برمجة الماليّة العامة وحوكمتها

جوديت شكري التيني(*)

أولاً: مقدمة

تنص القوانين المالية في غالبية الدول على وضع الموازنة العامة لفترة سنة واحدة، وهذه قاعدة السنوية او مبدأ سنوية الموازنة. وبموجب هذا المبدأ، على الحكومة أن تعد كل سنة موازنة السنة المقبلة وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها المسبقة، ولا تعطى الموافقة الا لسنة واحدة le principe de l'antériorité de l'autorisation budgétaire(١). يرتبط إذن مبدأ سنوية الموازنة بالإجازة البرلمانية السنوية للحكومة بالجباية والانفاق وقطع الحساب السنوي.

بموازاة ذلك، لا يتمتع مبدأ سنوية الموازنة بالقوة نفسها في أوجهه كلها، لا سيما، ما يتعلّق بفترة تنفيذ احكام الموازنة. في الحقيقة، على قوانين الموازنة أن تراعي أهداف ومخططات وبرامج تعيّنها، أي أن تقرّ بأنّ النفقات العامة هي وسيلة لتفعيل السياسات العامة؛ وليس للعدالة الدستورية أي تحفظ حول ذلك(٢).

فمبدأ سنوية الموازنة يطبّق بمعناه الضيّق بالنسبة إلى الإجازة البرلمانية المسبقة بالجباية والإنفاق وليس بالنسبة إلى مدة تطبيق أحكام الموازنة، حيث هناك سياسات عامة لها أهداف ونتائج تتعدى السنة. لذلك تأتي قوانين برمجة المالية العامة وحوكمتها لتحدّد التوجهات والأهداف والمخططات والبرامج التي تتخطى في تطبيقها مدة السنة الواحدة وتكون لأجل متوسط بين ثلاث وخمس سنوات.

ومن مراجعة أبرز التقارير للسنوات الأخيرة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة

(*) محامية.

(١) يكرّس هذا المبدأ في المادة ٨٣ من الدستور اللبناني والمادة ٤٧ من الدستور الفرنسي.

(٢) Louis Favoreu et Loïc Philip, «II. La réaffirmation des principes budgétaires», Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel, Dalloz, 14e édition, p 860-861.

التعاون الاقتصادي والتنمية OECD والاتحاد الأوروبي، يتبيّن أنّ الحلّ الأمثل للأزمات الاقتصادية والمالية يكون في اعتماد التخطيط متوسط الأجل. وتعتمد هذا التوجه ٢٥ دولة في الاتحاد الأوروبي، بموجب معاهدة الاستقرار والتنسيق والحوكمة لعام ٢٠١٢ traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG),.

ثانياً: في القوانين المقارنة

أمام الخطأ في تقدير النفقات والضعف في أساليب إعداد الموازنة، يبرز المنحى اليوم في أن تبرمج موازنات الدول نفقاتها لسنوات متعدّدة مقبلة. فتطال قوانين برمجة المالية العامة وحوكمتها رؤية الموازنة العامة وأهدافها ومخططاتها على المدى المتوسّط.

في لبنان، لم يتعدَّ التخطيط (إن وجد) في الموازنات المقرّة مدة السنة المالية (ما خلا قوانين البرامج وغالبيتها حول البنى التحتية). أدى ذلك الى افتقاد المشاريع العامة للرؤية الشاملة وما تتطلبه من نفقات وتجنيد للموارد وللطاقات البشريّة. فلا بد اليوم من إدخال قانون جديد إلى المنظومة القانونية حول برمجة المالية العامة وحوكمتها.

إنّ غالبية دساتير الدول المتقدمة وقوانينها، وتوجّه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، تنص وتحثّ على ضرورة وضع المخططات المالية وأن تكون لأجل متوسط في كل القطاعات (الصحة، التعليم، الزراعة، الصناعة، العدل...). وهذا ما يعرف بـ La planification pluriannuelle

– في فرنسا:

منذ التعديل الدستوري تاريخ ٢٣/٧/ ٢٠٠٨، كرّست المادة ٣٤ من الدستور قوانين البرمجة، التي دعت إلى تحديد التوجهات متعدّدة السنوات للمالية العامة والتي يجب أن تكون جزءاً من **هدف تحقيق التوازن في حسابات الإدارات العامة**[٣]. وأتت المادة ٣٤ في الباب المتعلق بالعلاقات بين البرلمان والحكومة، في إطار مبدأ فصل السلطات وتعاونها وتوازنها، ما يفرض على الحكومة أن تعدّ وتحيل الى البرلمان مشروع الموازنة لدرسه ومناقشته وإقراره، مبنياً على خطط تنمويّة استراتيجية وتوجّهات وبرامج متعدّدة السنوات.

