

مبدأ سنوية الموازنة العامة وابرز الاستثناءات عليه

د. بولين ديب (*)

الأساسية عند إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة.

وفي سبيل الوقوف على ماهية مبدأ سنوية الموازنة فإننا ارتأينا أن نقوم بدراسة هذا الموضوع في قسمين، بحيث نتطرق في القسم الأول منه إلى مفهوم مبدأ سنوية الموازنة العامة، لنعود بعدها في القسم الثاني إلى تسليط الضوء على الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ.

القسم الأول

مفهوم مبدأ سنوية الموازنة العامة

لكل موازنة بعد زمني يبدأ من اليوم الأول لتنفيذ اعتمادها، وينتهي في اليوم الأخير لقفله هذه الاعتمادات. وهذا البعد الذي يقع بين مدتين محدّتين يفرضه التشريع الخاص بالموازنة، وفي معظم الأحيان ينصّ في دستور

تخضع الموازنة العامة لبعض المبادئ والقواعد الثابتة التي طالما استند إليها التشريع المالي التقليدي في خلال حقبة طويلة من الزمن. وهذه المبادئ التي كان يعلّق عليها خبراء المال أهمية كبرى، لم تطبق إلا لتنظيم الموازنة العامة للدولة ولإفساح المجال أمام السلطة التشريعية لممارسة حقها بالمراقبة والإشراف على أقلّ تفاصيل النشاطات المالية للدولة^(١). وأبرز هذه المبادئ: مبدأ السنوية، مبدأ التوازن، مبدأ الشمول، مبدأ الوحدة، مبدأ الشروع.

وفيما يتعلق بمبدأ السنوية، تعد إنجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ في خلال القرن السابع عشر، ونصت الدساتير والقوانين المالية في مختلف الدول على مبدأ سنوية الموازنة العامة، حتى أصبحت إحدى القواعد

(*) مراقب أول في ديوان المحاسبة.

(١) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة، دراسة مقارنة، ص ٤٧.

الحكومة الماليّة لا تكون حقيقيّة إلا شرط إعطاء الإجازات لمرحلة لا تمتد على فترة طويلة من الوقت^(٤).

بالإضافة إلى ملاءمة مدة السّنة لعمليّة إعداد الموازنة، ذلك لأنّ عمليّة إعداد الموازنة ومناقشتها يتطلّب جهداً ووقتاً قد يستغرق عدداً من الشهور ممّا يتعدّر معه إمكان إستكمال عمليّة الموازنة وتنفيذها في فترة تقلّ عن السّنة، كما يصعب إطالة مدّة الموازنة لأكثر من سنة لما يواجه ذلك من صعوبة ودقّة التنبؤ في التّطوّرات الاقتصادية المستقبلية، وعدم التّمكن من إعداد تقديرات دقيقة للنّفقات والإيرادات العامّة^(٥).

وقد أكد ديوان المحاسبة على مبدأ سنويّة الموازنة في حالات تطبيقية عدّة عرضت عليه، نذكر في هذا السياق الرأى الاستشاري رقم ٦٦ تاريخ ١٤/٧/١٩٦٦ المتعلق بإمكانية دفع إيجار دار لإحدى السفارات اللّبنانية سلفاً عن سنتين من الاعتمادات المخصّصة لهذه الغاية في الموازنة وباقتطاع الرّصيد من الواردات القنصلية. حيث رأى الديوان أنّه لا يجوز عقد نفقة إيجار لأية سفارة لبنانية، دون توفّر الاعتماد اللازم لذلك في الموازنة، وذلك عملاً بأحكام المادّة ٥٧ من قانون المحاسبة العموميّة، ولا يمكن استعمال الواردات القنصلية لتسديد نفقات إيجار السفارات وإذا كانت وزارة الخارجية والمغتربين ترغب في أداء بدل السنة الثانية، فلا بد من استصدار نص قانوني بهذا المعنى^(٦).

الدولة على أنّ هذه الفترة هي سنة واحدة، إلّزاماً بمبدأ سنويّة الموازنة، أي أن تكون المدّة الزّمنيّة التي تغطّي الموازنة العامّة سنة واحدة، وتتمّ على أساسها مصادقة السّلطة التشريعيّة على الموازنة، كما يتمّ تنفيذ الموازنة في خلال هذه السّنة^(٧).

أولاً: مبررات مبدأ سنويّة الموازنة العامّة

هذا الإطار الزّمني لفعالية الموازنة هو ما يشكّل مضمون مبدأ سنويّة الموازنة، حيث يتوجّب على الحكومة في كلّ سنة أن تعدّ موازنة السّنة المقبلة وتعرضها على السّلطة التشريعيّة لإقرارها وإجازة العمل بها. فإذا ما انتهت سنة الموازنة يكون على الحكومة أن تعود مجدداً إلى السّلطة التشريعيّة بموازنة جديدة لإقرارها وإجازة الجباية والإنفاق خلال السنة التالية^(٨).

توضع الموازنة في لبنان لسنة واحدة وتتطابق السنة الماليّة للموازنة مع السنة المدنيّة، فهي تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول، وتلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتّى ٣١ كانون الأول من السنة. وقد أكد الدّستور اللّبناني في المادّة ٨٣ منه على هذا المعنى: "كل سنة في بدء عقد تشريّن الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدّولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً."

لقد فُرض مبدأ سنويّة الموازنة لأسباب سياسيّة إذ إنّ رقابة البرلمان على إدارة

(٢) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها، ص ٤١.

(٣) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق، ص ٦٨.

(٤) P.M. GAUDMET et J. MOLINIER. Finances publiques. Budget/Trésor. Tome 1. 5^{ème} édition. Paris. Monchrestien. 1989. P. 332.

(٥) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة، ماضيها وحاضرها ومستقبلها، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٦) الرأى الاستشاري رقم ٦٦، تاريخ ١٤/٧/١٩٦٦. مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة عام ١٩٦٦، ص ٢٢٢.

١٧٨٩ (de l'homme et du citoyen) المقر سنة ١٧٨٩ من قبل الجمعية الوطنية في بداية الثورة الفرنسية، ما حرفيته: " لكل المواطنين الحق بأن يعاينوا بأنفسهم، أو من خلال ممثليهم، ضرورة تكليفهم مالياً، وأن يوافقوا على تكليفهم بحرية، وأن يتابعوا استخدام هذه الأموال وأن يحدّدوا نسبة التّكليف ومطرحه وآليات تحصيله ومدّته.

Article 14 déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 aout 1789: Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-même ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée

وقد اعتمد في فرنسا أيضاً أن تتناول المادّة الأولى من كل قوانين الموازنة الإجازة، لسنة واحدة، بالجباية. " المادّة الأولى: الإجازة بجباية الضرائب القائمة: تستمر جباية الضرائب والمداخيل والإيرادات العائدة للدولة وللسلطات المحليّة وللمؤسّسات العامّة وللمؤسّسات المختلفة المخولة جبايتها خلال سنة ٢٠١٢ وفقاً للقوانين والأنظمة ولمندرجات هذا القانون "

Article 1er: AUTORISATION DE PERCEVOIR LES IMPOTS EXISTANTS la perception des impots, produits et revenus affectés à l'etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux organisme divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année 2012 conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi.

