

الموازنة العامة

د. جان عليه^(١)

نشرت هذه الدراسة في الكتاب الصادر عن المؤسسة اللبنانية للخدمة الضريبية- الإصدار الأول ٢٠١٧

أن تتفق الدولة وتجبى بدون موازنات بالمعنى الدستوري والقانوني للكلمة منذ العام ٢٠٠٥^٢ الى اليوم، فهذا أمر لا يمكن أن يحصل في دولة القانون، ربما نفهم ذلك إذا عرفنا أن الموازنة مرآة من زجاج يُرى من خلالها نشاط السلطة الحاكمة.

تتمثل أهمية الموازنة العامة للدولة، في ضرورة معرفة الناس بها أي بضرورة نشرها، ليستطيعوا مراقبة الدولة، وبناء رأيهم، والإقتراح على أساسه، إذ تشكل الموازنة أداة أساسية في يد المواطن يستطيع من خلالها مراقبة برنامج الحكومة، وطريقة عملها لممارسة حقوقه الأساسية تجاه الدولة. فالموازنة عبارة عن برنامج عمل يعكس خطط الدولة المالية^٣.

ان تدخل الدولة في كافة ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وسعيها لتأمين حاجات مواطنيها المتعددة، فرض زيادة الإيرادات ما أثر بشكل متنامٍ في وضع الدولة الإقتصادي والإجتماعي والنقدي....

ان هذا الإعتبار يجعل من الضروري، وضع الخطط والمناهج للعمل على تحقيق الاستعمال الأمثل للإيرادات لتحقيق التقدم المطلوب، فالموازنة العامة تعبّر عن توجهات الدولة لتحقيق الرفاه الإقتصادي والإجتماعي للمواطنين.

أولاً: تعريف الموازنة وخصائصها

يعرّف قانون المحاسبة العمومية في لبنان الموازنة، في المادة الثالثة منه، بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق.

يبرز هذا التعريف خصائص الموازنة:

أ- الموازنة صك تشريعي:

الموازنة تصدر عن السلطة التشريعية أي المجلس النيابي، بموجب قانون يعرف بقانون الموازنة.

ب-الصفة التقديرية للنفقات والواردات:

لأن الموازنة توضع لفترة مقبلة لذلك تتصف أرقامها بأنها تقديرية، وبذلك تختلف عن قانون قطع الحساب الذي يبين بالأرقام نتيجة تنفيذ الموازنة العامة، أي الموازنة كما نفذت وطبقت.

ت-أولوية النفقات على الواردات:

^(١) مدير عام المناقصات

^٢ لأن موازنة العام ٢٠٠٥ قد اقرت في العام ٢٠٠٦ فكانت اقرب الى قطع الحساب.

^٣ La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 prévoit que "tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes 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" (art. 14) et que "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration" (art. 15). L'État est donc dans l'obligation de produire, pour les citoyens et leurs représentants, les documents d'information budgétaire qui justifient son usage des deniers publics

في تعريفه للموازنة يذكر المشتري اللبناني النفقات قبل الواردات، دلالةً على اعطاء اولوية للنفقات حيث، يحدد الافراد نفقاتهم بالإستناد الى مواردهم، أما الدولة فتحدد مواردها بالاستناد الى نفقاتها، علماً أنه في الحقيقة تقوم الموازنة على مقارنة الأهداف والغايات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنمية والبيئية للنفقات، ثم يصار الى تحديد الواردات في ضوء التوازن بين ما تريد الدولة تحقيقه وما تملكه من مقدرات مالية.

ث-الاجازة السنوية بالجباية والانفاق:

ان أهم ما تتضمنه الموازنة هي اجازة البرلمان للحكومة بأن تجبي الواردات وفقاً للقوانين النافذة وان تنفقها في حدود الاعتمادات المفصلة في جداول الموازنة، فالشعب عبر ممثليه يسمح للوزراء إنفاق مبالغ معينة، وجباية غيرها. إن اجازتي الجباية والانفاق سنويتان وتنتهيان بانتهاء السنة المالية المتعلقةتين بها، مما يجعل الحكومة مضطرة الى طلب الاجازة من جديد كل سنة. تختلف اجازة الجباية أو التحصيل عن اجازة الإنفاق بما يلي:

- ان الحكومة ملزمة بالتحصيل ويمكنها ان تحصل أكثر مما هو مقدر في الموازنة.
- ان الحكومة غير ملزمة مبدئياً بالإنفاق، إلا لتسيير المرافق العامة، ولكنها لا تستطيع انفاق أكثر مما هو محدد في الموازنة.

وتجدر الإشارة إلى أن الجميع في لبنان يتحدث عن الإنفاق دون صدور قانون الموازنة العامة، إعتباراً من العام ٢٠٠٦، ويغيب عن بال الجميع أن الواردات تجبى أيضاً بدون اجازة منذ ذلك التاريخ.

ان النظرة التقليدية الى الموازنة لا تعبر عن معناها التخطيطي المؤسس على برنامج عمل، يضمن خطاً وأهدافاً محددة، ذات تكلفة واضحة ودقيقة، ولا تتيح رقابة فعلية على الإنفاق ومدى فعاليته، ان هذا النوع من الموازنات المسمى "بموازنات البنود" الذي يأخذ بمبدأ توزيع النفقات والإيرادات سنوياً على أساس التقسيم الإداري للدولة (تصنيف إداري). لا يؤدي الغاية المطلوبة، لا في ترشيد الإنفاق، ولا في مراقبة الجدوى منه، أو تبيان القيمة الموزاة له، وإن أضيف إلى التقسيم الإداري تقسيم وظيفي يوزع النفقات وفقاً لوظائف الدولة (الأمن - الدفاع - الصحة - التعليم ...)، فهذا التقسيم لا يعدو كونه مجرد عمل تحليلي ذي فائدة محدودة.

تطوّرت النظرة إلى الموازنات العامة منذ مطلع القرن العشرين، وبات التوجه الحديث يعتبر الموازنة أداة في التأثير على الاقتصاد والحياة الاجتماعية الشعوب ، فاتجه الاهتمام إلى الجانب التخطيطي للموازنة والمساءلة والمحاسبة، ما أدّى إلى تطور أنماط مختلفة للموازنات منها ما عُرف "بموازنات البرامج والأداء".

تُعَد الموازنة العامة في لبنان حالياً على اساس التقسيم الاداري الذي يوزع الاعتمادات في قسم النفقات من الموازنة العامة، وفقاً للادارات العامة، اي الوزارات، ورئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس النواب، ورئاسة مجلس الوزراء، إلا أن معظم الدول، تركت هذا التقسيم لتعتمد تقسيماً حديثاً ينطلق من مهام الدولة، فيوزع الاعتمادات على اساس المهام التي تحتوي برامج معينة، والبرامج بدورها تحتوي على اعمال تنفيذية، وبذلك تصبح النفقات محددة المسار ومربوطة بنتائج معينة ينبغي تحقيقها، ويسهل قياسها.

