

إعداد الموازنة في الجمهورية اللبنانية (❖❖)

عدنان ضاهر (❖)

التاسع عشر، تمحور أهم أدوار البرلمان حول الموازنة وحول إقرارها، ومن خلال هذا الإقرار منح الحكومة الثقة. ويكمن دور البرلمان كونه المنتدى المسالم الذي تجتمع فيه المجموعات السياسية المختلفة وتعرب عن آرائها. ولطالما كانت الموازنة من الوظائف الرئيسية ولطالما كان دور البرلمان في إطار إعداد الموازنة هو الترجمة الصحيحة لمفهوم توازن السلطات حيث تؤدي السلطة التنفيذية دوراً محدداً وتقوم بذلك إزاء برلمان يقر الموازنة ويؤمن رقابة فعّالة خلال تطبيقها. وفي بداية القرن الحادي والعشرين ارتدى البرلمان بُعداً جديداً ذلك ان الموازنة وتنفيذها وترجمتها تركز دور السلطة العامة في المجتمع. وترتدي مهمة التدقيق التي يمارسها

اسمحوا لي أن أتقدم من مجلس الأمة التركي الكبير بأسمى عبارات الشكر ونحن موجودون هنا لتبادل الخبرات ولكي نطلعكم على كيفية إعداد الموازنة وممارسة البرلمان لمهامه من خلال الموازنة، وأعتقد، وربما جازماً، إن تبادل الخبرات المختلفة تجعل من البرلمان عنصراً مركزياً وأساسياً في تطوير الديمقراطية، ولا يمكن إلا أن يكون مثيراً ومهماً. وأودّ أن أنتهزها فرصة لأشكر مسؤولي البنك الدولي الذين أثبتوا، ومنذ أمد طويل، على أهمية الربط بين التنمية وتعزيز الحكم الصالح، وما من ديمقراطية من دون حكم صالح. بالنسبة إلى موضوع الورشة، وهو حول الإدارة المالية العامة، وبشكل أدق، دور البرلمان في إعداد الموازنة، فهو موضوع حديث بالطبع منذ نشأة البرلمانات ثم انطلاقاً من القرن

(*) أمين عام مجلس النواب.

(**) كلمة الأمين العام لمجلس النواب في ورشة العمل الدولية التي دعا اليها البنك الدولي في ١٦/نيسان ٢٠١٣ في أنقرة، تركيا، بعنوان «حول الإدارة المالية العامة».

ترفعها السلطة التنفيذية مع بعض التعديلات الطفيفة، وعليه، أفاد ٦٣٪ من البرلمانات (أي من أصل ٢٧) التي تناولتها دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (٢٠٠٢ب) بإدخال بعض التعديلات الطفيفة بصورة عامة. وينتمي إلى هذه المجموعة كل من البرلمانات الاسكندنافية وبرلمان كوريا الجنوبية ومعظم برلمانات أوروبا القارية وأمريكا اللاتينية. ولا تدعي هذه البرلمانات التمتع بحق صياغة سياسة الموازنة المناط بالسلطة التنفيذية، ولكنها تدخل تعديلات طفيفة على الموازنات. مع الحفاظ على خطوطها العريضة. وهذه التعديلات، رغم أنها خفيفة تبقى ذات أهمية، فعلى سبيل المثال عندما لا ينجح وزراء في إقناع البرلمانين بضرورة بعض النفقات، يسمح باقتطاع البنود ذات الصلة بتحرير الموارد الضرورية وبتلبية الحاجات الأكثر إلحاحاً. ويشكّل هذا النوع من التدخلات البرلمانية إشارة إلى السلطة التنفيذية برفض تبذير النفقات أو تحديد أولويات خاطئة لها.

أولاً: إعداد الموازنة العامة لدى السلطة التنفيذية

- الخطوات الاجرائية المعتمدة في التحضير والإعداد:

أن السلطة التنفيذية هي التي تعد الموازنة لأنها السلطة التي تجبي الواردات وتنفق الاعتمادات. وتتم عملية تحضير الموازنة بعدة مراحل قبل إحالتها بموجب مشروع قانون إلى المجلس النيابي. ويقدر وزير المالية الواردات بالاستناد إلى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذين يقومون بطرح أو جباية بعض الواردات لحسابه.