فيما يتعلق بنفقات الدولة، يحدّد قانون برمجة المالية العامة للسنوات الثلاث الأولى من البرمجة سقوف اعتمادات مهام الموازنة العامة، والتي تشكل موازنة الدولة الثلاثية، وهي تعمل كإطار لإعداد مشاريع الموازنات، ويصوت عليها البرلمان كل عام. يشكل هذا النهج متعدّد السنوات الإطار الأساسي لتنفيذ **الإصلاحات الهيكلية** التي ستتيح الإفراج عن الموارد اللازمة لتمويل **أولويات العمل.**

– في المانيا:

تنص الفقرة الثانية من المادة ١١٠ من الدستور، حول الموازنة الاتحادية، على أن تُدرج الموازنة لسنة مالية واحدة أو أكثر في قانون يوضع قبل بداية السنة المالية الأولى مع تحديد مخصص مالي منفصل لكل عام. ويجوز أن ينص القانون على أن أجزاء مختلفة من الموازنة

(٣) Article 34: « ... Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.»

تنطبق على فترات زمنية مختلفة، مع تقسيمها على السنوات المالية.

فضلاً عن وجود مواد أخرى تنص على التخطيط المالي متعدّد السنوات، كالفقرة ٤ من المادة ١٠٩ من الدستور، التي تنص على أنّه يجوز، بموجب قانون اتحادي يتطلب موافقة البوندسرات عليه، وضع قواعد قابلة للتطبيق على الاتحاد والولايات معاً لتنظيم قانون الموازنة، واستجابة إدارة الموازنات للاتجاهات الاقتصادية، والتخطيط المالي لسنوات متعدّدة. كما بالنسبة إلى الفقرة ٦ من المادة ١٠٦ التي تنص على أن يتساوى الاتحاد والولايات في نصيبهما من العائدات الجارية لتغطية نفقاتهما اللازمة. ويُحدد مقدار هذه النفقات مع إيلاء الاعتبار للتخطيط المالي الذي يشمل سنوات متعددة.

- في المغرب:

تنص المادة ٧٥ من الدستور على أن يصدر قانون الموازنة، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدّد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية. وتتابع المادة، بالنص على أن يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها، في مجال التنمية، إنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، التي تعدها الحكومة وتطلع عليها البرلمان، وعندما يوافق على تلك النفقات، ويستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج. وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور.

وتنص المادة ٥ من القانون التنظيمي لقانون المالية العامة رقم ١٣-١٣٠ والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٥/٦/١٨ على أن يتمّ إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانيتيه لثلاث سنوات. ويتم تحديث هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظروف المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

تهدف هذه البرمجة على وجه الخصوص إلى تحديد تطوّر مجموع موارد الدولة ونفقاتها على مدى ثلاث سنوات اعتماداً على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبرّرة. حُدّد مضمون هذه البرمجة وكيفية إعدادها بنص تنظيمي، هو المرسوم ٢,١٦,٣٠٧ تاريخ ٢٠١٦/٦/٢٩ وهو منشور في الجريدة الرسمية عدد ٦٤٨٢ تاريخ ٢٠١٦/٧/١٤ في الصفحتين ٥٣٥٦ و٥٤٥٧.

ثالثاً: توجّه المنظمات الدولية

نعني منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

- بالنسبة إلى تحديد المدة الزمنية:

طوّر البنك الدولي والOECD مفهوم الإطار المتوسط، المقصود بالسنوات المتعددة المقبلة، المعني بتخطيط النفقات العامة، وقد جَعَله بشكل عام ثلاث سنوات (يمكن أن يصل الى خمس سنوات)[٤]، ويقتضي ان يكون مقروناً باستراتيجيات قطاعية وتحديداً لأولويات النفقات

(٤) Budgeting Practices and Procedure-Medium-term Expenditure Frameworks, Government at a Glance, OECD 2013,
https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2013-27-en.pdf?expires=1598022648&id=id&accname=guest&checksum=9E271788E40857348970C2AA94FE5651

المستقبلية، بالإضافة الى تقدير كلفة السياسات المستقبلية المراد اعتمادها ومقارنتها مع كلفة السياسات الحالية[٥] Medium term expenditure framework. ولم تعد الخطط العشريّة أو الطويلة المدى جديرة بالاهتمام والثقة، لاسيما أنّ التطوّر الاقتصادي في العالم يولّد أزمات وتقلبات مفاجئة (كالأسعار) ويقلب الموازين (كالعرض والطلب) بين فترة وأخرى.

وفي سبيل دمج التخطيط في الموازنة على المدى المتوسط، يقتضي قيام سلّم أولويات top-down approach من الأفضل أن تترافق مع الاستقرار الاقتصادي، بالإضافة إلى تقدير الكلفة الاجمالية للمشاريع العامة من الأسفل إلى الأعلى bottom-up approach. يتبيّن من الدراسات التي قام بها البنك الدولي، فعاليّة هذه الأطر في تقليص العجز المالي العام في الدول، أو في قطاعات معيّنة كالطاقة والصحة والتعليم.