أمثلة:

- وضع برنامج في وزارة التربية للحد من التسرب المدرسي وبيان الأموال المطلوبة لهذا البرنامج ومدة تنفيذه والنشاطات المطلوبة للتنفيذ ومعايير قياس مدى تحقيق الغايات الموضوعة مقابل انفاق المال العام.
- وضع برنامج لمعالجة مسألة النفايات يرتبط بإقامة مراكز معالجة، ومعايير قياس تتعلق بنسب التدوير والتلوث.
- وضع برنامج للطاقة يركز على خطة واضحة، لإقامة معامل انتاج ومباشرة تشغيلها، مع تحديد اهداف واضحة مثل خفض التكلفة، وزيادة التغذية وعدم الإضرار بالبيئة، واستيعاب يد عاملة، ووضع مؤشرات لقياس مدى تحقق النتائج.

وهنا لا بد من الإشارة الى ان كل وزارة تستطيع وضع مثل هذه البرامج، ضمن موازنة لها، لا تتعارض مع موازنة البنود إلى حين اعتماد شكل اخر للموازنة في لبنان، فالنص لا يمنع من اعتماد نهج حديث في المالية العامة وتعزيز ثقافة الشفافية والمساءلة في تولي الشأن العام.

ثانياً: محتويات الموازنة.

تتألف الموازنة في الواقع من قسمين:

أ- **قانون الموازنة**^٤: وهو يتضمن نصوصاً أساسية لتقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية والانفاق ونصوصاً خاصة تتصل مباشرة بتنفيذ الموازنة.

تقسم هذه النصوص الى فئتين:

الفئة الأولى : النصوص المتعلقة بتنفيذ الموازنة مباشرة وتتألف من:

١- النصوص الاساسية:

وهي التي تجسد التعريف القانوني للموازنة أي تقدير النفقات والواردات والاذن بالجباية والإنفاق.

٢- النصوص الخاصة بتنفيذ الموازنة:

هذه النصوص هي عبارة عن أحكام خاصة تتعلق بكيفية تنفيذ الموازنة، ومنها مثلاً كيفية تمويل العجز في الموازنة أو إصدار سندات خزينة، أو استبدال دين قصير الاجل بدين طويل الاجل.

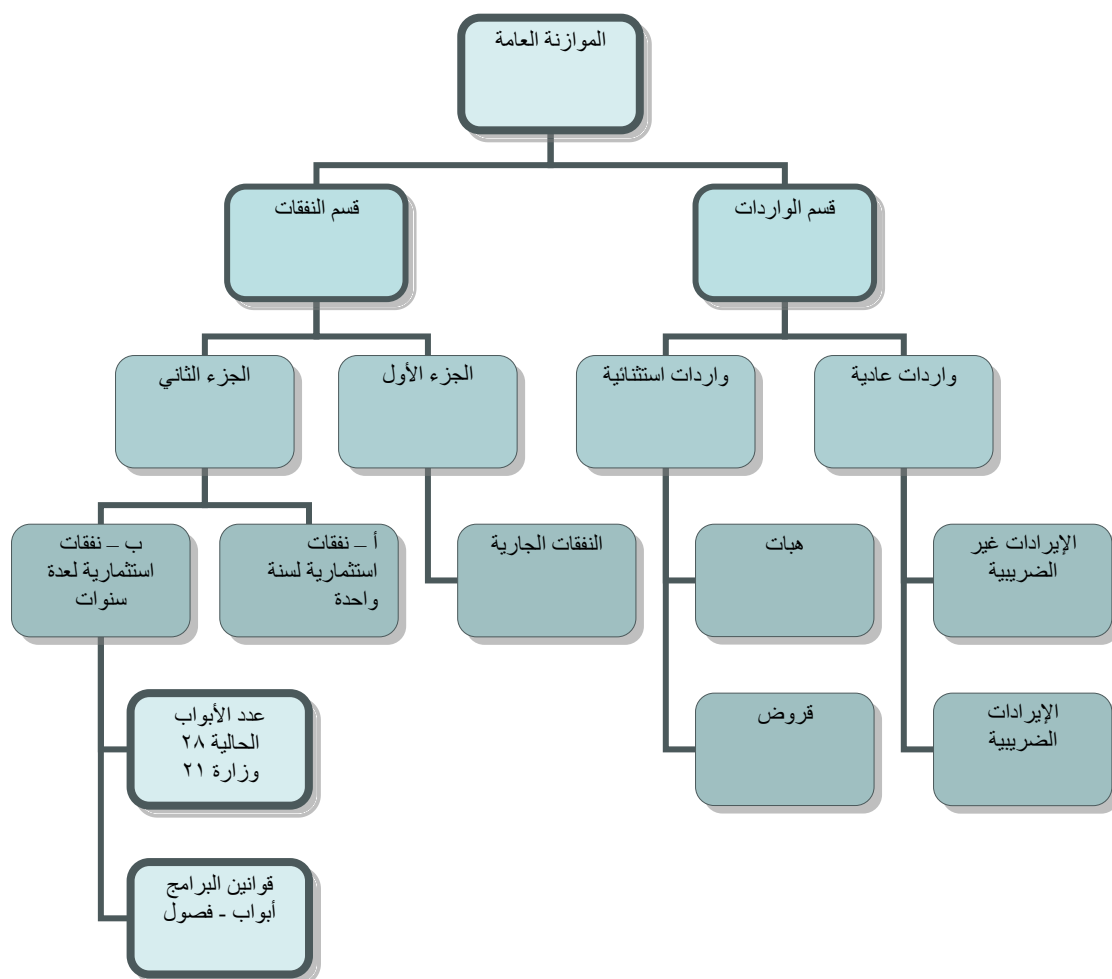
^٤ المادة ٥ من قانون المحاسبة العمومية: قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.

الفئة الثانية: النصوص التي لا علاقة لها مباشرة بتنفيذ الموازنة.

هذه النصوص قد تتعلّق بالتشريعات الاجتماعية والإقتصادية وغيرها، مثل سلسلة الرتب والرواتب، التقديرات الاجتماعية وبعض النصوص الضريبية.

في المبدأ لا يجوز إدخال مثل هذه النصوص التي تسمى بالفرنسية (Cavaliers Budgétaires) في قانون الموازنة. أما الهدف فهو الاستعجال في اصدارها تجنباً للوقت الطويل الذي تأخذه اجراءات درس مشاريع القوانين ومناقشتها والتصويت عليها في المجلس النيابي، بخلاف قانون الموازنة الذي مهما طالّت مناقشته فلا بدّ في نهاية الامر من صدوره خلال فترة محددة. وغالباً ما يمرّ مع الموازنة تشريعات مستقلة تتعلّق بالضرائب والرسوم، تجعل من النظام الضريبي اللبناني أقرب إلى مجموعة نصوص وقوانين تبدو غير مترابطة ولا متجانسة، ما ينفي عنها صفة النظام ضريبي المتكامل.

تقتصر النصوص القانونية على صفحتين او ثلاث من اصل مجموعة تبلغ صفحاتها المئات، وهي التي تمثل جداول الواردات والنفقات. ان هذه الجداول على نوعين: جداول اجمالية وجداول تفصيلية^٤. تتألف الموازنة العامة من قسم النفقات وقسم الواردات



^٤ المادة ٤ من قانون المحاسبة العمومية: تتألف الموازنة من قانون الموازنة والجداول الإجمالية والتفصيلية الملحقه به.