١: نطاق السّنة الماليّة

من خلال مطالعتنا لمبدأ سنويّة الموازنة، رأينا أنّ الأحكام والقوانين الماليّة تفرض على الدّول أن تعدّ وتنظّم موازنتها العامّة لسنة مقبلة، أي لفترة إثني عشر شهراً. وبالرغم من

وتكريساً لمبدأ سنويّة الموازنة نشير أيضاً إلى القرار رقم ٣٥٥/ر.م تاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٠ الصادر عن ديوان المحاسبة في لبنان في اطار رقابته الادارية المسبقة في الملف الذي يتعلق بتلزييم تنظيف مباني السرايات والإدارات الحكومية التابعة لوزارة الداخلية، حيث خلص ديوان المحاسبة في حيثياته إلى إن تحديد مدّة التلزييم لثلاث سنوات يتعارض مع مبدأ سنويّة الموازنة" (٧).

أما في فرنسا، فقد نصت المواد ٢ - ٤ - ١٧ من القانون الصادر عام ١٩٥٩ على مبدأ سنوية الموازنة.

Article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 « Ont le caractère de lois de finances: La loi de finances de l'année et les lois rectificatives; La loi de règlement. La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 « L'autorisation de percevoir les impôts est annuelle..... La perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.»

Article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959: « Sous réserve des dispositions concernant les autorisations de programme, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant....

وانطلاقاً من مبدأ السنويّة للموازنة، واستناداً إلى الأسس التي أخذت فيها البرلمانات والهيئات التمثيلية الأخرى في بريطانيا " العهد الكبير" - Magna Carta - وفي فرنسا " الهيئات العامّة" - Etats généraux، لا يجوز للدولة الجباية إلا بصكّ تشريعي يتجدّد سنويّاً هو، بالتّحديد، الموازنة.

كما ورد في المادّة ١٤ من " إعلان حقوق الإنسان والمواطن " (Déclaration des Droits)

(٧) القرار رقم ٣٥٥/ر.م تاريخ ١٢/٢٧/١٩٩٠ مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة عام ١٩٩٠، ص ٢٢٣.

الإقتصادية والسّياسيّة في كلّ منها. فكلّ دولة تختار لنفسها التاريخ الذي يناسبها من ناحية أوضاعها الإقتصادية والماليّة والسّياسيّة. وعند تحديد بداية سنة الموازنة، على هذه الدّول أن تراعي ظروف تحضير مشروع الموازنة من قبل الحكومة، وأوقات انعقاد جلسات الهيئة التّشريعيّة لدراسته وإقراره، بحيث تكون الفترة الفاصلة بينهما قصيرة إلى أقصى حدّ ممكن، حتّى لا تتغيّر الظروف بشكلٍ يؤثّر على سلامة التّقديرات الواردة في الموازنة.

٢: طريقة احتساب السّنة الماليّة

بحسب المادة (٧) من قانون المحاسبة العمومية فإنّ الموازنة "توضع لسنة ماليّة تبدأ في أوّل كانون الثّاني وتنتهي في ٣١ كانون الأوّل". واعتماد لبنان مبدأ سنويّة الموازنة جاء متوافقاً مع ما اعتمده أغلبيّة الدّول، بعد أن أثبتت الممارسة أنّ هذا المبدأ يشكّل قاعدة أساسيّة من النّاحية الماليّة.

هذا، وإنّ الموازنة توضع لمدة سنة مدنيّة أي اثني عشر شهراً، وبما أننا عرفنا أنّ العمل بها يبدأ في اليوم الأوّل من السّنة، يبقى علينا أن نعرف متى تختم حساباتها. فهل تختم هذه الحسابات في اليوم الأخير من السّنة، أم يمدّد لها مدة إضافيّة يتمّ في خلالها إكمال تحصيل الواردات المستحقّة للدّولة، وإكمال تسديد النّفقات المترتّبة عليها خلال سنة الموازنة.

في الواقع توضع الموازنة لتنفّذ خلال السّنة التي وضعت لأجلها، ولكن كثيراً ما يحصل أن تنتهي سنة الموازنة دون أن تكون قد استكملت

هذا التّحديد لمُدّة السّنة فليس هناك أي تحديد ثابت لتاريخ اليوم الأوّل الذي يمكن أن تبتدئ به السنة الماليّة للموازنة.

أ - مفهوم السّنة الماليّة: تعني السّنويّة أن تصديق السّلطة التّشريعيّة على النّفقات والواردات ينتهي مفعوله بانتهاء السّنة، وكذلك الإذن بالجباية والإنفاق، ويكون على السّلطة التّفيذيّة عندئذٍ أن تعود على السّلطة التّشريعيّة من جديد لإقرار موازنة السّنة التّالية، فلو كانت الموازنة لأكثر من سنة أصبح من المتعذّر التنبؤ بما ستكون عليه المصروفات، كما أن إعداد الموازنة واعتمادها يتطلّبان بذل جهود شاقّة تشترك فيها السلطات التّفيذيّة والتّشريعيّة ما يحسن أن لا تتكرّر هذه الجهود أكثر من مرّة في السّنة^(٨).

ب - الإطار الزمنيّ للسّنة الماليّة: هناك بعض الدّول ومن بينها لبنان وفرنسا وبلجيكا واليونان، اختارت السّنة المدنيّة إطاراً لسنة الموازنة. بحيث تبدأ في أوّل كانون الثّاني من كل سنة وتنتهي في ٣١ كانون الأوّل من السّنة نفسها. وهناك من اختار الأوّل من نيسان لبدء سنة الموازنة كانكلترا واليابان والهند. وأخيراً هناك من إختار الأوّل من تموز كجمهورية مصر العربيّة. أما في الولايات المتحدّة الأمريكيّة فتبدأ السنة الماليّة في الأوّل من تشرين الأوّل^(٩).

إذن، ليس هناك من أهميّة لتاريخ بداية السنة الماليّة، بل الأهميّة تكمن في أن تكون الموازنة موضوعة لفترة زمنيّة هي إثني عشر شهراً. وما إختلاف تاريخ بداية سنة الموازنة بين دولة وأخرى إلا نتيجة لاختلاف الظروف

(٨) سليمان اللوزي، فيصل مرار، وائل عكاشة، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى، سنة ١٩٩٧.

(٩) Isabelle Flahault, les Finances publique et la réforme budgétaire, 3eme édition, la documentation Française, Paris2007, p72.

