

تاريخ الموازنة في لبنان

عدنان ضاهر

أمين عام مجلس النواب اللبناني

تاريخ الموازنة في لبنان:

مرّ لبنان كغيره من سائر البلاد في سلسلة من التطوّرات المالية، التي فرضها تعاقب العهود وأوضاعها، واقتضاها تنوّع الأحكام قبل الحرب العالمية الكبرى وبعدها حتى يومنا هذا.

ففي العهد العثماني، كان لبنان، بحدوده المعروفة حالياً، يقسم إلى قسمين، أحدهما تابع لمتصرفية جبل لبنان، والآخر ملحق بولايتي بيروت ودمشق.

أما متصرفية جبل لبنان، فقد كانت تتمتع بوضع سياسي ومالي خاص، نص عليه بروتوكول سنة 1860، الذي جاء في المادة الثانية منه أن لجبل لبنان «مجلس إدارة مؤلفاً من إثني عشر عضواً يكون مأموراً بتوزيع التكاليف والبحث في إدارة واردات الجبل ومصاريفه، وبيان آرائه من وجه المشورة في ما يعرضه عليه المتصرف من المسائل».

فكان هذا المجلس يدرس الموازنة التي كانت تحضرها إدارة مالية الجبل، ثم يرفعها إلى المتصرف للتصديق.

واستمر الحال على هذا المنوال إلى أن دخلت السلطات العسكرية المحتلة البلاد في 8 تشرين الأول سنة 1918، وتسلمت الأمور في متصرفية الجبل وولاية بيروت.

وكانت ولاية بيروت مرتبطة في العهد العثماني بالإدارة المركزية في الأستانة. وكانت موازنتها مدرجة كسائر موازونات الدوائر في موازنة الدولة العامة، التي كان تضع مشروعها وزارة المالية، ويصدقها مجلس النواب، وينشرها السلطان بإرادة سنوية.

وفي 13 مارس سنة 1329 مالية (عام 1913)، صدر قانون الولايات الخاص، الذي فرض على الدولة القيام بخدمات محلية، أهمها شق الطرق الداخلية

وصيانتها، وتجفيف المستنقعات وري الأراضي، وإنشاء المزارع النموذجية، والمدارس الزراعية والتحريج، والاعتناء بالأشجار المثمرة، وإقامة المعارض الصناعية والزراعية والتجارية، وإحداث المدارس الابتدائية، وإنشاء المؤسسات الخيرية والصحية إلخ...

ولما كان لا بد لنمو هذه الأعمال من مال، فقد نص القانون المذكور على أن يكون للولاية موازنة خصوصية تتولى تحضيرها دائرة تسمى «مديرية المحاسبة الخصوصية»، ويصدقها مجلس منتخب يدعى «المجلس العمومي» للولاية، ويوافق عليها الوالي، ونظارة الداخلية في الأستانة قبل أن ترفع إلى الباب العالي، لتقترن بالإرادة السنوية.

وكانت الميزانية الخصوصية للولاية تقسم إلى قسمين: ميزانية عادية، وميزانية استثنائية.

فالميزانية العادية كانت تتألف وارداتها ممّا يلي: - حصة المعارف من الأعشار والمسقفات، حصة الولاية من التمتع، ورسوم المواشي، ورسوم الفراغ والانتقال، والبذل العسكري، وبذل الطريق النقدي، ورسوم الذبيحة، وحاصلات أموال الولاية وأملاكها، وإيرادات مطبعة الولاية وجريدتها، والكسور التي تضم إلى التكاليف العمومية وإعانة موازنة الدولة، وواردات أخرى خص القانون بها الولاية.

أما الموازنة الاستثنائية فكانت تخصص لبعض الأعمال الانشائية التي يتسع لها المجال في الموازنة العادية، ولبعض النفقات العارضة والمؤقتة. وكانت هذه الموازنة تمّول بفضلات واردات الموازنة العادية، وبالقروض والإعانات الاستثنائية التي كانت تقدّمها ميزانية الدولة العامة.

وقد استمرّت حالة الموازنة في ولاية بيروت على هذا الوضع حتى انتهاء الحرب العالمية الأولى.

