

الأحكام الأساسية لتحضير وتخطيط الموازنة البلدية

Fundamental Provisions for Preparing and Planning the Municipal Budget

د. غسان محمود فياض

جامعة بيروت العربية، بيروت، لبنان

g.favad77@gmail.com

تاريخ قبول البحث: 20 / 3 / 2025

تاريخ إرسال البحث: 1 / 2 / 2025

الملخص:

يهدف البحث إلى إبراز دور الموازنة البلدية في تنشيط الإنماء والعمل البلدي عن طريق أولويات تحدد بصورة شفافة تخدم الصالح العام، وفق ممارسات الإدارة البلدية المالية العادلة وخلق إبداع يعود بالنفع العام على حساب الإداء الإداري العادي،

حيث يقوم البحث بتحليل شامل للدراسات السابقة والتعمق في مفهوم الإدارة المحلية وإبعادها عن المصالح الشخصية عبر اعتماد سلوك مميز وحضاري في معالجة الأمور اليومية الأمور اليومية، حيث تكون الموازنة هي المرآة الصادقة تعكس تطلعات الإدارة والتي من خلالها تستطيع القيام بتوزيع الموارد على القطاعات بحسب الأكثر أهمية وحاجة.

الكلمات المفتاحية: موازنة، بلدية، محاسبة، إنماء، رقابة.

Abstract:

This research aims to highlight the role of the municipal budget in stimulating development and enhancing municipal work by setting transparent priorities that serve the public interest. This is achieved through fair financial practices within the municipal administration, contributing to innovation that benefits the public, going beyond routine administrative performance.

The research provides a comprehensive analysis of previous studies and delves into the concept of local governance, striving to distance it from personal interests by adopting a distinguished and civilized approach in handling daily affairs. In this context, the budget serves as an honest reflection of the administration's aspirations, enabling the allocation of resources to various sectors based on their priority, importance, and actual needs.

Keywords: budget, municipality, accounting, development, control.

المقدمة

أولاً: التعريف بالبحث

إن موازنة البلدية هي المؤشر الذي يوضح الخطة الإستراتيجية التي تستند عليها البلديات في تنفيذ خططها، لذلك، تُعد الموازنة هي الخطة المالية السنوية للبلديات، وهي التي تُحدد أولوياتها التشغيلية والتنموية للسنة المالية التالية، وتصف كيفية تمويل الخطط والبرامج، حيث تُعتبر عملية إعداد الموازنة، أمراً حيوياً في تحديد إحتياجات البلدية لإختيار أولويات الإنفاق، وتحديد الموارد اللازمة لتحقيق النفقات المخطط لها. وتُعتبر الموازنة نص عام، من حيث إنها تطبق على جميع أشخاص القانون العام، فتشمل الدولة وجميع الهيئات والمرافق العامة التي يخضعها القانون لأحكام المحاسبة العمومية.

ثانياً: أهداف البحث

بما أن البلدية هي إدارة مستقلة إدارياً ومالياً، وهي ذات شخصية معنوية، لذلك فإن موازنتها هي موازنة خاصة مستقلة (الحايك، 1985)، تتولى بها شؤوناً إدارية لتحقيق المنافع العامة المحلية، وبقرار نظامي يصدر عن المجلس البلدي، تُقر الموازنة وتقدر فيها الواردات والنفقات عن سنة قادمة، وتُجاز جباية الواردات وصرف النفقات، وهذا ما ورد في المادة الثانية من نظام أصول المحاسبة لدى البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، والتي تنص على ان: "الموازنة تسمى صك أو وثيقة أو برنامج عمل سنوي للإدارة العامة، يحتوي على تقديرات المداخل وعلى تقديرات المصاريف بشكل عام، لتتمكن هذه الإدارة من أن تعمل ضمن حدود هذه التقديرات".

وبمعنى آخر، إن الموازنة تتضمن أعمال البلدية لسنة مقبلة، ضمن سجل خاص يحتوي على تعداد المشاريع التي تنوي تحقيقها، بتكاليفها المقدرة المرصدة تجاه كل مشروع، وأيضاً تتضمن التقديرات للرسوم التي يمكنها من تحصيلها، حسب ما يصح فرضها بموجب القانون، وإن الموازنة قسمان، يتقابلان ويتعادلان في التقدير، وإن يكن في التنفيذ لا يتوازنان في نهاية السنة المالية التي تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في نهاية كانون الأول من كل عام، فتكون الموازنة العمل الأساسي للإدارة، لأنها تتضمن دورة النشاط السنوي للأعمال.

ومع إرتفاع النفقات العامة، وتمتّع الإدارة بقسط من الحرية وبالتالي الحركة (العصيمي، 2010)، بحيث بمقدورها تخفيض النفقات أو زيادتها، دون أن تتجاهل آثارها الاقتصادية، مع ذلك فإن قدرة الإدارة بالحصول على الإيرادات لإشباع النفقات المتزايدة، لا تتوقف على ما لها من حق في السلطة والادارة، بل يجب التركيز على قدرة الواقع الاجتماعي والاقتصادي وأخذها في الحسبان، حيث لا يمكن تخطي حدود هذه الإمكانيات من أجل الحصول على الإيرادات العامة، وهذا ما يؤدي إلى الخروج عن قاعدة أولوية النفقات، إلى التفكير أولاً في حجم الإيرادات، إذ تجد نفسها مضطرة إلى تقدير النفقات العامة في إطار الحدود التي تسمح بها إمكانيات المجتمع. وأياً كان أمر هذه الصفة للموازنة أو مخالفتها، فإن الخوض في نقاش أولوية النفقات أو الواردات، بأعتبار أن الموازنة العامة حريصة على التطابق مع الواقع الصحيح، تُحتمّ على القيمين على إعدادها أن يأخذوا بالحسبان الامرين معاً، طالما هناك إلزامية بإعطاء الأولوية لتحقيق الإدارة أهدافها، وفقاً لإقامة التوازن المفروض في المبادئ أو القواعد الأساسية، للوصول إلى أنجع الطرق الكفيلة بتقدير أرقام الموازنة إنفاقاً وإيراداً.

ثالثاً: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في أنه يتناول موضوعاً حيويّاً من موضوعات القانون العام، وتعد الموازنة أداة حيوية في إدارة الموارد، كما تساعد على التخطيط المالي، الرقابة المالية، إتخاذ القرارات، وتحديد الأهداف للعمل البلدي.

انطلاقاً من ذلك إن أهمية البحث تتجلى في معالجة تفاصيل موازنة البلديات لكي تتيح للمواطنين والجهات الرقابية من متابعة كيفية إنفاق المال العام.

رابعاً: إشكالية البحث

ما هو الإطار القانوني المشروط لأصول المحاسبة لدى البلديات وإتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية ؟

خامساً: المنهج المتبع

وللبحث في كافة النقاط المطروحة، وبغياى أي دراسات بالخصوص، فإن هذه الدراسة سوف تعالج هذا الموضوع عبر إتباع المناهج "الاستقرائي، الاستنباطي والتحليلي" لوضع تصوّرٍ شبه موحدٍ لأصول محاسبة البلديات.

ومن هنا يثور التساؤل عن القواعد العامة التي تحكم إعداد الموازنة العامة، حيث من خلال إتباعها، تكون كافية لضمان الكفاءة والشفافية والعدالة، وبالتالي ندرس فيما يلي مبادئ إعداد الموازنة البلدية والإستثناءات عليها في المطلب الأول، على أن يتبعها تناول الإجراءات الفنية لمشروع موازنة البلدية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مبادئ إعداد الموازنة البلدية والإستثناءات عليها

إن القواعد أو المبادئ العامة التي تحكم موازنة البلدية، والتي تخضع الإدارة لها في كل ما يتصل بأنواع الأعمال التي تقوم بها، كون الإدارة تُنفق الأموال وتُحصلها لحساب الغير، بإعتبارها أموال عمومية، وهذا الأمر يستدعي الأنتباه، من خلال إثارة موضوع سوء التقدير وإباحة المال العام، عندها كان لا بد من تقييد وحصر الإدارة بقواعد ومبادئ واضحة لا يمكنها تجاوزها، تجنباً لمحاذير الوقوع في الأخطاء قدر الممكن.