وكانت المدّة المتممة تمتد حتى آخر آذار من السنة التالية لسنة الموازنة يتمّ خلالها إنهاء المعاملات المتعلقة بتصفيّة النفقات وصرّفها المتعلقة بخدمات أدّيت في خلال السنة المالية السابقة. وحتّى آخر نيسان لدفع الحوالات المتعلقة بالسنة المالية السابقة وقيّد الواردات المقبوضة في خلالها.

وبعد أن تبين أنّ هذه الطّريقة تؤدّي إلى تأخير ختم حسابات الموازنة إلى فترة يصعب معها ممارسة الرقابة البرلمانية بشكل فعال تمّ التخلّي عن هذه الطّريقة بصدر قانون المحاسبة العمومية السابق في ١٢ حزيران ١٩٥٩ الذي قضى باعتماد حساب الصندوق أو القطع، حيث نصّت المادّة السابعة منه على أنّ: "تقيّد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها". كما نصّت المادّة ٨٠ من نفس القانون على أنه: "يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتّى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيّد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها".

ومع أنّ هذا القانون اعتمد حساب القطع فقد تضمّن ما من شأنه أن يعيق تطبيق هذا الحساب إعاقه كاملة عندما نص في المادّة ٦١ على ما يلي: "لا تستعمل الاعتمادات المرصّدة لسنة مالية معيّنة لتسديد نفقات سنة مالية أخرى".

وبذلك يمكن القول إنّ قانون المحاسبة العمومية السابق لم يستطع الحسم بأمر تطبيق طريقة حساب القطع، بل أبقى على جوهر حساب الدّورة عندما ربط النفقات بالسنة المالية التي نشأ الحق خلالها. وقد تدارك قانون

عمليّات تحصيل الواردات وإنفاق النفقات المأذون بها بموجب قانون الموازنة. فهل من شأن تلك المتأخّرات من الواردات والنفقات المستحقّة بموجب موازنة السنة المعنيّة أن تؤخّر قفل حسابات الموازنة إلى مدة إضافية يتمّ في خلالها استكمال تنفيذ كل الواردات والنفقات التي نشأ الحق بها في خلال سنة الموازنة، أم يصار إلى قفل حساباتها في آخر يوم من أيام السنة ليتّم العمل بموجب موازنة جديدة تتحمّل عبء تنفيذ هذه المتأخّرات.

ويمكن القول إنّ هناك طريقتين لختم حسابات الموازنة. الطريقة الأولى تقتضي ختم حسابات الموازنة في اليوم الأخير من سنة الموازنة، وتسمّى طريقة حساب الإدارة أو حساب الصّندوق Compte de gestion.

أمّا الطريقة الثانية، فإنها تقتضي ختم حسابات الموازنة بعد مرور عدّة أشهر من السنة التالية. وهذه الطريقة تسمّى طريقة حساب الدّورة أو حساب الإتمام Compte d'exercise. وبوجود هاتين الطريقتين يصبح من الطبيعي أن يختلف تحديد تاريخ ختام السنة الماليّة باختلاف الطّريقة المعتمدة^(١٠).

كما أنّ الدّول انقسمت فيما بينها حول اعتماد البعض طريقة حساب الصّندوق أو حساب القطع مثل فرنسا وإنكلترا وإيطاليا وجمهورية مصر العربيّة والعراق، واعتماد البعض الآخر طريقة حساب الدّورة أو الإتمام مثل بلجيكا وتركيا. هذا مع العلم أنّ تلك الدّول عندما اعتمدت طريقة من الطريقتين المذكورتين فقد طبّقتها بصورة تختلف من دولة لأخرى.

أمّا بالنسبة إلى لبنان فقد ظلّ حتّى عام ١٩٥٩ يعتمد طريقة حساب الدّورة أو الإتمام.

(١٠) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٧١.

التنفيذية أن تقوم بتحقيقها، وبالتالي تعتبر مدة زمنية معقولة ومنطقية كي تحقق الموازنة العامة الأهداف التي تصبو إليها. كما انه من الناحية التقنية فإن مدة السنة تعد أكثر دقة لإعداد وتحضير الموازنة العامة. فعملية إعداد الموازنة يتضمن عملية التنبؤ بإيرادات ونفقات الدولة في خلال المدة المقبلة، وعليه كلما زادت المدة التي يتم من خلالها عملية التنبؤ كلما انخفضت دقة التقديرات وابتعدت عن الموضوعية وساد الخليل بين كل من التنبؤ الفعلي عن المقدّر عملياً وواقعاً.

بالإضافة الى ما تقدم، إن مدة السنة تسمح للسلطة التشريعية القيام بدورها الرقابي والتقييمي المنتج للبرامج والمشاريع التي تنفذها الحكومة، فإذا تجاوزت مدة الموازنة السنة فإن ذلك سيكون من شأنه إضعاف القدرة الرقابية الفعالة للسلطة التشريعية.

٢: عيوب مبدأ سنوية الموازنة العامة

على الرغم من الميزات التي يتحلى بها مبدأ السنوية يرى فيه البعض أنه لم يعد يتفق مع وظائف الدولة الحديثة، إذ أن هناك برامج إقتصادية دورية لا يمكن معها تحقيق توازن الموازنة سنة فسنة. ومن هنا تعدد حالات الشذوذ عن مبدأ السنوية^(١٢)، فمن خلال تطور وظائف الحكومة واتساع نطاقها، وانتقال هذه الوظائف إلى المجالات الإقتصادية والإجتماعية المتشعبة، ظهرت مشاكل تطبيق مبدأ سنوية الموازنة وتمثلت بوضوح في مشكلتين رئيسيتين، فالأولى تتمثل بكيفية تنظيم حسابات السنة المالية الخاصة بالموازنة، أما الثانية تتمحور حول كيفية اعتماد نفقات تنفيذ

المحاسبة العمومية الأخير الصادر بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٦٣ هذا الخطأ عندما ألغى نص المادة آنفة الذكر واعتمد حساب القطع بصورة واضحة لا لبس فيها. فبالإضافة على إبقائه على نص المادة ٨٠ أجاز بموجب المادة ١١٤ تدوير الإعتمادات الخاصة بالتجهيز والإنشاء والإعتمادات التي يتعلّق بها حق الغير إلى موازنات السنين اللاحقة سواء أكانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفاذها أو إنجاز الأعمال التي أرصدت لأجلها.

وبالاستناد إلى المادة ١١٤ وإنسجاماً مع تطبيق حساب القطع أتت المادة ١١٦ من القانون الأخير لتجيز صرف نفقات السنين السابقة من إعتمادات موازنة السنة الجارية بالنص الآتي: "تصرف نفقات السنين السابقة التي لم تسقط بمرور الزمن من الاعتمادات المدوّرة لهذه الغاية إلى موازنة السنة الجارية. كما يمكن إذا سمحت حالة الاعتمادات بذلك أن تصرف هذه النفقات من اعتمادات موازنة السنة الجارية"^(١١).