وتتوالى خطوات التحضير والاعداد وفقاً لما يلي:

١ - يصدر رئيس الحكومة أو وزير المالية

البرلمان أهمية كبرى ولا تقتصر الرقابة على تنفيذ النفقة بل على الرقابة على فعالية النفقات وفعاليتها.

أثر البرلمانات على سياسة الموازنة

يقاس أثر البرلمانات على إعداد الموازنة بقدرة هذه البرلمانات على الترشيح والتغيير في جوهرها، ويمكن التمييز بين البرلمانات التي تعد الموازنة، والبرلمانات التي تؤثر على الموازنة، والبرلمانات التي لا تؤثر أو بالكاد تؤثر عليها.

تصنيف البرلمانات

وفق أثرها على سياسة الموازنة

بوسع البرلمانات التي تسهم في إعداد الموازنة أن تعدّل مشروع الموازنة كما رفعته السلطة التنفيذية أو ترده أو تستبدل موازنة الحكومة بموازنة من نسجها.

بوسع البرلمانات التي تؤثر على الموازنة أن تعدّل مشروع موازنة السلطة التنفيذية، أو أن ترده، ولكنها ليست مؤهلة لإعداد موازنة من نسجها لاستبدال موازنة الحكومة بها.

لا يوسع البرلمانات التي لا تؤثر أو بالكاد تؤثر على الموازنة أن تعدل مشروع موازنة السلطة التنفيذية، أو ترده، أو تعد موازنة خاصة تستبدل بها موازنة الحكومة، بل تكتفي بالموافقة على الموازنة كما رفعت إليها.

تعتبر البرلمانات التي تسهم في إعداد الموازنة نادرة، ولعل الكونغرس الأمريكي أسطع مثال عليها. يحدد الكونغرس كل عام سياسة الموازنة الخاصة به ويحدد في هذا الصدد تدابير إنفاق وضرائب خاصة بالوزارات والإدارات، وتعكف برلمانات أخرى لتمثل لنظام الكونغرس على أداء مماثل مثل نيجيريا ولكن الكونغرس الأمريكي أكثر البرلمانات نفوذاً على سياسة الموازنة.

يوافق معظم البرلمانات على الموازنة التي

يتم تنزيل بعض الاعتمادات المطلوبة أو الغاؤها وذلك لتأمين التعادل بين الواردات والنفقات. كما أن الزيادة ممكنة، وتتم في وزارة المالية جميع اجتماعات مناقشة مشروع الموازنة في مراحلها الأولى.

وبعد ان تنتهي مديرية الموازنة من درس المشروع وتوحيده ترفعه الى وزير المالية مرفقاً بتقرير عن أرقام الواردات والنفقات ومع جدول مقارنة عن الموازنة الجارية مع المشروع للسنة المقبلة.

٥ - وإذا كان التعادل موجوداً بين الواردات والنفقات فلا إشكال في الموضوع، وإذا كان التعادل مفقوداً يضطر وزير المالية إلى معالجة الأمور مع الوزير المختص قبل أن يرفع المشروع إلى مجلس الوزراء وإذا لم يبت الأمر يرفع برمته إلى مجلس الوزراء الذي يناقش وجهات نظر وزير المالية والوزير المختص ويبت في الخلاف ويعدل ما يجب تعديله ثم يُناقش المشروع ككل وتتم الموافقة عليه قبل أن يودع السلطة التشريعية.

٦ - المهل في مرحلة التحضير: يُقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية. يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور.

ثانياً: مسار الموازنة العامة في المجلس النيابي

١ - الأحكام المالية في الدستور وفي النظام الداخلي

أ - في الدستور:

نص الدستور اللبناني على الأحكام المالية

تعميماً فور تصديق الموازنة ويبلغه الى كافة الوزارات والادارات ويطلب فيه المباشرة بإعداد موازنة السنة التالية دون تأخير حفاظاً على المهل الدستورية والقانونية.

٢ - يعمد الوزير المختص الى إبلاغ هذا التعميم إلى مختلف الدوائر التابعة له طالباً إليها التقيد بمضمونه وإيداعه جدولاً بنفقات كل منها في مهل معينة. تنظم هذه الجداول وتودع مع مستنداتها ووثائقها ديوان الوزارة أو محاسبة الوزارة ويصار إلى توحيدها وإيداعها الوزير. ومن ثم يعمد الوزير الى درس موازنته ويعدل زيادة أو نقصاناً أو يبقي الاعتمادات على ما هي عليه وذلك يعود الى السياسة التي ستتتبعها الوزارة في السنة المقبلة.