فيما يتعلق بالواردات: يتألف قسم الواردات في الموازنة من جزئين:

- الاول ويحتوي على الواردات العادية المخصصة لتغطية نفقات الجزئين الاول والثاني من قسم النفقات.
- الثاني ويحتوي على الواردات الإستثنائية لتغطية نفقات الجزء الثاني "ب" من قسم النفقات، وتتألف هذه الواردات من القروض، والمأخوذات من مال الاحتياط عند وجوده والإصدارات النقدية.

يوزع كل جزء من قسم الواردات الى ابواب ويقسم الباب الى فصول يختص كل منها بفئة في الواردات ويقسم الفصل الى بنود يختص كل منها بإيراد معين.

النفقات	الواردات	
• الجزء الاول: النفقات العادية • (رواتب، اجور، نفقات تسيير الادارة ..) • الجزء الثاني "أ": نفقات التجهيز.	الواردات العادية (ضرائب، رسوم، عائدات الدولة)	الجزء الاول:
• الجزء الثاني "ب": نفقات التجهيز والانشاء (التي يستغرق تنفيذها اكثر من سنة) (بموجب قوانين برامج)	الواردات الاستثنائية (مال احتياط، قروض - إصدارات نقدية).	الجزء الثاني:

فيما يتعلق بالنفقات:

تقسم موازنة النفقات في لبنان الى جزئين هما:

الجزء الاول: النفقات العادية.

الجزء الثاني: " أ " : نفقات التجهيز والانشاء السنوية.

الجزء الثاني " ب " : نفقات التجهيز والانشاء التي يستوجب تنفيذها اكثر من سنة.

ويوزع كل جزء الى ابواب كما يلي:

الباب الاول لرئاسة الجمهورية.

الباب الثاني لمجلس النواب.

الباب الثالث لرئاسة مجلس الوزراء.

الباب الرابع لوزارة العدل ... (يخصص باب لكل وزارة)

ويقسم الباب الى فصول يختص كل منها بإدارة واحدة او مجموعة من الادارات او بمشروع واحد او مجموعة من المشاريع، ويقسم الفصل الى بنود يختص كل منها بنفقات من نوع واحد او نفقات متشابهة، ويقسم البند عند الاقتضاء الى فقرات والفقرة الى نبذات.

ثالثاً: مبادئ الموازنة

المبادئ الخمس للموازنة	مبدأ السنوية	مبدأ الوحدة	مبدأ الشمول	مبدأ الشيوخ	مبدأ التوازن
	توضع الموازنة لسنة تتطابق مع السنة المدنية (أي تبدأ في ١ ك ٢ وتنتهي في ٣١ ك ١).	للدولة موازنة واحدة، تحتويها وثيقة واحدة تجمع جميع نفقاتها وجميع وارداتها.	تظهر الموازنة قسماً النفقات والواردات بكامل مبالغهما دون مقاصة بينهما أو اقتطاع منهما.	لا تخصص الموازنة واردات معينة لتغطية نفقات معينة.	يكون مجموع النفقات العامة في الموازنة مساوياً لمجموع الإيرادات العادية.
الاستثناءات	١- قوانين البرامج ٢- تدوير الاعتمادات ٣- الموازنات الإثنتا عشرية ٤ - الاعتمادات الإضافية	١- الموازنات الاستثنائية ٢- الموازنات المستقلة ٣- الموازنات الملحقه ٤ - الحسابات الخصوصية في الخزينة	١- الموازنات المستقلة والموازنات الملحقه بالموازنة العامة ٢- اعتماد مبدأ الصوفي في قيد حاصلات بعض الرسوم	١- تخصيص بعض الواردات لنفقة معينة لاعتبارات عملية ٢- تخصيص بعض الواردات لنفقة معينة لاعتبارات الثقة ٣- الأموال المقدمة للدولة مشروطة بوجهة إنفاق معينة (أموال المساهمات)	العجز

الأول: مبدأ سنوية الموازنة (Le principe d'annualité budgétaire)

١- مفهوم المبدأ: توضع الموازنة في لبنان لسنة، تتطابق السنة المالية للموازنة مع السنة المدنية، فهي تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الأول. من نتائج هذا المبدأ سقوط الاعتمادات التي لم تعقد حتى ٣١ كانون الأول من السنة.

← من مبررات مبدأ سنوية الموازنة

- مبرر تقني: السنوية معتمدة في الحياة الاقتصادية عامةً ومن شأنها تسهيل عملية التقدير.
- مبرر سياسي: وهو إعطاء المجلس النيابي القرار. إذ على الحكومة العودة كل سنة إلى البرلمان لتطلب موافقته على موازنة جديدة.

٢- الاستثناءات على مبدأ سنوية الموازنة:

الاستثناء الأول : القوانين البرامج (Les lois de programmation des finances publiques)

تُعنى بهذه القوانين الأشغال والأعمال الكبرى التي يتطلب إنجازها عدة سنوات والتي لا تقبل التجزئة، كبناء المطارات والجسور والأنفاق، إلخ. من الأمثلة على قوانين البرامج : قانون برنامج لتأهيل مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه؛ قانون برنامج لإنشاء أبنية للجامعة اللبنانية، قانون برنامج لإنشاء مراكز لمعالجة النفايات، قانون برنامج لإنشاء معامل لإنتاج الطاقة الكهربائية

في هذه القوانين يمكن عقد النفقة دون توفر كامل الإعتماد المخصص لها في موازنة السنة التي يوقع فيها العقد، بل في السنوات اللاحقة على التوالي، بمعنى أنه يتم توزيع قيمة المشروع على موازنة عدة سنوات، مثال ذلك: مشروع يكلف الدولة ٥ مليارات ويمتد تنفيذه على خمس سنوات، عوض تحميل موازنة سنة واحدة المليارات الخمس، يتم توزيعها بقتضى قانون برنامج على خمس سنوات ولا يوضع في موازنة كل سنة سوى المبلغ الذي سيدفع فعلياً في خلالها، وهنا نميز بين اعتمادات العقد أو التعهد بالقيمة الإجمالية للمشروع واعتمادات الدفع بقيمة الدفعات السنوية. وفي القانون اللبناني تُرصد الاعتمادات العائدة لقوانين البرامج في الجزء الثاني ب من الموازنة. وتعتبر المشاريع المنفذة بطريقة BOT مثالاً على القوانين البرامج.

الاستثناء الثاني: تدوير الاعتمادات^٦ و التعاقد المسبق (Engagement par anticipation)

أ- تدوير الإعتمادات:

يعني التدوير نقل الاعتمادات أو أرصدها التي لم تستعمل من موازنة السنة المنتهية إلى موازنة السنة التالية، وذلك لاستعمالها للغاية ذاتها التي خصصت لها في الأصل. فهو تمديد جزئي لبعض بنود الموازنة لسنة ثانية.

نصت المادة ١٤ من قانون المحاسبة العمومية معدلة وفقاً للقانون ٨٩ تاريخ ١٩٩١/٩/٧ والقانون رقم ٢٠١ تاريخ ١٩٩٣/٣/٢ والقانون ٤٩٠ تاريخ ١٩٩٦/٢/١٥ على ما يلي:

١- تلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى ٣١ كانون الأول من السنة.

٢- تدور إلى موازنات السنين اللاحقة.