وفي 24 تشرين الأول سنة 1918، أحدثت السلطة العسكرية إدارة المنطقة الشمالية من الأراضي المحتلة التي سمّيت فيما بعد المنطقة الغربية «وكانت تشتمل على مدينة بيروت، وجبل لبنان القديم، وسنجي طرابلس واللاذقية، وأقضية صيدا وصور ومرجعيون، وفي 3 آب سنة 1920 ألحقت بها أقضية حاصبيا وراشيا والمعلقة وبعلبك، التي كانت تابعة سابقاً لولاية دمشق. وفي أول أيلول سنة 1920 أعلن لبنان الكبير بحدوده الحالية.

وقد ظلّت الموازنة لسنة 1918 المالية، وموازنة الولاية الخصوصية لتلك السنة نافذتي المفعول مع بعض التعديل حتى تاريخ انتهائهما، أي في 28 شباط سنة 1919. وأصبحت الدوائر المالية مرتبطة كلها بالإدارة المركزية في بيروت بدلاً من ارتباطها بالأستانة.

وفي سنة 1919، وضعت السلطات المحتلة، للمدة المتراوحة بين أول آذار سنة 1919 و 28 شباط سنة 1920، ثلاث موازنات، الأولى لولاية بيروت، وقد أدمجت بها موازنة الولاية الخصوصية، بعد أن عرضت على المجلس العمومي واقرنت بموافقته، والثانية لجبل لبنان القديم بعد أن أقرّها مجلس الإدارة، والثالثة لسنجق الأسكندرونة، وقد صدّق هذه الموازنة ونشرها الحاكم العام للمنطقة الغربية. ووضعت موازنة 1920 المالية على هذا الغرار.

ووضعت الموازنة الأولى لدولة لبنان الكبير في سنة 1921، فتولّى تحضيرها الحاكم الفرنسي، وتولت درسها بصورة استثنائية اللجنة الإدارية، التي حلت محل مجلس إدارة جبل لبنان القديم، وتولّى تصديقها ونشرها المفوض السامي.

وفي 8 آذار سنة 1922، أصدر المفوض السامي قراراً بحل اللجنة الإدارية، وقراراً آخر بتأليف مجلس ينتخب لمدة أربعة سنوات يدعى المجلس التمثيلي. وقد حددت صلاحيات هذا المجلس في شؤون الموازنة بما يلي:

- يعيّن المجلس من بين أعضائه لجنة تدعى اللجنة المالية.

- يحضر الحاكم مشروع موازنة الدولة ويقدمه إلى اللجنة المالية قبل دورة تشرين بعشرين يوماً على الأقل.

- يتناقش المجلس التمثيلي في مشروع الموازنة ويقترح عليه بناء على تقرير اللجنة المالية.

- تقسم نفقات الدولة إلى نفقات إجبارية ونفقات غير إجبارية، ومن النفقات الإجبارية أقساط الديون المستحقة، والنفقات الناتجة عن تطبيق قرارات صادرة عن المفوض السامي، ونفقات الإدارة العامة والدوائر المدنية، ونفقات الدرك والأمن. فإذا رفض المجلس التمثيلي الاعتمادات اللازمة لنفقة إجبارية حق للمفوض السامي أن يقرّر من تلقاء نفسه رصد هذه الاعتمادات. أما النفقات غير الإجبارية فإن المجلس التمثيلي كان يقترح عليها بصورة نهائية، فيزيدها أو ينقصها أو يلغيها، ولكن مع الاحتفاظ بأحكام تنص على أن الموازنة تحدّد بصورة نهائية، وتوضع موضع التنفيذ بقرار من المفوض السامي، يصدر بناء على تقرير من حاكم لبنان الكبير.

وعلى هذا الأساس، وضعت موازنات 1922 حتى 1926، إذ كان يحضرها الحاكم الفرنسي، ويقترح عليها المجلس التمثيلي، وينشرها الحاكم بقرار، يصدقه المفوض السامي.

وفي سنة 1926، دخلت البلاد في عهد جديد، إذ نشر الدستور اللبناني الذي قضى بإعلان الجمهورية اللبنانية، وإسناد رئاسة الدولة إلى لبناني، ونقل السلطة التشريعية إلى برلمان وطني مؤلف من مجلسي: هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

وفي سنة 1927 ألغي مجلس الشيوخ وبقي مجلس النواب يمارس وحده السلطة التشريعية.

