البرلمان والموازنة

منى كمال(*)

إقرار الموازنة العامة:

تعتبر مرحلة إقرار الموازنة العامة من أدق المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لأنها تمثل المرحلة الأخيرة من الدرس والمناقشة قبل خروجها إلى حيّز التنفيذ.

تمر الموازنة خلال مرحلة الإقرار ببحث معمق ودقيق في اللجان المعنية بدرسها وفقا «للنظام المتبع في كل بلد، إلا ان الثابت والمؤكد هو إدراك عدد كبير من البرلمانات لأهمية العمل داخل اللجنة المالية المختصة، رغم ما قد يرافق عملها من صعوبات في الحصول على المعلومات من الحكومة والتي تشكل النواة الأساسية لنقاشاتها.

رغم أنخطاب الموازنة يعتبر مصدراً للمعلومات الأساسية وليست الوحيدة حتى يتسنّى للبرلمانيين استشراف الأسس الدقيقة (أو الصحيحة) للموازنة، والتأكد من أن موازنة الحكومة تعكس فعلاً سياسة الحكومة ومرآتها.

ألا 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 موازناتها بحيث تتضمن المعلومات الضرورية حول الناتج والنتائج. وهذا ما تعانيه الدول النامية أكثر من سواها.

إن دور البرلمانات يكمن في المشاركة الفعالة في عملية الموازنة من خلال لجان قوية، تدرس وتناقش بعمق كل ما ورد من الحكومة وبصورة تقنية علمية تمكنها من دراسة أرقام الموازنة والإطلاع على المعلومات المتعلقة بتمويل الجهات المانحة واتفاقات التمويل والشروط المتعلقة بها...

ولا يمكننا أن نغفل الصعوبات التي ذكرناها بسبب عدم الدقة في المعلومات الواردة من

(*) رئيسة مصلحة اللجان النيابية المشرفة على أمانة سر لجنة المال والموازنة.

الحكومة وإنعكاسها على هذا الدور، وآثاره اللاحقة خاصة في مرحلة مراقبة الاعتمادات المطلوبة والأرقام الفعلية رغم الدور الأساسي للبرلمان في عملية المصادقة على الموازنة.

وتعتمد الحكومة في كثير من الأحيان على دعم الكتل النيابية الموالية لها الذي قد يساهم في المصادقة على مشروعها وفقاً لما يتناسب مع سياستها المالية المعلنة...

وقبل الحديث عن مرحلة إقرار الموازنة العامة في مجلس النواب لا بد من تعريفها وفقاً لقانون المحاسبة العمومية المادة الثالثة منه:

«الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق».

ورد في التعريف أن الموازنة «صك تشريعي» لا عبرة لكلمة صك، فالمؤلفون يستعملون على السواء كلمة «صك» أو «وثيقة» أو «مستند» أو «بيان» أو «برنامج» أو «جدول» أو «قائمة» أو «لائحة» العبرة كلها لكلمة تشريعي وهنا يدور النقاش حول طبيعة الموازنة الحقوقية: هل للموازنة صفة تشريعية؟ هل هي قانون أم مجرد عمل إداري؟

مما لا جدال فيه أن الموازنة تصدر عن السلطة التشريعية ولا تصبح نافذة إلا بعد تصديقها من هذه الأخيرة وهي بذلك تشبه القوانين والموازنة تتضمن الإذن بالجباية والإنفاق.

فكيف يتم إقرارها؟

بعد أن يتسلم رئيس مجلس النواب مشروع الموازنة من الحكومة يحيله إلى لجنة المال والموازنة البالغ عددها ١٧ عضواً والمنتخبة بموجب المادة عشرين من النظام الداخلي لمجلس النواب. كما يوزع المشروع على كامل أعضاء المجلس.

يدعو رئيس لجنة المال والموازنة أعضاء اللجنة بداية للإستماع إلى عرض وزير المالية لسياسة الحكومة المالية.

كما توجه اللجنة دعوة إلى حاكم المصرف المركزي وإلى جمعية المصارف وإلى رئيس الهيئات الإقتصادية، تطلع خلالها على مختلف وجهات النظر حول الأوضاع المالية العامة والإقتصادية في البلاد.

تعد لجنة المال والموازنة برنامجاً يحدد فيه تاريخ مناقشة موازنة الإدارات وتقوم أمانة سر اللجنة بإبلاغ الوزراء المعنيين كل حسب موعده لمناقشة موازنة إدارته. وغالباً ما تكون المناقشة بحضور وزير المالية ومدير المالية العام ومدير الموازنة والنفقات.

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 هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الإقتراحات والتصويت(١).

ويعوَل المجلس النيابي لدى درسه الموازنة على خدمات جهاز إداري كفؤ، ولا بد من تعزيز كفاءات هذا الملاك وتأهيله من خلال إعداد الدورات التدريبية والندوات وإقامة شبكات مع المجتمع المدني، بحيث تتسم النصائح التي يسديها أفراد الملاك إلى البرلمانيين بالنوعية والشمولية والحياد.