- الاعتمادات المرصدة في البند ٧ من الجزء الأول المخصصة اسمياً والاعتمادات المرصدة

في البنود ٢٠ و ٢١ و ٢٢ و ٢٣ من الجزء الثاني وفي البنود ٤٠ و ٤١ و ٤٢ و ٤٣ من

الجزء الثاني سواء اكانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفاذها أو إنجاز الأعمال التي أرصدت لها ...

- الاعتمادات المرصدة في الجزئين الأول والثاني التي عقدت ولم تصرف حتى ٣١ كانون الأول من السنة، إذا

كان يتعلق بها حق الغير، وكذلك إذا كانت تعود لأشغال بالأمانة بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة. يجري التدبير

^٦ Cette technique offre la possibilité à un service d'utiliser, l'année suivante, le reliquat des crédits inutilisés au cours de l'année d'autorisation (crédits reportés).

بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة قبل أول آذار من السنة التالية. ويجوز للمرجع الصالح لعقد النفقة، قبل صدور القرارات القضائية بتدوير الاعتمادات المذكورة في المقطع «أ» من الفقرة (٢)، عقد النفقات التي تصرف من هذه الاعتمادات، شرط أن لا تتجاوز قيمة هذه النفقة رصائد الاعتمادات الباقية بدون استعمال بتاريخ ٣١ كانون الأول.

ب- التعاقد المسبق:

نصت المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية معدلة وفقاً للقانون رقم ٨٧/٤٩ تاريخ ١١/٢١/١٩٨٧، على ما يلي: لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها. غير أنه يمكن، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة أن تعقد هذه النفقات بعد بدء السنة الجديدة، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة. كما يمكن إجراء معاملات التصفية والصرف والدفع خلال السنة المالية المختصة.

الاستثناء الثالث: الموازنات الإثننا عشرية (Douzième provisoire)

قد يتأخر مجلس النواب في إقرار موازنة السنة الجديدة، وتكون قد انتهت السنة المالية للموازنة، غير أن العمل الحكومي لا ينقطع. فيتم حينها الإجازة المؤقتة بالإتفاق للحكومة - لمدة شهر أو أكثر - ريثما يصار إلى إقرار الموازنة الجديدة. توضع الموازنات الإثننا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة مع الأخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة.

موازنة شهر شباط سنة ٢٠١٦ = [(اعتمادات موازنة ٢٠١٥ + الإعتمادات المضافة خلال سنة ٢٠١٥

- الإعتمادات المسقطة خلال سنة ٢٠١٦)] ÷ ١٢

نصت المادة ٨٦ من الدستور اللبناني معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧، و القانون الدستوري ١٨ تاريخ ٢١/٩/١٩٩٠ ، على ما يلي: إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، ويدعو رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة 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 بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا 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 الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثننا عشرية.

من هنا فإن الإنفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية خلال شهر كانون الثاني لا يحتاج إلى قانون لأنه مجاز بنص دستوري، أما الإنفاق على أساس هذه القاعدة خلال الأشهر التالية لشهر كانون الثاني فيحتاج إلى نص قانوني بالمشروع يجيزه.

كما نصت المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية معدلة وفقا للقانون ٨٠/٤ تاريخ ١٩٨٠/٤/٧ والقانون رقم ٨٨/٤٢ تاريخ ١٩٨٨/٦/٢٣، على ما يلي:

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

٢- أما اعتمادات احتياطي الموازنة فلا تعتبر المبالغ المنقولة منها مسقطة.

٣- يحق للحكومة أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثنتي عشرية على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها، على أن تنقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية.

٤- يحق للحكومة قبل تصديق الموازنة، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، نقل اعتمادات على أساس القاعدة الاثني عشرية من احتياطي الموازنة، لتغذية مختلف البنود.

من حسنات القاعدة الاثني عشرية انها تؤمن استمرار سير العمل الاداري، ولكن هذه القاعدة تنطوي على عدّة مساوئ أهمها: أنها تنظم بالقياس الى موازنة السنة السابقة بدون ان تؤخذ بعين الاعتبار الحاجات الجديدة للسنة التالية.

الاستثناء الرابع: الاعتمادات الإضافية^٧ (Crédits supplémentaires)

قد يتبين خلال السنة المالية الجارية للموازنة أن الاعتمادات الأساسية الملحوظة فيها لمرفق ما لم تكن كافية، أو قد تستجد أحياناً ظروف لم تكن متوقعة لدى إقرار الموازنة (كارثة طبيعية، حرب...)، فيتوجب حينها تأمين إعتمادات إضافية. فيقر المجلس النيابي في هذه الحالات الاعتمادات اللازمة بناءً على طلب من الحكومة. نصت المادة ١١ من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: الاعتمادات على نوعين:

١- أساسية وهي التي تفتح بموجب قانون الموازنة.

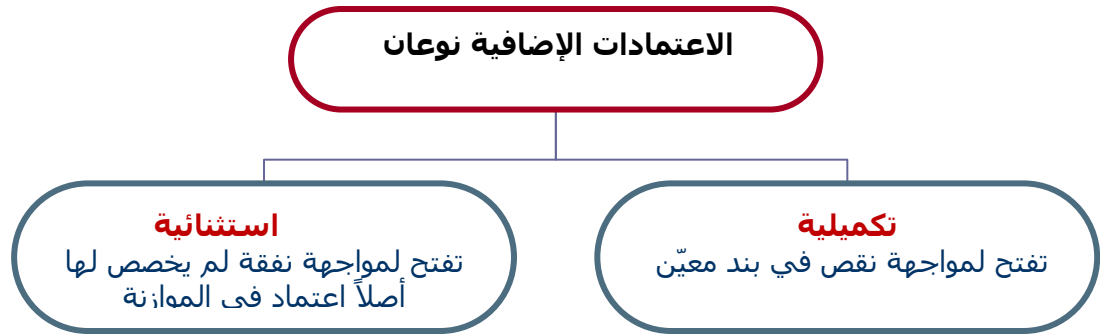
٢- إضافية وهي التي تزداد إلى الاعتمادات الأساسية بعد نشر الموازنة.

٣- والاعتمادات الإضافية على نوعين:

٤- تكميلية وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين.

٥- استثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها اصلا اي اعتماد في الموازنة^٨.

⁷ Crédits soumis à l'approbation de l'Assemblée et correspondant à des dépenses non prévues dans le budget initial.



رابعاً: بدء وانتهاء السنة المالية:

أ- بدء السنة المالية:

يمكن القول ان معظم الدول اعتمدت السنة المدنية او الميلادية أساساً لسنة الموازنة أي ان السنة المالية تبدأ في الاول من كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الاول، وفي دول اخرى تبدأ في غير هذا التاريخ (بريطانيا في اول نيسان، الولايات المتحدة في اول تموز...).

ب- اختتام السنة المالية:

- لا تنتهي كافة العمليات المالية في سنة واحدة^٨ بل قد تمتد إلى أكثر من سنة، فقد تعقد النفقة في السنة المالية (ن)، إلا أن جزءاً منها قد يصفى ويصرف في السنة المالية (ن+١)، فأين تسجل النفقة؟

لقلل حسابات الموازنة طريقتان:

- الاولى تدعى حساب القطع.
- الثانية تدعى حساب الالتزام.

