلة للسلطة التشريعية لدرس مشروع الموازنة والتصويت عليه، وذلك خلال عقد تشرين الأول الذي يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي ١٥ تشرين الأول، وتدوم مدته حتى نهاية العام اي ١٢/٣١، وإذا انقضت المهلة دون ان تُنجز السلطة التشريعية التصديق على الموازنة، يحق للسلطة التنفيذية، وضع الموازنة موضع التنفيذ، بموجب مرسوم^(١٨)، بحال توافر الشروط المجتمعة التالية:

– تقدم مشروع الموازنة الى السلطة التشريعية قبل بدء العقد العادي، اي الدورة النيابية المخصصة لدرسها ب ١٥ يوماً على الأقل.
– دعوة المجلس النيابي الى دورة استثنائية خلال شهر كانون الثاني لمتابعة درسها.
– انقضاء الدورة الاستثنائية دون البت بالموازنة.

فور تسلم رئيس المجلس النيابي مشروع الموازنة، وتقرير لجنة المال والموازنة بشأنه، يدعو الأعضاء الى جلسة للاجتماع لمناقشة عامة حول مشروع الموازنة، على ان يبدأ خلال الجلسة بالاستماع الى خطاب الفذلقة المعد من وزير المالية بصورة ملخصة، والى تقرير لجنة

المال والموازنة.

يبدأ النواب بمناقشة المشروع، مناقشة عامة، وغالباً ما تكون نظرية أكثر منها عملية، وسياسية أكثر منها مالية، خاصة بعدما درجت العادة على نقل الجلسات مباشرة عبر وسائل الاعلام، حيث يحلو الكلام هنا في جميع الشؤون، وبعدها ينتقل المجلس الى مرحلة المناقشة التفصيلية، حيث يبدأ أولاً بالتصديق على قانون قطع الحساب للموازنة التي انجز محاسبتها، اي السنة التي تسبق السنة السابقة^(١٩)، باعتبار إذا كان المجلس يدرس مشروع موازنة ٢٠٢٤، عليه أولاً ان يصادق على قطع حساب سنة ٢٠٢٢.

وبعدها يُصدق على موازنة النفقات، بنداً بنداً.

وأيضاً يُصدق على قانون الموازنة، مادةً مادةً.

ويليها المصادقة على موازنة الإيرادات^(٢٠)، بنداً بنداً.

بعد التصديق على قانون الموازنة من قبل المجلس النيابي، يصدر رئيس الجمهورية قانون الموازنة ويطلب نشره في الجريدة الرسمية، حيث عندها يصبح نافذاً.

الاعتمادات الإضافية المحالة على مجلس النواب الا بعد اخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء " .

(١٨) نصّت المادة ٨٦ من الدستور على ما يلي: " إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل.

على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الاخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية 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.

(١٩) نصّت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني على ما يلي: " ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات. "

(٢٠) المادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب، والذي له قوة القانون.

كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً، على أن تأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني على القاعدة الاثني عشرية من موازنة السنة الجديدة^(٢٢).

من هنا فإن الإنفاق على اساس القاعدة الإثني عشرية خلال شهر كانون الثاني، لا يحتاج إلى قانون لأنه مجاز بنص دستوري، أما الإنفاق على هذه القاعدة خلال الأشهر التالية (لشهر كانون الثاني) يحتاج إلى نص قانوني يجيزه. لمزيد من الإيضاح سوف نسلط الضوء على تأخر إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية في الفرع الأول، يليه تأخر إقرار قانون الموازنة من قبل السلطة التشريعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تأخر إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية

الأصل أن على رجالات الدولة القيام بما هو متوجب عليهم استناداً إلى دستور الدولة وقوانينها، بغض النظر عن الحسابات الشخصية والخاصة التي لا تخدم الوطن، خاصة في ظل ظروف إستثنائية وغير عادية، حيث عندها يجب مضاعفة الجهود للقيام بما هو يصب في مصلحة الوطن بالدرجة الأولى، وإبعاده عن أي ضغوطات وإشكالات قد تواجهه، وبالتالي قد لا يتصور المرء من أن المسؤولين يتجاهلون واجباتهم الوطنية خدمة لغاياتهم الخاصة في دولة القانون، في الدول الديمقراطية، وترك الأمور تسير وفقاً لأهواء هؤلاء دون الأخذ بالاعتبار الآثار السلبية التي قد تقع على الحياة الاجتماعية والمالية والاقتصادية والسياسية في البلاد.