ثانياً: تقييم مبدأ سنوية الموازنة العامة:

لتوضيح ما ورد أعلاه سنقوم باستعراض مزايا مبدأ سنوية الموازنة العامة، ثم سنتطرق لأبرز عيوب هذا المبدأ.

١: مزايا مبدأ سنوية الموازنة العامة

هناك العديد من المزايا التي تتسم بها قاعدة سنوية الموازنة، لا سيما إن مدة السنة تغطي جميع الفصول التي يمكن أن تؤثر على أسلوب الجباية والإنفاق التي تتوقع السلطة

(١١) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق، ص ٧٥.

(١٢) عدنان ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، دار بلال للطباعة والنشر، ط ١، ٢٠١٥ ص ١٠٦.

السنة المالية يتوقف العمل بتلك الاعتمادات وتُلغى. إلا أنّ هناك بعض الحالات تنظم موازنات لأكثر من سنة كقوانين البرامج وتدوير الاعتمادات. سنتكلم عن ماهية قوانين البرامج، ثم نتناول مفهوم تدوير الاعتمادات.

١: ماهية قوانين البرامج - Loi (Programme): عرّف ديوان المحاسبة قوانين البرامج بأنّها: "عبارة عن موازنات استثنائية مُخصّصة لمشاريع محدّدة طويلة المدى بحيث يُجاز للسّطات المعنيّة التعاقد على كامل المشروع على أن يجري دفع التكاليف من الاعتمادات التي تُرصد سنوياً في الموازنة العامّة." (١٤).

ولقد حدّد ديوان المحاسبة، في تقريره السنوي للعام ١٩٩٥، بعض خصائص قوانين البرامج لا سيما التّخطيط، البرمجة، الموازنة، والرّقابة على حسن تطبيق النّظام لرفع كفاءة التّطبيق (١٥).

كما أنّ ما يميّز قوانين البرامج هو أنّها تجيز للحكومة عقد نفقة تتعهد بموجبه دفع كل تكاليف البرنامج الذي سيدوم تنفيذه عدداً من السّنات، ولكن بشرط أن يجرأ المبلغ الإجمالي إلى اعتمادات دفع سنويّة يتمّ إنفاقها بموجب الموازنات السنويّة للدولة.

لا يتضمّن التّشريع اللّبناني، دستوراً أو قانوناً، أيّ إشارة إلى قوانين البرامج. إلا أنّ ذلك لم يمنع مجلس النّواب من اعتمادها وبكثرة.

أمّا على صعيد الموازنة اللّبنانيّة فإنّ أوّل قانون برامج أدخل إلى الموازنة اللّبنانيّة كان في عام ١٩٦٢ وذلك وفق ما جاء في المادّة التاسعة من قانون موازنة ١٩٦٢: "يُجاز

المشروعات العامّة ذات المدى الذي تزيد فترة تنفيذ المشروع على السنة الواحدة، بل وقد تمتدّ هذه الفترة إلى عدد من السّنات، أي مشكلة البعد الزّمني لأكثر من سنة بالنّسبة للمشروعات العامّة.

مع الإشارة إلى أنّ الدّول العربيّة جميعها تأخذ بمبدأ سنويّة الموازنة (فيما عدا المحاولة التي قامت بها دولة البحرين سنة ١٩٧٩ للخروج عن هذا المبدأ وإعداد موازنة لمدة سنتين).

القسم الثاني: الإستثناءات الواردة على مبدأ سنويّة الموازنة العامّة

انعكس تغيّر دور الدّولة الحديثة وتدخّلها في معظم المبادئ والنّشاطات الإقتصاديّة والإجتماعيّة المتشعّبة على قاعدة سنويّة الموازنة، وقد تُرجم هذا الإنعكاس ببعض حالات الشّذوذ عن هذه القاعدة. إن التّشريع اللّبناني، بما فيه بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية ذاته، أجاز على سبيل الاستثناء بعض التطبيقات المخالفة لمبدأ سنويّة الموازنات فأقر موازنات لمدة تقلّ أو تزيد عن السنة (١٦).

وفيما يلي سنتطرّق إلى الاستثناءات أو حالات الشّذوذ التي ترد على مبدأ سنويّة الموازنة، وذلك من خلال التّطرق إلى الموازنة المنظّمة لأكثر من سنة، والموازنة المنظّمة لأقلّ من سنة وفقاً للتّفصيل الآتي بيانه.

أولاً: الموازنة المنظّمة لأكثر من سنة

توضع اعتمادات الموازنة العامّة عادةً لسنة ماليّة واحدة هي سنة الموازنة، فإذا ما انتهت

(١٣) سري الحسامي، موجز حول المحاسبة العمومية، وزارة العدل - معهد الدروس القضائيّة، نيسان ١٩٨٨، ص ٧٠.

(١٤) التّقرير السنوي الصادر عن ديوان المحاسبة عن العام ٢٠٠٥، ص ٢١٤.

(١٥) التّقرير السنوي الصادر عن ديوان المحاسبة عن العام ١٩٩٥، ص ٣٢٩.

مختلفة كل الإختلاف عن السّابق إذ أخذ بمبدأ موازنة الاداء.

بينما قوانين البرامج، لحظت في القانون السّابق الذي كان يعتبر قوانين البرامج كاستثناء لمبدأ سنوية الموازنة. وبشكل أدق، كانت "إجازات البرامج" (autorisation de programmes) هي التي تعتبر الإستثناء. لم تكن قوانين البرامج هذه سوى ممارسة من قبل الدولة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة، لكنّها كرّست في دستور الجمهورية الخامسة الذي لحظها بنص صريح^(١٨). وظهرت بهدف السّماح بالقيام بمشاريع كبيرة، متجاوزة الإطار الضيق لمبدأ سنوية الموازنة. ولغاية عام ١٩٥٩، كان التصويت على قانون برنامج من قبل البرلمان يؤدّي إلى رصد الاعتمادات كاملة لصالح الحكومة^(١٩).

إلا أنّ هذا النّظام، وإن كان يتلاءم مع تنفيذ المشاريع، يضمن وجود الاعتمادات في خلال كلّ مدّة التّنفيذ، مع ذلك، كانت تشوبه شوائب عدّة خاصّة وأنّه أصبح يعيق سياسة الدولة الإستثمارية نظراً لتجميده الاعتمادات اللازمة لتنفيذ المشاريع.

لهذا السّبب جاء القانون العضوي تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٥٩ ليضع حدّاً لهذه الممارسة ويسحب عن قوانين البرامج طابعها الإلزامي فأصبحت مجرد إعلان نوايا مشتركاً بين البرلمان والحكومة حول السياسة الإستثمارية في قطاع معيّن خلال السّنوات القادمة. وجرى تكريس هذا النّوع من القوانين في دستور

للحكومة أن تعقد على حساب موازنة مكتب القمح صفقة لإنشاء خزّان حبوب في مرفأ بيروت بقيمة ١٠ ملايين ليرة لبنانية تدفع قيمة الصّفقة خلال سنتين ١٩٦٢ و١٩٦٣ بمعدّل خمسة ملايين لكلّ منها".