^٨المادة ٨٥ من الدستور اللبناني معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧ والقانون الدستوري تاريخ ٢١/١/١٩٤٧، و القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ٢١/٩/١٩٩٠: "لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص. أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك".

^٩المادة ٥٨ من قانون المحاسبة العمومية: "معدلة وفقاً للقانون ٦٦/٥٥ تاريخ ٣/٩/١٩٦٦ توقف عمليات عقد نفقات اللوازم والأشغال بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني من السنة غير أنه يجوز عقدها في الحالات الطارئة المستعجلة التي يعود تقديرها للوزير المختص ووزير المالية.

ويختلف تاريخ ختام السنة المالية باختلاف الطريقة المعتمدة.

حساب القطع

تسجل النفقات والإيرادات في موازنة السنة التي جرت فيها عملية القبض أو الدفع دون النظر الى تاريخ نشوء الحق بالقبض أو موجب الدفع. العبرة لتاريخ التحصيل والاتفاق فقط، وعلى هذا الاساس يقطع حساب الموازنة، وفي اليوم التالي يبدأ حساب الموازنة الجديدة. وحساب القطع يتلاءم مع نظام المحاسبة النقديّة Cash Basic system

حساب الدورة المالية أو حساب الإتمام (Compte d'exercice) :

تسجل النفقات والواردات في حسابات السنة التي توجبت فيها، أي سنة عقد النفقة وتحقق الضريبة، لذلك يبقى حساب سنة الموازنة مفتوحاً الى ان يتم تحصيل جميع الواردات المحققة خلالها، وتأدية جميع النفقات المترتبة عليها.

إلا أنه في الواقع قد يتأخر تحصيل بعض الواردات العائدة لسنة معينة أو دفع النفقات العائدة لهذه السنة عدة اشهر أو عدة سنوات، الأمر الذي يقتضي تحديد مدة من السنة المالية الجارية تدعى " المدة المتممة " يجوز خلالها تحصيل الواردات الناشئة في السنوات السابقة، ودفع النفقات المترتبة على تلك السنوات، وقيد هذه النفقات والواردات في حساب السنة السابقة. وبعد انتهاء المدة المتممة، يصار الى قفل حسابات الموازنة.

يمتاز حساب القطع بالسرعة والبساطة بينما يعبر حساب الإتمام عن صحة حسابات الدولة. نصّت المادة ٨ من قانون المحاسبة العمومية على أن تُقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها. كما نصت المادة ٨٠ من هذا القانون على أنه يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها. وبذلك يكون لبنان قد اعتمد حساب القطع مع وجود مدة متممة لشهر واحد بالنسبة للنفقات المصروفة (شهر كانون الثاني من السنة الجديدة).

الثاني: مبدأ شمول الموازنة (Le principe d'universalité budgétaire) :

١- مفهوم مبدأ الشمول ومبرراته:

يعني هذا المبدأ ان تقيد جميع النفقات - أيّاً كان نوعها- في قسم النفقات من الموازنة^{١٠}، وجميع الواردات- أيّاً كان مصدرها- في قسم الواردات منها^{١١}، بدون اجراء اية مقاصة بينهما أو اقتطاع منهما، وهذا في المبدأ هو في أساس فكرة الموازنة أي وجوب إطلاع المجلس النيابي على مجمل إنفاق السلطة التنفيذية.

^{١٠} المادة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية: "لا تفتح الاعتمادات إلا ضمن نطاق الموازنات المذكورة في المادة ٦. غير أنه يجوز بصورة استثنائية فتح اعتماد في موازنة ما قبل تصديقها شرط أن يدون فيها".

^{١١} المادة ٥١ من قانون المحاسبة العمومية: "تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة".

على سبيل المثال اذا قدرت إيرادات الدولة من الضريبة على القيمة المضافة بمئة مليار ليرة ونفقات جباية هذه الضريبة بعشرين مليار ليرة، فبحسب قاعدة الشمول يدون في قسم الإيرادات من الموازنة مئة مليار ليرة، وفي قسم النفقات اعتماد بعشرين مليار ليرة لنفقات جباية الضريبة على القيمة المضافة. اما اذا اتبعنا قاعدة الصوافي-وهي نقيض قاعدة الشمول- يقيّد في قسم الواردات من الموازنة ثمانون مليار ليرة.

- يجنب مبدأ الشمول اخفاء نفقات معينة وراء واردات معينة، أو إخفاء واردات معينة وراء نفقات معينة، مما يتيح مثلاً معرفة الحجم الفعلي للإيرادات او حجم الانفاق العام، فلا نحسم من إيراد نفقات تحصيليّة، ولا من نفقة إيراد قد ينشأ عنها
- يجنب هذا المبدأ قيام الادارات بتضخيم نفقاتها وتخفيض تقدير إيراداتها وهو ما يؤدي الى الهدر والتبذير.

٢- الاستثناءات على مبدأ الشمول:

الاستثناء الأول: الموازنات المستقلة (les budgets autonomes) والموازنات الملحقة (budget annexe):

الموازنات المستقلة:

هي موازنات بعض المؤسسات التي تمنحها الدولة الاستقلال المالي والاداري والشخصية المعنوية، وتدعى مؤسسات عامة. (كهرباء لبنان، المستشفيات الحكومية، الجامعة اللبنانية، مصالح المياه ...)

وما يميز الموازنات المستقلة انها لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية بل تقرها مجالس ادارة خاصة بها، وأن رصيدها الدائن لا يظهر في الموازنة العامة، بل يظهر ما قد ترصده لها الدولة من مساهمات.

الموازنات الملحقة:

الموازنات الملحقة فهي التي تعود لبعض الادارات العامة التي يرمي نشاطها بصورة رئيسية الى انتاج سلع او تقديم خدمات، وتتقاضى عنها بالمقابل الثمن (موازنة الاتصالات، موازنة اليانصيب الوطني، موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري) تتمتع هذه الإدارات بالاستقلال المالي بدون الإداري، وتدرج موازنتها مع الموازنة العامة في كتاب واحد، فلا تعطى الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، وتخضع هذه الموازنات لتصديق السلطة التشريعية.

اما الاستثناء من مبدأ الشمول فكائن في الامرين التاليين:

- ان واردات هذه الموازنات ونفقاتها لا تظهر في صلب الموازنة العامة التي تشمل فقط على أرصدة هذه الموازنات.
- ارصدة دائنة: في حال وجود فائض في الموازنة الملحقة ويدون هذا الفائض في قسم الواردات من الموازنة العامة.

- أرصدة مدنية: في حال وجود عجز في الموازنة الملحقة يفتح بقيمة هذا العجز اعتماد في قسم النفقات في الموازنة العامة.

الاستثناء الثاني: الضرورات العملية:

التي تقضي احياناً بأن تقيد بعض الواردات صافية في الموازنة، كقيمة الطوابع المباعة التي يحسم منها قيمة الجعالة المستحقة للباعه المجازين قبل تأدية ثمنها للخزينة. وكذلك الحال بالنسبة لقيود حاصلات التبغ والتبناك.

