

نحو قانون جديد لتحضير الموازنة العامة في لبنان

كوثر دارة

مديرة مشروع إصلاح إدارة الموارد المالية في وزارة المالية اللبنانية



مقدمة

شهدت السنوات السبع الأخيرة سجلات كثيرة حول موضوع الموازنة العامة، لا سيما لناحية عدم إقرار الموازنات المعدّة خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٢ من قبل السلطة التشريعية، وفي بعض الأحيان من قبل السلطة التنفيذية. ولعل هذا الأمر من السوابق الخطيرة التي يجب تداركها وتجنّب تكرارها. فالموازنة العامة بالنسبة للحكومة هي أهمّ وثيقة سياسة عامة- يفترض أن تترجم عملياً البيان الوزاري الذي تنال الحكومة الثقة البرلمانية على أساسه. كما أنها أهمّ صكّ تشريعي يقرّه مجلس النواب ويمكنه من مراقبة عمل الحكومة وتقييم أدائها. وفي غياب هذا الصكّ، يصبح العمل الحكومي بلا رؤية واضحة، كما تفقد الرقابة البرلمانية الأسس المرجعية التي تخولها مساءلة الحكومة حول كيفية توزيع الموارد وسبل الإنفاق وتوفير الخدمات العامة.

وفي ظل غياب قوانين الموازنات العامة في السنوات الماضية، لجأت الحكومات المتعاقبة إلى الإنفاق وجباية الضرائب، بالاستناد إلى تفسير أحكام قانونية ودستورية ترعى إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، قد لا يتفق المشرعون على صلاحية الاستناد إليها. غير أن القاعدة العامة والتي لا خلاف عليها هي - بكلام مبسّط- أن جباية الحكومة لأموال المكلفين وكيفية إنفاق هذه الأموال لا يجب أن تتمّ من دون رقابة منتظمة لمن أعطي حقّ الرقابة من قبل المواطنين، أي مجلس النواب. وقد نصّ الدستور على هذا الأمر بشكل صريح. ففيما يتعلق بفرض الضرائب وجبايتها تنصّ المادة ٨١ من الدستور على أنه "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء". أما في ما يتعلق بالنفقات فقد نصّت المادة ٨٤ على أنه في "كل سنة في بدء عقد تشريع الأول تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقرّر على الموازنة بنداً بنداً".

وقد حدّد الدستور وبشكل صريح الاستثناء الوحيد الذي يمكن على أساسه الإنفاق والجباية من دون قانون موازنة عامة وهو فترة لا تتخطى الشهر الواحد كما هو منصوص عنه في المادة ٨٧ من الدستور حيث أنه "إذا لم يبتّ مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمرّ لغاية نهاية شهر كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبتّ نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدّم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء

أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طُرِحَ على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدّة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فُتِحَ 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.“

إن المشاكل المتعلقة بانجاز قوانين الموازنات أخذت حيزاً كبيراً من السجلات المتعلقة بالمالية العامة ولفترة طويلة لا يمكن حصرها بالسنوات السبع الماضية، وإنما تمتد على عقود من الزمن.

الموازنة العامة بالنسبة للحكومة هي أهم وثيقة سياسة عامة - يفترض أن تترجم عملياً البيان الوزاري الذي تبنّاه الحكومة الثقة البرلمانية على أساسه. كما أنها أهم صك تشريعي يقره مجلس النواب ويمكنه من مراقبة عمل الحكومة وتقييم أدائها

حيث أن لبنان لم يشهد إقراراً لقوانين الموازنة العامة في المهل الدستورية والقانونية إلا في سنوات معدودة. أما التحديث القانوني والدستوري للأحكام التي تنظم تحضير وتنفيذ الموازنات العامة، والتي تعود بمعظمها إلى أكثر من ٥٠ عاماً، فلم يتمّ البحث به بشكل شامل وموضوعي إلا في حالات خاصة وقليلة. وعلى الرغم من أن أي تحديث على المستويات الدستورية والقانونية والتنظيمية لا يمكن - بأي شكل - أن يتيح حلاً لمشكلة التأخر في إقرار الموازنات العامة أو لجهة عدم إقرارها، فقد باتت ضرورة حتمية لمراعاة التغييرات التي طرأت على مستوى إدارة المالية العامة وعلى مستوى الوضع الاقتصادي المالي العام.

