

الموازنة العامة في لبنان الإعداد والإقرار والتنفيذ ومراقبة التنفيذ

القسم الأول: مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة
أولاً: الخطوات الإجرائية المعتمدة في التحضير والإعداد:

أن السلطة التنفيذية هي التي تُعدّ الموازنة لأنها السلطة التي تجبي الواردات وتتفق الاعتمادات. وتمر 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 والإعداد وفقاً لما يلي:

1 . يصدر رئيس الحكومة أو وزير المالية تعميماً فور تصديق الموازنة ويبلغه الى كافة الوزارات والإدارات ويطلب فيه المباشرة بإعداد موازنة السنة التالية دون تأخير حفاظاً على المهل الدستورية والقانونية.

2 . يعمد الوزير المختص إلى 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 إلى درس موازنته ويعدل زياداً أو نقصاناً أو يبقي الاعتمادات على ما هي عليه وذلك يعود إلى السياسة التي ستتتبعها الوزارة في السنة المقبلة.

ثم يرسل موازنته إلى 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 إلى باقي مشاريع الموازنات ويجري توحيدها وتضع وزارة المالية، (مديرية الواردات) تقديرات واردة السنة التالية.

3 . 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.

4 . تناقش مشاريع موازنات الوزارات في وزارة المالية: تتكبّ مديرية الموازنة على التدقيق في طلبات الاعتمادات وعلى درس المستندات المرفقة وعند الانتهاء من درسها يعمد إلى إعلان تاريخ البدء بالمناقشة مع الإدارات المختصة حسب جدول مواعيد. وبعدها تبدأ مناقشة الموازنة مع الإدارات المختصة وقليلاً ما تبقى الاعتمادات كما وردت فأكثر الأحيان يتم تنزيل بعض الاعتمادات المطلوبة أو إلغاؤها وذلك لتأمين التعادل بين الواردات والنفقات. كما أن الزيادة ممكنة، وتتم في وزارة المالية جميع اجتماعات مناقشة مشروع الموازنة في مراحلها الأولى.

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

5 . 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 يبيت الأمر يرفع برمته إلى مجلس الوزراء الذي يناقش وجهات نظر وزير المالية والوزير المختص ويبيت في الخلاف ويعدل ما يجب تعديله ثم يُناقش المشروع ككل وتتم الموافقة عليه قبل أن يودع السلطة التشريعية⁽¹⁾.

(1) لا بد من الإشارة على أنه في النظام الرئاسي وفي أميركا بالذات يتولى رئيس الدولة إعداد الموازنة يعاونه في ذلك جهاز خاص يُسمى مكتب الموازنة. وهذا الجهاز لا يتبع وزارة المالية أو الخزانة بل يرتبط مباشرة بالرئاسة.

6 . 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.

تدابير استثنائية في تحضير الموازنة في أثناء الأحداث 1975 - 1990

خلال الفترة الممتدة من العام 1964 إلى العام 1975، كانت تدرس الموازنة في وزارة المالية في مركزها الرئيسي، دراسة طبيعية، بعيداً عن أي مشاكل، وعندما أطلت الحرب أصبح درس الموازنة غير منتظم والاجتماعات منتقلة من مكان إلى آخر طلباً للأمان لأن وزارة المال كانت أكثر الإدارات تعرضاً للمخاطر، وكانت الأحداث في لبنان تحول دون أن تجري الأمور كما يلزم⁽¹⁾.

ثانياً . تحضير موازنة مجلس النواب

ينص النظام الداخلي لمجلس النواب، في موضوع الموازنة على ما يلي:
"إن مهام هيئة مكتب المجلس تنظيم موازنة المجلس السنوية والإشراف على تنفيذها"

أما حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات فيدققها الرئيس أو نائبه مع أحد أميني السرّ وأحد المفوضين على أن تطبق بشأنها أحكام قانون المحاسبة العمومية. ورغم صراحة هذا النص فإن السلطة التشريعية في لبنان تُناقش موازنتها في وزارة المالية زيادة في الشفافية والتعاون.