الثالث: مبدأ الشيوخ أو عدم تخصيص الواردات: (La règle de la non-affectation ou non) (spécialisation des recettes):

١- مفهوم مبدأ الشيوخ:

يقضي هذا المبدأ بعدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات محددة. فعملاً بمبدأ الشيوخ لا يجوز ان تخصص إيرادات شبكة الاتصالات الهاتفية، لاعمال تحديث هذه الشبكة. تظهر حسنات هذا المبدأ بمقارنته بقاعدة التخصيص التي تعاكسه، اذ انه في حال تخصيص ايراد معين لنفقة معينة قد يحصل ما يعرقل دخول الايراد الى الخزينة او يؤخره او ان يكون هذا الايراد غير كاف لتغطية النفقة التي خصص لها وعندئذ يتوقف الانفاق جزئياً او كلياً وتتضرر المصلحة العامة. اضافة الى ان قاعدة التخصيص تحمل على الهدر والتبذير عندما تفيض الواردات المخصصة للنفقة عن الحاجة الحقيقية لها.

ملاحظة: مقابل مبدأ شيوخ الواردات هناك قاعدة تخصيص الإعتمادات (spécialisation des crédits) فلا تعقد نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، ولا يجوز استعمال الإعتماد لغير الغاية التي أرصد لأجلها^{١٢}.

٢- الاستثناءات على مبدأ الشيوخ:

الاستثناء الأول: تخصيص بعض الواردات لغايات اقتصادية واجتماعية:

يصطدم فرض ضرائب جديدة ببعض التذمر من الشعب لذلك تخصص الحكومات حصيلة الضرائب الجديدة للقيام بخدمات تنوي القيام بها لصالح المكلفين بهذه الضرائب، فتعتمد الى تخصيص ايراد بعض الرسوم او الضرائب لتحسين الانتاج الوطني او لتسهيل تسويقه في الخارج (مثلاً فرض رسم على صندوق التفاح يخصص لايجاد اسواق في الخارج لتصريف التفاح).

الاستثناء الثاني: تخصيص بعض الواردات لنفقة معينة لاعتبارات الثقة:

يتم اللجوء إلى هذا الإجراء عندما تريد الدولة طرح سندات دين على خزينتها، وترى أن الثقة بملاءتها غير كافية لاستجلاب الاكتتابات المطلوبة، فتخصص موارد معينة لتأمين نفقات أعباء هذا الدين وتسديد أقساطه (ذلك لضمان الدين وإشاعة الثقة بملاءتها).

الاستثناء الثالث: تخصيص اموال المساهمات والهبات والوصايا لغايات مختلفة:

^{١٢} المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية: " لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها".

المادة ٧٠ من قانون المحاسبة العمومية: " لا يجوز لمجلس الوزراء أن يوافق على عقد نفقة رفض المراقب التأشير عليها بسبب عدم وجود اعتماد كاف لها".

عندما يمنح شخص أو مؤسسة الدولة مبلغاً ما قد يشترط عليها تنفيذ عمل معين، كأن يشترط المتبرع على الدولة مقابل تبرعه ان تقوم ببناء مدرسة او مستشفى او متحف. أجاز القانون هنا مخالفة قاعدة الشيوخ فسمح بتخصيص الهبة لغاية معينة^{١٣}.

الرابع: مبدأ وحدة الموازنة:

١- مفهوم المبدأ:

يعني هذا المبدأ أن لا يكون للدولة سوى موازنة واحدة، تصدر بوثيقة واحدة، تجمع جميع نفقاتها وجميع وارداتها. ان الغاية من التوحيد هي التنظيم والوضوح، وبالتالي تمكين السلطتين التنفيذية والتشريعية والمواطنين من تكوين فكرة صحيحة وسريعة عن نشاط الدولة، وعن مدى تعادل اعبائها وامكاناتها.

٢- الاستثناءات على مبدأ الوحدة:

١- الموازنات الملحقة: إدارة عامة ذات إستقلال مالي لا إداري، لا تشكل إستثناءً صارخاً كونها تندرج ضمن الموازنة العامة وتعرض على السلطة التشريعية في كتاب واحد.

٢- الموازنات المستقلة: تعتبر شذوذاً عن مبدأ الوحدة لكونها تنظم في مستندات او بيانات منفصلة عن الموازنة العامة وفي ذلك استثناء صريح من مبدأ الوحدة.

الموازنات الاستثنائية: توضع في هذه الموازنات النفقات الاستثنائية (كإعادة الإعمار ما بعد الحروب مثلاً) التي تتطلب بطبيعة الحال موارد استثنائية لتغطيتها. فتتشكل هذه الموازنات من إيرادات استثنائية أو من القروض أو من مأخوذات من مال الاحتياط، شرط أن تخصص لنفقات إنشائية.

٣- الحسابات الخصوصية خارج الموازنة^{١٤} (Compte spéciaux de Trésor): تخرج احياناً من الخزينة مبالغ لا تعد انفاقاً بالمعنى الصحيح، وتدخلها مبالغ لاتعد إيرادات بالمعنى الصحيح تدون فيما يعرف بحسابات الخزينة الخاصة، وهذه الاخيرة لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية، ولا تظهر في الموازنة العامة. مثال ذلك السلفات والقروض (كسلفة الى كهرباء لبنان لدفع ثمن فيول) والكفالات (كالكفالة التي يدفعها أمناء الصناديق أو الكفالات التي يدفعها متعهدو الأشغال العامة لضمان حسن تنفيذ الأشغال). وإذا كانت الضرورات العملية جعلت من التعذر الإلتزام بمبدأ الوحدة، فإنّ يمكن تجميع الموازنة العامة والموازنات المستقلة في موازنة واحدة لمعرفة حقيقة الوضع المالي للدولة، يضاف إليها في شكل إيضاحات ملحقه الحسابات الخصوصية خارج الموازنة العامة والموازنة المستقلة.

^{١٣} المادة ٥٢ من قانون المحاسبة العمومية: "تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون، وتفيد في قسم الواردات من الموازنة. وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات".

^{١٤} Ce sont des comptes ouverts dans les écritures du Trésor.

خامساً: اعداد الموازنة

بعد ان تنازعت طويلاً السلطان التشريعية والتنفيذية صلاحية اعداد الموازنة، حُصر اليوم بالسلطة التنفيذية أي الحكومة وحدها امر اعداد الموازنة لانها بمثابة برنامج عمل الحكومة في كافة المجالات، فالسلطة التنفيذية التي ترسم السياسة العامة للدولة، تضع الخطط لتحقيقها، فهي الأدرى بما تحتاج هذه الخطط على الصعيد المالي، ولأنّ السلطة التشريعية تراقب السلطة التنفيذية، فلا بدّ أن يكون إقرار الموازنة من صلاحيتها.

أ- مراحل إعداد الموازنة العامة^{١٥}:

تجتاز عملية التحضير منذ بدئها حتى تاريخ احالة مشروع الموازنة على السلطة التشريعية عدة مراحل:

المرحلة الأولى: إعداد الموازنة لدى الوزارات أو الإدارات المختصة

يبدأ عمل الوزارات عادة بناءً على تعميم يصدره وزير المالية يتضمن بعض التوجيهات العامة والتوجهات الاقتصادية والمالية للحكومة وكيفية التحضير من الناحية الفنية.

واستناداً الى حاجات كل وحدة من وحدات الوزارة توضع جداول بالنفقات مرفقة بالمستندات والوثائق ثم يدرس الوزير موازنة وزارته ويوحدها ويرسلها الى وزارة المالية مع المستندات الثبوتية قبل نهاية شهر ايار من السنة الجارية (لبنان).