ثم يرسل موازنته الى مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات في وزارة المالية على نسختين. وفي هذا المجال، تعمل وزارة المالية كسائر الوزارات. وتعد كغيرها من الوزارات نفقات مشروع موازنتها وتودعها مديرية الموازنة حيث تضمها الى باقي مشاريع الموازونات ويجري توحيدها وتضع وزارة المالية، (مديرية الواردات) تقديرات واردة السنة التالية. ٣ - يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والاحصاءات والايضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لاصول يحددها وزير المالية.

٤ - تناقش مشاريع موازونات الوزارات في وزارة المالية: تنكب مديرية الموازنة على التدقيق في طلبات الاعتمادات وعلى درس المستندات المرفقة وعند الانتهاء من درسها يعمد إلى إعلان تاريخ البدء بالمناقشة مع الادارات المختصة حسب جدول مواعيد. وبعدها تبدأ مناقشة الموازنة مع الادارات المختصة وقليلاً ما تبقى الاعتمادات كما وردت فأكثر الاحيان

الإعتمادات في مشروع الموازنة كما يجوز له نقل هذه الإعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب (م ١١٥)،

- يجري التصويت على مشروع الموازنة ومشاريع القوانين المتعلقة بفتح إعتمادات إضافية أو إستثنائية بنداً بنداً (م ١١٦)،

- لا يجوز أن يطرح على التصويت أكثر من اقتراحين بالتخفيض على أن يطرح أولاً الاقتراح الذي يتضمن الرقم الأكبر. (م ١١٧)،

- يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب، ثم على موازنة النفقات ثم قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات. (م ١١٨)،

- لا يجوز للمجلس إلغاء إدارة أو وظيفة قائمة بموجب قانون معمول به بطريقة إلغاء الإعتمادات الملحوظة في الموازنة وعليه إذا أراد الإلغاء إجراء ذلك بقانون خاص (م ١١٩)،

- إذا لم ينته المجلس من درس وإقرار الموازنة بنهاية دورة تشريع الأول يدعو رئيس الجمهورية المجلس فوراً لدورة إستثنائية لمتابعة درس الموازنة تستمر حتى آخر كانون الثاني فإذا انتهت الدورة الإستثنائية هذه ولم يفرغ المجلس من إقرار الموازنة بصورة نهائية جاز لرئيس الجمهورية أن يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء من شأنه جعل مشروع الحكومة كما قدمته مرعياً ومعمولاً به شرط أن تكون الحكومة أودعت قلم المجلس مشروعها كاملاً قبل بداية العقد بخمسة عشر يوماً على الأقل. (م ١٢٠)،

هذا بالإضافة إلى مواد متفرقة كالمادة ٤٣ التي نصّت على أن يتم تبليغ أعضاء اللجان مشروع الموازنة العامة فور وروده إلى المجلس حيث تدعو لجنة المال والموازنة إلزامياً كل لجنة من لجان المجلس، وقبل يومين على الأقل لحضور الإجتماعات التي تدرس فيها الموازنة المتعلقة بأعمال هذه اللجنة، ويشترك أعضاء

في الباب الرابع (ب)، المواد (من ٨١ إلى ٨٩) والتي تتلخص بما يلي:

- في بدء عقد تشريع الأول من كل سنة تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة تشتمل على نفقات الدولة ووارداتها عن السنة القادمة، ويُقترح على الموازنة بنداً بنداً. فإذا لم يبت مجلس النواب فيها قبل ٣١ كانون الأول/ديسمبر من السنة، دعاه رئيس الجمهورية فوراً إلى دورة إستثنائية تعقد حتى ٣١ كانون الثاني/يناير، وتخصص لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه دون أن يبت المجلس في الموازنة حقاً لرئيس الجمهورية أن ينشرها ويضعها موضع التنفيذ بالشكل الذي قُدمت فيه، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طُرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل (المادتان ٨٣ و ٨٦ من الدستور).