إن الموازنة هي نظام عمل سنوي يتضمن قسمين: الأول يختص بالمداخيل، فيما الثاني يختص بالمصاريف، وهذان القسمان لا بد لهما أن يتوازيا حسابياً، ولكن وراء بنود هذا الميزان وأرقامه هناك قواعد عامة تسيّره، يرتبط بها ويحكم بمبادئها والتي هي تُشكل روح الموازنة وفلسفتها.

وعليه، لا بد من إيجاز القواعد الرئيسية المتوجب إتباعها كالتالي:

أولاً: مبدأ الشمول

هذا المبدأ يرتكز على قيد جميع الأموال المحصلة في قسم واردات الموازنة، وقيد كافة المصاريف في قسم النفقات، وإن التحصيلات تشمل كافة الرسوم البلدية التي تُجبي أو تُقبض لحساب صندوق البلدية، سواء كانت تُحصل بواسطة الإدارة نفسها، أو بواسطة الدولة أو المؤسسات العامة، كما تشمل الأموال والموارد الأخرى من بيع منقولات أو عقارات أو بدلات إيجار أو استثمار لأملك بلدية... جميعها تكون في صندوق واحد.

أما من جهة النفقات التي تعني مصاريف جميع الأشغال واللوازم والخدمات ورواتب الجهاز البلدي والمصاريف العامة على مختلف وجوهها... تُسجل في باب النفقات، بمعنى أن يكون هناك فصل تام بين حساب الواردات وحساب النفقات.

ثانياً: مبدأ عدم التخصيص

يختص هذا المبدأ بالواردات تحديداً دون النفقات لأن الإجازة الممنوحة للإيرادات هي بصورة أجمالية دون إستخدامها بشكل محدد، وتختلف عن إجازة النفقات التي تتم بصورة تفصيلية يُحدّد وجه كل مبلغ من أوجه النفقات (عبد الكريم صادق بركات ويونس احمد البطريق وحامد دراز ، 1986).

وهذا المبدأ هو نتيجة لمبدأ الشمول التي لا تجيز التخصيص في إستعمال الواردات.

وايضاً، من شأنه أن يقابل جميع نفقات الإدارة بجميع وارداتها، أي لا يخصص بعض الإيرادات لنوع معين من النفقات، ومثال على ذلك، تخصيص ضريبة السيارات لصيانة الطرق العامة.

ثالثاً: مبدأ وحدة الموازنة

من حيث مبدأ الوحدة:

أيضاً ينتج عن قاعدة الشمول مبدأ وحدة الموازنة، الذي يقضي بأن تدرج الواردات والنفقات في كتاب واحد شامل هو قرار الموازنة، وليس في كتابين مستقلين (الحايك، التشريع المالي في البلديات)، (أي جمع التدوين في وثيقة واحدة)، بمعنى أن لا تكون هناك موارد معينة تكون لتغطية نفقات معينة في حساب خاص مستقل، ولا يؤدي ذلك إلى موازنات إضافية، وبالتالي تظهر الموازنة بشكل واضح تُسهل مراقبتها

وإقامة التعادل فيها (حسن عواضة وعبد الرؤوف الدرويش ، 2013)، وإذا كانت الدولة قد خرجت عن هذه القاعدة، في عدة موازنات مستقلة توزعت خارج الموازنة العادية، من موازنة اليانصيب إلى موازنة مكتب القمح... وكذلك في بلدية بيروت، هناك موازنة خاصة مستقلة لمجلس تنفيذ المشاريع الكبرى.

من خلال كل ما تقدم، نتطرق فيما يلي إلى مبادئ وصفات إعداد الموازنة البلدية في الفرع الأول، حيث يتبع ذلك عرض للإستثناءات على إعداد الموازنة البلدية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مبادئ وصفات إعداد الموازنة البلدية

جاء في المرسوم الصادر بتاريخ 19 حزيران 1956 وفي مادته الأولى بأن الموازنة، هي "الصيغة التشريعية التي تُقدر بموجبها أعباء الدولة ومواردها، ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يُعبر عن الأهداف الاقتصادية والمالية للحكومة".

وبالتالي يُستفاد من هذا التعريف على نطاق أوسع من ذي قبل، حيث لم تُعد الموازنة تعني إدخال الأموال وإخراجها، بصورة مباشرة ونهائية، إلى صناديق الخزينة ومنها، وإنما أصبحت تُعبر عن حركة الأموال، بصورة عامة دون أن تعني بالضرورة، إنفاقاً نهائياً (كالسلفات) أو إيراداً نهائياً (كالقروض).

أما الموازنة البلدية تُوضع بموجب قرار يصدر عن المجلس البلدي سنداً للمادة 49 من قانون البلديات التي تنيط به هذه الصلاحية، وبالتالي فإن ما يجيزه القانون من صلاحية نظامية يكون بمثابة قانون، لذلك فإن قرار الموازنة البلدية هو نظام يعادل القانون، بما يتضمنه من أصول عامة ملزمة للمجلس البلدي بذاته وللسلطة التنفيذية في البلدية (الحايك، اصول المعاملات البلدية ، 1988).

تتصف الموازنة بالصفات الجوهرية التالية:

أولاً: الصفة القانونية

لما كان القانون يعتبر الموازنة بأنها عمل تشريعي، ذلك لأن فرض الرسوم يحتاج إلى نص قانوني يُجيزه، كما أن مسألتي الجباية والإنفاق، يحتاجان كذلك إلى نص قانوني يسمح بتحقيقهما، نظراً لأهمية الموضوع وإرتباطه بشأن هام من شؤون المواطنين.

إستناداً لهذه القاعدة، أعطى قانون البلديات للسلطة التقريرية في البلديات صلاحية تقرير الموازنة، لأن كل ما يمس المسائل المالية يحتاج إلى نص صريح يُجيزها.

ينتج عن تخويل هذه الصلاحية، إلى أن قرار ممارستها هو قرار تطبيقي للقانون الذي له قوة القانون، فيكون أن قرار الموازنة والقرارات التعديلية المختصة بها، هي قرارات لها مفعول القانون الذي أجازها، فلا يحتاج مكلف بعدم إرتباط فرض الرسوم البلدية وتحصيلها بنصوص القوانين، بإعتبار إن كل ممارسة لهذه الصلاحية في شؤون الموازنة هو عمل تشريعي ناتج عن إذن تشريعي.

يتولى رئيس السلطة التنفيذية، أمر تحديد السياسة الإنمائية المتبعة من قبل البلدية (أيوب، 2021)، ويسهر على تنفيذها من قبل الدوائر البلدية، سناً لأحكام المادة 74 من قانون البلديات، وإدارة أموال البلدية ومداخيلها والإشراف على حساباتها، والأمر بصرف الموازنة (هيام مروة وطارق المجذوب ، 2015) وتنفيذ قرارات السلطة التقريرية، ويتولى طرح الرسوم وفقاً للمادة 14 من مرسوم أصول المحاسبة لدى البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية رقم 82/5595.

من هنا تكون السلطة التنفيذية في البلدية لدى تنفيذ الموازنة، سلطة مقيدة (الحايك، اصول المعاملات البلدية ، 1994) الصلاحية بنصوص الموازنة بشكل دقيق، ومقيدة بحصرية نسبتها إلى المواضيع المعددة في تفاصيل الموازنة، لأنها في معرض تطبيق نصوص قانونية، بمعنى إن الإدارة البلدية تلتزم بالمحافظة على صحة التنسيب، مثلاً: لا يستبدل إعتداد أو ينقل من بند إلى آخر إلا بنص تقرير من المجلس البلدي موازي ومماثل لقرار الموازنة، كما أنها أي الإدارة البلدية ملزمة بإعتداد معدلات الرسوم التي تُعينها السلطة التقريرية وفقاً للقوانين.