المرحلة الثانية: اعداد الموازنة في وزارة المالية

نتولّى وزارة المالية المهام التالية:

١- تعد موازنة نفقاتها كسائر الوزارات.

^{١٥}المادة ١٣- يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإحصاءات والإيضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية.

المادة ١٤- يقدر وزير المالية الواردات بالاستناد إلى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذين يقومون بطرح أو جباية بعض الواردات لحسابه.

المادة ١٥- تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ- تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب- تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ولو وزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها، على أن يبرر أسبابها.

المادة ١٦- 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 باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ- تخفيض النفقات.

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

ج- إيجاد موارد جديدة.

المادة ١٧- يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية.

المادة ١٨- يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور.

ويقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية، قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة.

المادة ١٩- 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.

٢- تتسلّم مشاريع النفقات من الوزارات وتوحّدها.

٣- تضع تقديرات الواردات للسنة التالية وبذلك تتميّز عن سائر الوزارات التي تضع تقديرات نفقاتها فقط.

٤- تناقش الوزارات في طلباتها من الاعتمادات لتخفيض بعض الاعتمادات أو الغائها، لأجل تأمين التعادل بين النفقات والواردات، ففي وقت تنتظر فيه كل وزارة إلى حاجاتها وتقدرها بالأرقام، تنتظر وزارة المالية إلى هذه الحاجات من منظار وضع المالية العامة.

٥- تحضر باب احتياطي الموازنة^{١٦}.

٦- إذا كان التوازن محققاً لا يكون هنالك مشكلة، أما إذا كان التوازن مفقوداً فيضطر وزير المالية إلى عقد اجتماعات مع زملائه لتخفيض طلبات الاعتمادات، وإذا تعذر ذلك فعليه أن يقترح فرض ضرائب جديدة أو اللجوء إلى القروض أو أن يطلب من مجلس الوزراء البتّ بالخلاف بينه وبين الوزراء المختصين.

٧- تضع وزارة المالية مشروع الموازنة في صيغته النهائية وتعرضه على مجلس الوزراء تمهيداً لإحالاته على السلطة التشريعية (المجلس النيابي) ويرفق المشروع بتقرير مفصّل.

٨- قبل الأول من أيلول، يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء مرفقاً بتقرير يحلّ فيه الاعتمادات المطلوبة والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وأرقام موازنة السنة الجارية.

المرحلة الثالثة: مناقشة وإقرار مشروع الموازنة في مجلس الوزراء وإحالتها إلى مجلس النواب

١- يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية (بعد أن يكون قد ناقشه وأجرى عليه التعديلات اللازمة) ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور^{١٧}، أي في بدء عقد تشرين الأول^{١٨}.

^{١٦} المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية: ١- ترصد في باب احتياطي الموازنة:

أ- اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات، كمساعدات المرض والوفاء والأحكام النقدية والمصالحات إلخ...

ب- اعتماد احتياطي للنفقات الطارئة، يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها، أو

لفتح اعتمادات استثنائية، على أن لا يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع

اعتمادات الجزئين الأول والثاني من الموازنة.

٢- في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاعتمادات التكميلية اللازمة وأن تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب. وتطبق أيضاً أحكام هذه الفقرة في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

٣- لا تصرف أية نفقة من اعتمادات هذا الباب مباشرة، بل تنتقل هذه الاعتمادات عند الحاجة إلى سائر بنود الموازنة على الوجه التالي:

- بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع (أ) من الفقرة السابقة.

- بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع (ب) من الفقرة السابقة.

٢- قبل الأول من تشرين الثاني، يقدم وزير المالية إلى مجلس النواب "تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة"، ويعرف هذا التقرير بفلكة الموازنة (وهو يختلف عن التقرير الذي يقدمه وزير المالية لمجلس الوزراء قبل الأول من أيلول)

البند الثاني: كيفية تقدير النفقات والواردات:

تعتبر مرحلة تقدير الواردات والنفقات من أكثر المراحل أهمية في عملية إعداد الموازنة العامة، إذ توضع في هذه المرحلة البنية الأساسية للموازنة وتتم ترجمة الخيارات السياسية والاقتصادية والمالية للحكومة. ان تقدير الارقام بأقرب ما يمكن إلى الواقع هو امر هام جداً، لأنه اذا توسّعت الادارات في تقدير بعض نفقاتها فيؤدي ذلك الى الامتناع عن القيام بنفقات اخرى قد تكون ضرورية او اللجوء الى زيادة الضرائب بدون موجب. وعلى العكس، اذا قدّرت النفقات بأقل من حقيقتها، يؤدي ذلك الى وجوب تصحيحها خلال التنفيذ والى الاخلال بتعادل الموازنة.

اساليب تقدير الواردات:

- اسلوب التقدير الوسطي:
يقضي هذا الاسلوب بأن تقدّر واردات السنة التالية استناداً الى متوسط السنوات السابقة التي تمّ قطع حساباتها ويتراوح عدد هذه السنوات بين السنتين وخمس سنوات
- اسلوب التقدير القياسي:
يختلف هذا الاسلوب عن الاسلوب السابق سوى انه يعتمد نتائج السنة الاخيرة فقط التي قطع حسابها ويتخذ هذا الحساب اساساً لتقدير واردات السنة المقبلة وذلك بدلاً من اعتماد متوسط السنتين الاخيرتين او متوسط بضع سنوات سابقة
- أسلوب التقدير المباشر:
يقضي هذا الاسلوب بوضع تقديرات الواردات لسنة تالية دون التقيّد بقاعدة معينة بل وفقاً لما يرتقب ان تكون عليه هذه الواردات فعلياً.
- الاسلوب المتبع في لبنان لتقدير الواردات:

^{١٧} المادة ١٨ من قانون المحاسبة العمومية: "يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور .

ويقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية، قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة".

^{١٨} المادة ٨٣ من الدستور اللبناني : "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً".

تقدّر واردات السنة الجديدة في لبنان استناداً الى عنصرين تاليين:

○ تحصيلات السنة الاخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

○ تحصيلات الاشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ولوزير المالية ان يعدّل التقدير على اساس اوضاع يعتمدها على ان يبرّر أسبابها^{١٩}.

وبذلك يعتمد القانون اللبناني المزيج بين اسلوبي التقدير القياسي والتقدير المباشر. وان نجاح هذا النوع من التقدير يبقى مرهوناً بوجود أصول محاسبية متطورة وحديثة.

ب- تقدير النفقات

ان الاسلوب المتبع لتقدير النفقات هو اسلوب التقدير المباشر. هنالك نوعان من النفقات:

النفقات الثابتة	النفقات المتغيرة أو المتقلبة
هي النفقات التي لا تتغير من سنة إلى أخرى إلا ضمن حدود ضيقة، فتسهل بالتالي عملية تقديرها بالرجوع إلى نفقات السنة السابقة (كالرواتب والايجارات...) مع إدخال بعض التعديلات عليها حيث تدعو الحاجة.	هي النفقات التي تمثل الخيارات السياسية الجديدة للحكومة. ويصعب تقدير هذه النفقات على أساس قاعدة ثابتة اذ انها تتطلب تخطيطاً دقيقاً و رؤياً واضحة. أمثلة: نفقات إقامة مشاريع جديدة.