(1) اعتباراً من عام 1986 وحتى سنة 1989، ضمناً لم يكن في استطاعة الدولة إعداد وتحضير موازنة نظراً للظروف الأمنية التي كان يمر بها لبنان وكانت تُصرف الاعتمادات وفقاً للقاعدة الإثني عشرية. أما في سنة 1990 فقد كانت كل التحضيرات والإعدادات مبتورة وحتى معدومة وكانت طريقة إعداد موازنة 1990 مختلفة تماماً عن طريقة إعداد الموازنة السابقة لهذا التاريخ. وبعدها عادت الأمور إلى نصابها وأخذ الإعداد والتحضير مساره الطبيعي.

ثالثاً . ملاحظات حول الإجراءات المعتمدة في مرحلة التحضير للموازنة

في رأينا أنه من الضروري اتخاذ عدد من الإجراءات لتحسين مرحلة التحضير للموازنة وهي على الشكل التالي:

أ . التحضير لتطبيق موازنة البرامج والأداء، اعتباراً من العام 2007.
ب . خلال الفترة الانتقالية، ونظراً للوضع المالي الحالي، تحضير مشاريع الموازنات، وفقاً لما

يلي:

1. تقدير الواردات من قبل وزارة المالية.
2. تقدير الحاجة للاستدانة، وفقاً للسوق المالية.
3. رفع الأمر إلى مجلس الوزراء، لتحديد السقف الإجمالي لمشروع موازنة كل سنة وتوزيعها بنسب محددة على مختلف الوزارات.
4. الطلب إلى كل وزارة أو إدارة، إعداد مشروع موازنتها ضمن السقف المحدد ووفقاً للآليات التي تقترحها، مع المحافظة على اعتمادات الرواتب وملحقاتها واعتمادات الإيجارات، وكذلك كل النفقات الملزمة والتي لا يمكن تخفيضها.
5. مناقشة هذه المشاريع في وزارة المالية، استناداً للجداول التبريرية المطلوبة.
6. تعديل مهل تحضير الموازنة، بحيث تُقر قبل بداية السنة المالية، وتلغى بالتالي القاعدة الإثني عشرية.
7. إلغاء الاعتمادات المدوّرة وغير المعقودة والتي تدور من سنوات سابقة.
8. عدم تضمين مشروع الموازنة أي قانون برنامج، ما لم يكن مرفقاً بمشاريع مدروسة سلفاً، وأن لا تتعدى سنوات التنفيذ أربع سنوات.
9. تزويد مديرية الموازنة بالجهاز البشري اللازم، لإعداد الإحصاءات والدراسات الاقتصادية اللازمة لتحضير الموازنة.

القسم الثاني: إقرار الموازنة في مجلس النواب

أولاً - النصوص الدستورية الناظمة لتصديق الموازنة

يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدها الحكومة في مشروع الموازنة "فذلكلة الموازنة". كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً. إذا لم يبت 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 يبت نهائياً في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد أودع قلم المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدة العقد 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 أسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية(1).

ومن هنا يتضح التالي: إن المهلة المعطاة للسلطة التنفيذية من أجل تحضير الموازنة ورفعها إلى السلطة التشريعية لا تقل بأي شكل من الأشكال عن ستة أشهر في حين أن المهلة المعطاة للسلطة التشريعية هي قصيرة جداً.

(1) تعود نشأة حقوق السلطة التشريعية بالتصديق على الموازنة تاريخياً إلى بداية التصديق على الضرائب، ومن ثم تطور الأمر إلى التصديق على الواردات وأصبح فيما بعد تصديقاً على الموازنة العامة برمتها. ويظهر أن أول بادرة لتمرس مجلس النواب بحق التصديق على الضرائب ظهرت في انكلترا عام 1215 في الميثاق العظيم La grande charte وتؤكد نهائياً في عام 1628 في ميثاق الحقوق Petition of Rights.

لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تضع الموازنة موضع التنفيذ إذا تأخرت السلطة التشريعية في إقرار المشروع إلا ضمن الشروط التالية:

. تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية قبل بدء العقد العادي المخصص لدرسها بخمسة عشر يوماً على الأقل "المادة 86 من الدستور".
. دعوة المجلس إلى دورة استثنائية خلال شهر كانون الثاني لمتابعة درسها.
. انقضاء الدورة الاستثنائية بدون البت بالموازنة.

