تقرير

اكرم حمدان
akh_shebaa@hotmail.com

المسار القانوني للموازنة في مجلس النواب كنعان: المطلوب قيام الدولة وتطبيق القانون

بعدما خصصت الحكومة جلسات لمناقشة الموازنة العامة لعام 2023 واقرارها رغم التأخير عن المواعيد الدستورية، وتحضير مشروع قانون موازنة العام 2024، بات من الضروري التذكير بالمسار القانوني الذي يسلكه مشروع الموازنة بعد اقراره من الحكومة واحالته الى مجلس النواب، لاسيما الدور الاساسي والمحوري للجنة المال والموازنة البرلمانية، الى جانب قانون المحاسبة العمومية والمواد الدستورية

تعرف المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية الموازنة بأنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وايراداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق.

وتعتبر عملية وضع الموزانة واقرارها، احدى صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يشكل ركنا اساسيا من اركان نظامنا السياسي البرلماني القائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها.

الموازنة تعكس من خلال الارقام التي تحتويها سياسة الحكومة وتوجهاتها على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، وهي تتضمن عناصر عدة اهمها: اولوية النفقات حيث ان الدولة تحدد مواردها المالية استنادا الى النفقات التي قدرتها، واجازة البرلمان للحكومة بجباية الواردات وان تنفق في حدود الاعتمادات التي وافق عليها المجلس والمفصلة في جدول الموازنة.

الى جانب سنوية الموازنة، اي ان الموازنة توضع لمدة سنة واحدة فقط وهذا الاذن المعطى للحكومة بالجباية والانفاق ينتهي بانتهاء السنة، والسنة المالية في لبنان هي نفسها السنة الميلادية.

ان قانون الموازنة يعطي للحكومة الاذن بالجباية والانفاق خلال سنة كاملة، اي ان هذه الاجازة سنوية تنتهي بانتهاء السنة، ولا يحق للحكومة ان تنفق او تجبي الواردات من دون هذا الاذن، لذلك تنبه المشرع الى حالة عدم تمكن المجلس من اقرار الموازنة في المهلة المحددة لها بأن اعطى المجلس مهلة اضافية شهر واحد هو كانون الثاني، ويكون الانفاق في هذا الشهر وفقا للقاعدة الاثنتي عشرية، اي ان يتم قسمة (الاعتمادات النهائية التي رصدت في الموازنة السابقة) الى 12 جزءا وتكون قيمة الجزء هو الحد الاعلى للانفاق شهريا.

تبدأ اولى خطوات اعداد الموازنة في الوزارات، حيث يضع كل وزير موازنة خاصة بوزارته تتضمن نفقات وزارته المتوقعة للسنة المقبلة، مرفقة بالمستندات والوثائق والاحصاءات والايضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات التي يطلبها، ويحيلها الى وزارة المال قبل نهاية شهر ايار.

وتقوم وزارة المال بمناقشة مشاريع موازنات الوزارات والتدقيق في طلبات الاعتمادات الواردة من الوزارات، ومناقشتها مع كل وزارة في ضوء المستندات التي قدمتها من اجل تامين التوازن بين النفقات والايرادات. يقوم وزير المال بمناقشة زملائه الوزراء لاقناعهم بتخفيض الاعتمادات التي يطلبونها من اجل تحقيق التوازن المطلوب، واذا لم ينجح يتم رفع الامر الى مجلس الوزراء الذي يناقش مختلف وجهات النظر ويعدل ما يجب تعديله ويناقش مشروع الموازنة بكامله ويوافق عليه من اجل احالته الى المجلس النيابي بصيغة مشروع قانون الموازنة العامة.

ان خطوات اعداد الموازنة العامة واقرارها مرتبطة بمهل دستورية وقانونية، حيث نصت المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية على ان يقدم وزير المال مشروع الموازنة الى مجلس الوزراء قبل اول ايلول، مشفوعا بتقرير يفند فيه الاعتمادات المطلوبة والفروقات بين ارقام المشروع وبين ارقام موازنة السنة الجارية.

هذا التقرير يختلف عن فذلكة الموازنة التي يضعها وزير المال ويقدمها الى المجلس النيابي، وفق ما تنص عليه المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية التي تقول: "يقدم وزير المال الى السلطة التشريعية قبل الاول من تشرين الثاني تقريرا مفصلا عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة".

كذلك حددت المادة 83 من الدستور موعد تقديم الحكومة مشروع قانون الموازنة الى المجلس النيابي: "كل سنة في بدء عقد تشرين تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة...".

ومعلوم ان عقد تشرين يبدأ وفقا للمادة 32 من الدستور التي تقول: "يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين، فالعقد الاول يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر اذار، وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر ايار والعقد الثاني يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة هذا العقد الى آخر السنة"، والعقد الثاني هو المعروف بعقد تشرين.

تحول الحكومة مشروع قانون الموازنة الى رئيس المجلس النيابي الذي يحيله الى لجنة المال والموازنة البرلمانية، التي يعود لها ان تقبل او تعدل او ترفض المشروع، لكن يمنع عليها ان تزيد في النفقات، بينما يحق لها ان تنقل الاعتمادات من باب الى اخر او من فصل الى فصل او من بند الى بند، من دون ان يؤدي ذلك الى زيادة في ارقام الموازنة العامة.