لذلك، لا يجوز للمجلس البلدي أن يعقد أحد الصفقات، ويحدد لها نسبة النفقة التي يرتأي من بنود الموازنة متجاوزاً الألتزام بصحة تخصيص الإعتمادات، ذلك لأن نص الموازنة هو نص نظامي نابع من القانون، فلا يصح تعديله بقرار خاص مغاير لإذن التشريع المعطى في الموازنة.

ثانياً: الصفة التقديرية للنفقات والواردات

توضع الموازنة لسنة مقبلة وفي مطلعها، فيها تُقدر النفقات التي تعتزم البلدية صرفها خلال هذه السنة، كما تُقدر الواردات التي ترى إمكانية تحصيلها، من الرسوم والعلاوات التي تفرضها على المكلفين بموجب قانون الرسوم البلدية.

لذلك فتحدد هذه النفقات وهذه الواردات بصورة مسبقة، هو عمل تقريبي لأنه ليس بالإمكان حصرها بدقة والإلتزام بما رسمته الموازنة من أرقام، رغم أن الجهد في سبيل تحقيقه إلى أبعد مدى هو عمل ضروري وإلزامي.

وقد أُعتمد إجراء التقدير أولاً على النفقات، بحيث تبدأ البلدية بدراسة نفقاتها الخاصة والعامة، وتقدر المبالغ المطلوبة لها، ثم تعتمد إلى تقدير الواردات على ضوءها، حتى إذا لم تكن الواردات كافية لتغطية النفقات المطلوبة، عمدت إلى عصر هذه النفقات لحدود هذه الواردات، أو إلى إيجاد سبيل آخر لزيادة المداخل أو القروض، ولكن التقديرات تظهر على حقيقتها في قطع حساب الموازنة بعد نهاية السنة المالية، وهو الذي يقتضي الإسترشاد به لتقريب التقديرات من واقع الواردات وواقع النفقات.

وهذا هو جوهر التفريق بين الموازنة وقطع الحساب، أو الحساب الختامي للسنة المالية (المادة 87 من الدستور اللبناني)، فالموازنة إذاً لها الصفة التقديرية، بينما قطع الحساب فله صفة محدّدة.

ثالثاً: صفة الترخيص بالجباية والإنفاق

بمجرد تصديق الموازنة، هذا ما يجيز للسلطة التنفيذية في البلدية بجهازها الوظيفي أن تعمل في وجهتين: وجهة وضع جداول التكاليف والجباية على أساسها.

وجهة الإنفاق بواسطة الحجز من إتمادات الموازنة والصرف ضمن حدود هذه الإتمادات.

وبحال حصل خلاف ذلك، كان عمل التكاليف والتحصيل والصرف عملاً غير مجاز قانونياً، ويعتبر مخالفاً للقانون، ولكن قبل تصديق الموازنة، لا يحق للإدارة إبرام جداول التكاليف ولا البدء بالتحصيل ولا الصرف.

من هنا، يمكن التأكيد على أن مستأجر الشقة لا تطاله صفة المُكَلَّف، إلا بعد السماح للإدارة بفرض الرسوم، أثر تصديق الموازنة، وكل رسم مفروض أو محصل عن سنة الموازنة، قبل إقرارها يصح للمُكَلَّف الغاءه أو إسترجاعه إذا ما كان قد دُفع.

إن أمر التكاليف على مطارح الرسوم وأمر الجباية، هما إلزاميان يطالان جميع المكلفين.

أما الترخيص بالإنفاق، فهو لا يعني حتماً صرف كامل الإعتمادات المرصدة في الموازنة.

كذلك أن مدى الإنفاق لا يجوز أن يتجاوز النطاق المرخص به في الموازنة، وبالمقابل إن مدى التحصيل لا يجوز أن يتجاوز الحدود المرسومة نظامياً، بيد أن الإذن بالجباية يُعتبر مفتوحاً للمبالغ التي تفوق حد التقديرات الواردة في الموازنة.

فيتحصل من ذلك أن كل تجاوز في هذين الحقلين لا بد وأن يقابله تعديل في نصوص الموازنة، كي يستقيم الترخيص القانوني لشرعية الجباية والإنفاق.

رابعاً: الصفة السنوية

أكد تعريف الموازنة على أنها سنوية، من حيث إنها الشرط الضروري لفاعلية الإجازة التي تعطيها الجهة الصالحة، في تطبيق الموازنة وتتسم بصفتي التقدير والإجازة.

توضع الموازنة لسنة مالية معينة هذا ما أُصطلح عليه أساساً، وقد أمكن وضعها لأكثر من سنة، ثلاث أو خمس أو عشر سنوات، وفقاً لبرامج معينة رغم ان المادة 7 من قانون المحاسبة العمومية، نصت على وجوب جعلها لمدة سنة مالية محدّدة.

فالسنة المالية من الموازنة تُنفذ خلال 365 يوماً، من 1/1 إلى 12/31 من السنة المدنية التي إتخذت أساساً للعمل، إذ أن العمل المالي ينحصر في هذا المدى، فلا يصح التكليف ولا يصح الصرف من هذه الموازنة إلا ضمن حدودها الزمنية.

وكذلك أتفق الباحثون الماليون، على صفة التحديد الزمني السنوي على هذا التدبير السليم والموفق، إذ لو وضعت الموازنة لأكثر من سنة، لكان هذا الأمر عسير التخمين، نظراً للصفة التقديرية للموازنة، بما ستكون عليه النفقات والإيرادات طوال عامين أو أكثر، خاصةً مع تقلبات الأوضاع والأسعار.

أنّ مدة السنة هي المدة المثلى والملائمة لطبيعة الموازنة القائمة على التقدير، فالمدة التي تقل عن السنة، لا تتوافق مع تقدير بعض الواردات القائمة على مبدأ السنوية، كما أن المدة التي تقل عن السنة لا تتوافق مع طول المدة التي يقتضيها تحضير الموازنة، من قبل السلطة التنفيذية، ولا مع المدة التي تستغرقها النقاشات من قبل السلطة التقريرية لدرسها وإقرارها.

كما أن المدة التي تزيد عن السنة يجعل التقدير أبعد عن الصحة، وأكثر عُرضةً للخطأ، ولا سيما في فترات التقلبات الإقتصادية الحادّة.

علماً أن هذه الصفة والقاعدة السنوية لم تتلاءم تماماً مع التطورات الإقتصادية والمفاهيم العلمية الجديدة (حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش ، 2013)، حيث هناك موازنات توضع لأكثر من سنة أو غير محدودة، كالمشاريع الإنشائية الكبرى.

خامساً: صفة أولوية النفقات على الواردات

ترتبط هذه الأولوية بالصفة التقديرية للموازنة وتتضح أولوية النفقات على الواردات في مختلف النصوص المرعية الاجراء " النصان الفرنسي واللبناني"، ويرى الباحثون إن إبطار الأولوية للنفقات على الواردات هو أحد التدابير المتخذة ، في ظل الفكر المالي التقليدي، ويرون أن تبرير ذلك (عبد الكريم بركات وحامد دراز ، 1971) ناجم عن ضآلة دور الادارة وقيامها بالنفقات الضرورية المحدودة واللازمة لسير المرفق العام والتي لا يمكن الاستغناء عنها لتحقيق الصالح العام من جهة وبينما تتسع سلطة الادارة في الحصول على الايرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات من جهة أخرى (عطوي، الاقتصاد العام والسياسة المالية ، 1996).

الفرع الثاني: الإستثناءات على إعداد الموازنة البلدية

لما فرض الواقع العملي إستثناءات على المبدأ، وأجازتها النصوص بما يسمى القاعدة الاثنيتي عشرية، وحق تسديد النفقات خلال كانون الثاني من العام المقبل، وحق فتح الإعتمادات الإضافية وتدوير غيرها.