ثانياً . مناقشة الموازنة في مجلس النواب

قبل الوصول إلى مرحلة الاقتراع على الموازنة بنداً بنداً في الهيئة العامة للمجلس كما جاء نصه في المادة الثالثة والثمانين من الدستور:
"كل سنة في بدء عقد تشريع الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة، شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً".

1 . مناقشة الموازنة في لجنة المال والموازنة النيابية

وبعد أن يتسلم رئيس المجلس المشروع يُحيله إلى لجنة المال والموازنة البالغ عددها حسب النظام الداخلي 17 عضواً والمنتخبة بموجب المادة العشرين من هذا النظام. يدعو رئيس لجنة المال والموازنة أعضاء اللجنة للبدء بدراسة مشروع القانون جملة وتفصيلاً ويعاون اللجنة جهاز إداري خاص يسمى أمين سر لجنة المال والموازنة الذي يختلف عمله عن عمل باقي أمناء السر في اللجان الأخرى، حيث يتعدى عمله العرض، ويتطلب الأمر الدخول في الأرقام، وفي المواد القانونية المدرجة في مشروع الموازنة حتى تكون كافة الأمور مبسطة أمام أعضاء اللجنة المالية حيث تتناول المشروع وتدقق في كل رقم من أرقامه وتدرس كل المبررات لرصد الاعتمادات، ولها أن تقبل أو تعدل أو ترفض المشروع، ولكن يُمنع عليها زيادة النفقات إلا أنها تستطيع أن تتقل الاعتمادات من باب إلى باب، أو من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند ومن فقرة إلى أخرى، ودون أن يؤدي ذلك إلى رفع أرقام الموازنة العامة. وعند حصول أي خلاف في الرأي لدى أعضاء اللجنة تعتمد طريقة التصويت المحصور فقط بأعضائها دون سائر النواب الآخرين الذين يحق لهم الإدلاء بأرائهم والمناقشة في المواضيع المطروحة أمام اللجنة دون حق التصويت.

وعندما تنتهي اللجنة من التدقيق والدرس والمناقشة تضع تقريراً مفصلاً عن مشروع الموازنة كما ورد من الحكومة وعن التعديلات التي أدخلتها عليه والاقتراحات التي يقتضي اعتمادها لتحسين الجباية وترشيد الإنفاق. وكثيراً ما توافق الهيئة العامة للمجلس على الموازنة كما وردت من اللجنة المالية ودون تعديلات تذكر لما للجنة من دور هام في هذا المجال، حيث أنها تعتبر المطبخ الأساسي لدرس الموازنة وتدقيق اعتماداتها.

2. مناقشة الموازنة في الهيئة العامة للمجلس

عندما يتسلم رئيس المجلس مشروع الموازنة والتقرير الذي أعدته لجنة المال والموازنة يدعو إلى جلسة عامة لمناقشته، وأثناء هذه الجلسة يستمع المجلس إلى بيان وزير المالية بعد أن يكون قد تم توزيعه على جميع أعضاء مجلس النواب، كما يستمع إلى تقرير اللجنة المالية الموزع على الأعضاء أيضاً، ويبدأ النواب بالمناقشة العامة. وقد تكون هذه المناقشة سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وثقافية إلخ.. وعند الانتهاء من المناقشة العامة ينصرف المجلس إلى مناقشة المشروع تفصيلاً، بدءاً بالنفقات، وتتناول كل باب على حدة ويُصار إلى التصويت على الأرقام بنداً بنداً (المادة 83 من الدستور اللبناني) ثم يستمر التصويت على الواردات والقانون. وبعد أن يتم الاقتراع على مشروع القانون يأخذ طريقه إلى النشر.

3. حالة رفض تصديق الموازنة من قبل الهيئة العامة

وبما أن البرلمان هو الذي يقترح على الموازنة فمن حقه أن يعدّلها ما خلا زيادة النفقات في مجموعها إلا بموافقة السلطة التنفيذية وله أن يرفض تصديقها ويردّها برمتها لأن من يملك حق المصادقة يملك حق الرد.