بعد انتهاء اللجنة من دراسة ومناقشة مشروع قانون الموازنة المرسل من الحكومة، تضع تقريرا مفصلا يتضمن التعديلات التي ادخلتها والاقتراحات التي ابدتها. وعندما يتسلم رئيس المجلس مشروع الموازنة مع تقرير اللجنة يدعو المجلس الى جلسة عامة لمناقشته والتصويت عليه، حيث يناقشه النواب بشكل تفصيلي، فتتم مناقشة النفقات والتصويت على الارقام بندا بندا وفقا لما تنص عليه المادة 83 من الدستور، فيتم

رئيس لجنة المال والموازنة النائب ابراهيم كنعان.

الانتقال الى التصويت على الواردات ثم اقرار قانون الموازنة.

هكذا تنتهي رحلة الموازنة في مجلس النواب، مع التذكير بأن المادة 86 من الدستور حصرت الانفاق على اساس القاعدة الاثنتي عشرية بالعقد الاستثنائي فقط (اي شهر كانون الثاني)، الا ان العرف المتبع في لبنان استقر على الاستمرار بالانفاق على اساس القاعدة الاثنتي عشرية لاشهر عدة بعد كانون الثاني ولحين اقرار الموازنة الجديدة.

ونصت المادة 86 على ما يلي: "اذا لم يبت المجلس النيابي نهائيا في مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فورا لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة واذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائيا في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء ان يتخذ قرارا، يصدر بناء عليه رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعيا ومعمولا به. ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الاقل".

في السياق، شدد رئيس لجنة المال والموازنة النائب ابراهيم كنعان في حديث لـ"الامن العام" على

> **معالجة المخالفات تؤدي الى زيادة الرواتب للمستحقين بلا اي تضخم في المالية العامة**

"ضرورة ان تأتي الموازنات والحسابات المالية في موعدها خالية من فرسان الموازنة والمخالفات القانونية التي كانت تتضمنها، واهمية تطبيق توصيات لجنة المال والموازنة من السلطة التنفيذية".

وذكر بـ"التدقيق المالي الذي اجرته لجنة المال والموازنة من خلال دورها الرقابي على المالية العامة والاحالات التي قامت بها لديوان المحاسبة على هذا الصعيد وعلى صعيد التوظيف العشوائي في القطاع العام".

واكد كنعان انه "من دون الاصلاح البنيوي فلا معالجة فعلية، لأن ما يطلبه صندوق النقد الدولي هي اصلاحات لمعالجة تداعيات الازمة، وهي ضرورية ومطلوبة، لكنها وحدها لا تمنع تكرار الازمات في المستقبل، وهو ما يتطلب دعم المسار الذي كانت بداته لجنة المال بانتاج اصلاحات بنيوية تستعيد المالية العامة والسياسة النقدية والمصرفية الى كنف الدستور وقانون المحاسبة العمومية وتلزم المحاسبة بتجرد واستقلالية وحيادية من خلال نظام قضائي مستقل يؤمنه اصلاح يبدأ مع قانون استقلالية القضاء".

وعن الدور التشريعي للجنة المال والموازنة واهمية هذا الدور، يقول كنعان: "التشريع المالي على مستوى تحضير القوانين للاقرار منوط بها ويبقى القرار النهائي للهيئة العامة. لكن للجنة دورا رقابيا تجلى في السنوات الماضية في اكثر من مجال، لاسيما في مراقبة الانفاق وقانونيته والتصرف بالمال العام والتدقيق بخطط الحكومات ومشاريعها".

اما المشاريع والاقتراحات المهمة التي انجزتها اللجنة حتى الان وخصوصا ما يتعلق بالقطاع العام، فهي حسب كنعان "الاصلاحات المالية ومنها قوانين استرداد الاموال المنهوبة وتبييض الاموال ومكافحة الارهاب ورفع السرية المصرفية والاثراء غير المشروع وحق الوصول الى المعلومات وانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والطاقة المتجددة الخ... اما في خصوص القطاع العام، فقد دققت اللجنة بالتوظيف العشوائي بعد الانتخابات النيابية التي جرت سنة 2018 ورفعت لديوان المحاسبة تقريرا بـ32 الف مخالفة تؤدي معالجتها الى زيادة الرواتب للمستحقين من دون اي تضخم بالمالية العامة، واوصت باعادة هيكلة القطاع العام".

وعن تصوره لكيفية معالجة رواتب القطاع العام لاسيما الاسلاك العسكرية والامنية، يؤكد "طبعا من خلال معالجة المخالفات في القطاع العام وقد اقرت اللجان مؤخرا الزيادات في هذه الرواتب، لكنها ليست الحل لأن ذلك يكمن في اعادة هيكلة القطاع العام".

وعن مساهمة لجنة المال في معالجة الملفات المعيشية والمطلبية، يعتبر كنعان اننا "نقوم بذلك من خلال البقاء على تواصل مع الجهات المعنية بهذه القضايا المعيشية والمطالبة ورفع الصوت عند الحاجة والترجمة بالتشريع والرقابة، لكن من دون دولة قائمة بمؤسساتها وامكاناتها تصبح المهمة صعبة، لأن المطلوب قيام الدولة وتطبيق القانون على الحاكم قبل المواطن".