نعرضها ما يلي:

أ - الموازنة الإثنيتي عشرية

في حال عدم تصديق الموازنة قبل بدء السنة الجديدة، بسبب التأخير في درسها أو التأخير في تصديقها لسبب من الأسباب، فإن النظام المالي قد أقر طريقة إعتماد موازنة شهرية تسبق الموازنة السنوية، وذلك كي لا تتوقف أعمال الإدارة، لأنه لا يجوز الإنفاق أو الجباية بدون إجازة من السلطة المختصة، والتي هي سلطة المجلس البلدي، حيث سميت هذه الطريقة بالموازنة الاثنيتي عشرية، والتي تتضمن الإذن بالجباية والإنفاق لمدة شهر واحد، أي إنها بمثابة موازنة لشهر واحد من أصل اثني عشر شهراً، وإن إقرارها يعني فتح إعتمادات إجمالية لشهر واحد، موزعة على أبواب الموازنة وبنودها وفقراتها على أساس جزء من إثنيتي عشر جزءاً من أرقام موازنة السنة السابقة، ثم تصبح هذه الإعتمادات جزءاً من إعتمادات الموازنة التي تستقر وتُصدق، وفي حال إنتهاء شهر كانون الثاني دون أن تُقر الموازنة وتُصدق، فإنه يقتضي أن يتخذ

المجلس البلدي قراراً آخرًا جديدًا للموازنة المماثلة، عن شهر شباط أو الأشهر اللاحقة، ويكون خاضعاً للتصديق أيضاً، ولا ينطبق مبدأ التصديق الضمني عليها، بإعتبار أن المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية رقم 63/14969، أشارت إلى إمكانية إعتقاد هذه القاعدة المخالفة لمبدأ سنوية الموازنة.

إلا أن أصول المحاسبة للبلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية بالمرسوم 82/5595، لم يتضمن مثل هذه القاعدة، إلا انه ليس ما يمنع البلديات الخاضعة لهذا النظام، وعلى سبيل القياس، من إعتقاد هذه الطريقة عند الحاجة لأن المصلحة العامة تفرض القياس والإجتهد في معرض غياب النص المباشر بهدف تحقيق المصلحة العامة.

ب - حق تسديد النفقات السابقة خلال كانون الثاني من العام الجديد

يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية المنصرمة، حتى 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تُقيد دفترياً بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها، وأما النفقات المعقودة سابقاً، ولم يُبرم بها حوالة صرف قبل أول شباط، فإنها تسمى نفقات سنوات سابقة، يجوز صرفها فيما بعد، إما من الإعتمادات المدورة لها في موازنة السنوات اللاحقة، أو من الإعتمادات المخصّصة لأمثالها في موازنة السنة الجارية لاحقاً إذا سمحت حالة هذه الإعتمادات بصرفها، هذا إذا لم تكن قد سقطت بمرور الزمن، حيث تسقط بمرور الزمن في نهاية الأربع سنوات، بعد السنة المالية التي إستحق فيها الدين، ويستحق الدين بالنسبة للصفقات من تاريخ إستلامها من قبل اللجنة المختصة، بيد أن تأخير البلدية بالدفع بناء لمطالبة صاحب العلاقة ليس من شأنه أن يسقط هذا الدين، وكذلك التداعي أمام القضاء، يضاف إلى تاريخ الإستلام مهلة خمسة أيام للتصفية، وإثنا عشر يوماً للصرف، كمهل قصوى.

ج - فتح الإعتمادات الإضافية وتصحيح الموازنة

بما أن أرقام الموازنة المخصصة للإنفاق أرقام تقريبية لمشاريعها، لذلك فقد يحدث أن لا تكفي لتغطية نفقات معينة أثناء السنة المالية، فتعمد الإدارة، سناً لتقرير المحاسبة إلى طلب فتح إعتماد إضافي لسد النقص الحاصل في أحد بنود الموازنة، يسمى "إعتماد تكميلي"، يُحال الطلب إلى السلطة التقريرية لتتخذ قراراً بشأنه في ضوء الأسباب، وفي مدى قبولها بهذا الطلب، حيث يخضع قرار فتح الإعتماد هذا للتصديق من سلطة الرقابة الإدارية المختصة.

تؤخذ الإعتمادات الإضافية من باب احتياطي الموازنة، كما يصح أخذ قرار إضافي بفتح إعتماد لنفقة معينة لم يُخصص لها أي إعتماد أصلاً، وذلك في حال ظهور حاجات طارئة، يضاف إلى الفصل المناسب في الموازنة ويسمى "إعتماد إستثنائي".

إن مدة الإعتماد هي لأقل من سنة، تبدأ من تاريخ تصديق القرار بشأنه وتنتهي بنهاية السنة.

ومثال على الموازنات المستقلة: مجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية لمدينة بيروت، سباق الخيل، إستثمار الآثار.

د - تدوير الإعتمادات

من حيث قاعدة الموازنة، أنه إذا لم تُصرف الإعتمادات المرصدة في الموازنة خلال السنة المالية، يسقط الإذن بصرفها في نهاية السنة، لأن الموازنة هي قرار محدد المفعول خلال سنة معينة، لذلك لا يجوز إستعمال الإعتمادات الباقية بدون صرف، إذ يتوقف الإنفاق إلى أن يتم فتح إعتمادات جديدة في الموازنة اللاحقة.

لكن شذوذاً عن هذه القاعدة، هناك نوع من الإعتمادات أجاز القانون نقلها من موازنة السنة المنتهية إلى موازنة السنة التالية، بقصد إعادة إستعمالها للغايات التي كانت معدة لها في الأساس، وهذا ما يسمى بتدوير الإعتمادات الذي ينطوي على تمديد الإذن بالإئناق للسنة اللاحقة.

والمقصود من ذلك، تسهيل متابعة تنفيذ الصفقات المعقودة، بعدم التوقف عنها والمحافظة على حقوق الغير المرتبطة بها، أو لأجل أشغال بالأمانة باشرت الإدارة فعلاً بتنفيذها.

هـ - الإعتمادات التي تجاوزت السنة المالية أو إعتمادات الشهر

إن القاعدة تفرض أن تُوضع الإعتمادات في الموازنة لسنة معينة، وتسقط بنهايتها، ولكن قد يعتمد المشتري المالي طريقة مخالفة، تقضي بوضع نص قانون يُجيز تخصيص إعتمادات في موازونات سنوات لاحقة قبل إقرارها، خلافاً للمادة التي تفرض عدم جواز عقد نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها.

يكون ذلك عند وجود مشروع عمراني كبير طويل الأمد، لا يسمح تنفيذه خلال سنة واحدة، ومن موازنة سنة واحدة، يُخول القانون السلطة العاقدة للنفقة غالباً ما تكون الحكومة، بأن تعقد نفقة بما يجاوز الإعتماد المرصد في موازنة السنة الأولى.

المطلب الثاني: الإجراءات الفنية لمشروع الموازنة البلدية

إن صلاحية المواضيع المالية، لا سيما ما يتعلق فيها بالموازنة، تكتسب أهمية خاصة من حيث إنها تشكل وحده متكاملة، وينبغي إقرارها في مهلة محددة.

والسلطة التي تتولى إعداد الموازنة تتمتع بالضرورة بالدور الرئيس في هذا الموضوع، وتتقدم على غيرها من السلطات بإعتبار أن دور السلطة التي تناقش مشروع الموازنة وتقره هو دور ثانوي، حيث ليس بإستطاعة هذه السلطة أن تقلب الخطة المالية السنوية التي تتضمنها الموازنة المقترحة رأساً على عقب، بإعتبار إن كل ما تستطيع فعله، لا يتعدى إضافة لمسات طفيفة على المشروع، لا تمس بنيته، ولا حتى تُعدّل في التوجه العام له.