وتسعى وزارة المالية حالياً إلى إجراء تعديل قانوني جذري في القوانين والأنظمة التي ترعى تحضير وتنفيذ الموازنة العامة - لاسيما قانون المحاسبة العمومية - انطلاقاً من أن القوانين الحالية لا تتسجم بشكل كامل مع الاتجاهات الإصلاحية في إدارة المالية العامة التي تسعى وزارة المالية إلى اعتمادها، لا سيما لناحية جعل الموازنة العامة أكثر انسجاماً مع الواقع الماكرو-اقتصادي ولإضفاء مزيد من الشفافية على عمليات تحضير الموازنة وتنفيذها، ولتعزيز سبل المساءلة المالية. ويسعى هذا البحث إلى شرح التوجّهات الجديدة التي سيحددها قانون نظام الموازنة، انطلاقاً من نقاط الضعف التي يعاني منها القانون الحالي.

الأسباب الموجبة لإصلاح قانون المحاسبة العمومية

إن قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم ١٤٩٦٩ - صادر في ١٢/٣٠/١٩٦٣) يشكّل - إضافة إلى المواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة - الركيزة الأساسية للناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة. ويعود تاريخ هذا القانون إلى عام ١٩٦٣ أي إلى نحو ٥٠ عاماً. وقد تمّ تحضير قانون ١٩٦٣ استناداً إلى سلسلة من المراسيم وضعت في الخمسينيات، والتي خضعت لتعديلات، وأبرزها المرسوم الإشرافي رقم ١٩٥٩. ويبدو أن القانون المذكور قد تمّ وضعه على أساس التوازن المالي الذي كان سائداً آنذاك، وكان مبنياً على فرضية وجود مال الاحتياط. أما الآن فإن التوازن المالي لم يعد موجوداً، وبات حتمياً تعديل القانون بما يتلاءم والمستجدات المالية والاقتصادية الحاصلة.

وقد طرأ على هذا القانون عدد من التعديلات المحدودة خلال فترات زمنية سابقة غير أن هذا القانون مع تعديلاته لم يعد يتماشى مع الأساليب الحديثة في إدارة المالية العامة. ويتألف القانون

الحالي من ٢٤٩ مادة قانونية، ترعى تحضير وتنفيذ الموازنة، إضافة إلى مواد قانونية ترعى تنظيم الشراء الحكومي^(١). وينطوي القانون الحالي على درجة من عدم الانسجام بين مواد المختلفة، كما قد يتناقض في بعض مواد مع المواد الدستورية التي ترعى الشؤون المالية العامة.

ولا يقتصر القانون الحالي على القواعد والمبادئ الأساسية لإدارة المالية العامة - كما يفترض أن يكون- بل يتضمن القواعد التنظيمية التفصيلية لاسيما تلك المتعلقة بتنفيذ الموازنة مما يعني أن أي تحديث أو تنظيم داخلي في وزارة المالية يتطلب اللجوء إلى تعديلات قانونية، في حين أن بعض التعديلات لا تتخطى كونها إجراءات تنظيمية يمكن أن تتخذ بقرار أو مرسوم وزاري. وكمثال على التفاوت في القيمة القانونية بين مواد قانون المحاسبة العمومية يمكن مقارنة المادة ٢ والمادة ١٦٥ من القانون المذكور. فالمادة ٢ تنصّ على أن «الموازنة صكّ تشريعي تُقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتُجازُ بموجبه الجباية والإنفاق». إن هذه المادة تعد ضمن الأطر العامة والأساسية الناظمة لإدارة المالية العامة. أما المادة ١٦٥ فتصّ على «أنه تمسك القيود إجبارياً بالبحر ولا يجوز مسكها بالخصائص، كما لا يجوز الحكّ أو الحشو أو المحو،...». إن هذه المادة هي مادة تفصيلية وتنظيمية يجب أن يتمّ تغييرها عبر قرار أو مرسوم، وليس عبر تعديل قانوني، وهي لا تتجانس من حيث القيمة القانونية مع المادة ٢ المذكورة أعلاه.