في حين أوّل قانون برنامج خارج إطار الموازنة العامّة كان القانون الموضوع موضع التّنفيذ بموجب المرسوم رقم ٧٢٧٧ تاريخ ٧ آب ١٩٦١ لتنفيذ أشغال المياح بقيمة ٤٥٠ مليون ليرة لبنانية وقد ورّعت اعتمادات الدّفع على سبع سنوات من سنة ١٩٦٢ إلى سنة ١٩٦٩^(١٦).

وتجدر الإشارة أنّ أغلبية قوانين البرامج قد أدرجت في صلب الموازنات العامّة على شكل مواد قوانين تقع من ضمن مواد الموازنة، أمّا إعتمادات الدّفع الخاصّة بها فيتمّ إدراجها في الجزء الثاني - ب - من الموازنة. وإنّ الديوان يرى ضرورة أن يتم وضع قانون البرنامج في صيغ قوانين مستقلة وان يذكر فيها عناصر القانون التي سبق وذكرت من ناحية التخطيط والبرمجة وعدد سنوات التنفيذ على أن ترد الاعتمادات السنوية من ضمن الموازنة السنوية الخاصة بكل سنة على حدة في الجزء الثاني - ب - من الموازنة ما يؤدّي إلى مزيد من الوضوح على صعيد القانون وإلى عدم مخالفة مبدأ سنوية الموازنة^(١٧).

أما في فرنسا، فإنّ القانون الفرنسي المطبّق اليوم هو قانون ٢٠٠١ الذي دخل حيّز التّنفيذ عام ٢٠٠٦، وهو يعتمد على قاعدة

(١٦) عدنان ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(١٧) التقرير السنوي الصادر عن ديوان المحاسبة عن العام ٢٠٠٥، ص ٢١٤.

(١٨) Paul Marie GAUDMET et Joël MOLINIER, Finances publiques, Budget/Trésor, Tome, Paris. Monchrestien. 1989, 'Les lois d programme, P. 339.

(١٩) Les lois de programme, Encyclopédie Universalis.

http://www.universalis.fr/encyclopedie/T312310/LOIS_DE_PROGRAMME.htm

الماسّة إليها، إلا أنّ سلبيّاتها أو محاذيرها قد تكون كثيرة في غياب قانون يضع الإطار الصحيح للممارسة بعيداً عن الاستنسابيّة، ويضع المعايير الموضوعيّة التي تسهّل مهمّة التّخطيط وتلزم المشتري بالحدّ الأدنى من الالتزام في سياسة الدّولة الشاملة^(٢١).

وإحدى أهم سلبيّات قوانين البرامج، ولا سيّما في لبنان، نظراً إلى ما تتطلبه من مدد زمنيّة طويلة ممّا يترتّب عليه تأجيل مهل إتمادات الدّفْع إلى مراحل لاحقة لتخلّ هيكليةً بمبدأ سنويّة الموازنة من جهة، بالإضافة إلى ما تنتجه من فوائد إضافيّة على مصادر التّمويل، خاصّة أنّ أغلبها ناتج عن القروض، الدّاخلية منها أم الخارجيّة، ليؤثّر بشكلٍ سلبي من خلال فوائده المتراكمة على الدّين العام.

إلا أنّ أخطر ما في الوضع هو الارتجال في تطبيق هذا النوع من القوانين الماليّة فضلاً عن وجود فراغ قانوني يفتح الباب على المجهول لجهة إمكانيّة إساءة إستعمال الحق، إن عن سوء نيّة أو بحسن نيّة مُطلق، فغياب التّخطيط يجعل لبنان يروح تحت الدّيون المتفاقمة^(٢٢).

٢: مفهوم تدوير الإِعمادات (Report de crédits) التدوير يعني نقل الاعتمادات المتبقية في ختام السنة الماليّة من موازنة السنة المعنيّة الى موازنة السنة التالية من اجل استعمالها في وجهة الانفاق المخصصة لها.

وينتج عن التدوير تمديد مدة الاذن بالانفاق الاصلية الى ما يتجاوزها. ويفرض التدوير أن بعض الاعتمادات المخصصة لعمل معين كتنفيذ أشغال أو تأمين لوازم ولم تنفق بكاملها لعدم إنجاز هذا العمل.

الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ فنصّت المادّة ٣٤، الفقرة الأخيرة، من هذا الدّستور على أنّ قوانين البرامج تحدّد أهداف النّشاط الاقتصادي والاجتماعي للدّولة.

Article 34, la constitution française de 4 octobre 1958: "Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'état"

أمّا المادّة ٧٠ من دستور ١٩٥٨، فنصّت على أنّ كلّ مشروع قانون ذي طابع اقتصادي أو اجتماعي يجب أن يعرض على المجلس الاقتصادي والاجتماعي ليبيدي رأيه فيه.

l'article 70: Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

إن نطاق تطبيق قوانين البرامج في فرنسا، حدّده القانون العضوي^(٢٠) الصادر في ١٩٥٩/١/٢ l'ordonnance organique نصّت المادّة الأولى على أنّه "يُمكن أن تجمع إجازات البرامج في قوانين تسمّى "قوانين البرامج"، لكن بموجب المادّة ٢ من هذا القانون، "لا يمكن أن تلزم قوانين البرامج الدّولة إلاّ ضمن الحدود الواردة في قانون الموازنة السنوي"، بالفعل، وحده قانون الموازنة السنويّة يسمح قانوناً بعقد النّفقات.

وعليه، شكّل اعتماد قوانين البرامج إنتقالاً ضرورياً يُوَكِّب التّطوّر الحاصل على مختلف الأصعدة الإقتصاديّة والاجتماعيّة والماليّة، وإن كان ذلك لا يعني معالجة كل سلبيّات الموازنة التّقليديّة والوصول إلى النّمودج الأمثل لموازنة تعالج الدّور المرتقب لتدخّل الدّولة.

ورغم حسنات قوانين البرامج والحاجة

(٢٠) نوع خاص من القوانين الفرنسية التي تحتل مرتبة أعلى من القانون لكن اقل من الدستور.

(٢١) عدنان ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، مرجع سابق ص ١٤٨.

(٢٢) عدنان ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، مرجع سابق، ص ١٥٥.

اقترح بعض النواب. والدافع من وراء هذا القانون هو محاولة النواب الحفاظ على نصيب المناطق التي يمثلونها من الاعتمادات المخصّصة للطرق والمياه والكهرباء وغيرها، وتوفير المراجعات عليهم بشأن إعادة رصدها في الموازنة الجديدة^(٢٤).