وبالتالي، الإقتراح في الشؤون المالية وتحديد الموازنة يعود إلى السلطة التنفيذية من حيث المبدأ، كون الموازنة عملاً إدارياً، وتتضمن الإجراءات التفصيلية للحكم والإدارة، وكل إجراء يتطلب إنفاق أموال، فإذا تولت السلطة التقريرية إعداد الموازنة، يعني ذلك نقل صلاحية الحكم والإدارة إليها، وفي ذلك خروج عن مبدأ فصل السلطات، وهذا المبدأ لا يعني سوى إستبعاد حصر الصلاحيات في سلطة واحدة، حتى لا ينجح العمل عن الأصول، وبالتالي بإعتبار أن الموازنة هي برنامج عمل الإدارة، فلا يصح والحالة هذه أن يتولى غيرها إعداد البرنامج لها، بإعتبارها هي المسؤولة عنه، هذا عوضاً عن أن الإدارة على معرفة بأوضاعها المالية والاقتصادية ويتوفر لديها كافة المعلومات الدقيقة-أو هكذا هو المفروض-عن مختلف السلطات الأخرى والوحدات لديها، وعن إحتياجاتها لجهة النفقات وفق الإحصاءات والمعلومات التي بحوزتهم، حيث أن هذه الإحصاءات والبيانات التي هي عبارة عن جردة بالإحتياجات، وتقديرها بصورة قريبة من الواقع من إختصاص هذه الوحدات والتي هي أعلم من غيرها على واقع الحال لديها، بإعتبار أن الموازنة هي برنامج عمل الإدارة لجهة ترجمة هذا البرنامج إلى أرقام، والتي تشكل وحدة متكاملة وتعبير عن برنامج واحد، وحيث إن السلطة التنفيذية هي التي بحوزتها جميع الإحتياجات المطلوبة من وحداتها، وفق التقدير المقدم منهم إليها، والتي عليها مهمة إقامة التوازن في الموازنة بين النفقات والإيرادات، وفق إجراء التعديلات التي تراها مناسبة لجهة طلبات الإنفاق والإحتياجات، وتخفيضها على ضوء الإحتياجات الفعلية والواقعية وفقاً للموارد المالية المتاحة.

إن إجراءات إعداد مشروع الموازنة، هو تحضيرها بطريقة علمية ودقيقة وفقاً للأهداف المحددة مسبقاً، وبعدها وضع تقرير شامل ومفصل يُحلل فيه الأرقام المعتمدة والتبريرات التي أدت إلى إعتادها، من حيث المشاريع الجديدة أو الإضافية لمشاريع سابقة، هذا التقرير يسمى فذلكة الموازنة، ليتم عرضها على المجلس البلدي لدراستها وإقرارها.

وبالتالي لا بد من معرفة من يباشر بإعداد مشروعها وكيفية وضعها وما هي محتوياتها؟

وفقاً لنص المادة 74 من قانون البلديات، على إن رئيس البلدية هو الذي يضع مشروع الموازنة البلدية، وأيضاً سنداً للمادة 7 المعدلة بالمرسوم 1996/7861 وما يليها من أصول المحاسبة لدى البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، يجري إعداد الموازنة كما يلي:

قبل نهاية شهر تموز من كل عام، يضع رئيس السلطة التنفيذية في البلدية شخصياً مشروع الموازنة ويمكن الإستعانة بلجنة من المجلس البلدي (حسب إختصاصها) (جعفر، 1999) مؤلفة لهذا الغرض، وفي حال وجود وحدات في البلديات يضع رئيس كل وحدة مشروع نفقات وحدته للسنة القادمة، مرفقة بمبررات ذلك من خلال إيضاحات ومستندات تكون في أساس الإعتمادات المطلوبة، بإعتبار أن أجهزة المالية في البلدية هي الأداة التي من خلالها يتم تطبيق الأساليب والمفاهيم المناسبة، في معالجة البيانات الإقتصادية التاريخية والمتوقعة للبلدية، ولمساعدة الإدارة في وضع خطط لأهداف إقتصادية معقولة، ليتمكن من إتخاذ قرارات عقلانية لتحقيق هذه الأهداف.

لذلك فإدارة المحاسبة هي تطبيق المعرفة والمهارة المهنية في إعداد المعلومات المحاسبية بطريقة تساعد الإدارة في تشكيل وترجمة السياسات المالية، وفي تخطيط العمليات ومراقبتها.

يستلم الرئيس الطلبات المعروضة، ويراجعها مع رئيس الدائرة المالية، ويقدر أوضاعها بالإستناد إلى الواقع العام لمالية البلدية، وبالمقارنة مع تحصيلات ومصارفات السنة الأخيرة، إستناداً لقطع حسابها، وأيضاً إلى إمكانية التحصيلات المقدرة، فيقوم بالتعديل وفقاً للأوضاع القائمة وللأوضاع المرتقبة، فإذا كانت النفقات تفوق الواردات قام بتحقيق التوازن، إما بتخفيض النفقات وإما بتغطيتها من مال الإحتياط أو من موارد أخرى يقترحها.

يقدم رئيس البلدية مشروع الموازنة إلى المجلس البلدي قبل نهاية شهر تموز من كل عام، وفقاً لنص المادة السابعة (والمعدلة بالمرسوم 1996/ 7861) من مرسوم أصول المحاسبة لدى البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية، لتمكين المجلس من دراسته وإقراره قبل نهاية شهر ايلول من العام، على أن يُرفق به تقريراً مفصلاً، يوضح مبررات الإعتمادات الواردة وأسباب الفروقات المختلفة عن أرقام موازنة العام القائم، مع شرح وافٍ للوضع الإجتماعي والمالي العام في البلدة، وهذا ما يسمى تقرير فلذكة الموازنة.

بعد القيام بهذا العرض، فيما يلي نبحت في آفاق التخطيط العلمي في تحضير الموازنة في الفرع الأول، ثم نقوم بدراسة أهمية التقدير لأرقام الموازنة البلدية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: آفاق التخطيط العملي في تحضير الموازنة البلدية

إنّ بحث موضوع آلية إتخاذ القرارات المالية في البلديات، يتصدى لتحديات قانونية وتقنية عديدة، تبدأ بالموازنة البلدية، وتمرّ لزاماً بنصوص القوانين والأنظمة الراعية لها، وانتهاءً بالرقابة الإدارية والمالية عليها.

تعكس الموازنة السياسة الاقتصادية والاجتماعية المتبعة في الإدارة، بإعتبار أن تحديث الإدارة ترتكز على إصلاح المالية العامة، كونها تُشكل مدخلاً إلى تحقيق الإدارة الرشيدة (مراد، 1995) والمحافظة على مصالح المواطنين، ويكون الإهتمام بصورة أساسية على الموازنة، لأنها الأداة الرئيسية في ترجمة الرؤى الاقتصادية التي تُمكن الإدارة من تطبيق أهدافها وتساهم في تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وتحديد أفضل الأولويات وتحسين الأداء المؤسساتي والتطبيق الفعلي لمبادئ الحكم الصالح، وبالتالي تُهيئ بيئة مؤاتية للنمو الاقتصادي، مما يجعل إدارة المال العام عملية أكثر شفافية تُساهم في تعزيز الديمقراطية.

تُعتبر موازنة البلدية مؤشراً أساسياً لدور البلدية الإنمائي ولقدرتها على تحمل مسؤولياتها، وتعكس إمكانية الإدارة البلدية على تحقيق حاجات وطموحات المجتمع المحلي.

ومن أجل تطوير القدرات الإدارية والمالية للبلديات، كان لا بُدّ من توحيد أساليب العمل المتعلقة بالشأن المالي بدءاً بإعداد الموازنة وأصول تحضيرها ووصولاً إلى الخطوات المتبعة لتنفيذ الإيرادات والنفقات فيها.

إنّ تطوير قدرات الجهاز البشري في البلديات، تتعكس نتائجها إيجاباً، ليس فقط على العمليات الإدارية المالية فحسب، وإنما أيضاً على مستوى تقديم الخدمات العامة، خاصة إذا كان مترافقاً مع توحيد النماذج الإدارية والمالية والتي تُعتبر خطوة أساسية لتمكين أصحاب القرار من معالجة المعلومات الموجودة لديهم، حتى تأتي قراراتهم مرتكزة على حقائق علمية وواقعية بعيدة عن الفرضيات والتأويلات.