ب - في النظام الداخلي:

أفرد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الباب الثاني (أصول التشريع) الفصل الثالث منه المتعلق بالموازنة والقوانين المالية (المواد من: ١١٤ إلى ١٢٠) والذي وضع الشروط الواجبة التطبيق عند درس وإقرار مشروع الموازنة العامة على الشكل التالي:

- ليس للمجلس أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الإعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير أن للمجلس بعد الإنتهاء من مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يقرر مشروع قانون إحداث نفقات جديدة (م ١١٤)،

- يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيض

ب - المرحلة الثانية:

للجنة المال والموازنة أن تستوضح كافة الأمور التي تريدها من الإدارات والهيئات المختصة وعلى هذه الجهات أن تستجيب لطلباتها.

كما يحق لها إجراء التعديلات على الاعتمادات المُدرجة والواردة في مشروع الموازنة بعد أخذ موافقة الحكومة عليها، وعلى أن تتم الإشارة إلى ذلك في التقرير الذي تعدّه اللجنة لعرضه على المجلس أثناء مناقشة المشروع، وأن يتم تضمين أسباب الاقتراح بالتعديل ومبرراته.

يقوم رئيس لجنة المال والموازنة بدوره بدعوة أعضاء اللجنة وعقد سلسلة من الاجتماعات المتتالية لتدارس مشروع القانون والاستئناس بآراء التنفيذيين والخبراء المعنيين من وراء استصداره، ومن ثم اتخاذ التوصيات الملائمة في شأنه وعرضه مجدداً على مجلس النواب الذي يعود له الكلمة الفصل.

وثمة عاملان مهمّان تأخذهما اللجنة بالاعتبار عند درسها لمشروع الموازنة؛

الأول، ترشيد الإنفاق وضبطه. وفي هذا المجال، تركز اللجنة المالية في أداء دورها الرقابي على التأكد من أن الاعتمادات المالية المدرجة مشروع الموازنة قد جاءت مرشدة ومنضبطة ومتفقة مع أهداف خطة التنمية لتنفيذ السياسات والمبادئ المالية التي تتبعها الحكومة وتوجهاتها.

والثاني هو خلق فرص عمل جديدة للعمالة الوطنية. وفي هذا السياق، تراعي اللجنة عند دراستها للاعتمادات المدرجة في الموازنة أن تكون هناك اعتمادات كافية لخلق وتوفير فرص عمل للعمالة الوطنية.

وعندما تنتهي اللجنة من عملها تضع تقريراً مفصلاً عن مشروع الموازنة كما ورد من الحكومة وعن التعديلات التي أدخلتها عليه

هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الإقتراحات والتصويت. تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن المادة ٤٣ تلحظ حالة استثنائية وحيدة يحق فيها التصويت لنائب غير عضو في لجنة معينة وذلك عند البحث في مشروع الموازنة المتعلقة بأعمال لجنته.

٢ - درس الموازنة في لجنة المال والموازنة:**أ - المرحلة الأولى:**

بعد ورود مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس النيابي، يقوم رئيس المجلس بإحالته إلى لجنة المال والموازنة التي تبدأ بدورها عملية درس ومناقشة مشروع الموازنة بصورة تفصيلية وفقاً للمادة ٤٣ من النظام الداخلي. ويمكن اختصار المسار الزمني لعمل لجنة المال والموازنة بالمراحل الآتية:

١ - وضع جدول زمني لاجتماعات اللجنة وتحديد الأشخاص والهيئات المطلوب الاستماع إليهم.

٢ - التنسيق مع الوزارات وتحديد مواعيد لمناقشة موازنات وزاراتهم والإدارات التابعة لها.

٣ - جمع التعديلات المقترحة على المواد القانونية المقترحة في مشروع القانون.

٤ - بحث وإقرار التعديلات المقترحة، في جلسات متتالية صباحاً ومساءً، مع التذكير دائماً بأنه لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع الاعتمادات الإضافية خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء إلا أنها تستطيع أن تنقل الاعتمادات من باب إلى باب، أو من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند ومن فقرة إلى أخرى، وشرط أن لا يؤدي ذلك إلى رفع أرقام الموازنة العامة.

المفترض أن تستند الموازنات إلى رؤى لا تنحصر في الشأن الاقتصادي والمالي فحسب ولكن يفترض أن تشمل الأوضاع العامة أيضاً، وإلى مبادئ عامة وتحديداً للأولويات التي تتضمنها فذلكلة الموازنة، وعندما تضع الحكومة مثل هذه الموازنات فإنها تستطيع الاعتماد على مؤسسات الدولة بما فيها مجلس الإنماء والإعمار، والمديرية العامة للتنظيم المدني، ومصرف لبنان وسائر مؤسسات الرقابة. كما تتصرف بالإمكانات البشرية والمادية المتاحة للوزارات المختلفة والإدارات العامة.