ولكن ماذا يعني الرد وما هي نتائجه

1. إن رد الموازنة يعني نزع الثقة من الحكومة، التي يجب عليها أن تقدم إستقالتها.

2. يستمر الإنفاق والجباية شهراً فشهراً على أساس القاعدة الإثني عشرية والمادة 86 من الدستور اللبناني واضحة لجهة العقد الاستثنائي أثناء درس الموازنة هو شهر كانون الثاني ما لم يكن هناك من ظروف قاهرة وضرورية للاستمرار.

أما العرف المتبع في لبنان فيجري الاستمرار بالإنفاق والجباية على اساس القاعدة الإثني عشرية عدة أشهر بعد شهر كانون الثاني.

ونصت المادة الخامسة والستون الفقرة الرابعة من الدستور اللبناني على ما يأتي:

تُتأط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها:

حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.

القسم الثالث: تنفيذ الموازنة

فور الانتهاء من نشر الموازنة تبدأ عملية التنفيذ بتحقيق الواردات والنفقات عملاً بإجازة الجباية والإنفاق الواردة في قانون الموازنة.

وتقوم بمهام التنفيذ الوزارات التي فتحت لها إتمادات في الموازنة غير أن وزارة المالية تبقى محور عمليات التنفيذ.

اولاً - تنفيذ الواردات

ان تنفيذ الواردات يشتمل على نوعين من العمليات :

1 . عمليات التحقق.

2 . عمليات الجباية.

إن ما ترمي إليه عمليات التحقق هو البحث عن مواد خاضعة للضرائب وفرض المعدل الضريبي عليها، وتنظيم جداول التكليف أو أوامر القبض بالضرائب المتوجبة ووضعها موضع التنفيذ، ويقوم بهذه العمليات موظفون إداريون.

أما فيما يتعلق بأعمال الجباية فترمي إلى استيفاء الضرائب وقيد قيمتها في سجل الواردات ويقوم بها المحاسبون ومعاونوهم. وتنفيذ الواردات في القانون اللبناني يجتاز مرحلتي التحقق والجبابة.

تحصل الضرائب والرسوم بالاستناد الى جداول التكليف أو أوامر القبض التي طرحت بموجبها، إلا إذا كانت من النوع الذي يؤديه المكلف مباشرة بواسطة إصاق الطوابع أو الأوراق المماثلة.

على ان تراعى في تصفية وتحصيل ديون الدولة وواراداتها الأخرى من غير الضرائب والرسوم الأحكام المختصة بكل منها.

ثانياً . تنفيذ النفقات

إن لحظ الاعتماد في الموازنة لا يعني بالضرورة وجوب إنفاقه ولا ينشئ حقاً للغير إنما هو مجرد إمكانية إنفاق فيما لو ترتب الحق للغير نتيجة قيامهم بخدمة أو تقديم سلعة أو تنفيذ عمل ما تكلفهم به المراجع التي لها حق عقد النفقة وتحكم هذا التنفيذ قاعدتان أساسيتان:

أ . باعتبار أن وزير المالية هو المسؤول المباشر عن إدارة الأموال العمومية فله حق الرقابة على سائر الوزراء في مراحل العقد والدفع والصرف.

ب . والقاعدة الثانية هي الفصل المطلق بين الوظائف الادارية والحسابية.

وتنفيذ النفقة العامة يمر بأربع مراحل :

. العقد . التصفية . الصرف . الدفع .

وتتناول الاعمال الادارية العقد والتصفية والصرف، أما العمليات الحسابية فتتناول الدفع.

1 . العمليات الادارية

1. عقد النفقة

عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة، فعقد النفقة هو أول عمل تقدم عليه السلطة التنفيذية حيث يجعل الدولة مدينة، وهو العمل الذي يُنشئ حقوقاً للغير. ويجب أن يتوفر في العقد شرطان :

أ. أن يصدر العقد عن سلطة صالحة، على أن يعقد النفقة الوزير المختص، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ب. أن يتم التقيد بالاعتماد المفتوح في الموازنة.

. لا يجوز أن تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد خاص في الموازنة مصدق من السلطة التشريعية.