وينطوي النصّ الحالي للقانون على تناقضات عدة بين مواد من جهة، ومقارنة بالمواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة من جهة أخرى. ويمكن إدراج بعض الأمثلة على التناقض فيما بين مواد القانون المختلفة على الشكل التالي:

أولاً: تفاصيل عرض الموازنة تفتقد إلى التماسك والمنهجية. فعلى سبيل المثال، تقسم المادة ٢٩ من القانون الواردات إلى جزئين، الأول الذي يحتوي على واردات عادية مخصّصة لتغطية الجزئين الأول والثاني من النفقات، أما الثاني فيحتوي على الواردات المخصّصة لتمويل الجزء "الثالث". وقد سقطت الإشارة إلى "الجزء الثالث" من النفقات في المواد القانونية المتعلقة بالنفقات. فعلى سبيل المثال لم تشمل المادة ١١٤ الناظمة لتدوير النفقات أية إشارة إلى الجزء الثالث. في السياق عينه يمكن الإشارة إلى مثال آخر على عدم التماسك وهو ما تنصّ عليه المادتان ٢٢ و ٢٤ من القانون. فالمادة ٢٢ تصنّف "المشروع" في تبويب الموازنة على أنه فصل، أما المادة ٢٤ فتصنّف "المشروع" على أنه فقرة وهو تناقض جذري لا سيما عند نقل الاعتمادات التي لا تجاز بين الفصول، بينما تجاز بين الفقرات.

ثانياً: يحمل النصّ القانوني تناقضاً صريحاً حول السلطة المكلفة بتدوير الإعتمادات مختلفة: تشير المادة ٢٧ من القانون- في الفقرة الثالثة منها إلى أن تدوير الاعتمادات من موازنة سنة معينة إلى موازنة السنة التالية لا يتمّ إلا من خلال القانون. أما المادة ١١٤ فقد أعطت وزير المالية الحق في إجراء هذا التدبير.

إن قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم ١٤٩٦٩ - صادر في ١٢/٣٠/١٩٦٣) يشكل - إضافة إلى المواد الدستورية المتعلقة بالمالية العامة- الركيزة الأساسية الناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة. ويعود تاريخ هذا القانون إلى عام ١٩٦٣ أي إلى نحو ٥٠ عاماً

ينطوي القانون الحالي على درجة من عدم الانسجام بين مواد المختلفة، كما قد يتناقض في بعض مواد مع المواد الدستورية التي ترعى الشؤون المالية العامة

(١) يتم حالياً العمل على تحضير مشروع قانون يرعى الشراء الحكومي والمناقصات العامة من قبل مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري.

ثالثاً: إضافة إلى احتواء القانون على مواد لا تتسجم مع هدفه الرئيسي - وهو تنظيم تحضير وتنفيذ الموازنة - وهي المواد النازمة للشراء الحكومي والمناقصات العمومية، يلاحظ أن القانون يفتقد إلى بعض الانسيابية في الشكل على الأقل. على سبيل المثال، يرد في المقطع الثاني من المادة ٢٥ الواردة في "فصل النفقات" أحكام تتعلق برد المبالغ المستوفاة عن طريق الخطأ من قبل الخزينة عبر اقتطاعها من الإيرادات. إن هذه الأحكام يجب أن تدرج في فصل الإيرادات وليس في فصل النفقات.

إضافة إلى عدم الوضوح والتناقضات بين المواد المختلفة في القانون، يوجد بعض التناقض ما بين المواد القانونية الواردة في القانون من جهة والمواد الدستورية من جهة أخرى، ولا سيما من الناحيتين التاليتين:

أولاً - مبدأ الموازنات أو الاعتمادات الإضافية: تنص المادة ٨٤ من الدستور على أنه "لا يجوز للمجلس (مجلس النواب) في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الإعتمادات الإضافية أو الاستثنائية

لا يقتصر القانون الحالي على القواعد والمبادئ الأساسية لإدارة المالية العامة - كما يفترض أن يكون - بل يتضمن القواعد التنظيمية التفصيلية لاسيما تلك المتعلقة بتنفيذ الموازنة مما يعني أن أي تحديث أو تنظيم داخلي في وزارة المالية يتطلب اللجوء إلى تعديلات قانونية، في حين أن بعض التعديلات لا تتخطى كونها إجراءات تنظيمية

أن يزيد الإعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرّر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة." أما المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية فقد أجازت تعديل الموازنة في المجلس أو في اللجان النيابية بعد أخذ رأي وزير المالية وموافقة مجلس الوزراء، حيث نصّت على أنه "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."

ثانياً - القاعدة الإثني عشرية: نصّ الدستور اللبناني في المادة ٨٦ منه على أن القاعدة الإثني عشرية تستخدم لناحية الجباية والإنفاق خلال العقد الاستثنائي - أي خلال شهر كانون الثاني من سنة الموازنة. أما المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية، فقد أجازت استخدام القاعدة الإثني عشرية خلال فترات تتخطى شهر كانون الثاني.