ويتضمن الدستور أحكاماً مالية تلخص بما يلي:

- في بدء عقد تشريع الأول من كل سنة تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة تشمل على نفقات الدولة وواراداتها عن السنة القادمة، فإذا لم يبتّ مجلس النواب فيها قبل 31 كانون الأول من السنة، دعاه رئيس الجمهورية فوراً إلى دورة استثنائية تعقد حتى 31 كانون الثاني، وتخصص لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه دون أن يبتّ المجلس في الموازنة حق لرئيس الجمهورية أن ينشرها ويضعها موضع التنفيذ بالشكل الذي قدمت فيه، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل (المادتان 83 و86 من الدستور).

- لا يجوز للمجلس خلال المناقشة في الموازنة أو في مشاريع الاعتمادات الإضافية أن يزيد النفقات المقترحة عليه (المادة 84).

- تفرض الضرائب بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على الأراضي اللبنانية دون استثناء (المادة 81).

لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون (المادة 82).

وبفضل هذه الأحكام أصبح للبنان موازنة قائمة على المبادئ التي جاهدت الشعوب طويلاً في سبيلها وهي:

- لا ضرائب إلا برضى الشعب.

- لا إنفاق إلا بإذن الشعب.

- الإذن بالجباية والإنفاق يجب أن يجدد كل سنة.

وقد تخللت الفترة الواقعة بين سنة 1926 و1943 فترات كانت السلطة الفرنسية تعطل خلالها الدستور. فكانت الحكومة اللبنانية تحضر مشروع الموازنة، وكان المفوض السامي الفرنسي يصدّقها وينشرها.

هذا وقد كان إلى جانب موازنة الدولة العامة موازنة خاصة تدعى «موازنة المصالح المشتركة» التي كانت تغذى بموارد يستقل في جبايتها واستعمالها المفوض السامي الفرنسي، دون أن يكون للسلطة الوطنية أي رأي فيها.

وفي سنة 1943، حصل لبنان على استقلاله وجرى تعديل الدستور اللبناني، فأصبح رئيس الجمهورية اللبنانية هو الذي ينشر الموازنة العامة، بعد أن يصدّقها مجلس النواب.

- قانون المحاسبة العمومية في لبنان:

وقد نظمت أصول الجباية والإنفاق، للمرة الأولى في لبنان، على أسس جديدة، بموجب قرار المفوض السامي الفرنسي عدد 2231 تاريخ 16 تشرين الأول سنة 1923، الذي حل محله في 16 كانون الثاني سنة 1951 أول قانون للمحاسبة العمومية.

ولكن أصول المحاسبة العمومية، في لبنان، لم تعرف الاستقرار حتى الآن؛ إذ صدرت بعد قانون عام 1951 عدة قوانين للمحاسبة العمومية، وكان كل منها يلغي القانون الذي سبقه ويحل محله. ونورد، فيما يلي، هذه القوانين:

- المرسوم الاشتراعي رقم 55 تاريخ 19 آذار سنة 1953.

- المرسوم الاشتراعي رقم 10 تاريخ 29 كانون الأول سنة 1954.

- المرسوم الاشتراعي رقم 117 تاريخ 12 حزيران سنة 1959، الذي نشر مع المراسيم الاشتراعية العديدة التي صدرت عام 1959، في نطاق حركة «الإصلاح الإداري».

- قانون المحاسبة العمومية، المعمول به حالياً، والذي وضع موضع التنفيذ،
ابتداءً من أول كانون الثاني سنة 1964، بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ
1963/12/31.

**من هو
النائب**

عدنان ضاهر

أمين عام مجلس النواب اللبناني

يبدو الحديث عن النيابة موضوعاً تتداخل فيه الحقوق والواجبات من زوايا عدة.

فالحياة النيابية في مفهومها الغالب، تعني الاندماج اليومي في الحياة العامة والاستجابة لتطلعات المواطنين وطموحاتهم، والأخذ بالبلد إلى التطور والتقدم وقيام الدولة القادرة والعادلة للجميع.

والحياة النيابية في البلاد العربية ما برحت متعثرة منذ أن قامت، قبل الاستقلال وبعده. إذ أن أكثر الدساتير قد حدّدت دور النائب بتشريع القوانين ومراقبة تنفيذها، وكذلك مراقبة السلطة التنفيذية وأدائها، عدا مسؤوليته في موضوع الموازنة ومالية الدولة والخطط الإنمائية وإقرار السياسات والمعاهدات الخارجية بما يخدم المصالح الوطنية.