كما إنَّ تحديث أساليب الإدارة المالية في البلديات على الأسس والأطر القانونية القائمة التي ترعى الأعمال المالية للبلديات حالياً، لهو أمر في غاية الأهمية إنطلاقاً من توحيد لائحة الحسابات أو التصميم المحاسبي العام التابع للبلديات في تنظيم محاسبتها من خلال وضع نماذج للتقارير والبيانات المحاسبية وحساب المهمة، وإدخالها في البرامج المعلوماتية في تنفيذ أعمالها.

وتوحيد وتنظيم الأعمال المحاسبية ونماذج إعداد الموازنات البلدية وتنفيذها، وتوحيد نماذج وآليات وإستثمارات الإيرادات المباشرة وغير المباشرة، وتوحيد نماذج وآليات النفقات، ومن ثم إعتداد برامج معلوماتية موحدة منسجمة مع كل ما تقدم يكون مصصمة خصيصاً للبلديات، وصولاً إلى إعادة تنظيم الموازنات البلدية وتوحيد نماذجها وأيضاً لعمليات وآليات تنفيذها الأمر الذي يساهم في زيادة الشفافية والرقابة والمحاسبة على أساس منطقي، وتوجيه الإدارات البلدية من ناحية أخرى أيضاً لوضع السياسات المتعلقة بالعمل البلدي على أساس علمي ومنهجي وشفاف إستناداً إلى أرقام ملموسة وواقعية.

تُعرف الموازنة بأنها وثيقة مالية تحتوي على خطة عمل البلدية، عن سنة مقبلة، تُقدر فيها واردات البلدية ونفقاتها ويُجاز بموجبها تحصيل الواردات وصرف النفقات، وهي تُقسم إلى قسمين: الأول يختص بالواردات والثاني يختص بالنفقات، حيث ضرورة تأمين التوازن بينهما.

ويتألف القسم من أبواب والأبواب من فصول، والفصول من بنود، ومن ثم إلى فقرات عند اللزوم.

وقد حدّد الفصل الثاني من الباب الأول من مرسوم أصول المحاسبة لدى البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية رقم 82/5595، أقسام الموازنة على الوجه الذي يصح أن ترتكز عليه.

أولاً: قسم الواردات

هو ما يمكن للبلدية من إستيفائه، حيث يتألف هذا القسم من أربعة أبواب كالتالي:

الباب الأول: هو باب الرسوم المباشرة التي تستوفيها البلدية بنفسها.

وهذه الرسوم محددة في قانون الرسوم البلدية، والتي يبلغ عددها أربعة عشر رسماً سناً للمادة 2 منه، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يتوفر لكافة البلديات، أن يكون لها مطارح لهذه الأنواع من الرسوم والتي تكفي بما يمكنها فرضه.

الباب الثاني: هي الرسوم التي تستوفيها الدولة والمؤسسات العامة، وتؤديها مباشرة إلى البلدية المعنية مثال على ذلك، العلاوات على إجور التخابر الهاتفي وإستهلاك الكهرباء.

الباب الثالث: هي الرسوم المشتركة التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات، والتي تُجمَع في الصندوق البلدي المستقل، حيث توزع هذه الرسوم على البلديات وإتحاد البلديات خلال مهلة أقصاها شهر أيلول من السنة.

الباب الرابع: العائدات غير العادية، والتي تمثل المساعدات، الهبات، القروض، ومداخيل المشاعات والأملك المبنية، والغرامات المضافة على الأشغال لحساب الغير، واردة سنوات سابقة، سائر العائدات غير الملحوظة في الموازنة، (وما حددت المادة 9 من المرسوم 82/5595 لإتحاد البلديات من أنواع واردة موازنتها).

ثانياً: قسم النفقات

هو جميع المصارفات التي يمكن للبلدية القيام بها، وفقاً للمبالغ المدونة لكل نوع من هذه النفقات، بموجب إعمادات مفتوحة تُخَوّل الصرف منها بعقد نفقات وفقاً للأصول.

وسنداً للمادة 11 من المرسوم 82/5595 يتألف قسم النفقات من ستة أبواب كالتالي:

- الباب الأول: النفقات الإدارية

وهي رواتب الموظفين والإجراء وتعويضاتهم وتعويضات الرئاسة واللوازم والملبوسات وبدلات الإيجارات والمخابرات الهاتفية... وغيرها

- الباب الثاني: نفقات التجهيز والصيانة والنظافة العامة.

هي لشراء المفروشات وصيانة المباني واليات البلدية ومكافحة الحشرات ونقل النفايات ولوازم التنظيفات والمحروقات وأجور النقل وأجور العمال المياومين وإستهلاك الكهرباء... وغيرها

- الباب الثالث: نفقات المشاريع الإنشائية

كالمباني وشبكات الإنارة والطرق والمجارير والأرصفة والأقنية والحدائق والملاعب والمساح ونفقات الدروس وتعويضات الإستملاك... وغيرها

- الباب الرابع: نفقات المساعدات والخدمات

كمساعدة للمعوزين والأوقاف الخيرية وتشجيع النشاطات الثقافية والتربوية والصحية والنقابية والرياضية والاجتماعية والمنح والجوائز ومساعدة المدارس والمكتبات... إلى ما هنالك.

- الباب الخامس: النفقات المتنوعة

كالمهرجانات والإحتفالات والإستقبالات، رسوم الدعاوى والأحكام والمصالحات وأتعاب المحاماة وأشغال لحساب الغير ونفقات السنوات السابقة، والمساهمات في موازونات الإتحاد، وريديات رسوم وإيفاء قروض والمصاريف غير الملحوظة.

- الباب السادس: الإحتياط

والذي هو الوفر الحاصل من زيادة الواردات على النفقات نتيجة قطع الحساب، وبالتالي يُخصص لتغذية فصول الموازنة أو لفتح إعتمادات إضافية في الموازنة.

الفرع الثاني: أهمية التقدير لأرقام الموازنة البلدية

إن الموازنة هي أحد مواضيع العلوم المالية، ولا مناص للإلمام بمفهومها وتطورها ومدى إستعمالها كأداة توجيه، وبالتالي إن العلوم المالية تُعنى بثلاثة أمور مهمة:

الأول: تحديد نفقات البلدية في ضوء الأعباء والمهام التي تضطلع بها.

الثاني: تأمين الأموال اللازمة لتغطية هذه النفقات.

الثالث: ضمان التوازن بين النفقات والواردات.

ويمكن القول إن الموازنة عبارة عن تقدير الوضع الحسابي المستقبلي للإدارة البلدية، وهي بالمعنى الحرفي للكلمة، تفترض التوازن بين الواردات والنفقات، ولكن أثناء ممارسة نشاطها بالتنفيذ " أي الإدارة المحلية " ليس من أهدافها الأساسية ترجيح كفة الربح في رسم حدود موازنتها البلدية.

ولذا، يمكن إختصار مفهوم العلوم المالية، على الرغم من تعدد مواضيعها وتعقد مشكلاتها، بالعبارة:

" إن على البلدية أعباء يجب تغطيتها".

والموازنة وفقاً للتعريف الحقوقي المؤلف، بأنها مستند صادر عن السلطة التقريرية في البلدية، تُقدر فيه نفقات البلدية وواراداتها لمرحلة مُقبلة من الزمن، غالباً ما تكون سنة واحدة، وتُجيز هذه السلطة بموجبه إلى السلطة التنفيذية التي تتولى أمر تحضيره، جباية الأموال العمومية وإنفاقها.

إن صدور الموازنة عن السلطة التقريرية، كل سنة، هو مغزيين:

الأول: إن صلاحية السلطة التنفيذية في الإنفاق والجباية تنتهي بإنهاء سنة الموازنة، وعليها عندئذ أن تستحصل من ممثلي الشعب على إذن جديد لمتابعة أعمال الجباية والإنفاق.