فضلاً عن انها قادرة على الاستعانة بالشركات الاستشارية الهندسية وغير الهندسية وهي التي تتصرف في تنفيذ الموازنة العامة، وهو أمر يوفّر لها الإمكانيات لبلورة الرؤى والاستراتيجيات والمشاريع.

بالمقارنة نشير إلى أن قدرات النواب هي محدودة وضئيلة، الأمر الذي يحدّ من قدرتهم على القيام بعملهم الرقابي بشكل بناء وفاعل، وتوجيه النقد والبدايل للموازنات والمشاريع التي تتقدم بها الحكومة.

ويؤثر هذا الواقع أيضاً على الكتل البرلمانية كما على النواب، بالرغم من وجود مساعي جدية تهدف إلى تنمية قدرات المجلس على الإحاطة بمجمل المواضيع والمجالات التي تتناولها الموازنات، بحيث يتمكن المجلس، كتلاً وأعضاء، من امتلاك الحد المعقول والمناسب من الشروط الضرورية لمناقشة الموازنة.

وفي هذا المجال، يجب تزويد اللجان المختصة بتقنيات فنية حديثة تفعل من دور البرلمان في الرقابة على الموازنة، تأمين مكاتب فنية متخصصة بما يتيح توفير المعلومات الفنية الدقيقة لأعضاء المجلس، وكذلك استعانة الأعضاء واللجان بالمستشارين والمتخصصين والأكاديميين الماليين والاقتصاديين والقانونيين لتوفير المساعدة الفنية والتقنية لهم.

والاقتراحات التي يقتضي اعتمادها لتحسين الجباية وترشيد الانفاق.

٣ - درس الموازنة في الهيئة العامة:

عندما يتسلّم رئيس المجلس المشروع المعدّل مع التقرير الذي أعدته لجنة المال والموازنة يدعو إلى جلسة عامة لمناقشته، وأثناء هذه الجلسة يستمع المجلس إلى بيان وزير المالية، وإلى تقرير اللجنة المالية الموزّع على جميع الأعضاء ويبدأ النواب بالمناقشة العامة حيث يحق لكل نائب الكلام مدة ساعة من الوقت.

كثيراً ما توافق الهيئة العامة للمجلس على الموازنة كما وردت من اللجنة المالية دون تعديلات تذكر لما للجنة من دور هام في هذا المجال، حيث أنها تعتبر المطبخ الأساسي لدرس الموازنة وتوزيع اعتماداتها.

قد يبدو بأن الهيئة العامة للمجلس وكأنها خسرت قسطاً واسعاً من دورها وصلاحياتها لصالح لجنة المال إلا أن هذا لا يقلل من أهمية الدور الرقابي الذي تقوم به الهيئة العامة للمجلس التي يبقى لها الكلمة الأخيرة في الموافقة على تعديلات لجنة المال والموازنة أو رفضها.

ومن حق المجلس أن يعدّل المشروع ما عدا زيادة النفقات في مجموعها إلا بموافقة السلطة التنفيذية كما أشرنا، وله أن يرفض تصديقها ويردّها برمتها لأن من يملك حق المصادقة يملك حق الردّ. وفي هذه الحالة (الردّ) فإن العرف المتّبع في لبنان هو أن يجري الاستمرار بالانفاق والجباية على أساس القاعدة الإثني عشرية عدة أشهر بعد شهر كانون الثاني.

ثالثاً - قدرة البرلمان على مناقشة الموازنة

ثمة حاجة إلى أن يعزّز البرلمان قدرته على مناقشة الموازنة في مراحلها المختلفة، فمن

الموازنة وقبولها بحرية، ومتابعة استخدامها وتحديد توزيع حصصها، وقاعدتها وجبايتها ومدتها.