هنا تبدأ مرحلة الدراسة المفصلة لمشروع الموازنة من قبل لجنة المال والموازنة ويعاونها في عملها جهاز إداري خاص يسمى أمانة سر اللجنة،

يختلف عمل أمين سر لجنة المال والموازنة عن عمل باقي أمناء السر في اللجان النيابية

(١) المادة ٤٣ من النظام الداخلي.

الاخرى، حيث يتعدى عمله العرض ويتطلب الدخول في الأرقام، وفي المواد القانونية المدرجة في مشروع الموازنة حتى تكون كافة الأمور مبسطة أمام أعضاء اللجنة المالية.

ولا يسع البرلمانيين وحدهم ان ينجزوا تحليلاً مستقلاً للموازنة، بل إنهم يلجأون إلى خبراء يلمون بالموضوع ويستطيعون أن يزودوهم بمعلومات موجزة ودقيقة قد تستخدم خلال مناقشة الموازنة.

أما بالنسبة لمجلس النواب اللبناني، يوجد وحدة إستشارية مهمتها تقديم الدعم للجان النيابية من خلال رفدها بسائر الدراسات التي تطلب منها عبر طلبات تقدم من السادة النواب، وهي تتألف من كبار موظفي المجلس وتستطيع الإستعانة بخبراء من الخارج عند الضرورة.

لكن في معظم الأحيان يعتمد النائب في عمله على مستشارين خاصين به أو بالكتلة النيابية التي ينتمي اليها.

«لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع الإعتمادات 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 الإعتمادات من باب إلى باب، أو من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند ومن فقرة إلى فقرة، ودون أن يؤدي ذلك إلى زيادة في أرقام الموازنة. ومع الإشارة إلى أن لبنان ما زال يعتمد موازنة البنود[٢].

وعندما تنتهي اللجنة المالية من عملها تضع تقريراً مفصلاً عن مشروع الموازنة كما ورد من الحكومة وعن التعديلات التي أدخلتها عليه والإقتراحات التي يقتضي إعتمادها لتحسين الجباية وترشيد الإنفاق.

غالباً ما توافق الهيئة العامة للمجلس النيابي على التعديلات التي أقرتها لجنة المال والموازنة وتتبناها كاملة كما وردت، وبالتالي تقر الموازنة وفقاً للصيغة النهائية التي أنجزتها لجنة المال والموازنة ودون تعديلات تذكر نظراً لما للجنة من دور هام في هذا المجال، حيث أنها تعتبر المطبخ الأساسي لدرس الموازنة وتدقيق إعتماداتها.

وحينما يتسلم رئيس المجلس مشروع الموازنة والتقرير الذي أعدته لجنة المال والموازنة بعد درسها له، يدعو إلى جلسة عامة لمناقشته،

وأثناء هذه الجلسة يستمع المجلس إلى تقرير مفصل من وزير المالية وفقاً لأحكام المادة الثامنة عشر من قانون المحاسبة العمومية والتالي نصها:

«... يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الإقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي إعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة».

بعد أن يكون قد تم توزيع هذا التقريرعلى جميع أعضاء مجلس النواب،

كما يستمع المجلس إلى تقرير مقرر لجنة المال والموازنة الموزع على الأعضاء أيضاً، ويبدأ النواب بالمناقشة العامة.

وقد تكون هذه المناقشة سياسية وإقتصادية وإجتماعية وإدارية وثقافية إلخ...

وكثيراً ما تكون مناقشة الموازنة إنعكاساً للصراع السياسي، وبالتالي يبتعد النواب من الدخول في تفاصيل مشروع الموازنة خاصة حين إحتدام الصراع السياسي، وبالطبع هذا الأمر له إنعكاساته اللاحقة على الرقابة.

(٢) المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية.

وكما للمجلس الحق في تعديل مشروع الموازنة ما عدا زيادة النفقات في مجموعها إلا بموافقة السلطة التنفيذية له أن يرفض تصديقها ويردها برمتها إلى الحكومة لأن من يملك حق المصادقة يملك حق الرد.

وفي هذه الحالة (الرد) فإن العرف يقضي بالإنفاق والجباية على أساس القاعدة الإثني عشرية عدة أشهر بعد شهر كانون الثاني، إلا أنه لتاريخه لا يوجد أي حالة رد للموازنة في لبنان.

تبدأ عملية الإقرار للموازنة بالتصويت على قطع حساب الموازنة بعدها النفقات ثم الواردات ثم القانون «نص المادة ٨٣ من الدستور:... يقترع على الموازنة بنداً بنداً».

بعد التصويت والإقرار في الهيئة العامة، يرفع رئيس مجلس النواب الموازنة إلى رئاسة الحكومة التي ترسلها بدورها إلى رئاسة الجمهورية ليجري توقيعها ونشرها في الجريدة الرسمية.