. لا يجوز عقد نفقة بمبلغ يتجاوز الاعتماد المخصص لها في الموازنة، إلا في حالات استثنائية كإجازة العقد استناداً إلى اعتمادات التعهد بدلاً من اعتمادات الدفع .

. لا يجوز استعمال الإعتاد لغير الغاية التي رصد من أجلها.

2. تصفية النفقة

بعد عملية العقد والتنفيذ يتقدم صاحب العلاقة من الإدارة المختصة لتأدية المبالغ المستحقة له. أو تقوم الإدارة بإجراء المعاملات لتأدية ما يترتب عليها للغير. وتتضمن معاملة التصفية ما يلي:

أ. وجود عقد نفقة مسبق يثبت المصفي من أن المعاملة المطلوب تصفيتها قد عقدت نفقتها قانوناً.

ب. التثبت من قيام أصحاب العلاقة بتنفيذ ما هو مطلوب: لا يجوز أن تؤدي النفقة ولو عقدت ما لم يتم أصحاب العلاقة بالتنفيذ.

ج. تحديد مقدار الدين: على المصفي أن يأخذ بعين الاعتبار ما إذا كان المبلغ موضوع التصفية ما زال متوجباً. نصت المادة الثالثة والسبعون من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

" تصفية النفقة هي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره واستحقاقه، وعدم سقوطه بمرور الزمن أو بأي سبب آخر".

• السلطة الصالحة لإجراء التصفية

تقوم بالتصفية الوزارات المختصة في حدود الاعتمادات المرصدة لها في الموازنة والمبلغ المحجوز للمعاملة موضوع التصفية، وعلى أن " يتولى التصفية المحاسب المختص أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي . ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تُصرف من باب الديون المتوجبة الاداء (معاشات التقاعد، وتعويضات الصرف، والديون)".

• المستندات التي تُبنى عليها التصفية

يجب أن تبرز الأوراق والوثائق التي من شأنها إثبات الدين وعلى المصفي أن يدقق المعاملة وإذا تبين له نقص بعض المستندات يبادر إلى طلبه حتى يجري التصفية. تبني التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين، وتُحدّد هذه المستندات، بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات، بقرار من وزير المالية يتخذ بعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة، ويُنشر في الجريدة الرسمية. ويكتفى ببيان مصدق من رئيس الوحدة التي تولت تنفيذ النفقة، إذا كانت هذه النفقة لا تتجاوز خمسين ألف ليرة لبنانية. على أن "تجري التصفية عفوا"، وإذا تعذر ذلك فبناءً على طلب الدائن" وللمصفي مهلة خمسة أيام لانجاز التصفية من تاريخ تسلمه الأوراق الثبوتية المتعلقة بها.

3. صرف النفقة

صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها. والحوالة تعني هنا أمر الدفع أو أمر الصرف. ولا يجوز للأمر بالصرف أن يصدر أمر الدفع إلا بعد التثبيت من:

1. صحة عقد النفقة وصحة تنسيبها.
2. انطباق معاملة التصفية على القانون وصحة حساباتها.
3. اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات.
4. انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد.

5. صحة حسابات النفقة.

6. انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط.

• السلطة الصالحة للصراف

يتولى إصدار حوالات الصراف، باسم وزير المالية، مدير الصرفيات في وزارة المالية. ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحته، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل، كما له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين من مصلحته يتولون التدقيق محليا" في المعاملات وتحضير الحوالات. ويمكن عند الاقتضاء، أن يعهد بمهمة إصدار الحوالات في الإدارات العامة والمحافظات، ماعدا محافظة بيروت، إلى موظفين من الفئة الثالثة على الأقل تابعين لملاك وزارة المالية، على أن يتم ذلك بمرسوم.

2. العمليات الحسابية : الدفع

ان عملية الدفع هي المرحلة الاخيرة بحيث تصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي أو من يفوض إليه ذلك بموافقة المدير العام المختص وعلى هذا الموظف:
أ . أن يرفض التأشير وأن يعيد الحوالة إلى مصدرها مع بيان أسباب الرفض في الحالات التالية:

1. إذا كانت الحوالة غير مذيبة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.
2. إذا كانت الأوراق المثبتة للنفقة غير مربوطة بالحوالة.
3. إذا كان اسم صاحب الدين، أو موضوع النفقة، أو مقدارها غير منطبق على الاوراق المثبتة.