المطلب الثاني

أسباب تأخر إقرار قانون الموازنة

من خلال الآراء العديدة حول الواقع السياسي، وبخاصة موضوع حكومات تصريف الأعمال، التي عليها تسيير الأعمال بالنطاق الضيق، هذا بالإضافة إلى الفراغ في سدة الرئاسة الأولى، وما يتبع ذلك من نقل لسلطة الرئاسة الى الحكومة مجتمعة، فكيف يكون الحال عندما تكون الحكومة مستقيلة ومكلفة تصريف الأعمال؟ إذ لا يوجد نهج ملموس يمكن اتباعه، نظراً للخصائص الموجودة في كل نظام سياسي وأزماتها السياسية المتعاقبة، ويتقيد مسار هذا النظام بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، والتركيبية الديموغرافية...، وما لهذه الأمور مجتمعةً من آثار ونتائج على قيام السلطة التنفيذية بمسؤولياتها الجسام، سيما من جهة إعداد مشروع الموازنة العامة وتأخر إنجازها وإرسالها إلى السلطة التشريعية.

أما من جهة السلطة التشريعية فقد تتأخر في إقرار موازنة السنة الجديدة، وتكون قد انتهت السنة المالية للموازنة، غير أن العمل الحكومي لا يتوقف، عندها تصدى الدستور لهذه الحالة في إجازته المؤقتة للحكومة بالإنفاق لمدة شهر أو أكثر ريثما يتم إقرار الموازنة الجديدة.

إن القاعدة الاثني عشرية هي إستثناء على مبدأ سنوية الموازنة^(٢١) توضع على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة مع الأخذ بالإعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة، على أنه في مدة هذا العقد الاستثنائي المذكور، تجبى الضرائب والرسوم والتكاليف والمكوس والعائدات الأخرى

(٢١) وفق مضمون المادة ٨٦ من الدستور اللبناني.

(٢٢) نصت المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

المالي المحاسبي بالضرورة متلازماً مع الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية، وقد يترافق على العكس، بتحقيق آثار إيجابية، والعكس صحيح أيضاً، فقد لا يكون فائض الموازنة المالي المحاسبي مؤشراً إيجابياً بالضرورة من حيث آثاره الاقتصادية والاجتماعية.

الأهم من الرصيد الإيجابي أو السلبي هو الكيفية والوسائل التي يتحقق بها والتي تحكم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق منه.

ثمة فجوة بين التخطيط المالي المطلوب الذي يلائم الزيادة السنوية في السكان واحتياجات التنمية والتي تعتمدها الموازنة العامة المخططة وفقاً لاحتياجات وتوسعات الحياة الاقتصادية، وتطور ظروفها وفق أهداف قانون الموازنة السنوية ولكل عام.

هناك تقاطع وتباعد بين الحاجات والرغبات المالية وبين ما متوفر من سياسات مالية تعتمد معايير أعوام سابقة، وبالتالي كلما تباطأت المصاريف الجديدة التي تخدم النشاط الاقتصادي المتنامي تسجل حالة من شبه الانكماش في الإقتصاد الوطني.

من هنا، وفي ظل الواقع السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي الاستثنائي وبغياض نهج واضح وملموس يمكن إتباعه، لا بد من وعي كامل للمسؤوليات والتعالي عن الصغائر في كل المجالات وتحديد بما يخص الموازنة وإتخاذ قرارات مؤحدة وشفافة وسليمة لصالح الوطن والمواطنين.

الفرع الثاني: تأخر إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية

رغم تسليمنا بمزايا القاعدة الإثنا عشرية، إلا أن هذه القاعدة ليست سوى طريقة علاجية للتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن تأخر السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة،

للموازنة أهمية كبيرة في تحقيق الأهداف المخطط لها في حياة المجتمع، فمن خلالها يمكن معرفة توجه الدولة، فهي بحق تعد مرآة عاكسة لفلسفة النظام السياسي في الدولة، ومن أجل المحافظة على قدسية الأموال العمومية التي تتضمنها الموازنة سواء كان ذلك بتحصيل الإيرادات أم بإنفاقها.

إن دور واهداف الموازنة تحدد المبادئ التي تنطلق منها الحكومة في إعداد الموازنة ومنها:

- تحقيق تناسب أفضل بين الموارد والنفقات، وبينها وبين الناتج المحلي وتقليص العجز.
تأمين متطلبات الإنفاق الجاري لخدمات المجتمع - والوظائف الأساسية لا سيما الأمن، الصحة، التعليم.

- الحد من التضخم.

- إصلاح وتعديل النظام الضريبي ضمن سياسة وخطة مبرمجة تحقق العدالة في التكلفة وتراعي متطلبات المرحلة الراهنة.

- خفض التدريجي لعجز الموازنة عن طريق العمل على تنمية الموارد المحلية وضبط الإنفاق العام وترشيده مما يؤدي إلى تضيق الفجوة بين استخدامات الموازنة ومواردها.

حيث يمكن النظر الى مفهوم عجز الموازنة بمنظارين:

١ - المفهوم المالي الحسابي: عجز الموازنة هو زيادة نفقاتها على إيراداتها.

٢ - المفهوم الاقتصادي الاجتماعي: يتمثل عجز الموازنة بالآثار السلبية التي تنجم عن السياسة المالية المتبعة وعن المنهج المتبع في إعداد الموازنة وتنفيذها، وهذا عندما تكون النتائج المتحققّة من وراء الموازنة والسياسة المالية سلبية أكثر منها إيجابية.

وفيما بين العجزين يمكن أن تكون العلاقة طردية أو تكون عكسية، فليس عجز الموازنة

الأمر المالية وسط أعضاء مجلس النواب، مما يجعل مساهمتهم في دراسة مشروع قانون الموازنة مساهمة شكلية ينقصها التعمق والشمول.

- قد يكون العامل السياسي سبب تأخر إقرار قانون الموازنة، نتيجة تنوع كيانات أعضاء مجلس النواب، وقيام بعض الأحزاب والكتل السياسية إلى المقاطعة أو تعليق المشاركة بالإجتماعات المقررة إلى إقرار مشروع قانون الموازنة على شرط إقرار موضوعات أخرى، لا علاقة لها بالموازنة. أو تحت تبريرات أن على المجلس أولاً القيام بانتخاب رئيس جمهورية قبل أي عمل آخر، باعتباره هيئة ناخبة غير تشريعية قبل انتخاب الرئيس.

- غالباً ما يُقر قانون الموازنة بدون التطرق للمناقشات الجدية بكل بند أو فصل أو باب نظراً لضيق الوقت المتبقي، حيث المبارزات الشعبوية الخطابية بين أعضاء المجلس طالبي الكلام تطول وتسلك المنحى الآخر البعيد عن أهمية الموازنة وأرقامها، وبالتالي تُصرف الأنظار عن الدور الأساسي لهذه الجلسة، الأمر الذي يستدعي الإسراع في التصويت ويُقر القانون بلحظات.

- عدم تقديم قطع الحساب أولاً قد يؤخر المناقشة في مشروع قانون الموازنة، وبالتالي إن إنتفاء الرقابة اللاحقة التشريعية على السلطة التنفيذية، وإستبعاد الأسئلة والاستجابات وإثارة المسؤولية الوزارية، وطرح الثقة! وهذا الأمر ضروري لتحقيق سيادة الشعب عبر مجلس النواب في مراقبة الأموال العمومية وتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الخاتمة

ضمن الآراء المتعددة حول الواقع السياسي، وخاصة حكومة مستقيلة وتمارس تصريف

بمعنى آخر إن هذه القاعدة لا تحول دون وقوع حالة التأخر ولا تمنع قيامها.

إن عدم تصدي الدستور لظاهرة عدم إقرار الموازنة العامة لم تكن من فراغ، حيث أنه من غير المتوقع أصلاً، أن يستمر الاستثناء لأكثر من شهر كانون الثاني من السنة المالية الجديدة، دون إقرار وتصديق الموازنة، بيد أن طبيعة النظام السياسي الذي يعتمد على التوافق بين الكتل السياسية، قد يؤدي أحياناً إلى التراجع بنوعية العمل التشريعي، وإستبعاد النقاش الحقيقي، والتعطيل للدور الرقابي للسلطة التشريعية، باعتبار ان غياب الرقابة يؤدي إلى طغيان السلطة التنفيذية وإساءة استعمالها للمال العام وبالتالي إلى الهدر و... وهذا يستوجب فرض مهل واضحة لدراسة اقتراحات ومشاريع القوانين، وتطوير آلية طرح الأسئلة والاستجابات، بما يضمن وجود نقاش مستمر وبنءاء بين الحكومة والنواب، وصولاً إلى المحاسبة الشعبية عبر الانتخابات المقبلة، باعتبار أن عدم الإقرار للموازنة، يؤدي إلى حالة عدم إنتظام في حياة المواطنين إن من حيث فرض الرسوم والضرائب وغيرها، بحال مارست الحكومة حقها بإعتماد الموازنة المرسله من قبلها بموجب مرسوم وفقاً للدستور.

ولما كان لهذا النص الدستوري الأثر البالغ في الحياة السياسية للدولة، من جهة حث السلطة التشريعية للمضي في إقرار الموازنة، ومن جهة ثانية ترك المجال للسلطة التنفيذية في إعتماد مشروع الموازنة المرسل من قبلها في حال عدم إقراره من السلطة التشريعية.

في حين أن على ممثلي الشعب مسؤوليات السهر على مصالحه ومصالح الوطن، والالتزام بتطبيق الدستور والتشريعات بأمانة وحياد.

ولا بد من الإشارة الى ان هناك اسباب موضوعية أيضاً في تأخر اقرار الموازنة منها:
- ندرة الكفاءات ذات المعرفة والدراية في

النواب. منهم من يعتبر ان المجلس هيئة ناخبة ولا يجوز التشريع قبل انتخاب رئيس جمهورية، ومنهم يعتبر اننا في ظرف تشريع الضرورة... الخ

إن بناء أرقام الموازنة على أساس ديمقراطي، وعلمي، يعكس السياسات الاقتصادية والمالية على الحياة الاجتماعية والاقتصادية العامة، وعلى حياة الجماعات المختلفة للسكان، وصولاً إلى المواطن الفرد، وبالتالي هل تؤدي إلى الرفاه الاجتماعي الذي يُقاس في مستوى إشباع الحاجات المالية والمعنوية والارتقاء الإنساني للمواطنين أم على العكس تقود إلى الركود أو التردّي في نوعية حياتهم؟

وهل تؤدي السياسات الاقتصادية والمالية والموازنة العامة إلى مزيد من الانسجام والسلام الاجتماعي والرضى الفردي أم تزيد من التناقضات وتقود إلى الانفجار الاجتماعي؟

إن دور الموازنة العامة لا يكتمل بمجرد الإعداد والإقرار والتنفيذ، بل لا بد من مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة للتأكد من مدى انطباق التقديرات على ما تحقق منها فعلاً، حيث أوجه الرقابة المالية متنوعة منها رقابة سابقة أو لاحقة أو متلازمة لها إذا ما نظرنا إليها من حيث التوقيت، وتكون رقابة إدارية أو تشريعية أو مستقلة إذا ما نظرنا إليها حيث مصدرها.

للمراقبة البناءة دور أساسي في المساهمة في ترشيد وتحسين استعمال المال العام، وهي عملية مستمرة من شأنها تسهيل المحاسبة.