ثانياً: الموازنة المنظّمة لأقل من سنة

يحصل أحياناً، تحت وطأة ظروف سياسية أو اقتصادية معينة، أن يتعذّر التصديق على الموازنة السنوية في مواعيدها القانونية. فإمّا أن تكون السلطة التنفيذية تأخّرت في إعدادها وبالتالي عرضها على السلطة التشريعية، ما أدّى إلى عدم تمكّن هذه الأخيرة من دراستها والتصديق عليها في المهل المحدّدة. وإمّا أن يتأخّر تصديق الموازنة لدى السلطة التشريعية نفسها لأنها في أمور أكثر إلحاحاً، أو لكثرة المناقشات حولها، أو لعدم تخصيص الوقت الكافي لها.

وبما أنّ أعمال الدولة المالية تتوقّف، في معظم البلدان، بتوقّف مفعول الأذن بالموازنة، وبما أنّ المصلحة تقضي باستمرار سير الإدارات العامة، فقد تمّ اللجوء في مثل هذه الحالات إلى تنظيم موازنات مؤقتة تمتد لفترة قصيرة من الزمن ضمن نطاق السنة الواحدة.

ويحصل أيضاً أن تفتح في أثناء سنة تنفيذ الموازنة اعتمادات إضافية لعدم كفاية الاعتمادات المفتوحة أصلاً في الموازنة أو لتغطية حاجات جديدة طارئة، ومن الطبيعي أنّ مدّة تنفيذ هذه الاعتمادات هي أقل من سنة، وهذه الموازنات

وتطبيق مبدأ السنوية يؤدي إلى سقوط الاعتمادات غير المستعملة، كما يؤدي إلى توقف الأعمال غير المنجزة إلى حين تأمين الاعتمادات اللازمة، ما يلحق ضرراً بالغاً بالمصلحة العامة، لذلك يجري تدوير الاعتمادات من سنة إلى أخرى تجنباً لتوقف الأعمال والأضرار بالمصلحة العامة^(٢٣).

ولتفادي الآثار السيئة على المصلحة العامة، استنبطت فكرة تدوير الإعتمادات. فالتدوير يعني إذن عدم سقوط الإعتمادات المرصّدة لمشروعات معينة، بل نقلها أو تدويرها لموازنة السنة التالية، وهذا ما يطيل أمد الإعتمادات مقترباً بشكل كبير من الإعتمادات المفتوحة لبضع سنوات. وتدوير الإعتمادات من سنة لأخرى ينطوي في الواقع على تمديد الإذن بالإنفاق إلى ما بعد المدّة المعطى من أجلها.

وهذا التمديد يظلّ، من الناحية المبدئية، من خصائص السلطة التشريعية التي تبقى صاحبة الحق في إعطاء وتمديد الإذن عند الإقتضاء لكن درجت العادة في معظم الدول على استصدار نصوص تشريعية تجيز للحكومة أن تدور هي بنفسها الاعتمادات، أو أرصدة الاعتمادات غير المستعجلة، في حال توافر شروط معينة تحددها تلك النصوص صراحةً. وقد اتّبع لبنان قاعدة تدوير الإعتمادات عملاً بأحكام الفقرة الثانية من المادة ١١٤ من قانون المحاسبة العمومية.

كما درجت العادة في لبنان على تدوير اعتمادات الجزء الثاني من الموازنة برمتها بموجب نص قانون سنوي خاص، بناءً على

(٢٣) مروان القطب، الوجيز في المالية العامة - الدولة والمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، مرجع سابق سنة ٢٠٢٣ ص ٥٢.

(٢٤) فوزت فرحات، المالية العامة، الإقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، سنة ٢٠٠١ ص ٨٢.

أقرت مشروع الموازنة الجديدة لأسباب تعود إمّا لتأخر الحكومة في إعداد المشروع وإحالاته ضمن المهلة الدستورية إلى البرلمان لإقراره، وإمّا لإستغراق النواب في مناقشة الموازنة وعدم التوصل لإقرارها في الوقت المناسب. وعليه يكون من الطبيعي أن تتوقف الحكومة عن القيام بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى الإنفاق أو الجباية.

ولمّا كانت مهام الحكومة لا تسمح لها بالتوقف عن القيام بأعمالها وإدارة مرافقها، فقد إتممت فكرة تنظيم الموازنات الإثني عشرية. وهذه الموازنات هي شهرية مؤقتة تسمح بموجبها السلطة التشريعية للحكومة أن تفتح إتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة ريثما يكون البرلمان قد أنجز دراسة وإقرار الموازنة السنوية^(٢٦).

وعلى الرغم من اعتماد أغلبية الدول القاعدة الإثني عشرية فإن الأحكام القانونية والمالية المنظمة لها قد تختلف من دولة لأخرى.

لم يكن لبنان بعيداً عن هذا الإتجاه، ولذلك نجد أنّ المادة ٨٦ من الدستور اللبناني والمعدّلة بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠ تنصّ على ما يأتي: "إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالإتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد إستثنائي يستمر لغاية نهاية

والإتمادات لأقل من سنة تشتمل على الموازنات الإثني عشرية على موازنات لبضعة أشهر وعلى الإتمادات الإضافية على أنواعها^(٢٥).

ولتوضيح ما سبق بيانه، نستعرض القاعدة الإثني عشرية، ثم نتطرق الى الاعتمادات الإضافية وذلك وفقاً للاتي

١: القاعدة الإثني عشرية

في الواقع إنّ تنفيذ الموازنة يقوم بشكل أساسي على مبدأ الإجازة البرلمانية المسبقة التي يمنحها البرلمان للحكومة بغية تمكينها من إنفاق النفقات وجباية الواردات. وبدون هذه الإجازة المسبقة يصبح من المتعذر على الحكومة أن تقوم بجباية أية ضريبة أو عقد أية نفقة.

ومن المعروف أنّ الإجازة البرلمانية مرتبطة وفقاً لمبدأ سنوية الموازنة بالمدى السنوي للموازنة، فإذا ما إنتهت السنة المالية للموازنة ينتهي مفعول الإجازة البرلمانية وتتوقف الحكومة عن الجباية والإنفاق. ولضمان استمرار قيام الحكومة بالمهام الموكولة إليها يتوجب عليها قبل نهاية كلّ سنة أن تعود للبرلمان بمشروع موازنة جديدة لإقرارها وإجازة العمل خلال السنة التالية.

ولكن كثيراً ما يحصل أن تبدأ السنة المالية الجديدة دون أن تكون السلطة التشريعية قد

(٢٥) خطار شبلي، علوم مالية وتشريع مالي، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، الطبعة الخامسة، ص ٥١.

(٢٦) الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري اللبناني، www.cc.gov.lb.