• المحتسب بوصفه أمين صندوق

على أمين الصندوق أن يتحقق على مسؤوليته قبل الدفع من هوية صاحب المال وصحة توقيعه.

القسم الرابع: مراقبة تنفيذ الموازنة العامة

أشرنا سابقاً إلى بعض أنواع الرقابات التي تجري على تنفيذ النفقات سواء في مرحلة العقد أو التصفية أو المستندات التي تُبنى عليها التصفية وكذلك الصرف والدفع، إلا أن المقصود في مراقبة تنفيذ الموازنة هو الانواع التالية من الرقابة:

أولاً . الرقابة الادارية

وهي الرقابة التي يقوم بها الرئيس على مرؤوسيه وكما هو معروف فإن الوزير هو رأس الهرم، وبذلك يقوم الوزراء المختصون بإجراء هذه الرقابة الإدارية على موظفي وزاراتهم وهذه الرقابة تسمى رقابة السلطة التنفيذية إلا أنه توجد رقابة إضافية فيما يتعلق بتنفيذ الواردات والنفقات. وتقوم بمعظم هذه الرقابة وزارة المالية والتفتيش المالي وهو هيئة مستقلة عن وزارة المالية .

1 . رقابة وزارة المالية

أ . رقابة تنفيذ الواردات:

يقوم بهذه الرقابة مراقبو التحقق ومراقبو الجباية. كما أن مراقبة تنفيذ الواردات مؤمنة وتنص القوانين على إحداث لجان بدائية لدرس الاعتراضات على الضرائب المفروضة عليهم، وتستأنف قرارات اللجنة أمام مجلس شورى الدولة.

ب . رقابة تنفيذ النفقات . مراقبة عقد النفقات

ان الغاية من تدقيق مراقب عقد النفقات التثبت من الأمرين التاليين:
. توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها .

. انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية.

كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات غير أنه يجوز في الحالات المستعجلة الطارئة، أن يشرع المرجع الصالح في عقد النفقة ضمن نطاق الاعتمادات المرصدة لها قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات شرط أن يعرض عليه المعاملة للتسوية بمهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد مع بيان الاسباب التي بررت إقدامه على هذا التدبير ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عن تسوية عقدها بصورة قانونية.

وتقضي الأمانة أن نذكر أنه قد تطور مفهوم مراقبة عقد النفقات، وأخذ بمبدأ اللاحصرية، فحتى صدور المرسوم الاشتراعي رقم 117 تاريخ 12 حزيران 1959 (قانون المحاسبة العمومية) كانت مراقبة عقد النفقات لموازنة الدولة محصورة برئيس مصلحة الموازنة ومراقبة عقد النفقات في وزارة المالية وجاءت المادة 65 من القانون المذكور تنص على أن يتولى اعتباراً من أول سنة 1962 المراقبة في كل وزارة، أو عدد من الوزارات مراقبون أصليون، وتبني قانون المحاسبة العمومية . المرسوم 14969 تاريخ 30 كانون الأول 1963 مبدأ اللاحصرية، حيث نصت المادة 64 على ما يلي:

يتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية:

1. مدير الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات.
2. مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

ج-ملاحظات حول مراقبة التنفيذ الاداري

في رأينا أنه يجب على صعيد مراقبة التنفيذ:

1. إعطاء صلاحية أوسع لمراقب عقد النفقات، برفع سقفوف المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة.
2. إعطاء صلاحية للمراقب، لإبداء الرأي في الملاءمة ومدى الحاجة إلى الإنفاق في أمر معين، عن طريق طلب معلومات إضافية من الإدارة المعنية.
3. تعديل قانون المحاسبة العمومية، كي يتماشى مع التطورات الجارية على صعيد الإنفاق، وخاصة أساليب المكننة، وربط محاسبة مراقبي عقد النفقات مع الإدارة المركزية، عن طريق الكمبيوتر.
4. الطلب من مراقب عقد النفقات، إعداد تقرير سنوي عن نفقات الإدارة التي يتولى مراقبتها، يشير فيه تفصيلاً إلى أماكن الخلل، والحلول التي يقترحها لمعالجة ذلك.
5. إشراك المراقب المختص في دراسة مشروع موازنة الإدارة التي يتولى مراقبتها، وإبداء رأيه في الإعتمادات المطلوبة ومدى الحاجة إلى ذلك، استناداً إلى سير الإنفاق في موازنة السنة الجارية.
6. تعزيز وضع مراقب عقد النفقات وتحسينه تجاه الإدارة التي يراقبها.
7. متابعة المناقشات السنوية بين مراقبي عقد النفقات.
8. إتاحة المجال لترفيح مراقب عقد النفقات إلى الفئة الثانية (مراقب أول) للحفاظ على المراقبين الذين اكتسبوا الخبرة اللازمة في مجال الرقابة.
9. تأمين الجهاز البشري اللازم لكل مراقب لمسك القيود وإدخالها في الكمبيوتر، وإعداد التقارير اللازمة لعمل المراقب.

2. رقابة التفتيش المالي

في حين يقتصر دور مراقب عقد النفقات على ما جاء تفصيله سابقاً، وكذلك بالنسبة إلى مراقبي الجباية والتحقق فإن صلاحيات التفتيش المالي تمتد مروراً بجميع المراحل من الواردات إلى النفقات والغاية من ذلك رقابية وتوجيهية وهي رقابة واسعة وشاملة. ولقد قضى المرسوم رقم 2460 تاريخ 6 تشرين الثاني 1959 المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي بإنشاء تفتيش مالي إلى جانب سائر أجهزة التفتيش المرتبطة بالتفتيش المركزي. إنَّ المفتشية المالية العامة تقوم وفقاً للمادة 17 و 18 و 19 بالمهام التالية: تدقق وتراقب بوجه خاص:

- . كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية.
- . كيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها.
- . كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية بأعمالهم.

ثانياً . الرقابة القضائية . ديوان المحاسبة:

نصت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16 أيلول 1983 (تنظيم ديوان المحاسبة) على ما يلي " ديوان المحاسبة محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك:

- . بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء .
- . بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها .
- . بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها .
- . يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت.

ومن هنا تبدو لنا صلاحيات ديوان المحاسبة في مدى رقابته سواء الإدارية منها أو القضائية، فمن وظيفته الإدارية أنه يمارسها عن طريق الرقابة المسبقة على بعض المعاملات، كما يمارسها عن

طريق الرقابة المؤخرة بوضع التقارير وإصدار بيانات المطابقة، أما فيما يتعلق بوظيفته القضائية فإنه يمارسها في نطاق الرقابة المؤخرة على الحسابات وعلى كل من يتولى إدارة الأموال العمومية.

- ثالثاً- الرقابة البرلمانية:

بالرجوع الى قانون المحاسبة العمومية، وإلى المادة الثالثة منه، نقرأ أنّ "الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتُجاز بموجبه الجباية والإنفاق ". فالسلطة التشريعية هي التي تمنح الإجازة بالجباية والإنفاق ولها أن تراقب مدى احترام الإجازة في التطبيق باعتبارها الرقيب على أعمال السلطة التنفيذية.

1- قطع الحساب:

يبقى القول أن المادة 87 من الدستور واضحة لجهة قطع حساب الموازنة العامة والموازنات الملحقة قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي السنة: " إن 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 . وعلى الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة".

ولا شك في أن الرقابة الأساسية للبرلمان على تنفيذ الموازنة تتركز عملياً في قانون قطع الحساب. غير أن هذا الأمر يبقى نظرياً لأن مجلس النواب يصادق على قطع الحساب دون مناقشة.

2- الأسئلة والاستجابات:

كما أن الرقابة قد تحصل بواسطة الأسئلة والاستجابات التي يتقدم بها النواب، ونصت المادة 131 من النظام الداخلي على ما يأتي: "لكل نائب أو أكثر أن يطلب إستجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الإستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة".