ويحق للمجتمع أن يطلب حساباً من كل موظف عام عن إدارته. ان الوضوح الكامل في الأموال العمومية هو أمر أساسي، لأننا إذا أردنا أن نوضح ما في بيتنا «الدولة» علينا إضاءة جميع الغرف. ان وضوح الموازنة، وصحة المعطيات الواردة فيها، هما أمران أساسيان لإعلام المواطنين عن الخيارات الأساسية، وللسماح لنا بأخذ القرارات بطريقة مستنيرة. فيجب أن تكون حسابات الدولة منتظمة وصادقة، وتعطي صورة أمينة عن وضعها المالي.

إن علنية الموازنة والحسابات هي من أهم ميزات الديمقراطية البرلمانية. فمن دون علنية الموازنة والحسابات لا يمكن للمجلس، ولا للرأي العام، أن يمارس رقابة منطقية على سياسة الحكومة الخاصة بالموازنة، ويشكل الرأي العام إلى جانب الحكومة، الثقل الموازن الحقيقي للاستقلالية في الموازنة التي تتمتع بها المجالس النيابية.

تقوم الديمقراطية على حق كل فرد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة الأمر الذي يستلزم وجود مؤسسات نيابية على كافة المستويات، وخاصة برلمان يمثل جميع عناصر المجتمع، وتتوافر لديه السلطات والصلاحيات التي تمكنه من التعبير عن إرادة الشعب وذلك عن طريق التشريع ومراقبة أعمال الحكومة.

ومهما يكن من أمر، وفي جميع الحالات فان إعداد الموازنة هو من مسؤوليات السلطة التنفيذية، كون هذه السلطة هي التي تحدد السياسة الاقتصادية للدولة، وهي التي تضع الخطط والبرامج وهي المسؤولة عن تنفيذ الموازنة.

إن عملية تحضير أو إعداد مشروع قانون

بالرغم من أن النائب في لبنان يمكنه تخصيص الجهد اللازم للعمل الرقابي، فإن طبيعة العمل السياسي والمعطيات العامة تحد من قدرة أعضاء البرلمان اللبناني على تخصيص مثل هذا الجهد والوقت للعمل الرقابي، خاصة وأنه قد غدت الرقابة على الخطط المالية الموضوعية وسياساتها وأهدافها تنفذ بدقة وفق معايير تكفل المواءمة بين النتائج التي حققها القائمون عليها وبين ما تصبو إليه المؤسسة البرلمانية في مجال الرقابة على المال العام.

وفي سبيل الاضطلاع بدوره الحيوي والفاعل لمضمون الرقابة المالية البرلمانية، سلك مجلس النواب اللبناني اتجاهين؛

الأول: يتمثل في الرقابة على المال العام درءاً لما يمكن أن يلحقه من هدر واستهتار،

والثاني: يتمثل في الرقابة على إدارة واستخدام المال العام بغية تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية مما يعكس القيم السيادية للشعب كصاحب الحق بالمال العام.

رابعاً - الموازنة أداة للشفافية

يحكم الناخب، في نهاية المطاف، على أداء السلطة التنفيذية، فيقرر إذا كانت تستحق التجديد أو حري به استبدالها، ولكن قد تمر سنوات عدة بين انتخاب وآخر، فيتوجب على البرلمان خلال هذه الفترة أن يتولى المحاسبة، ولعل الموازنة من أبرز الأدوات المتوفرة لديه في هذا المجال.

تضمّ الموازنات وعوداً والتزامات حيال مجموعات مختلفة من الأشخاص، ويتوجب على البرلمان أن يحرص على ان تفي الحكومة بتعهداتها. وتفترض عملية موازنة جيدة، رادعاً وميزاناً يضمن نزاهتها وحسن تطبيقها؛ ونحن نرى انه «يحق لجميع المواطنين التأكد بأنفسهم أو عبر ممثليهم، من ضرورة المساهمة بهذه

على القلة القليلة من التعليقات التي تشرح السياسات التي تستند إليها مشاريع الضرائب والنفقات. وفي معظم الأحيان، يشكل خطاب الموازنة مصدر المعلومات السردي الوحيد، فيصعب عندها على البرلمانين وأعوانهم تبصّر أسس الموازنة السياسية، والتأكد من أن موازنة الحكومة إنما تنطق صراحة بسياستها المعلنة.

ولا بد في الدول النامية من تدعيم المعلومات حول تمويل الجهات المانحة، وإدراجها في الموازنة وإطلاع البرلمانين بالتفصيل على مختلف اتفاقات التمويل والشروط المتعلقة بها.