إلا أن واقع الحال هو أن عدداً كبيراً من النواب الذين تعاقبوا على المجالس النيابية لم يمارسوا بدقة ومسؤولية الدور المنوط بهم، وعكفوا على الاهتمام بشؤون الأفراد أو الناخبين، وفي أحسن الحالات مناطق نفوذهم الانتخابي، توخياً لرضى الناخب من أجل تجديد البيعة لهم في مراحل مستقبلية.

لذلك فإن النائب في البلاد الحديثة العهد بالنظام الديمقراطي، أو التي خضعت طويلاً للحكم الأجنبي أو الإقطاعي، يشكّل مرجعاً لفئة من الناس تلجأ إليه في مطالبها المتشعبة والخاصة، وحتى التي تخالف بعض الأنظمة والقوانين شعوراً من المواطن الناخب بأن ممثله أي النائب قادر على كل شيء.

ولعل هذا السلوك النيابي، قد أحرّ قيام الدولة القوية والقادرة والتي تحفظ حقوق الجميع دون الوساطة، وبالتالي ترسم لهم حدود تأدية واجباتهم.

إن الارتقاء بمفهوم النيابة إلى شرف الإسهام في الحياة الوطنية العامة وما يترتب عليها من واجبات تتجاوز المصالح الفردية والشخصية إلى مصلحة البلاد، تجعل النائب جزءاً من الحكم المسؤول الذي يحصن البلاد بالعدالة والمساواة والإنماء والسيادة والشفافية، وتطوير مفهوم الجماعة وإخراجها من ولاءاتها الخصوصية ومصالحها الذاتية، إلى الانتماء الوطني.

ولعل من أخطر المهام السياسية للنائب أنه يشارك في الاشتراع العام، وفي وضع القوانين التي تنظم حياة المواطن، وعلاقات الأفراد بعضهم ببعض، وعلاقة الحكم بالشعب. وهكذا يضحي النائب في مرتبة المخطط لشؤون بلاده الخارجية والداخلية وللتنفيذ معاً.

والنائب في العرف المعلوم، رقيب على السلطة التنفيذية، يملك حق محاسبتها وإدانتها، إذا منحها ثقته استمرت في الحكم، وإذا حجبها عنها فسحت في المجال لسواها. وبديهي أن ذلك يفترض سير الحياة النيابية سيراً صحيحاً سليماً لا انحراف فيه ولا التواء، وإلا فسدت الغاية وفسد المبدأ نفسه الذي من أجله قامت الحياة الدستورية واستقرت قواعدها. وإذا ما نظرنا إلى العصور السالفة حتى يومنا هذا، بانّ لنا ما طرأ على سير الحياة النيابية من تطور، ارتفع بها في بعض البلدان إلى درجة جد متقدمة، وأسفّ في بلاد أخرى إسفاً أفسد مفهوم النظام النيابي نتيجة لضغط القاعدة، واستغلال ممثلو الشعب ما بيدهم من صلاحيات سخروها لتغليب مصالحهم الخاصة أو المصالح المتعلقة بشريحة كبيرة من ناخبهم.

وأروع مثل يضرب على حسن سير النظام النيابي، وسلامة تطبيقه روحاً وعملاً يقوم في بريطانيا، حيث استقر فيها هذا النظام مع مرور الزمن، فقام في مجلس العموم مالك السلطة التشريعية الوحيد وسيد السلطة التنفيذية، نظام الحزبين التقليديين فتعاقبا على الحكم طويلاً، وهما حزبا المحافظين والأحرار. وإثر الحرب

العالمية الأولى حل محل الأحرار حزب العمال بحكم الثورة الصناعية وتطور الوضع الاجتماعي ليس في بريطانيا فحسب وإنما في أنحاء عديدة من العالم، وأضحى الأحرار قلة ضئيلة لا يد لها في تقرير مصير البلد تجنح لائتلاف بين الحين والآخر مع أحد الحزبين الكبيرين.