تظهر أهمية المسؤولية والمحاسبة الحقيقية التي تتجاوز مجرد مناقشة الموازنة بالأرقام، بل تهدف إلى تحقيق مساءلة حقيقية ومناقشة فعّالة للموازنة وقدرتها على تحقيق أهداف معينة في إطار رؤية واضحة.

على مجلس النواب تفعيل الرقابة على النشاط المالي للسلطة التنفيذية وخاصة الرقابة أثناء التنفيذ للموازنة والتي تتمثل بتوجيه

الأعمال، ونقل السلطة بغياب سدة الرئاسة الأولى، حيث ان حالات الشغور المتمادية في مؤسساتنا الدستورية وايضاً الادارية، غير صحية ، وخاصة اذا كانت ناتجة عن تصرفات قسدية، حيث تُصبح من المحظورات، باعتبار أن الدساتير تعالج نتائج الشغور الناجم عن حدث غير متوقع ولا يمكن دفعه، فكيف اذا كان الحال ناتج عن نية التعطيل لعدم توفر اسباب وظروف استثنائية تبرر ذلك، من هنا لا يوجد نهج ملموس يمكن اتباعه نظراً لخصائص النظام السياسي وازماته المتعاقبة، حيث يتقيد مسار النظام بالوضع الاقتصادي والاجتماعية والتركيبية الديموغرافية... فإذا حاولنا لقاء نظرة شاملة على حياتنا اليومية، فقليل جداً مما نفعله لا يتأثر بسياسات الحكومة.

وتحديداً الذي حصل مؤخراً عند امتناع أحد الوزراء عن حضور الجلسات والمشاركة بتأدية واجبه الذي له صلة مباشرة بإدارته، وذلك تعبيراً عن عدم رضاه على اداء الحكومة، ولكن قد يكون مؤلماً التجاوز الاضطراري لنص قانوني ودستوري، الا ان هذا الامر يصبح مبرراً عندما تكون النتيجة إحياء وعدم تعطيل العمل المؤسساتي وتضامن مجلس الوزراء في أحوج وأدق الأوقات لذلك.

...وأما وقد أقرت الموازنة بتاريخ ٢٦/١/٢٠٢٤ وصدرت في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٥/٢/٢٠٢٤، مترافقاً مع طعون وردت إلى المجلس الدستوري الذي بدوره بعد أن علّق مفعول ٥ مواد بتاريخ ١٩/٢/٢٠٢٤ وبعد أن أوقف مفعول ٨ مواد بتاريخ ٤/٣/٢٠٢٤ أصدر قراراً بإبطال ٨ مواد كلياً و٥ مواد جزئياً من مواد هذه الموازنة بتاريخ ٤/٤/٢٠٢٤.

جاء ذلك ليؤكد ايضاً وجود خلل في عمل مجلس النواب أكان على مستوى التشريع او الرقابة البرلمانية او حتى الشفافية، من خلال التضارب بالأراء بين أعضاء وكتل مجلس

ان إصلاح المالية العامة يبدأ من موازنة تُعقد حسب الأصول، ومحاسبة تُفند ابسط التفاصيل وممسوكة بشكل دقيق، حيث لا يمكن لإدارة تفتقد الحلقة الأخيرة من مرحلة إستعمال المال العام ان تستقيم إمرها وتترشد نفقاتها. بالمحصلة، يتوجب اتباع الاسس المحددة قانوناً في ملء الفراغات الدستورية والادارية، يتبعه واجب المحاسبة للمخالفين لكي لا تتحول هذه العادات المؤقتة والمضرة والشاذة الى دائمة الاعتماد.

الأسئلة إلى الوزراء، وطلب الاستجابات وأيضاً عن طريق إقرار الحسابات الختامية ما يعرف بقطع الحساب الذي لم تلتزم السلطة التنفيذية بتقديمه إلى المجلس، والأمر الذي يدعو إلى الاستغراب من أن مجلس النواب لم يُثر مسؤولية الحكومة السياسية عن امتناعها عن تقديم تلك الحسابات على الرغم من أن هذا الامتناع يعد كافياً لإثارة المسؤولية، لكونه شديد الصلة بموضوع محاربة الفساد الإداري والمالي.