في هذا السياق نشير الى ما ورد في قرار المجلس الدستوري رقم ٥ تاريخ ٢٢ ايلول ٢٠١٧ وفي قراره رقم ٤ تاريخ ١٤ ايار ٢٠١٨ ان الاجازة بالصرف والجباية التي يمنحها المجلس النيابي للحكومة بموجب قانون الموازنة العامة هي اجازة مؤقتة وتسري لمدة سنة واحدة فقط. وان الاستثناء المعطى للحكومة بموجب المادة ٨٦ من الدستور للإنفاق والجباية على اساس القاعدة الاثنتي عشرية انما هو محصور فقط في مدة العقد الاستثنائي الذي يدعو اليه رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة لاستكمال درس الموازنة. واعتبر المجلس الدستوري ان التماذي في الإنفاق على اساس القاعدة الاثنتي عشرية هو مخالفة لما نص عليه الدستور في المادة ٨٦ واكده في قراره رقم ١ تاريخ ٥ كانون الثاني ٢٠٢٣ ان الاجازة بالصرف على اساس القاعدة الاثنتي وفقاً لاحكام المادة ٨٦ الدستور انما تسري في شهر كانون الثاني فقط لا غير.

كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الإستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه من رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدّم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدة العقد الإستثنائي المذكور تُجبي الضرائب والتكاليف والرّسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة اساساً ويُضاف إليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثني عشرية.

وإن حدّت من زيادة الإيرادات، فإنها بالمقابل لا تحدّ مطلقاً من زيادة النفقات التي يكون لها مفعول رجعي وتعطي الحكومة فرصة لتعيش من يوم ليوم بعيداً عن أهداف متوسطة الأجل، تعبّر عنها الموازنة بأرقام وتظهر ضعف البرلمان وعدم قدرته على القيام بأعماله في الوقت المحدد، لمناقشة الموازنة والتصويت عليها^(٢٧).

إنّ مسألة القاعدة الإثني عشرية مسألة دستورية، فقانون المحاسبة العمومية يكتفي بتذكير مقتضب بالمادة الدستورية، وأنّ النصّ الدستوري الذي أوجد هذه القاعدة ورد فيه صراحةً أنّها صالحة لشهر واحد فقط، دون إمكانية التمديد وإلا استلزم ذلك تعديلاً للدستور، وأنّ القاعدة الإثني عشرية مرتبطة عضويّاً بقيام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لزوماً بالدعوة لفتح عقد إستثنائي حتى آخر شهر كانون الثاني.

كما أنّ إخلال الحكومة ورئيس الجمهورية إن بموجب إرسال مشروع الموازنة في الموعد الدستوري أو بموجب دعوة مجلس النواب إلى عقد إستثنائي يؤدي إلى شلل الدولة، وهذا ما اعتقد المشرع الدستوري أن لا الحكومة ولا رئيس الجمهورية يمكنهما الإقدام عليه، في حين أنّ 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 حلّ

كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الإستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه من رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدّم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدة العقد الإستثنائي المذكور تُجبي الضرائب والتكاليف والرّسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة اساساً ويُضاف إليها ما فتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثني عشرية.

وإنسجماً مع النصّ الدستوري أتت المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية لتؤكد إعتداد القاعدة الإثني عشرية ولتحدّد الأسس الواجب إعتدادها من قبل الحكومة لدى تطبيقها.

ولكن ورغم الميزة التي يتحلّى بها هذا النوع من الموازنات، والتي تتجلّى في المساعدة على استمرار سير العمل الإداري نظراً للأضرار الناجمة عن توقّفه، فإنّ لها سيئات عديدة لاسيما إنّها تحدث تشويشاً وإرباكاً في حساب الموازنة، وخصوصاً في حال اختلاف تقسيمات الموازنة الحالية مع الموازنة السابقة كأن يلغي إعتداد بكامله في الموازنة الجديدة، بينما يكون قد أنفق جزء مهم منه بموجب القاعدة الإثني عشرية. كما إنّها تضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع،

(٢٧) فوزت فرحات، المالية العامة، الإقتصاد المالي، مرجع سابق، ص ٧١.

وإيراداتها وما هي عليه من ضخامة وتشعب وتنوع. إن ما يمكن لإدارة راقية القيام به هو مراقبة تطوّر الواردات والنّفقات في ضوء التطوّر الإقتصادي والاجتماعي، وبالتالي تقدير أرقامها للمستقبل إستناداً إلى إتجاهات هذه الأوضاع.

ومن الصّفة التّقديرية للموازنة نشأت فكرة الإعتمادات الإضافية. كثيراً ما يتبين أثناء تنفيذ الموازنة أنه حصل خطأ في تقدير بعض الإعتمادات وإنّ الحاجة تقضي بزيادتها، فتلجأ الإدارات المختصة إلى طلب فتح الإعتمادات الإضافية التي من شأنها تصحيح أرقام الموازنة^(٢٨). وهي بدورها على نوعين تكميلية واستثنائية عملاً بأحكام المادة ١١ من قانون المحاسبة العمومية.

والاعتمادات التكميلية وهي عملية إضافة إعتمادات جديدة إلى الموازنة العامة أثناء السنة المالية، يؤخذ بمثل هذه الحالة عندما يحدث أثناء السنة المالية أن الاعتمادات المخصصة لبند من البنود غير كافية فيظهر عجز واضح على هذا البند، ولتغطية العجز الحاصل على هذا البند، وعلى البنود الأخرى، تضاف إعتمادات جديدة إلى الاعتمادات السابقة، تسمى اعتمادات تكميلية.

وبعبارة أخرى، الاعتمادات التكميلية - المسمّاة في لبنان "إضافية" - هي التي يقرها المجلس النيابي في مجرى السنة المالية لتغطية نقص واقع في إعتمادات مفتوحة في الموازنة العامة مختصة بنفقات وافق على مبدئها، فتأتي الإعتمادات التكميلية تتمّة للإعتمادات المفتوحة لها^(٢٩).

المجلس النيابي بقرار من الحكومة ومن رئيس الجمهورية. كل ما عدا ذلك هو باطل دستوريا ويرقى إلى وضع اليد على المال العام دون مسوغ شرعي^(٢٨).

على صعيد التطبيق، لا يتم وضع قاعدة اثني عشرية من حيث الشكل ولا يصدر أيّ صك أو مستند يُسمّى القاعدة الإثني عشرية. كل ما في الأمر أنّ الحكومة تستمرّ في الجباية كما في السابق وفي الإنفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية للنّفقات الدائمة دون سواها. وتتولى المراجع المختصة بمراقبة وتصفية وصرف ودفع النّفقات وإبقاء الإنفاق ضمن حدود القاعدة الإثني عشرية أي عدم تجاوز جزء من إثني عشر من اعتمادات السنة السابقة عن كلّ شهر تقرّر الأخذ بالقاعدة الإثني عشرية في خلاله. ولا بدّ من توضيح نقطة مهمة حول وضع اعتماد كان وارداً في موازنة السنة السابقة وألغى أو خفض عمّا كان عليه في مشروع موازنة السنة الحالية^(٢٩).