وترتدي المعلومات حول النفقات الفعلية التي تتخلل السنة المالية الأهمية نفسها. فتسمح للبرلمان بضبط النفقات غير المصرّح بها في الوقت الملائم، ومراقبة الفرق بين الأرقام المصرّح بها والأرقام الفعلية. ويجب أن تستند قرارات الموازنة إلى المعلومات المتعلقة بالنفقات الفعلية لا بأرقام الموازنة الكيفية أحياناً. وتعني هذه المراقبة، بالإضافة إلى التقارير المؤقتة المتميزة النوعية، تعاوناً وثيقاً بين البرلمان وهيئة التدقيق وآليات الربط المنتظمة.

كما أن عدم ربط الموازنة بين نفقاتها وأهدافها المعلنة، يحول دون تقييم آثارها المحتملة تقييماً صحيحاً، وفي هذه الحالة، لا بد من حث الحكومات المعنية على تعديل طريقة عرض موازنتها بحيث تضم المعلومات الضرورية حول الناتج والنتائج.

على البرلمانات الحريصة على الفعالية أن تتكئ إلى لجان قوية، حيث أن اللجان البرلمانية شبيهة بـ «غرفة عمليات» البرلمان. فهي الصرح الذي يجري فيه البرلمانون نقاشاً معمقاً وتقنياً بعيداً عن الأضواء وعن طبل قاعة الجمعية العامة وزمرها. ولكن إذا وسم عمل اللجان بالقصور، وجرت معظم المباحثات في قاعة

الموازنة العامة يعتبر أولى المراحل والعمليات التي تحكم دورة الموازنة، ومن أدقها أيضاً، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فعاليته، تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة، وبالتالي لها أثرها على الاقتصاد الوطني.

خامساً - تقييم دور البرلمان

تعتبر مرحلة إقرار الموازنة العامة من أدق المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لأن عملية إقرارها أو المصادقة عليها، تمثل المرحلة الأخيرة التي تناقش خلالها الموازنة قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ.

وتتم الموازنة بمحطات عدة داخل البرلمان، ترافقها قراءات ونقاشات متعددة، وتتمحور هذه النقاشات عادة حول توجهات الموازنة العامة، وتسمح بنوع من «الدعاية» للحكومة والمعارضة في آن معاً. فنقتنص الحكومة، الفرصة لتثبيت سياستها وإقرار برامجها، بينما تلفت المعارضة إلى ما تعتبره ثغرات حكومية، وتقترح حلولاً خاصة بها.

وفي بعض الأحيان قد لا يتمحور النقاش حول الموازنة، بل تنعقد المناقشات المفصلة لأرقام الموازنة في جماعات صغيرة على مستوى اللجان وفي غياب أي مراسم سياسية. لقد أدرك عدد من البرلمانات أهمية العمل داخل اللجنة المالية المختصة، ويبدو أن تدخل اللجنة المالية أو لجنة المال والموازنة، في عملية الموازنة ينمو في كل مكان. ولكن الساحة لا تخلو من بعض الدول التي لا تنشط فيها اللجان كفاية في هذا الصدد.

ويجب على البرلمانين في معرض توليهم مهامهم، أن ينطلقوا من معلومات كاملة، دقيقة وسديدة توفرها السلطة التنفيذية في الوقت المناسب. وترتدي الوثائق التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى، حيث أن وثيقة الموازنة في بعض الدول بمعناها الحرفي، لا تنطوي إلا

الموازنة وعملية التدقيق البرلماني والتأثير على سياسة الموازنة.

سابعاً - دور ديوان المحاسبة

يظطلع ديوان المحاسبة الذي يتغير اسمه من بلد إلى آخر بدور رئيسي في مراقبة الانفاق الحكومي وفي تزويد السلطات والادارات المعنية بالمعلومات عن هذه المسألة، ولكي يقوم ديوان المحاسبة بهذا الدور فإنه من المفروض أن يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية، وإذ يسعى المشرعون إلى توكيد هذه الصفة، فإنهم يتوخونها أحياناً عبر تحديد علاقاته بالسلطات الرئيسية في بلدانهم، ففي بعض الدول اتبع الديوان بالسلطة التنفيذية، وفي بعضها الآخر أبقى الديوان مستقلاً عن أي من هذه السلطات كما فعل الأميركيون ابتداء من عام ١٩٢١ عندما فصل مكتب مراقب الانفاق العام عن السلطة التنفيذية. ورغم ان الرئيس الأميركي هو الذي يعين رئيس المكتب، إلا ان القانون الذي يحدد عمل المكتب وطريقة تعيينه يكفل للمكتب درجة عالية من الاستقلالية، فقد تقرر ان يعين المراقب العام لمدة ١٥ سنة غير قابلة للتجديد، ولا يمكن إخراجهم من وظيفته إلا بقرار مشترك من مجلسي النواب والشيوخ الأميركيين والمراقب العام هو الذي يعين موظفي المكتب الذين بلغ عددهم خلال السبعينات ما يفوق الأربعة آلاف.