إضافة إلى التناقضات المذكور أعلاه، فإن قانون المحاسبة العمومية المعمول به حالياً يتسم بعدم الوضوح لجهة:

- تحضير الموازنة ونطاقها وشموليتها،
- عدم وجود ربط بين الإطار الماكرو اقتصادي/الاقتصاد الكلي والتوقعات المتوسطة الأمد والموازنة العامة،
- التدقيق الداخلي والخارجي وعمليات قطع الحساب،
- القواعد التي تراعى التأخير في اعتماد مشروع الموازنة وتؤمن استمرارية العمل في الدولة.

الاتجاهات الجديدة في قانون نظام الموازنة

إن التناقضات القائمة في القانون الحالي، والتغيرات في مفاهيم إدارة المالية العامة، إضافة

إلى التطورات الماكرو-اقتصادية التي باتت تحتم تحضير الموازنة وتنفيذها بالاستناد إلى رؤية متوسطة الأمد، والأخذ في الاعتبار الموارد المالية المتاحة للدولة تقتضي إعادة النظر في الأصول القانونية الحالية المتبعة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة بما يضيف مزيداً من الشفافية على عمليات التحضير والتنفيذ ويعزز من أصول المساءلة المالية ويساعد الحكومة على الالتزام بأهداف مالية تسهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي. إن المبادئ الأساسية العامة التي سيبنى عليها القانون الجديد هي:

- حصر القانون بالقواعد والأطر الأساسية لإدارة المالية العامة والابتعاد عن التفاصيل الإجرائية والتنظيمية.
- الحد من التناقضات القائمة في القانون الحالي سواء ما بين مواد مختلفة من جهة ومع المواد الدستورية من جهة أخرى.
- تحديث النص وفقاً للمفاهيم المستجدة في إدارة المالية العامة لا سيما لجهة ربط تحضير الموازنة العامة بالسياسة الماكرو-اقتصادية.

بناءً على ذلك، تمّ تحضير مشروع قانون جديد يرعي تحضير الموازنة العامة ويقصر على القواعد الرئيسية المتبعة. ولا يتجاوز عدد مواد الـ ٧٠ مادة بعد أن تم إسقاط المواد القانونية التي ترعى تنفيذ الموازنة والتي تُدرج ضمن خانة الأمور التنظيمية التي يمكن مقاربتها عبر مراسيم أو قرارات. كما تم إسقاط الأحكام القانونية الراعية للشراء العام والمناقصات العمومية على أن تتم مقاربتها عبر قانون مستقل.

وفيما يلي الاتجاهات الرئيسية المعتمدة في مشروع القانون الحديث لنظام الموازنة في لبنان:

أ- وضع الموازنة ضمن إطار الاقتصاد الكلي الشامل:

ينص القانون الجديد على أن تحضير الموازنة يجب أن يتم ضمن رؤية ماكرو اقتصادية شاملة، ورؤية مالية متوسطة المدى، تتضمن أهدافاً مالية محددة أبرزها نسبة العجز ونسبة المديونية إلى الناتج المحلي. وبذلك يصبح تحضير الموازنة مرتكزاً، بشكل تلقائي، إلى الموارد المتاحة، فتحدد نفقات الموازنة استناداً إلى الإيرادات المتوقعة وإمكانيات التمويل، وليس وفقاً لاحتياجات الإنفاق كما هو الوضع السائد حالياً.

ب- ضبط الإنفاق من خارج الموازنة:

إن أبرز ما ينص عليه القانون في هذا المجال هو إعادة تحديد أهداف سلفات الخزينة وضبطها ووضعها في إطار الموازنة العامة.

ت- تحسين شمولية الموازنة:

وذلك عبر إدخال قوانين البرامج المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية على المدى المتوسط ضمن إطار الموازنة العامة.

ث- تحديد واضح لمفهوم الموازنة الإضافية أو التصحيحية:

وذلك عبر تعديل شروط التصويت على الموازنة في مجلس النواب، وذلك للحد من أي إنفاق إضافي خارج الموازنة في إدارة المالية العامة مع تطور الإنفاق من خارج الموازنة.