٢: الإعتمادات الإضافية

(Crédits supplémentaires)

من المعلوم أنّ الموازنة تعد لسنة مقبلة، وطبيعي أنه لا يمكن لأيّ جهاز إداري، مهما اتّصف به من علم وخبرة، أن يتنبأ بما ستكون عليه نفقات الدولة وواراداتها لسنة تالية. قد يصعب علينا، كأفراد، أن تقدّر وارداتنا ونفقاتنا عن فترة مقبلة من الزمن على الرغم من ضآلة حجم هذه الواردات والنّفقات وعدم تعددها، فكيف إذا كان التّقدير يتناول نفقات الدولة

(٢٨) عدنان ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٢٩) عدنان ضاهر، المرجع السابق، ص ١٢٩.

(٣٠) خطار شبلي، علوم مالية وتشريع مالي، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، الطبعة الخامسة، ص ٣٦.

(٣١) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت، سنة ١٩٦١، ص ٣٣٥.

الاعتمادات. وبما أنّ هذا الانتظار من شأنه أن يوقف أعمال الحكومة ويؤخر معالجة تلك الحاجات الطارئة، فقد ارتوّي منح السّلطة التّنفيذية حقّ فتح الإعتمادات الإضافية اللازمة لتلبية هذه الحاجات، وذلك وفقاً للأصول الدّستورية الواردة في المادّة ٨٥ من الدّستور اللبناني والمعدّلة بموجب القانون الدّستوري الصّادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي تنصّ على ما يأتي: "لا يجوز ان يفتح إعتماد إستثنائي إلا بقانون خاص. أمّا إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيصدر رئيس الجمهورية مرسوماً، بناء على قرار متخذ في مجلس الوزراء، بفتح إعتمادات إستثنائية أو إضافية وينقل إعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الإعتمادات حدّاً أقصى يحدّد في قانون الموازنة. ويجب أن تُعرض هذه التّدابير على موافقة المجلس في أوّل عقد يلتئم فيه بعد ذلك" (٣٤).

هذا، ونصّت المادّة ٨٤ من الدّستور على أنّه: "ولا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الإعتمادات الإضافية أو الإستثنائية أن يزيد الإعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة".

خاتمة: إنّ اعتماد مشروعات الموازنة المقدّمة للمجلس النّيابي وإقرارها يعتبر بمثابة التّرخيص بالصّرف من الاعتمادات المقدّرة على

وقد تحدث في أثناء السنة المالية ظروف طارئة، أو حاجات جديدة تستدعي إنفاق بعض الأموال على وجه من وجوه الإنفاق، لم تخصص له إعتمادات في الموازنة، فتخصص له اعتمادات جديدة تسمى **الاعتمادات الاستثنائية** (٣٢).

هنا يجدر بنا القول إنه لا تفتح الاعتمادات الإضافية إلا بقانون (٣٣). إلا أنّه بهدف الحدّ من لجوء الحكومة إلى البرلمان لطلب فتح اعتمادات إضافية، فقد سمحت القوانين في لبنان أن تلجأ الحكومة في بعض الحالات للحصول على الاعتمادات الإضافية اللازمة بدون الحصول على إجازة مسبقة من السّلطة التشريعية.

الحالة الأولى: وجود باب احتياطي للموازنة: يُرصد عادةً في الموازنة باب خاص لاحتياطي الموازنة يتضمّن اعتمادات احتياطية من شأنها تغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها، وفتح اعتمادات جديدة لنفقات طارئة. ومع أنّه لا يمكن في الأساس نقل المبالغ من هذا الباب لتمويل الحاجات الجديدة والطارئة إلا بموجب قانون، فقد أجازت المادّة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية للحكومة إجراء هذا النّقل بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء أو بمراسيم عادية تسهياً لمهامها.

الحالة الثانية: فتح اعتمادات طارئة: كثيراً ما تطرأ حاجات لم تكن متوقّعة، وبما أنّ تمويل هذه الحاجات الطارئة يتطلّب فتح إعتمادات إضافية بموجب قوانين تصدر عن السّلطة التشريعية، يُصبح من واجب الحكومة أن تنتظر انعقاد المجلس حتّى تحصل على هذه

(٣٢) محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، دار الخريجي، ٢٠١٣، ص ٣٨٥.

(٣٣) مروان القطب، الوجيز في المالية العامة - الدولة والمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، سنة ٢٠٢٣، مرجع سابق ص ٥١.

(٣٤) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، مرجع سابق، ص ٨٢.

أوجه الإنفاق المخصّص لها، ولكن هذا الترخيص قد جاء مشروطاً بعدم تجاوز الحد الأعلى لتلك النفقات المقدّرة، وإلا اعتبر ذلك مخالفة لنصوص الدستور تستوجب المساءلة. فلا يجوز تجاوز الاعتمادات المقدّرة في قانون الموازنة بأيّ حال من الأحوال عند الصّرف، وإن كان الدستور قد أتاح بعضاً من المرونة بالنقل داخل اعتمادات الباب الواحد، وأتاح الصّرف من الاعتمادات الإضافية لتغطية بعض الاعتمادات التي يكون تقديرها غير كافٍ، أو لتغطية نفقات جديدة لم تؤخذ في الحسبان عند وضع تقديرات الموازنة.

ولكن، للاعتمادات الإضافية محاذير عديدة أبرزها أنّها تشجّع الوزراء على الإنفاق حيث يعمد الوزير إلى الإسراف في الإنفاق كونه يعلم أنّ باستطاعته الحصول على اعتماد جديد عند نفاذ الاعتمادات المرصّدة 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 يوضع مجلس النواب

تجاه الأمر الواقع.

نشير في هذا السياق، إنّ بعض الدّول قد عمدت إلى جمع مختلف الاعتمادات وعرضها على المجلس النيابي مرّة واحدة كي يستطيع المجلس الاطلاع على الأوضاع الماليّة وكيفية تعادل الموازنة. وبكلّ حال على السّطة التّفيذية أن تجد الواردات لتغطية الاعتمادات المطلوبة^(٣٥).

في الختام، نرى أنّ اعتماد المبادئ التقليدية العامّة (مبدأ السنويّة، مبدأ التوازن، مبدأ الشمول، مبدأ الوحدة، مبدأ الشروع) في تحضير أيّ موازنة من شأنه أن يعزّز الشفافية والمساءلة الماليّة والرقابة علما انها غدت قديمة بسبب تطوّر وظيفة الإدارة الماليّة العامّة، بحيث أصبح الشّدوذ عنها يشكّل قاعدة والقاعدة شذوذاً، إلا أنه يقتضي الإشارة إلى ضرورة العمل على الانتقال التدريجي من موازنة البنود الى موازنة البرامج والأداء وإضافة مبادئ حديثة متطورة مثل مبدأ الشفافية ومبدأ الأمانة والصدق.

(٣٥) عدنان ضاهر، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، مرجع سابق، ص ١٢٨.