الثاني: إن السلطة التقريرية مؤتمنة على الأموال العمومية، وهي مالكة حق الرقابة عليها، فحتمت، من أجل ذلك، على السلطة التنفيذية أن تعود إليها مرة كل سنة لتؤدي لها نتائج الحساب عن الماضي وتأخذ موافقتها للمستقبل، ويمكن تفسير ذلك بأنه ينطوي على عدم الثقة بالسلطة التنفيذية.

أما من حيث المباشرة برسم أرقام تقديرية للموازنة، فإنها تمر بثلاثة مراحل رئيسية:

المرحلة الأولى: عندما تباشر وحدات وأقسام البلدية جميعها لإعداد الموازنات العائدة لها عن السنة القادمة قبل أشهر من بدئها، ويكون على كل قسم أو وحدة أن تُحصي وتُحدّد حاجاتها، وأن تُقدّر الأموال اللازمة لتغطية كلّ منها، وأن تُدوّن ذلك في بيانات تُقدم لرئيس البلدية، والذي تتولى درسها وتعديلها في ضوء السياسة والأهداف المرسومة، وأن إسهامات الوحدات أي إعداد ارقام الموازنة، ذلك لأنها تضمّ جميع النشاطات العامة من صحية وبيئية وتربوية واجتماعية وتنموية وغيرها، وهي بالتالي تكون بمثابة عمل جماعي لا يمكن لأي قسم أن ينفرد به، أيّاً كانت الكفايات العلمية التي يتحلّى بها.

المرحلة الثانية: بعد أن تُفرغ كلّ الأقسام أو الوحدات في البلدية، من إعداد بياناتها تودعها رئيس البلدية ضمن المهلة المحددة، هنا يبدأ دور رئيس البلدية مع اللجنة المكلفة بالخصوص من أعضاء المجلس البلدي حسب إختصاصهم (أن وجدت)، بدراسة التقديرات الواردة في البيانات والمرفقة بالوثائق المبررة لها، على أن رئيس البلدية بعد المناقشات والإقتراحات مشروع الموازنة بصيغته النهائية، وفقاً لتعليماته السابقة للأقسام محدداً لها أهدافه المستقبلية لترجمتها بالأرقام في مشروع الموازنة، ويتبنى المشروع بعد أن يقتنع به.

المرحلة الثالثة والأخيرة: بعد أن يوزع رئيس البلدية مشروع الموازنة مرفقاً بالشروحات والإيضاحات والتقارير التفسيرية والتحليلي للمشروع المعتمد على الأعضاء كل على حداً، وكذلك مرفقاً بقطع حساب الموازنة السابقة للسنة الجارية، ويُحدد موعد وجدول أعمال الجلسة المقررة للمجلس البلدي، تحديداً الإطلاع على مشروع الموازنة وإقراره، وفي التاريخ المحدّد بالدعوة، يعقد المجلس جلسته وبحال توفر النصاب القانوني للجلسة، عندها يدرس المجلس البلدي الموازنة، علماً بأنه لا يحق له زيادة النفقات عن المُدرج في المشروع، إنما له الحق بتخفيضها حسب ما يرى مناسباً مع قناعته، ولكن بالواقع وبالنظر إلى تباين إختصاصات أعضاء المجلس وإتجاهاتهم يصعب عليهم دراسة المشروع بالدقة المتوجبة، حيث بعدها يتم التصويت على قطع الحساب أولاً بعد الإطلاع عليه (شهاب م.، 1999)، والموافقة عليه تُعتبر بمثابة إبراء ذمة للسلطة التنفيذية عن أعمالها خلال العام المنصرم، على أن يلي ذلك، التصويت على مشروع الموازنة وإقرارها إما بالأغلبية (مع توجب أن يدون العضو المخالف أسبابه خطأً) أو بالإجماع.

من خلال هذه الأدوار المتتالية والتي تندرج وتتفحص عبرها أرقام الموازنة، لا بد من أن تلعب كل مرحلة منها دوراً مهماً في تقديرها للأرقام التي قد تُصوّبها وفقاً للأهداف، وعلى أن تكون أقرب إلى الواقعية بعد دراسة العوامل الاجتماعية والمالية... وغيرها والتي تؤثر على تحديدها، إلا أنه ونظراً لأن غالبية البلديات تعتمد بشكل أساسي، على تحويلات أموالها من الصندوق البلدي المستقل لتغذية ماليتها، حيث الرسوم المباشرة التي تجبها البلدية تُعتبر من أهم إيرادات الميزانية المحلية، ولكنها ليست الوحيدة، رغم أنها شبه ضئيلة مقابل تكلفة جبايتها، ومن الأهمية بمكان أن غياب إنتظام تحويلات أموال البلديات من الصندوق البلدي المستقل وتأخرها عن مواعيد إستحقاقها الفعلي، يؤدي إلى عدم وضوح في الرؤية المالية للبلديات، وهذا ما ينعكس سلباً على قدرتها في التخطيط المالي، وعلى إمكانية التقدير الواضح والسليم مهما كانت أجهزة البلدية تتمتع بالكفاءة والمعرفة العلمية والمالية.

كما إن الموازنة هي على صلة وثيقة بالوضع الاقتصادي والاجتماعي والمالي السائد في البلاد، بل هي مرتبته له ومتأثره به، وإذا كانت الموازنة تستقي من معين موارد الشعب، فإنها تعود لتؤثر في مصادر هذه الموارد، من هنا يدخل تقنية ما يُعرف بـ عقلنة خيارات الموازنة، والتي هي تعبير عن برنامج عمل البلدية أو تصميم لما تنوي البلدية القيام به، وإنطلاقاً من تزايد الحاجات تبعاً لتزايد السكان، عوضاً عن ما تُخلفه كثرة الأزمات، المترافقة مع موارد محدودة، ولو إنها تزايدت بوتيرة تكون أقل من تزايد النفقات، وهنا تبرز الحاجة لعقلنة إستخدام الواردات بتخصيصها للنفقات الأكثر جدوى ومنفعةً والأكثر إلحاحاً عند تقديرها، حيث بعد اليوم لم يعد بإمكانها، أن تقف مكتوفة الأيدي إزاء أي بادرة إقتصادية أو إجتماعية خشية أن تُفرض عليها الحلول فرضاً.

هذا من حيث النفقات أما من حيث الواردات، إن المبالغة في تقدير الواردات بأكثر من حصيلتها الواقعية، سرعان ما تتكشف أثناء تنفيذ الموازنة خلال السنة، فيرتسم العجز في الموازنة بعد أن كانت متوازنة أساساً، هنا تبرزت الحاجة إلى الإستقراض.

وبالمقابل إن تقدير الواردات بأقل من حصيلتها الواقعية، ليس بالأمر الأسلم عند التطبيق، وبالتالي لا يمكن إغفال سيئاته، ومعنى ذلك إذا فاقت الواردات الفعلية عن المقدرة، إتضح حرماناً من نفقات معينة كان من الممكن تنفيذها.

وتجدر الإشارة إلى أن تقدير الواردات أصعب من تقدير النفقات، بحيث أن النقطة الأساسية التي يجب أن يُعيرها المسؤولين كامل إهتمامهم هي العوامل الاقتصادية والاجتماعية، والتي يرتقب إما إستمرارها على حالها وإما تقلبها بسبب المؤثرات الخارجية والداخلية من سياسية وإقتصادية وما إليها (عطوي، 1992).

أما من حيث الواردات الثابتة، هي الواردات التي لا تخضع كثيراً للتقلبات والتغيير، ومن هذه الواردات حاصلات أملاك البلدية، والرسوم والعائدات المتأتية من الشركات ذات الإمتياز ضمن النطاق البلدي، وما شابه ذلك، غير أن هذه الواردات لا تُشكل بمجملها شيئاً يُذكر من مجموع الواردات، فهي غير ذات شأن، وتبقى المشكلة مطروحة بالنسبة إلى الواردات الأخرى.