ج- تحسين التخطيط المالي خلال السنة المالية لمراعاة توفر السيولة:

وذلك عبر إضافة مرحلة وضع الاعتمادات بتصرف الوزارات من قبل وزير المالية وذلك لتحسين إدارة الخزينة (المادة ٥٤ من قانون المحاسبة العامة اقتضت هذه المراحل على أربع هي : عقد- تصفية- صرف ودفق). كما ينص القانون على تطوير الحساب الموحد للخزينة لدى مصرف لبنان.

ح- تكريس مبدأ سنوية الموازنة:

وذلك عبر الحد من تدوير الاعتمادات المعقودة وغير المعقودة وإجازة تدوير النفقات الاستثمارية شرط ألا يؤثر تدويرها على توازن الموازنة.

خ- تحديد محتوى الموازنة بشكل دقيق وواضح:

بحيث تتضمن تفصيلاً للأبواب الرئيسية لكل من النفقات والإيرادات. كما أحل مشروع القانون الجديد مفهوم موازنة البرامج في حال ارتأت الحكومة اعتمادها.

د- تعديل طريقة إعداد الموازنة:

وذلك عبر إضافة عدد من المراحل تسبق البدء بتحضير الموازنة من قبل الوزارات المعنية وهي:

- ١- وضع إطار الموازنة الشامل المتوسط الأمد،
- ٢- تحضير أطر الإنفاق المتوسطة الأمد من قبل الوزارات،
- ٣- تحديد السقف الإجمالي للموازنة استناداً إلى الموارد المالية المتاحة وتوزيعه على الوزارات بحسب الأطر المتوسطة الأمد لهذه الوزارات،
- ٤- موافقة مجلس الوزراء على السقف الإجمالي والسقوف التفصيلية للوزارات. كما أضاف

وضعت وزارة المالية مشروع قانون جديد يرعي تحضير الموازنة العامة ويقتصر على القواعد الرئيسية المتبعة. ولا يتجاوز عدد موادها ٧٠ مادة بعد أن تم إسقاط المواد القانونية التي ترعى تنفيذ الموازنة والتي تدرج ضمن خانة الأمور التنظيمية ... كما تم إسقاط الأحكام القانونية الراعية للشراء العام والمناقصات العمومية على أن تتم مقاربتها عبر قانون مستقل

القانون الجديد مرحلة إرسال تعميم الموازنة إلى الوزارات، وهو ما ليس منصوصاً عليه بشكل صريح في القانون الحالي (المادة ١٣ من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أن كل وزير يضع مشروعاً بنفقات وزارته وفقاً لأصول يحددها وزير المالية). كما نص القانون على أن يرسل وزير المالية بالتزامن مع تحويل الموازنة من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب قانوناً يفصل فيه الحالة الاقتصادية والأوضاع المالية العامة والمؤشرات التي تم تحضير الموازنة على أساسها.

ذ- إلغاء التناقضات القائمة مع المواد الدستورية:

وذلك عبر الإشارة الواضحة في مشروع القانون الجديد إلى المواد ٨٣ و ٨٤ و ٨٥ من الدستور المتعلقة باعتماد وإعداد الموازنة.

ر- تحديد مفهوم الاعتماد الإضافي:

(وذلك في المادة ٥) الذي لا يفتح إلا في إطار الموازنات الإضافية، أو من قبل رئيس الجمهورية عندما تبرز الضرورة لنفقات عاجلة بسبب ظروف طارئة ومستعجلة (المادة ٨٥ من الدستور) مما يلغي ما ورد في المادة ١١ من القانون الحالي بأن الاعتمادات الإضافية على نوعين، النوع الأول اعتمادات تكميلية تفتح لمواجهة نقص بند معين، والنوع الثاني اعتمادات أساسية.

ز- تكريس ما نصّ عليه الدستور من أن استعمال القاعدة الإثني عشرية يقتصر فقط على نفقات شهر كانون الثاني وذلك وفقاً للمادة ٨٦ من الدستور.

س- عدم السماح بفتح اعتمادات في موازنة ما قبل تصديقها (المادة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية) لأنها تتناقض مع نصّ المادة ٨٤ من الدستور.

الشكل رقم (١)

مراحل إعداد الموازنة (الحالية والمقترحة) والمهل المحددة



* يتم العمل على تحديث الإطار القانوني الناظم لتحضير الموازنة من خلال مشروع المساعدة الطارئة لإصلاح إدارة الموارد المالية في وزارة المالية (EFMIS) الممول من البنك الدولي، وبالتعاون مع مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات وبالتشاور مع كافة المديرية في مديرية المالية العامة.