

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

الدكتور سيلك ألبين

نائب الأمين العام للبوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي)،

إلى المناقشة العامة حول

"دور الأمين العام في موازنة البرلمان: الاعتماد، والإنفاق، والمراقبة"

جلسة كيغالي

تشرين الأول/أكتوبر 2022

1. ما هو دور الأمين العام في اعتماد الموازنة البرلمانية؟

2. كيف يتم تحديد الإنفاق البرلماني؟ هل للأمين العام سيطرة على قرارات الإنفاق؟

يتم الرد على السؤالين 1 و 2 معاً.

(أ) الملاحظات الأولية

بموجب المادة 9 من قانون الموازنة الاتحادي (Bundshaushaltsordnung)، يقع دور مسؤول الموازنة على عاتق الأمين العام بصفته/ها رئيساً/ة لإدارة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي). ويرد هذا المنصب في كل سلطة تدير الإيرادات أو النفقات. وإذا لا يقوم رؤساء الكيانات الإدارية بأنفسهم بهذه المهمة، فإنهم يعينون مسؤولاً لشؤون الموازنة وفقاً للجملة الأولى من المادة 9 (الفقرة 1) من القانون. ويتم ذلك في البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) من خلال تفويض تلك المهمة إلى رئيس شعبة الموازنة.

وتعتبر موازنة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) جزءاً من الموازنة الاتحادية. وترفق هذه الأخيرة بالقانون المنشئ للموازنة الاتحادية (قانون الموازنة - Haushaltsgesetz)، الذي يعتمد سنوياً. وتنقسم الموازنة الاتحادية إلى موازنات فردية مرقمة. موازنة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) هي الموازنة 02. وتنقسم هذه الموازنات الفردية بدورها إلى فصول مرقمة، وتنقسم هذه الفصول أيضاً إلى بنود مرقمة. وتتم إدارة البنود المدرجة في موازنة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) داخلياً. فوض مسؤول الموازنة إدارته/ها إلى المسؤولين، المعروفين باسم مديري بنود الموازنة، كما هو محول له/ها بموجب الجملة الثالثة من المادة 9 (الفقرة 2) من قانون الموازنة الاتحادي.

(ب) وضع الموازنة

تنقسم إجراءات وضع موازنة إدارة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) إلى إجراءين رئيسيين، هما إعداد ما يعرف بمشروع الحكومة والعملية البرلمانية.

(أ-أ) مشروع الحكومة

عادة ما يتم تنفيذ إجراءات صياغة مشروع الحكومة في فصل شتاء العام س-2 أو في ربيع العام س-1، ويشير حرف ال"س" السنة التي تتعلق بها الموازنة الاتحادية. يبدأ بتعميم الصياغة من وزير المالية الاتحادي. ويتم إرساله عادة في كانون الأول/ديسمبر. ويحدد التعميم الشروط الأساسية الرئيسية للموازنة الجديدة. وقد تشمل، على سبيل المثال، المواعيد النهائية لإجراءات الصياغة والإشارات المتعلقة بالمراحل اللاحقة من العملية أو الحدود القصوى لفئات إنفاق معينة.

ثم تقوم شعبة الموازنة في البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) بتقييم الاحتياجات نيابة عن الأمين العام. ويولي ذلك تعميم داخلي للصياغة (تعميم الأمين العام) يوقعه الأمين العام ويحال إلى مديري بنود الموازنة. ويرشد مديري البنود على تحديد مساهمات كل منهم في الموازنة (إعلانات الموازنة) وتقديمها إلى شعبة الموازنة. وتتضمن إعلانات الموازنة حسابات وشروحاً دقيقة للإيرادات والنفقات المتوقعة (تقديرات الإيرادات والنفقات).

وعلى أساس هذه المساهمات الفردية، تقوم شعبة الموازنة بعد ذلك بإعداد مشروع عام. ويقدم هذا المشروع العام إلى رئيس المديرية العامة المختصة، والأمين العام، ورئيس البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي). ويؤدي مسؤول الموازنة دوراً رئيسياً هنا، حيث يقدم/تقدم عرضاً شفويًا للنقاط الرئيسية في مشروع الموازنة. وعقب اجتماعات العرض هذه، يناقش مسؤول الموازنة التعديلات مع مديري البنود ويمكنه، على سبيل المثال، أن يطلب منهم تقديم تقارير لإحالتها إلى المقررين.

وبعد ذلك، يعرض المشروع العام على فريق الموازنة، وهو لجنة فرعية تابعة لمجلس الحكماء. ومهمة الفريق هي التوصل إلى قرار أولي وبالتالي إعفاء مجلس الحكماء من مهمة تستغرق وقتاً طويلاً. وهو يضم المقررين المعنيين بالموازنة الفردية 02 من لجنة الموازنة، فضلاً عن رئيس البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي)، الذي يرأس الفريق ويساعده الأمين العام. ويشارك مسؤول الموازنة أيضاً في اجتماعات الفريق ويتحدث عن نقاط هامة خلال المداولات، فضلاً عن توضيح نقاط الواقع مع مديري البنود، على سبيل المثال. ويجتمع فريق الموازنة مرة في السنة لمناقشة إعداد مشروع موازنة جديد.

وعقب المداولات التي تجري في فريق الموازنة، يصبح المشروع الذي وافق عليه الفريق موضوع مفاوضات مع وزارة المالية الاتحادية والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في ألمانيا (Bundesrechnungshof). ويضطلع مسؤول الموازنة بدور حاسم في هذه المفاوضات بوصفه الشخص الذي يعينه الأمين العام لهذا الغرض. ويناقش مسؤول الموازنة تقديرات الإيرادات والنفقات الفردية ويتفاوض بشأنها مع محاوره في وزارة المالية الاتحادية. ومن المتوقع أيضاً أن يلتقي/تلتقي بممثل المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات (Bundesrechnungshof) للتحدث والإجابة على الأسئلة حول جميع بنود إيرادات ونفقات البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي). وإذا لم يتمكن/تتمكن مسؤول الموازنة من الإجابة على الأسئلة مباشرة، فإنه/ها عادة ما يطلب/تطلب تقارير من مديري البنود المعنيين ويحيلها إلى وزارة المالية الاتحادية أو المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات.

وبمجرد الانتهاء من هذه المفاوضات، تعتمد الحكومة الاتحادية مشروع الموازنة العامة (مشروع الحكومة)، الذي تشكل الموازنة الفردية 02 - موازنة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) - جزءاً أساسياً منه.

(ب-ب) العملية البرلمانية

بعد أن تنتهي وزارة المالية الاتحادية من إعداد مشروع الحكومة، تليه عملية الموازنة البرلمانية. وتجري هذه العملية عادة في فصل الخريف السابق للسنة التي تتعلق بها الموازنة.

وتتألف العملية البرلمانية من ثلاث قراءات. في القراءة الأولى، يشرح وزير المالية الموازنة المقترحة. وبعد مناقشة تستمر لعدة أيام، يحال مشروع الموازنة بعد ذلك إلى لجنة الموازنة. وتناقش لجنة الموازنة مشروع الحكومة، بما في ذلك الموازنة 02. يتم التصويت الرئيسي على تقديرات الموازنة الفردية في لجنة الموازنة. ويراجع مقرر اللجنة كل بند من بنود الإنفاق في الموازنات الفردية، ويستفسرون عنها لدى الوزارة الحكومية المعنية، أو، في حالة الموازنة 02، مع إدارة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي)، ويقدمون توصيات إلى لجنة الموازنة؛ ويعرف هذا باسم مناقشة المقرر. ثم تناقش هذه التوصيات في ما يعرف بمداولات الموازنة الفردية. وتتوج هذه المداولات بعرض لجنة الموازنة مشروع موازنة، يكون قد تم تعديله عادةً، على جلسة عامة البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي).

ويحضر مناقشة المقرر بشأن الموازنة 02 رئيس البوندستاغ الألماني (البرلمان الاتحادي) والأمين العام. ويشارك مسؤول الموازنة أيضاً ويضطلع بالدور الرئيسي نفسه الذي يضطلع به في المحادثات التي تقام في فصل الربيع، أي التحدث عن نقاط معينة، وتوضيح نقاط الوقائع وطلب التقارير.

3. إلى أي مدى يشارك الأمين العام في مراقبة النفقات؟

بموجب الجملة الثانية من المادة 9 (الفقرة 2) من قانون الموازنة الاتحادي، يجب استشارة مسؤول الموازنة بشأن جميع التدابير ذات الأهمية المالية. ومن الناحية العملية، يؤدي ذلك إلى مشاورات عديدة بين مستخدمي الموازنة داخل البرلمان وشعبة الموازنة، التي تؤدي مهام مسؤول الموازنة بالنيابة عن الأمين العام. وقد أضفي الطابع المؤسسي على مشاركة الشعبة في عمليات الشراء. وتشارك شعبة الموازنة في بدء عمليات الشراء وإبرام عقود الشراء وكذلك في إلغائها. كما يمكنها إيقاف هذه العمليات. ويخطر مسؤول الموازنة الأمين العام بهذه العمليات إذا لزم الأمر، ويلتمس رأيه عند الاقتضاء.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

by

Dr Silke ALBIN
Deputy Secretary General of the German Bundestag

to the General Debate on

“The role of the Secretary General in the budget of Parliament: adoption, spending and scrutiny”

Kigali Session
October 2022

1. What is the role of the Secretary General in the adoption of the parliamentary budget?

2. How is parliamentary spending decided? Does the Secretary General have control over spending decisions?

Questions 1 and 2 are answered together.

(a) Preliminary remarks

Under section 9 of the Federal Budget Code (*Bundeshaushaltsordnung*), the role of Budget Officer falls to the Secretary-General in his or her capacity as head of the Bundestag Administration. Such a position exists in every authority that administers revenue or expenditure. If heads of administrative entities do not perform that function themselves, they appoint a budget officer in accordance with the first sentence of section 9(1) of the Code. This is done in the Bundestag through the delegation of that task to the head of the Budget Division.

The Bundestag budget is part of the federal budget. The latter is annexed to the Act Establishing the Federal Budget (Budget Act – *Haushaltsgesetz*), which is adopted annually. The federal budget is divided into numbered individual budgets. The Bundestag budget is Budget 02. These individual budgets are subdivided in turn into numbered chapters, and these are broken down into numbered items. The items in the Bundestag budget are administered internally. The Budget Officer has delegated his or her administration to officials known as budget item administrators, as he or she is authorised to do by the third sentence of section 9(2) of the Federal Budget Code.

(b) Drawing up the budget

The procedure for drawing up the budget of the Bundestag Administration is divided into two main procedures, namely the production of what is known as the **government draft** and the **parliamentary process**.

(aa) The government draft

The procedure for drawing up the government draft is normally carried out in the winter of year $N-2$ or in the spring of year $N-1$, N being the year to which the federal budget relates. It begins with a drafting circular from the Federal Minister of Finance. This is normally sent out in December. The circular specifies the main basic conditions for the new budget. These may, for example, comprise deadlines for the drafting procedure and indications regarding subsequent stages in the process or ceilings for particular expenditure categories.

The Budget Division of the Bundestag then assesses the requirements on behalf of the Secretary-General. This is followed by an internal drafting circular (Secretary-General's circular), which is signed by the Secretary-General and forwarded to the budget item administrators. It instructs the item administrators to draw up their respective contributions to the budget (budgetary announcements) and submit them to the Budget Division. The budgetary announcements comprise precise calculations and explanations of the expected revenue and expenditure (revenue and expenditure estimates).

On the basis of these individual contributions, the Budget Division then produces a general draft. This general draft is presented to the head of the competent

director-general, the Secretary-General and the President of the Bundestag. The Budget Officer plays a key role here, in that he or she gives an oral presentation of the main points in the draft budget. Following these presentation meetings, the Budget Officer discusses amendments with the item administrators and may, for example, ask them to provide reports for forwarding to the rapporteurs.

Thereafter, the general draft is presented to the Budget Group, a subcommittee of the Council of Elders. The Group's task is to reach a preliminary decision and so relieve the Council of Elders of a time-consuming duty. It comprises the rapporteurs on individual budget 02 from the Budget Committee as well as the President of the Bundestag, who chairs the Group and is assisted by the Secretary-General. The Budget Officer also attends the Group's meetings and speaks on important points during the deliberations as well as clarifying points of fact with the item administrators, for example. The Budget Group meets once a year to discuss the production of a new draft budget.

Following the deliberations in the Budget Group, the draft approved by the Group is the subject of negotiations with the Federal Ministry of Finance and the *Bundesrechnungshof*, Germany's Supreme Audit Institution. A crucial role in these negotiations devolves on the Budget Officer as the person appointed for that purpose by the Secretary-General. The Budget Officer discusses and negotiates the individual revenue and expenditure estimates with his or her interlocutor in the Federal Ministry of Finance. He or she is also expected to meet the representative of the *Bundesrechnungshof* to speak and answer questions on all items of Bundestag revenue and expenditure. If the Budget Officer cannot answer questions directly, he or she customarily requests reports from the relevant item administrators and forwards them to the Federal Ministry of Finance or the *Bundesrechnungshof*.

Once these negotiations are completed, the Federal Government adopts the draft of the general budget (the government draft), of which individual budget 02 – the Bundestag budget – is a component part.

(bb) The parliamentary process

When the production of the government draft by the Federal Ministry of Finance has been completed, the parliamentary budgetary process follows. This process normally takes place in the autumn before the year to which the budget relates.

The parliamentary process comprises three readings. At first reading, the Minister of Finance explains the proposed budget. After a debate lasting several days, the draft budget is then referred to the Budget Committee. The government draft, including budget 02, is discussed by the Budget Committee. The key votes on the individual budgetary estimates take place in the Budget Committee. The committee's rapporteurs go through each individual expenditure item in the individual budgets, query them with the relevant government ministry or, in the case of budget 02, with the Bundestag Administration and make recommendations to the Budget Committee; this is known as the rapporteur discussion. These recommendations are then discussed in what are known as individual budget deliberations. These deliberations culminate in the Budget Committee presenting a draft budget, which will normally have been amended, to a plenary sitting of the Bundestag.

The rapporteur discussion on budget 02 is attended by the President of the Bundestag and the Secretary-General. The Budget Officer also takes part and plays

the same key role as in the springtime talks, namely speaking on particular points, clarifying points of fact and requesting reports.

3. To what extent is the Secretary General involved in expenditure control?

Under the second sentence of section 9(2) of the Federal Budget Code, the Budget Officer must be consulted on all measures of fiscal significance. In practice, this leads to numerous consultations between budget users within Parliament and the Budget Division, which performs the function of Budget Officer on behalf of the Secretary-General. The involvement of the Division in procurement processes is institutionalised. The Budget Division is involved before the initiation of procurement processes and the conclusion of procurement contracts as well as in their cancellation. It can also halt these processes. The Budget Officer notifies the Secretary-General of these processes where necessary and, if appropriate, seeks his or her opinion.