أما لجهة الواردات المتغيرة، هي التي لا يمكن ضبط حاصلاتها، بالنظر إلى عدد كبير من الأسباب والإعتبرات والظروف، وهي جميعاً، لا يمكن التنبؤ بها أو التحكم فيها، إذ لا تنحصر هذه العوامل في داخل البلاد، وبالتالي هي هنا على سبيل الذكر فقط، حيث لا تتوافر ضمن الموازنات البلدية، وإنما تتعداها إلى الموازنة العامة للبلاد، وهذا النوع من الواردات هو عماد واردات الموازنة العامة: كالرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة، وضريبة الدخل، وسوى ذلك من ضرائب ورسوم، وجميعها يتأثر بحالة البلاد الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والأمنية.

إنّ تحديد الموازنة هو أهم عمل يقوم به المجلس البلدي، لكونه يحدّد القدرات المالية للبلدية، ويمنح الإجازة على التنفيذ، وأهمية هذا العمل تظهر من أنه يُقرر ويحكم تفاصيل نشاطات الإدارة طوال العام، بإعتبار إنّ القوانين والأنظمة المالية المعمول بها تتمحور حول برنامج الموازنة وحركة بنودها وأرقامها.

لذلك فقد أناطت المادة 49 من قانون البلديات شأن إقرار الموازنة بالمجلس البلدي، أي السلطة الرئيسية في البلدية، كونها هي السلطة المنتخبة التي يعود إليها حق إقرار ورسم خطة العمل لكيفية صرف المال المُحصّل من المكلفين والذي هو حق من حقوقهم.

كما ان هذه المادة، أعطت صلاحية النظر بكل شأن مالي يختص بأمر الموازنة من تعديل للإعتمادات، ووجوه المشاريع المعيّنة.

وبالتالي، يكون من صلاحيته وحده فتح الإعتمادات الإضافية التكميلية والاستثنائية، وقرارات تحديد نسب الرسوم ضمن حدودها الدنيا والعليا التي حددتها القوانين.

بالإضافة إلى قرار قطع الحساب السنوي، كلها قرارات تابعة للموازنة، ومعادلة لقرارها الأساسي في مبادئها وصفاتها ونظاميتها ونتائجها العملية.

أما مسألتا التحصيل والصرف فهما من إختصاص السلطة التنفيذية الخاضعة لرقابة السلطة التشريعية.

لذلك، فإن أهمية التقدير لأرقام الموازنة، بالنظر إلى كافة الأوضاع جملةً وتفصيلاً، والعمل على دراسة دقة وحاجة كل رقم من أرقام الإعتمادات، وفقاً للوضع العام في البلدة، وللظروف العامة الاجتماعية والمالية والنقدية بحيث تُرصد الإعتمادات للمرافق الأساسية الحيوية اليومية للبلدة، وتأمينها قبل أي مشروع أقل أهميةً، فالطرق والنفايات والمكبات والمجاري والصرف الصحي والصحة العامة والسلامة العامة والأنارة العامة... هي أهم ما يقع على البلديات اليوم، ورغم أنها مهام أولية، إلا أنّ تأمينها عملياً بعناية جادة، هي الغرض المفروض على واقع البلدية إنطلاقاً من إعتمادات الموازنة التي تُفسر يومياً وواقعياً في عمل الإدارة البلدية على الأرض.

يمكن لرئيس البلدية إعتماد أرقام الموازنة كمؤشر لمراقبة النفقات الفعلية لاحقاً، ومقارنتها بالخطط الموضوعة في بداية العام، وتحسين الكفاءة التشغيلية، وفي الوقت نفسه يمكن للمجلس البلدي استخدام أرقام الموازنة لتتبع ما إذا كانت السلطة التنفيذية تُعير العناية بإدارة الموارد بكفاءة وشفافية، لمعالجة أولويات التنمية التي وضعها المجلس مسبقاً، وتتضمن التحكم في إعداد الموازنة، تقيد النفقات للحدود التي يفرضها الإعتماد المقرر، وضمان تنفيذ الموازنات التي تم إقرارها، ودقة التقارير المالية، والحفاظ على شرعية وشفافية نفقات البلدية.

الخاتمة

تناول البحث موضوع حساس يرتدي أهمية بالغة، تعادل أي بنيان قانوني في وقت أصبح فيه لمطلب اللامركزية الإدارية للحكم المحلي، ألا وهو الموازنة البلدية من حيث إعدادها وتنفيذها وتبويب قيود محاسبتها والرقابات المتعددة، وموقع البلدية في سلم الأجهزة التنظيمية للمركزية وأجهزتها الرقابية، ووسائل ممارستها عليها وما تواجه هذه السلطات المحلية من صعوبات خلال تأدية صلاحياتها الواسعة.

حيث خلص البحث الى التوصيات التالية:

- ضرورة تعديل مدة ولاية المجالس البلدية لتصبح أربع سنوات حيث في ذلك يكون النشاط مستمر بدلاً من ترهل أعمال المنتخبين لمدة ست سنوات.
- ضرورة إعتماذ نظام محاسبة عصري مؤحد لجميع البلديات ويكون يتناسب مع محاسبتها وقيودها وتناسيبها من الأبواب ... إلى الفقرات.
- وضع خطة شاملة للتحويل الرقمي وإعتماذ المكننة وتطوير تكنولوجيا المعلومات مع توحيد برامجها ومستنداتها وحتى نصوص إفاداتها ومطبوعاتها.
- معالجة الشأن المالي للبلديات، بهدف إيجاد الحلول لتأمين موارد كافية ترفد الخزينة البلدية بأموال نقدية بإستمرار .
- إصدار تعديلات قانونية لتلافي حصر ازدواجية الصلاحيات بمسؤول واحد، يكون رئيس السلطة التنفيذية ورئيس السلطة التشريعية ورئيس إتحاد البلديات في أن واحد.

قائمة المراجع

- إميل لحايك، التشريع المالي في البلديات (دراسات نظرية وعملية في العقود الإدارية وما إليها من أحكام الموازنة والنفقات العامة في الفقه والإجتهد والنماذج)، دون ناشر، بيروت، لبنان، 1985.
- ¹ إميل الحايك، أصول المعاملات البلدية، شروح- نماذج- نصوص، الطبعة الأولى، دون ناشر، 1994، ص 39.
- حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013، ص 77.
- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2001، ص 8.
- زياد أيوب، البلديات في لبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، 2021، ص 338.
- عبيد نادر محمد العصيمي، تطور مفهوم السلطة التقديرية للإدارة، دار المؤلف، بيروت، لبنان، 2010، ص 22.
- ¹ عبد الكريم بركات وحامد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 1971، ص 65.
- عبد الكريم صادق بركات ويونس احمد البطريق وحامد دراز، المالية العامة، الدار الجامعة، بيروت، لبنان، 1986، ص 112.
- فوزي عطوي، السياسة المالية (الاتجاهات الحديثة في موازنة الدولة)، الاكاديمية اللبنانية للكتاب، بيروت، لبنان، 1992، ص 102.

الأحكام الأساسية لتحضير وتخطيط الموازنة البلدية

- ¹ فوزي عطوي، الاقتصاد العام والسياسة المالية (في النظم الضريبية وموازنة الدولة)، الطبعة الثانية، الاكاديمية اللبنانية للكتاب، بيروت، لبنان، 1996، ص199.
- فيصل فخري مراد، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة (مدخل مفاهيمي وإداري وتنظيمي)، دار مجد للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1995، ص93.
- مجدي محمود شهاب، الإقتصاد المالي (نظرية مالية الدولة-السياسات للنظام الرأسمالي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، 1999، ص380.
- محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص77.
- هيام مروة وطارق المجذوب، الوجيز في القانون الإداري الخاص (المرافق العامة الكبرى وطرق إدارتها، والإستملاك والأشغال العامة والتنظيم المُدني)، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2015، ص55.