وفي بعض الدول أبقى ديوان المحاسبة مستقلاً عن أي من السلطات الثلاث، إلا ان القانون ألزمه التعاون الحثيث مع السلطة التشريعية وتزويدها بصورة مستمرة بكافة التقارير التي يصدرها وبعدها حتى ولو لم تكن معدة للنشر او للتداول علناً، وتنفيذاً لقرار من هذا النوع فإن مكتب المحاسبة الحكومي في استونيا يزود لجنة مراقبة الموازنة الحكومية

الجمعية العامة، أتى دور البرلمان لجهة الموازنة واهناً. ولا بد في هذه الحال من:

- إنشاء نظام لجان مالية كامل.
- إقامة جلسات استماع عامة حول الموازنة.
- تدعيم الملاك.

- منح اللجان مزيداً من الوقت للنظر في مشروع الموازنة حرصاً على دراسة أكثر عمقاً.

سادساً - فحص البرلمان للموازنة وإقرارها

ما أن تتم صياغة الموازنة حتى يتوجب على البرلمان إقرارها لتدخل حيّز التنفيذ. ويعتبر دور البرلمان أساسياً خلال هذه المرحلة، فيمكن ان يصادق البرلمان على الموازنة أو يردّها كما يمكنه أن يعدلها. ويمكنه في بعض الأحيان أن يستبدل موازنة الحكومة بموازنة من إعداده. يسنّ البرلمان في بعض الدول قانوناً منفصلاً حول المخصصات والتعديلات التي طرأت على قانون الضرائب، بينما ينظر في دول أخرى إلى مشروع قانون موازنة موحد. ويطغى طابع القانون الشامل على طريقة اعتماده من جانب البرلمان. فيضمن مبدأ الموافقة التشريعية على مجموع النفقات وعائدات الضرائب العامة «دولة القانون» لجهة المالية العامة.

يعتبر «التحكم بالنفقات» من أبرز صلاحيات البرلمانات في الأنظمة الديمقراطية، بمعنى آخر، يتوجب على البرلمان أن يحرص على سلامة تدابير الإيرادات والنفقات التي يصرح بها، وعلى موافقتها قدر الإمكان وحاجات المواطنين بالنظر إلى الموارد المتاحة. ولكن أثر البرلمان الفعلي على مشاريع موازنة السلطة التنفيذية يختلف من دولة إلى أخرى، وخاصة صلاحية تعديل

التشريعية هي التي تستطيع ان تمارس رقابة مالية فعلية على أداء الحكومة خلال العام، وبالطبع فإن الديوان لدينا يرفع تقريره لمجلس النواب الذي يقوم بدوره بدراسته من خلال اللجنة المالية ويرفع تقارير حول الانحرافات أو الأخطاء المالية أو التجاوزات التي تحدث، ولكن أيضاً مرة أخرى يكتب المجلس أو يوصي المجلس الحكومة ان تتبنى معالجة مثل هذه المظاهر للخلل في الأداء المالي للسلطة التنفيذية.

بالتقارير التي تمكنها من مراقبة الموازنة في كافة مراحلها.

وأحق الديوان في بعض البلدان بالسلطة القضائية وفي دول أخرى مثل بلجيكا الحق ديوان المحاسبة بالسلطة التشريعية، وفي بلجيكا لا يكتفي المجلس النيابي بالتقارير التي يزوده بها الديوان وإنما يُطلب إليه القيام بتحليل خاصة ومتخصصة وهذا مهمٌ ومُجدٍ.

وفي رأينا أنه يجب ألا يكون ديوان المحاسبة مرتبطاً بالسلطة التنفيذية بل يجب أن يرتبط بالسلطة التشريعية، لأن السلطة