وقد يشترك الحزبان الرئيسيان معاً في تآلف حكومي في المناسبات القومية الخطيرة كما حصل خلال الحرب العالمية الأولى، حيث ارتضى المحافظون العمل برئاسة خصمهم «لويد جورج» زعيم الأحرار. وخلال الحرب العالمية الثانية قام فيها ائتلاف ثلاثي برئاسة تشرشل، وما إن انتهت الحرب بالنصر حتى خرج المحافظون من الحكومة وعادوا إلى صفوف المعارضة.

ولا تميل البلاد العريقة في الديمقراطية إلى تحقيق ائتلاف دائم في الحكم خشية أن ينحرف المبدأ، فيضحى عبارة عن تبادل مصالح حزبية وإفرادية، وعن تقاسم في السلطة والمصالح الخاصة وهي المسماة عندنا بالمحاصصة والتي من شأنها أن تصرف النظر عن الهفوات وتحول دون تحقيق البرامج الأساسية في البلاد.

ومن أطرف ما شهد العالم، وما يفرض احترام النظام البرلماني الفذ الذي سمت به بريطانيا إلى حد الكمال، إنه في الانتخابات العامة التي جرت عام 1945 فور انتهاء الحرب في أوروبا، وقبل دحر اليابان، كرست فشل المحافظين بزعامة تشرشل، فنزل وصحبه عند حكم المواطنين وقال بروح رياضية لا تخلو من بعض المرارة: «لقد أبلغني الشعب البريطاني أمر تسريحي!».

وأطرف من ذلك أن فترة الانتخابات بدأت ومؤتمر بوتسدام الذي حضره ترومان وستالين وتشرشل لم يكمل أبحاثه ولم يتخذ مقرراته بعد، فرأى تشرشل «تحسباً للطوارئ» أن يصطحب معه خصمه أتلي زعيم حزب العمال كي يكون ملماً بدقائق المؤتمر وأسراره ويتشبع بروحه، وعاد الاثنان معاً إلى لندن للاقتراع،

فكان أن رجع أتلي وحده منتصراً إلى بوتسدام، وخبا إلى حين نجم تشرشل رابع الحرب الأول.

وثمة تقليد بريطاني فريد من نوعه في البلاد التي تمارس النظام البرلماني. فلرئيس المعارضة صفة شبه رسمية يتقاضى من أجلها راتباً من الخزينة، والمعارضة تؤلف وهي خارج الحكم ما يسمى بحكومة «الظل»، وتوزع بين أفرادها المراكز الوزارية، والقصد من ذلك ممارسة الرقابة على الحكم القائم، وتتبع أخطائه وعثراته والاستعداد لتسلم الأحكام والتمرس مسبقاً على أساليبها.

والنظام الحزبي القائم في بريطانيا يحول عملياً دون فوز مرشح لا يقدمها أحد الأحزاب الثلاثة.

تلك إمامة بالحياة النيابية، ولعل من الفائدة في ختام هذه المقدمة إيراد رأي السياسي والأديب الفرنسي المعروف لويس برتو رئيس الوزارة الفرنسية وعضو الأكاديمية، الذي اغتيل قرب مرسيليا مع الملك ألكسندر اليوغوسلافي عام 1934 في الظروف المعلومة، فقد حدد في مؤلفه La Politique الرجل السياسي كما يأتي:

يعمل الرجل السياسي في البرلمان وفي الحكومة، فإذا كان خارج البرلمان حاول الدخول إليه، وإذا دخله حاول أن لا يخرج منه، والسياسة هي فن وإرادة وتعشق الحكم، فالذين يحبونها يخرجون منها مرغمين، والذين لا يحبونها ينفصلون عنها بصعوبة أشد، والمرارة والصعاب لا تحمل إلا نادراً على الطلاق منها، لقد عاد يوماً أحد الوزراء من جلسة برلمانية واجه فيها حملات عنيفة من أخصامه ولم يسانده أصدقاؤه، وكانت مظاهر اليأس بادية عليه، فقالت له زوجته استقل فأجاب ليس بوسعي ذلك، إن السياسة كالعشيق التي تثير مزيجاً من الحب والقرف، فلاحظت امرأته «هذا إذاً إلصاق وليس بوسعك أن تفعل شيئاً!!».

وتبسط برتو في الموضوع تبسطاً طريفاً وأعطى صوراً شيقة من أبرز رجال
السياسة الذين عاصرهم.