3- لجنة تحقيق برلمانية

كما أن لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو إستجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه (المادة 139).

لجنة التحقيق أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وأن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى انها تفيد التحقيق. يحق للجان أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة، وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة إلى اللجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها التي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة.

يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة. يتم التحقيق وتمارس اللجنة صلاحياتها وفقاً لأحكام القانون رقم 72/11 تاريخ 25 أيلول 1972.

خلاصات

الخلاصة الأولى: الدور المركزي لوزارة المالية

من خلال ما تقدم يبدو أن وزارة المال هي المحور الأساسي للموازنة بشقيها النفقات والواردات، وعلى وزارة المالية إعارة اهتمامها الكافي لتنظيم مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات، وفي

تأمين الجهاز البشري المدرب والمتخصص والكافي للانتاج، إذ يندعش من يسمع بأن من يقوم بدرس الموازنة فعلياً نفر لا يتعدى الخمسة أشخاص في وزارة المالية. ومن اجل الوصول إلى موازنة متوازنة لا بد من الحرص على ما يلي:

1- الحد من هدر الأموال العمومية، وذلك من ضمن مخطط طويل المدى هدفه ضبط النفقات الإدارية وغير المجدية، وجعل الجهاز الإداري أكثر فعالية في تأدية وتنفيذ السياسة المالية العامة.

2. اعتماد تقديرات أكثر واقعية للنفقات المطلوبة، وذلك بالتدقيق في قدرة الإدارات المعنية على الإنفاق الجدي، وإيجاد الحلول المناسبة لمشكلة تضخم أرقام الاعتمادات المدورة والتدقيق فيها بغية تخفيضها بحيث تصبح قابلة للتنفيذ السريع.

3. العمل نحو تحصيل أفضل لزيادة تقدير الواردات، وإيجاد النصوص القانونية الكفيلة بتنظيم مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقة ومديرية الواردات ودوائر التحصيل على وجه أخص.

4. جعل العلاقة بين وزارة المالية والمكلف علاقة قانونية لا علاقة شخصية.

5. تبسيط المعاملات وتطوير علاقة المكلف بالإدارة عن طريق تسهيل وتبسيط وتوضيح كل هذه الأمور.

6. معالجة النظام الضريبي ككل وتطوير نظام الضرائب المباشرة.

7. إعادة توزيع الأموال التي تحصل بشكل مدروس وشفاف لتحقيق الإنماء المتوازن.

ويجب على وزارة المالية متابعة الدراسات المقدمة للمشاريع المنوي تحقيقها والإحصاء الصحيح للحاجات كمقدمة علمية موضوعية لطلب الاعتمادات حتى تأتي الموازنة معبرة تعبيراً حقيقياً عن حاجات الدولة، لأن وزارة المالية هي المسؤولة عن إقامة التعادل بين كفتي الموازنة، ولا يجوز ان تُرصد الاعتمادات ارتجالاً يؤدي إلى تجميد قسم لا بأس به من الأموال العامة في الخزينة دون جدوى.

الخلاصة الثانية: احترام المهل الدستورية والقانونية للموازنة

- 1 . يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية ويرسله إلى وزير المالية...
- 2 . يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات المهمة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية.
- 3 . يقر مجلس الوزراء المشروع ويودعه السلطة التشريعية في بدء عقد تشرين الأول.
- 4 . يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدها الحكومة في مشروع الموازنة.
- 5 . إن مهلة التصديق على الموازنة تنتهي بانتهاء مهلة العقد العادي، وإذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، تفتح دورة استثنائية تستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي ولم يبت نهائياً بالمشروع فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناء عليه، مرسوماً عن رئيس الجمهورية يجعل المشروع مرعياً ومعمولاً به، ولا يمكن استعمال هذا الحق إلا إذا كان المشروع قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل.
- 6 . توضع الموازنة لمدة سنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول.
- 7 . يمكن تصحيح الأخطاء المادية والأخطاء في التنسيب بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة حتى الخامس عشر من شهر آذار من السنة التالية.
- 8- على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة.