

## قوانين البرامج، نبذة تاريخية

عدنان ضاهر (\*)

على مستوى القوات المسلحة مع دراسات تفصيلية عن كل برنامج منها.

وفي عام ١٩٦١ أصدر رئيس الجمهورية كيندي إلى وزير دفاعه الجديد (ماكنمارا) - («الذي يعتبر أكثر من دفع بهذا النظام إلى الأمام وأعطاه صبغة تطبيقية ممتازة صالحة للعمل. وقد بدأ مكنمارا تطبيق النظام المذكور في شركة فورد للسيارات حين تولى إدارتها ثم سعى لتطبيقه في وزارة الدفاع الأميركية حين تولى منصب الوزير بها خلال حرب فيتنام. وقد شجع نجاحه في التجربة الرئيس ليندون جونسون على إقرار تعميمها على كل الإدارات المدنية التابعة للحكومة»<sup>(٢)</sup>.

توجيهان رئيسيان في شأن موازنة الدفاع الأول هو العمل على تطوير هيكل الدفاع

«بدأت الحاجة لقوانين البرامج في الولايات المتحدة الأميركية بالظهور في منتصف الخمسينات وذلك نتيجة للانتقادات والملاحظات التي دأب الكونغرس على توجيهها من خلال مناقشة موازنة وزارة الدفاع الأميركية.

في عام ١٩٥٩ أكد (George Malon) رئيس اللجنة الفرعية لاعتمادات وزارة الدفاع في مجلس النواب أهمية النظر إلى برنامج الدفاع وموازنته على أساس المهام العسكرية الجوهرية»<sup>(١)</sup>.

«وقد أدت هذه الانتقادات والآراء والدراسات الموجهة إلى موازنة وزارة الدفاع على دفع هذه الوزارة إلى تحديث وتطوير موازنتها، فعمل وزير الدفاع عند تقديم موازنته عام ١٩٦٠ على أن يقدم وصفاً للموازنة على أساس ستة برامج

(\*) أمين عام مجلس النواب اللبناني.

(١) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة (ماضيها . حاضرها ومستقبلها) في النظرية والتطبيق، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص ١٨٤.

(٢) فهمي محمود شكري، (المرجع السابق)، ص ١٨٥.

جونسون عن إقرار تطبيقه في الإدارات الحكومية منذ عام ١٩٦٥ كان لذلك أثره الفعال في إثارة انتباه الدول المتقدمة الأخرى نحو النظام الجديد ومحاولة فهمه ودراسة مدى إمكانية تطبيقه»<sup>(٤)</sup> «حيث قامت بالاستفادة من هذا النظام الثوري الجديد في تطوير موازنتها التي كانت تسير على النمط التقليدي بالرغم من التطورات الاقتصادية والعلمية والاجتماعية التي حدثت في النصف الثاني من هذا القرن»<sup>(٥)</sup>.

فكان أن تبنت هذا النظام العديد من الدول الأوروبية وإن بأشكال متفاوتة وفي بعض الأحيان بشيء من الخجل، وذلك نتيجة لتوسع فكرة التخطيط القومي وكون اتباع نظام الموازنة التقليدية لم يعد يتلاءم مع متطلبات التخطيط مما دفع العديد من الدول الأوروبية إلى محاولة اتباع هذا النظام مثل فرنسا وإنكلترا والنمسا وأكثرية الدول المتقدمة، أما الدول النامية فتعترضها معوقات كبيرة في استخدام هذا النظام، سنعود إليها في إطار البحث.

أما على صعيد الموازنة اللبنانية «فإن أول قانون برنامج أدخل إلى الموازنة اللبنانية كان في عام ١٩٦٢ وذلك وفق ما جاء في المادة التاسعة من قانون موازنة ١٩٦٢: يجاز للحكومة أن تعقد على حساب موازنة مكتب القمح صفقة لإنشاء خزان حبوب في مرفأ بيروت بقيمة ١٠ ملايين ليرة لبنانية تدفع قيمة الصفقة خلال سنتين ١٩٦٢ و ١٩٦٣ بمعدل خمسة ملايين لكل منها»<sup>(٦)</sup>.

أما أول قانون برنامج خارج إطار الموازنة

الحربي اللازم لتدعيم سياسة أميركا الخارجية والثاني هو تدبير هذه القوة بأقل كلفة ممكنة. وفي هذا الحين تم تعيين (Charles Hitch) مساعداً لوزير الدفاع كمراقب عام للرقابة المالية للوزارة الذي قام بمساعدة فريق من الأكفاء على التوصل إلى أسلوب برنامج للوزارة للسنوات الخمس المقبلة.

وبعد أن تبلورت الجهود التي بذلت في العامين ١٩٦٣ - ١٩٦٤ وهي المرحلة التجريبية لتطوير موازنة الدفاع، أصدرت وزارة الدفاع الأميركية في بداية عام ١٩٦٥ منشورات بتعليمات تطبيق نظام جديد للموازنة تحت عنوان نظام التخطيط والبرامج والموازنة Planning - programming - Budgeting system والذي أطلق عليه باختصار (P.P.B.S) وقد اعتبر هذا النظام اتجاهًا حديثاً وثنوياً لنظام الموازنة<sup>(٣)</sup> «ثم بعد أن تم تطبيق نظام التخطيط والبرامج في وزارة الدفاع الأميركية منذ عام ١٩٦٥ لفت هذا النظام انتباه عدد من العاملين في حقل الموازنة في الأجهزة والإدارات المدنية العامة مما دفع رئيس الجمهورية الأميركية جونسون أن يعلن في حديث تلفزيوني عن إقرار تطبيق المبادئ الأساسية لنظام الموازنة الجديد (P.P.B.S) في الأجهزة والإدارات المدنية الحكومية اعتباراً من عام ١٩٦٦ وأطلق عليه النظام الثوري الجديد للموازنة وقد أخذ بعض من هذه الإدارات بتطبيق هذا النظام إلا أنه لم يستخدم على المستوى الحكومي العام.

ثم بعد أن بدأت الولايات المتحدة الأميركية بتطبيق هذا النظام وبعد أن أعلن الرئيس

(٣) مجدي محمود شهاب، (المرجع السابق)، ص ٣٥٠ - ٣٥١.

(٤) فهمي محمود شكري، (المرجع السابق)، ص ١٨٦.

(٥) فهمي محمود شكري، (المرجع السابق)، ص ١٨٧.

(٦) القاضي رمزي نهرا، محافظ الشمال، من دراسة حول قوانين البرامج.

ترصد سنوياً في الموازنة والتي لا يمكن أن يتعدى مجموعها اعتماد التعهد أو العقد الإجمالي.

### القسم الأول: تعريف قوانين البرامج

لم تُعطِ القوانين اللبنانية أيّ تعريف لقوانين البرامج ولم تضع لها إطاراً محدداً. فأتى التعريف إما من قبل الفقه، أو من قبل ديوان المحاسبة، في حين أنّ المجلس الدستوري في فرنسا هو الذي وضع تعريفاً لهذا النمط من القوانين.

وفي غياب قوانين البرامج وتنظيمها وتحديد أطرها في لبنان، تعددت التسميات والتعريفات المعتمدة من قبل متخصصين في المالية العامة. حيث اعتبرها البعض خروجاً عن مبدأ سنوية الموازنة لأنها «تؤدي إلى وقف قسم من واردات السنين اللاحقة على نفقات تتجاوز نطاق السنة الجارية، وتسمح للحكومة بعقد النفقات والتصرف في الإنفاق لمدة تزيد عن السنة المالية» وأطلق عليها اسم «اعتمادات التعهد» (Crédits d'engagement) التي تفتح لفترة تتجاوز السنة، وتخصّص لتنفيذ بعض البرامج الإنشائية الطويلة الأمد التي لا يمكن إنجازها في سنة واحدة». فهي التي «تحوّل الحكومة حق التعهد بنفقات إجمالية معيّنة خلال عدد من السنوات، بعكس اعتمادات الدفع (Crédits de paiement) التي تخوّلها حق الصرف سنوياً، ضمن حدود هذه الاعتمادات». ويفيد هذا الرأي بأن المشتري يقرّ «اعتماد التعهد» بكامله «بحيث يجيز للحكومة الحق بعقد نفقات تعادل هذا الاعتماد الإجمالي. على أن تقرر السلطة التشريعية ما يمكن أن ينفق من هذا الاعتماد الإجمالي في كل سنة من السنين التي قدرت لإنهاء المشروع. وهو ما يسمى «اعتماد الدفع»

العامّة كان القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٧٢٧٧ تاريخ ٧ آب ٦١ لتنفيذ أشغال المياه بقيمة ٤٥٠ مليون ليرة لبنانية وقد وزعت اعتمادات الدفع على سبع سنوات من سنة ١٩٦٢ إلى سنة ١٩٦٩.

### مفهوم قوانين البرامج (Les lois-programmes)

يختلف مفهوم قوانين البرامج بين مؤلّف وآخر، وتعددت المقاربات، وإن كان بينها قواسم مشتركة. إلا أنّ هذا الاختلاف يكون جذرياً في بعض الأحيان، ولا بد من تحديد المعايير التي يجب الأخذ بها من أجل التوصل إلى تحديد مفهوم مُرضٍ. وتعريف قوانين البرامج وخصائصها.

يستلزم تنفيذ بعض المشاريع الإنشائية الكبرى كالأوتوسترادات وبناء السدود وإقامة الجسور وتشبيد الجامعات ومدّ سكك الحديد مثلاً مبالغ ضخمة ويستغرق هذا التنفيذ عدة سنوات. ويوضع لمثل هذه المشاريع قوانين خاصة تتضمن برنامج العمل وتعرف بقوانين البرامج. يحدد في هذه القوانين ما يلي:

- نوع المشروع وكلفته ورصد كامل اعتماد العقد اللازم لتنفيذه.

- عدد سنوات التنفيذ

- إجازة عقد النفقة الإجمالية

- مقدار اعتمادات الدفع العائدة لكل سنة

إن ميزة قوانين البرامج أنها تعطي الحكومة الإجازة بعقد القيمة الإجمالية للصفقة مرة واحدة قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة على أن لا يجري دفع النفقات إلا في حدود اعتمادات الدفع التي تفتح سنوياً في الموازنة.

من هنا التمييز بين اعتمادات التعهد أو العقد أي الاعتمادات الإجمالية التي يمكن عقدها لتلزم الصفقة بكاملها وبين اعتمادات الدفع التي

النواب لا يلتزم إلا لسنة واحدة يجيز فيها إنفاق مبلغ معين من المبلغ الإجمالي للمشروع الموافق عليه كمبدأ.

وعرّف ديوان المحاسبة قوانين البرامج بأنها:

«عبارة عن موازنات استثنائية مخصصة لمشاريع محددة طويلة المدى بحيث يجاز للسلطات المعنية التعاقد على كامل المشروع على أن يجري دفع التكاليف من الاعتمادات التي ترصد سنوياً في الموازنة العامة».

بالنسبة للديوان، المبدأ الدستوري هو مبدأ سنوية الموازنة، وقوانين البرامج هي قوانين استثنائية. وبالنسبة للإجازة البرلمانية، فهي تعطى لكامل المشروع وللمدة التي يتطلبها، أما فتح الاعتمادات وصرف المبالغ فعلياً فيكون سنوياً. ولا يمكن للحكومة أن تحصل على قيمة الصفقة بكاملها دفعة واحدة. وهذا التعريف هو الأقرب إلى الواقع.

واعتبر ديوان المحاسبة أن قوانين البرامج هي «موازنات استثنائية». فهذه الأخيرة هي التي توضع خصيصاً لعمل طارئ أو مشاريع كبرى تستدعي نفقات جسيمة كبناء مرفأ أو مطار، أو مد سكة حديد، أو شبكة ري، إلخ (...) وتنظم الموازنات الاستثنائية أيضاً في حالة الحرب، أو في المدة التي تلي عقد الصلح، أو عندما تدخل على الدول واردات غير عادية، كالغرامات الحربية التي تقبضها الدول المتضررة من الدول المغلوبة، أو عند حدوث زلزال أو فيضان».

إلا أن السؤال لمعرفة طبيعة هذه القوانين يبقى قائماً؛ إذ إن اعتبار قوانين البرامج بمثابة «موازنات» هو أمر غير منطقي لسببين. فهي،

أي الاعتماد المسموح بدفعه في موازنة كل سنة من أصل «اعتماد التعهد» المفتوح للمشروع بكامله ولعدة سنوات»، يقر مجلس النواب اعتماد التعهد الإجمالي اللازم لتنفيذ برنامج الأعمال الذي يمتد على عدة سنوات وباعتقادنا، إن هذا التعريف لا يفي الغرض لأن قوانين البرامج، وإن أعطت الحكومة الحق بعقد النفقة لمدة تتجاوز السنة، لا تعطىها سوى حق صرف الاعتماد سنوياً وفق الإجازة السنوية المعطاة من مجلس النواب، إذ أن مجلس النواب غير ملزم بالتعهد الذي قد تعطيه الحكومة لمجمل المشروع، وليس ملزماً في حال قرّر عدم الاستمرار في المشروع وعدل عن التصويت على الاعتمادات المقررة للسنتين القادمة. فهو وإن أعطى الحكومة إجازة القيام بالمشروع، لكنه يلتزم لسنة واحدة فقط بالنسبة لإجازة الإنفاق.

ويعتبر البعض الآخر<sup>(٧)</sup> إنَّ قوانين البرامج هي قوانين خاصة مستقلة عن القانون المالي، وتتضمن خطاً محددة لتنفيذ مشاريع معينة، وتعطي الحكومة تعهداً مصادقاً عليه من السلطة التشريعية يخولها الحصول على قيمة الصفقة بكاملها دفعة واحدة وضمن حدود المبلغ الإجمالي المخصص لهذه المشاريع. إلا أن هذا التعريف هو الذي كان مطبقاً قبل قانون ١٩٥٩ في فرنسا ولا يتطابق مع التعريف الذي اعتمده ديوان المحاسبة. وفي هذا التعريف أيضاً بعض المغالطات، إذ لا يمكن اعتبار قوانين البرامج مستقلة عن القانون المالي، بل هي «خارجة عن القانون» الحالي (hors-la loi)، لأن البرلمان يعطي الحكومة الإجازة بالتعاقد للمشروع فقط وليس إجازة بصرف المبلغ كاملاً، ومجلس

(٧) د. فوزت فرحات، المالية العامة: الاقتصاد المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠١، ص ٩٢.

### الفقرة الأولى: مضمون قوانين البرامج

حدّد ديوان المحاسبة، في تقريره السنوي للعام ١٩٩٥، كما أسلفنا الخصائص التي تتميز بها تلك القوانين، وأقرّ بأن «قوانين البرامج تتضمن عادة الأحكام الأساسية التالية:

- تحديد نوع المشروع
- تقدير تكاليفه
- تحديد عدد السنوات اللازمة لتنفيذه
- الإجازة للحكومة بعقد نفقة بقيمة التكاليف الإجمالية (اعتمادات المتعهد)
- تحديد اعتمادات الدفع في الموازنة السنوية».

### الفقرة الثانية: ممارسة قوانين البرامج في لبنان

أدرجت غالبية قوانين البرامج في صلب الموازنة العامة على شكل مواد تقع ضمن فصول الموازنة. أما اعتمادات الدفع، فيتم إدراجها في الجزء الثاني - ب - من الموازنة. ويرى ديوان المحاسبة «ضرورة أن يتم وضع قانون البرنامج في صيغ قوانين مستقلة وأن يذكر فيها جميع عناصر القانون التي سبق وذكرنا من ناحية التخطيط والبرمجة وعدد سنوات التنفيذ على أن ترد الاعتمادات السنوية من ضمن الموازنة السنوية الخاصة بكل سنة على حدة في الجزء الثاني - ب - من الموازنة مما يؤدي إلى مزيد من الوضوح على صعيد القانون وإلى عدم مخالفة مبدأ سنوية الموازنة»<sup>(٨)</sup>.

ورغم حسنات قوانين البرامج والحاجة الماسة إليها، إلا أن سلبياتها أو محاذيرها قد تكون كثيرة في غياب قانون يضع الإطار

أولاً، تندرج ضمن الموازنات العادية، في فصل خاص في الموازنة السنوية، وهي جزء لا يتجزأ منها ولا تعرض بشكل مستقل، فلا يمكن اعتبارها موازنة استثنائية. ومن جهة أخرى، تتميز الموازنات الاستثنائية عن سواها بـ«أن اعتماداتها لا تلغى بإنقضاء السنة بل تبقى قائمة»، في حين أن قوانين البرامج لا تفتح لها اعتمادات إلا سنوياً. وحدها الإجازة بالبرنامج تعطى لمجمل المشروع، لكن الاعتمادات تفتح سنوياً حسب الجدول الزمني الذي يجري التصويت عليه.

وباعتقادنا، أي من هذه التعريفات لا يمكن الاعتماد عليها لوضع نظام لقوانين البرامج.

### القسم الثاني:

#### خصائص قوانين البرامج

لقد حدّد ديوان المحاسبة، في تقريره السنوي للعام ١٩٩٥، خصائص قوانين البرامج ومن أهمها:

- ١ - التخطيط، الذي يجب أن يكون على درجة كبيرة من الدقة، وأن يترجم بوضوح الأهداف التي ينبغي على الحكومة تحقيقها في المدى الطويل.
- ٢ - البرمجة، وهي بيان البدائل الكفيلة لتحقيق الأهداف، وتقدير أعبائها المالية، واختيار أفضل الأساليب لتحقيق هذه الأهداف مع مراعاة الإمكانية المالية.
- ٣ - الموازنة، أي اختيار الشرائح السنوية من البرامج في صورة اعتمادات مالية سنوية أو ما يعرف باعتمادات الدفع.
- ٤ - الرقابة على حسن تطبيق النظام لرفع كفاءة التطبيق.

(٨) تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٥، ص ٣٢٩.

ولقد جاء في المادة ٣٥ من قانون موازنة ١٩٩٥:

«يخصّص لمشاريع مياه الشرب ومياه الري والمياه المبتذلة في مختلف المناطق، اعتماد قدره ٣٥٦ مليار ليرة ويجاز للحكومة عقد هذا الاعتماد قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة». ونصّت المادة ١٨ من قانون موازنة ٢٠٠٤ على قانون برنامج لإنشاء مبنى أمن الدولة الذي يخصّص اعتماد عقد إجمالي قدره ٤,٥ مليار ليرة لبنانية لإنشاء مبنى للمديرية العامة لأمن الدولة وينص على أنه:

«يجاز للحكومة عقد كامل هذا الاعتماد والمباشرة بالتنفيذ قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة».

#### الفقرة الثانية: تمويل قوانين البرامج

يمنع مبدأ الشيوخ الذي يعتمد القانون اللبناني تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة. بل «إن مجموع الواردات يجب أن يغطي مجموع النفقات، وعلى وجه الشيوخ». والسبب هو أن المال المخصص قد لا يفي بالغرض، فضلاً عن أن التخصيص «يحرم السلطة التشريعية من استعمال حقها في المستقبل بتحديد وجوه إنفاق المورد المخصص». ويستحسن بعض الفقهاء على ضرورة الإبقاء على مبدأ الشيوخ وعدم تخصيص الواردات «بغية الإبقاء على المساواة بين النفقات العمومية ومجموع الواردات، دون أي أفضلية لنفقة على أخرى».

إلا أن تطبيق هذه القاعدة في لبنان ليس قائماً كونه يتلقّى المساعدات من عدة جهات بهدف تنفيذ مشاريع محددة هو بحاجة إليها.

الصحيح للممارسة بعيداً عن الاستنسابية، ويضع المعايير الموضوعية التي تسهّل مهمة التخطيط وتلزم المشتري بالحد الأدنى من الالتزام في سياسة الدولة الشاملة.

أهم العقبات، في نظرنا، لما يتطلبه عدم التخطيط الجيد من تعديلات، تكمن في مخالفة مبدئي تخصيص اعتمادات العقد الإجمالي، وبرمجة اعتمادات الدفع المقررة، كما يخلق حالة من التوازن المالي في حسابات الدولة المالية لكل سنة، ويلاحظ ذلك من خلال التعديلات التي أوصى بها ديوان المحاسبة في تقريره السنوي<sup>(٩)</sup>.

وتصادف تلك السلبيات على الأربعة التالية: على صعيد مصادر تمويل إجازات البرامج، على صعيد التغييرات اللاحقة في اعتمادات الدفع وقيمتها، وعلى صعيد مسؤولية الدولة في حال التوقف عن الموافقة على اعتمادات الدفع.

#### الفقرة الأولى: إجازة عقد وصرف الاعتمادات قبل توفرها في الموازنة

تتطلب قوانين البرامج تحديد الأهداف، وإعداد خطة تقدر فيها تكاليف كل مرحلة من مراحل التنفيذ، وإعطاء الإجازة للحكومة بعقد كامل قيمة تكلفة المشروع مع ربط روزنامة زمنية لرصد الاعتمادات اللازمة سنة فسنة. إلا أن الممارسة في لبنان لا تزال مخالفة لمفهوم قوانين البرامج كما كانت تطبق في فرنسا، وتخالف أيضاً توصيات ديوان المحاسبة.

اعتقد المشتري أن بإمكانه إجازة البرنامج «قبل توفر اعتمادات الدفع في الموازنة» وهذا خطأ في تفسير المبدأ ويشكل ممارسة خطيرة لا يجوز أن تستمر.

(٩) راجع تقرير ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٥.

## أ - القروض

نصّت المادة ٢٩ من قانون المحاسبة العمومية على أن قسم الواردات في الموازنة يتألف من جزأين:

«الأول: يحتوي على الواردات العادية المخصصة لتغطية نفقات الجزأين الأول والثاني من قسم النفقات.

الثاني: ويحتوي على الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات. وتتألف الواردات الأخيرة من:

١ - مأخوذات من مال الاحتياط.

٢ - الواردات التي تخصص أو تحدث بقوانين خاصة».

أما هذه الأخيرة، أي «الواردات التي تخصص أو تحدث بقوانين خاصة»، فمنها ما هو هبات وتبرعات قد تتلقاها الدولة، ومنها ما هو قروض. ولقد أخضع قانون المحاسبة العمومية الهبات والتبرعات التي تتلقاها الدولة لموافقة مجلس الوزراء إذ نصت المادة ٥٢ على ما يلي:

«تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون. وتفيد في قسم الواردات في الموازنة.

وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معيّنة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات».

فلا دخل لمجلس النواب بالهبات والتبرعات؛ وحده مجلس الوزراء يستطيع التحقق والموافقة على تلك الواردات طالما أنها لا تشكل عبئاً على مالية الدولة أو ترتب ديوناً على الدولة.

ولم يتطرق قانون المحاسبة العمومية

وعلى كل حال، كان الخروج عن هذه القاعدة أمراً طبيعياً بالنسبة للهيئات، وللأموال التي تدفعها البلديات والمحافظات إلى الدولة مساهمة منها في مشاريع معينة، وتخصيص حاصلات بعض الرسوم لتسديد الدين العام، أو لغايات عمرانية أو بيئية أو اجتماعية أو اقتصادية، الخ... أو تخصيص واردات بعض المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري لنفقاتها الخاصة في موازنات مستقلة أو ملحقة بالموازنة العامة.

وإذا كان الشذوذ عن مبدأ الشيوخ، وتخصيص موارد معينة لنفقات معينة، هو استثناء تبرّره ظروف معينة، إلا أنه لا يمكن التسليم إطلاقاً بأن «يخصّص بعض الضرائب أو قسم منها لنفقات معيّنة دائمة، لأن ذلك يمسّ مبدأ من أهم مبادئ الموازنة»<sup>(١٠)</sup>.

وليس في لبنان من قانون يتعلّق بمصادر التمويل خاصة بقوانين البرامج، رغم أن الأمر قد يكون مستحباً لا سيما عندما ينبغي وضع أهداف للمشاريع التي يقتضي تنفيذها بموجب إجازات البرامج. ومع العجز المتفاقم للموازنات المتعاقبة على لبنان تقتصر عائدات الدولة على الموارد العادية كالضرائب والرسوم المختلفة، واليانصيب الوطني، وريع أملاك الدولة. إلا أن المشاريع الضخمة تستوجب عامة مصادر تمويل غير عادية نذكر منها الهبات والقروض وأحياناً لحظ موارد خاصة مخالفة لمبدأ شيوخ الموازنة. وإذا كانت الهبات لا تشكل مشكلة سوى لجهة التأكد من مصدرها ومن الشروط التي قد تصحبها أحياناً، إلا أن القروض والتشريعات الاستثنائية أو الخاصة قد تضر بالاقتصاد الوطني وقد يكون لها تداعيات خطيرة.

(١٠) المرجع السابق.

- متابعة القانون رقم ٢٤٦ إنماء الضواحي (٨٥ مليار ل.ل.).
- تنفيذ طريق المتن السريع (١٠٠ مليار ل.ل.)<sup>(١١)</sup>.

#### ب - مصادر تمويل خاصة

خلافًا لمبدأ الشيوخ المكرّس في قانون المحاسبة العمومية، كانت بعض قوانين البرامج تتلقى مصادر تمويل خاصة. وقضت المادة ١٩، فقرة ٢، من قانون برنامج توسيع مطار بيروت الدولي المقرر بالقانون رقم ٢٨٦ تاريخ ١٢/٢/١٩٩٤ (موازنة ١٩٩٤) «تخصيص إيرادات رسم الخروج على المسافرين وجميع الرسوم والواردات الأخرى لمطار بيروت الدولي على أنواعها وتلك التي تحققها المديرية العامة للطيران المدني لتوسيع وتطوير مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه». ونصت الفقرة ٣ من المادة ١٩ على أن يفتح لهذه الغاية حساب خاص في قيود الخزينة لدى وزارة المالية يسمى حساب التأهيل وتطوير مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه.

وقد يجاز للحكومة الاستدانة أيضاً بالعملات الأجنبية بحدود ٢,٥ مليار دولار على أن تستعمل لإعادة تمويل استحقاقات الديون الخارجية.

#### الفقرة الثالثة: تغيير برنامج التنفيذ

نلاحظ من خلال مراجعة الموازنات السابقة، أن أغلبية قوانين البرامج المدرجة في تلك الموازنات العامة تجري عليها تعديلات سنوية على صعيد نقل اعتمادات الدفع السنوي إلى فترات لاحقة بشكل مغاير لما هو مقرر أصلاً، وذلك بإلغاء اعتمادات الدفع المقررة سابقاً لسنة معينة من ضمن موازنة السنة المعينة، ونقل

لموضوع القروض، لكن مجلس النواب يلجأ إلى التصويت على قوانين معينة تجيز الاستدانة. ومثال على ذلك أن القانون رقم ٥٨٣ تاريخ ٢/٤/٢٠٠٤ أجاز الاستقراض فنصت المادة الخامسة:

«يجاز للحكومة، ضمن حدود العجز الفعلي المحقق في تنفيذ الموازنة ومجموع الاعتمادات المدورة إلى العام ٢٠٠٤ والاعتمادات الإضافية، إصدار سندات خزينة بالعملة اللبنانية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة، وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية».

وأضافت المادة ٧: كيفية تسديد القروض:

«يجاز للحكومة، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، أن تفتح عند الاقتضاء سنوياً اعتمادات إضافية في الموازنة العامة والموازنات الملحقة لأجل تسديد أقساط القروض التي تستحق (أصل وفوائد ونفقات متممة) وتحدد مصادر تغطيتها».

فللحكومة الحرية بطرح زيادة الدين العام ولم يشترط عليها القانون إيجاد مصادر تغطيته لكن لها فقط تحديد مصادر التغطية إذا شاءت. وهناك مثال آخر يمكن إعطاؤه. فقد تمت الإجازة للحكومة بموجب القانون رقم ١٧٣ تاريخ ١٤/٥/٢٠٠٠ لموازنة عام ٢٠٠٠ إصدار سندات خزينة أو عقد أو قروض مباشرة بمبلغ حده الأقصى ٢٩٥ مليار ل.ل. (المادة ٦) من أجل:

- متابعة تنفيذ قانون البرنامج الخاص بمطار بيروت الدولي والطريق المؤدية إليه (٨٠ مليار ل.ل.).
- متابعة تنفيذ قانون البرنامج الخاص بأبنية الجامعة اللبنانية (٣٠ مليار ل.ل.).

(١١) ديوان المحاسبة، المرجع السابق.



- قانون برنامج لإنشاء طرق بما فيها الصيانة والاستملاك والدراسات.
- قانون برنامج لترتيب منطقة الضاحية الجنوبية الغربية لمدينة بيروت - إيسار.
- قانون برنامج لطريق المتن السريع.
- قانون برنامج لمجلس الجنوب لتعويضات المتضررين وسائر أعمال المجلس.
- قانون برنامج لأبنية الجامعة اللبنانية.
- قانون برنامج للأشغال المائية والكهربائية في مختلف المناطق.
- قانون برنامج في وزارة البيئة لمشاريع التخريج.
- قانون برنامج في وزارة الشباب والرياضة/ إنشاء وتأهيل ملاعب رياضية وفرض رسوم على نزلاء الفنادق والشقق المفروشة والمسافرين.
- قانون برنامج لبناء معهد قوى الأمن الداخلي.
- قانون برنامج لمشروع سكة الحديد طرابلس - الحدود السورية - رياق - سرغايا.
- قانون برنامج لإنشاء «كاسر موج» في مرفأى طرابلس وصور.
- قانون برنامج لتنفيذ طريق صور - الناقورة.

### الخاتمة

شكل اعتماد قوانين البرامج انتقالاً ضرورياً يواكب التطور الحاصل على مختلف الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وإن كان ذلك لا يعني معالجة كل سلبيات الموازنة التقليدية والوصول إلى النموذج الأمثل لموازنة تعالج الدور المرتقب لتدخل الدولة. واتضح من العرض السابق إحدى أهم

تلك الاعتمادات إلى سنة لاحقة، أو بإضافة فترات زمنية لاحقة<sup>(١٢)</sup>. وإذا كان التدوير أمراً طبيعياً إلا أن التعديلات تطال تارة مبالغ الاعتمادات وطوراً روزنامة الدفع.

إن غياب التخطيط هو الذي يدفع إلى زيادة الاعتمادات المحددة أو إعادة برمجتها بعد مرور عدد من السنوات على قانون البرنامج، وهنا تبرز خطورة غياب التقنين حول قوانين البرامج في بلد غير مستقر، مثل لبنان، يضاف عليه التقلبات والأزمات الدولية التي لا تضمن استقرار الأسعار مثلاً.

وأبدى ديوان المحاسبة ملاحظات في تقريره لعام ٢٠٠٥ حول تعديل قوانين البرامج بشكل دوري، إذ إنه يرى من خلال هذه التعديلات دلائل عن الوضع السيئ للمالية العامة وعلى النية لتأجيل اعتمادات الدفع ويعكس اللاتخطيط وغياب الأهداف وعدم توخي الدقة سواء للإمكانيات المالية أو بجدوى المشروع لدى لحظه. مما يدل على عجز الدولة عن إكمال البرنامج ويخلق أوضاعاً غير مناسبة سواء للمتعهد أو للجمهور الذي يترقب المشروع أو المستفيدين منه الذين اطلعوا اصلاً على موضوعه ومدته.

ومن الأمثلة على هذه الممارسة، قانون برنامج إنشاء مرافق الصيد والنزهة المادة ٢٠ من القانون رقم ٣٩٢/٨/٢/٢٠٠٢ (موازنة ٢٠٠٢) وتعديلاتها؛ كما تعطينا موازنة ٢٠٠٤ أمثلة عديدة لتعديلات في المبالغ المرصودة، إذ لحظت المادة ١٧ منها تعديل قوانين البرامج:

- قانون برنامج لأعمال الضم والفرز/ الإسكان والتنظيم المدني.
- قانون برنامج لتوسيع وتطوير وتأهيل مطار بيروت الدولي والطرق المؤدية إليه.

(١٢) ديوان المحاسبة، المرجع نفسه.

إلا أن أخطر ما في الوضع هو الارتجال في تطبيق هذا النوع من القوانين المالية فضلاً عن وجود فراغ قانوني يفتح الباب على المجهول لجهة إمكانية إساءة استعمال الحق، إن عن سوء نية أو بحسن نية مطلق، فغياب التخطيط يجعل لبنان يبرز تحت الديون المتفاقمة. وإذا أردنا يوماً اعتماد موازنة الأداء عوضاً عن الموازنة التقليدية فلا بد من البدء بتقنين البرمجة المالية كمدخل للإصلاح المالي الأشمل.

سلبيات قوانين البرامج ولا سيما في لبنان نظراً لما تتطلبه من فترات زمنية طويلة مما يترتب عليه تأجيل مهل اعتمادات الدفع إلى مراحل لاحقة لتخل هيكلية بمبدأ سنوية الموازنة من جهة، بالإضافة إلى ما تنتجه من فوائد إضافية على مصادر التمويل، خاصة أن أغلبها ناتج عن القروض، الداخلية منها أم الخارجية، ليؤثر بشكل سلبي من خلال فوائده المتراكمة على الدين العام.