سادساً: إقرار الموازنة

ان إقرار الموازنة هو من صلاحية المجلس النيابي وهو نتيجة تطور طويل حيث بدأ بالتصديق على الضرائب ثم تطور الى التصديق على النفقات ليشمل الموازنة بكاملها.

أ- البند الأول: حقوق التصديق على الموازنة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

يعتبر مجلس النواب او مجلس العموم او الجمعية الوطنية صاحب الصلاحية الأهم، وفي حقل الموازنة بوصفه الهيئة التي تمثل الشعب عن طريق الانتخاب المباشر، ويمكن القول بصورة عامة ان معظم الدول التي تتألف مجالسها التشريعية في مجلسين تعطي اليوم الاولوية لمجلس النواب في حقل إقرار الموازنة .

ب- البند الثاني: الموازنة أمام اللجنة المالية البرلمانية او لجنة المال والموازنة.

^{١٩} قانون المحاسبة العمومية - المادة ١٥ - تقدّر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ- تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب- تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

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

تعتبر هذه اللجنة من أهم اللجان البرلمانية فهي توجه عن طريق الموازنة والقوانين المالية سياسة الدولة. وبما ان الموازنة هي تعبير بالارقام عن نشاط الدولة في مختلف الحقول يمكن القول ان اللجنة المالية تشرف على سياسة الدولة بكاملها. لهذه الأسباب يتمثل كل حزب في اللجنة بنسبة عدد نوابه تقريباً، وهي تضم نواباً من الموالاة والمعارضة وتنتخب لمدة سنة واحدة في بدء دورة تشريع الأول من كل سنة، وتعد من اكبر وأهم اللجان: تتألف من ١٧ نائباً.

تدرس اللجنة مشروع الموازنة وكل الأمور المالية، وفور ورود مشروع الموازنة إلى مجلس النواب يحيله الرئيس الى لجنة المال والموازنة التي تدعو الى حضور اجتماعاتها :

- كافة الإدارات لدرس مشروع الموازنة المقترح وتناقشه خلال الجلسات.

- اللجان الأخرى.

- وزير المالية والموظفين المختصين في وزارته.

ويحق للجنة إدخال تعديلات على الارقام المقترحة شرط ان لا تتجاوز تلك التعديلات حدود الاعتمادات الاجمالية المقترحة، الا بعد اخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء .

بعد ان تفرغ اللجنة المالية من تدقيقها تضع تقريراً مفصلاً عن مشروع الموازنة يتناول كيفية تقديمه من الحكومة والتعديلات التي ادخلتها اللجنة عليه وترفع كل ذلك الى المجلس النيابي.

ت-البند الثالث: الموازنة امام المجلس النيابي

قبل الخوض في الية التصويت على الموازنة امام المجلس النيابي لا بد من التطرق لموضوع القيود على المبادرة البرلمانية في حقل الموازنة:

تقييد المبادرة البرلمانية

تضع الحكومة خطتها المالية في الموازنة، ولا يجب تعديلها من قبل مجلس النواب بسهولة، لذلك تحاول الدساتير والقوانين الحديثة الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حقل تصديق الموازنة.

ومن ظاهرات التضييق على السلطة التشريعية الامور التالية:

١- منع الدستور اللبناني على مجلس النواب زيادة مجموع النفقات في اثناء درس مشروع الموازنة، الا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء، ويبقى له ان يعدل النفقات بين نوع وآخر دون تعديل المبلغ الإجمالي^{٢٠}.

^{٢٠} المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية: "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".

المادة ٨٤ من الدستور اللبناني معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧: "لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات 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 احداث نفقات جديدة".

٢- إن التصديق على الموازنة يجري في معظم الدول على اساس اعتمادات اجمالية، فيصوّت على الموازنة على اساس الباب او الفصل. اما في لبنان فإن التصويت على الموازنة وكما رأينا يجري على اساس البند.

٣- لا يجوز للمجالس التشريعية أي النيابية ان تتطرق خلال الدورة المخصصة للموازنة الى أي موضوع آخر قبل انجاز التصويت عليها.

٤- حددت مهل قصيرة نسبياً للسلطة التشريعية لدرس الموازنة والتصديق عليها، وذلك خلال عقد تشرين الاول الذي يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي ١٥ تشرين الاول وتدوم مدته حتى اخر السنة. واذا انقضت المهلة بدون ان ينجز المجلس النيابي التصديق على الموازنة يحق للسلطة التنفيذية وضعها موضع التنفيذ بموجب مرسوم^{٢١} شرط توافر الشروط التالية مجتمعة:

- تقديم مشروع الموازنة الى المجلس النيابي قبل بدء العقد العادي أي الدورة النيابية المخصصة لدرسها بـ ١٥ يوماً على الأقل.

- دعوة المجلس النيابي الى دورة استثنائية خلال شهر كانون الثاني لمتابعة درسها.

- انقضاء الدورة الاستثنائية بدون البت بالموازنة.

المناقشة العامة للموازنة:

فور تسلم رئيس المجلس النيابي مشروع الموازنة وتقرير اللجنة المالية البرلمانية بشأنه، يدعو رئيس المجلس الاعضاء للاجتماع لمناقشة عامة حول مشروع الموازنة. وخلال هذه الجلسة:

- يستمع المجلس الى خطاب وزير المالية الذي غالباً ما يكون ملخصاً عن الفذلكة التفسيرية.

- كما يستمع الى تقرير اللجنة المالية.

- يبدأ النواب بمناقشة المشروع مناقشة عامة، والمناقشة العامة هي نظرية أكثر منها عملية وسياسية أكثر منها مالية، خاصة بعد أن درجت العادة على نقل جلساتها عبر وسائل الإعلام. حيث يتسع المجال هنا للكلام في جميع الشؤون المالية الاقتصادية والضرريبية والعسكرية وغيرها. بعدها ينتقل المجلس الى مرحلة المناقشة التفصيلية وذلك وفقاً للمراحل التالية:

^{٢١}المادة ٨٦ من الدستور اللبناني معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧، و القانون الدستوري ١٨ تاريخ ٢١/٩/١٩٩٠: "إذا لم

يبيت 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 يبيت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل".

① التصديق على قانون قطع حساب موازنة السنة التي أُنجزت محاسبتها، أي السنة التي تسبق السنة السابقة^{٢٢}.

مثال: إذا كان المجلس يدرس موازنة العام ٢٠١٢، عليه أن يصدق على قطع حساب سنة ٢٠١٠.

② التصديق على موازنة النفقات ← ويتم هذا التصديق بنداً بنداً.

③ التصديق على قانون الموازنة ← ويتم هذا التصديق مادةً مادةً.

④ التصديق على موازنة الواردات ← ويتم هذا التصديق بنداً بنداً.

(المادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي له قوة القانون).

بعد التصديق على قانون الموازنة من قبل مجلس النواب، يصدر رئيس الجمهورية قانون الموازنة ويقرر نشره في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً.

^{٢٢} المادة ٨٧ من الدستور اللبناني معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧: "ان حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".