- بالنسبة إلى مضمون الاستراتيجيات والتوجهات والبرامج:

فيما خص الاستراتيجيات القطاعية وتحديد الأولويات للنفقات المستقبلية، وتقدير كلفة السياسات الحالية والمستقبلية الممكن اتباعها، يقتضي وضع سلّم أولويات لتوزيع الاعتمادات على الجهات المختصة، بما يزيد من إنتاجية القطاعات المعنيّة بها وفعاليتها. وما على الحكومة إلا اعتماد معايير الشفافيّة في توزيع الأموال. وفي هذا الخصوص تحثّ المنظمات الدولية البلدان على مراعاة التخطيط الاستراتيجي في الموازنة عبر وضع إطار للنفقات على أساس التوقعات الماكرو–اقتصادية، أي دراسة الاقتصاد ككل (قطاعات بأكملها)، والاخذ بالاعتبار كيفيّة تأثير عوامل مثل الناتج المحلّي الإجمالي والتضخم والبطالة وغيرها على الاقتصاد بأكمله، بالإضافة إلى العمل على الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي[٦] Gender Responsive Budgeting.

رابعاً: المقاربات لبرمجة النفقات:

يقتضي على الموازنة ان تعكس البعد المالي للتخطيط أي التنظيم المنطقي للنشاطات والمشاريع من أجل تحقيق أهداف لها البعد الوطني. لذا على الحكومة أن تلتزم بالمبادئ العامة للتخطيط في مرحلة إعداد مشروع الموازنة وأن تقوم بتعميم مبادئ التخطيط على جميع المستويات الإدارية. على هذا التخطيط أن يعتمد على توقّعات واقعيّة للإيرادات وللنفقات، وعلى الخطط أن تكون مرنة وأن يتم إعدادها وفقاً للمناخات العامة لتترجم تطلعات الشعب والمعطيات الماكرو–اقتصادية. ولصحة البيانات والمعلومات ودقتها وسرعة تحصيلها، أهمية كبيرة في هذه المرحلة.

هناك مقاربات مختلفة لبرمجة النفقات:

١ – في البرنامج والسياسة: تعتبر هذه

(٥) Beyond the Annual Budget, Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks, The World Bank, 2013, p. 183,187, 193, 218, 221, 223,
http://documents1.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf

(٦) Article IV Consultation- Staff Report, Informational Annex and Statement by the Executive Director for Lebanon, p 4,
https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/10/17/Lebanon-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Informational-Annex-and-48733

المقاربة الأكثر تكاملاً وتُحدّد فيها الحكومة سياسة الإنفاق الأقل فعالية ويصار الى تخفيض النفقات فيها.

٢ – في النفقات على مستوى الوزارة: تختص هذه المقاربة بالوزارات التي تعاني من تاريخ في عدم قدرتها على ضبط نفقاتها وترشيدها.

٣ – في النفقات في قطاع معيّن: في هذه المقاربة يُطلب من عدّة وزارات مختصة في نشاط معين أن تخفّض نسبة معيّنة من نفقاتها كما ترتئيه وأن تغيّر في أولوية نفقاتها(٧).

خامساً: أهمية برمجة المالية العامة في لبنان وحوكمتها

تكمن أهمية إقرار قانون إصلاحي للمالية العامة هو قانون برمجة المالية العامة في لبنان وحوكمتها في عدة أمور أبرزها ما يأتي:

- ممارسة مجلس الوزراء لدوره ولصلاحياته:

إنّ صلاحية مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة وما يستتبع ذلك من تخطيط هو من عداد الصلاحيات الدستورية العائدة له. فالمادة ٦٥ من الدستور تنص على ما يلي: «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١ – وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها». والفقرة الخامسة من المادة ٦٥ تنص على أنّ المواضيع الأساسية تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، ويعتبر مواضيع أساسية الخطط الإنمائية الشاملة...

وأكد المجلس الدستوري في القرار الصادر عنه رقم ٢٠٢٠/٨ تاريخ ٢٠٢٠/١١/٢٤ حول الطعن بالقانون رقم ١٩٢ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٢ (تعديل قانون المياه رقم ٧٧ تاريخ ٢٠١٨/٤/١٣) على «صلاحية مجلس الوزراء الذي هو المرجع المختص لاتخاذ القرار بموافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدّد في مرسوم تشكيلها بشأن المواضيع المذكورة في البند (٥) والتي تدخل في دائرة» الخطط الإنمائية «الشاملة والطويلة المدى المحدّدة في البند (٥) من المادة (٦٥) من الدستور المتعلقة بصلاحية مجلس الوزراء، سواء» في الأمور العادية أم في الأمور الأساسية».

- تطوير مفهوم الموازنة:

تكرّس الاستشراف والتخطيط والمحاسبة والتوجيه في إدارة المالية العامة. في الحقيقة، إنّ الخطة العامة والخطط القطاعية هي الأدوات لذلك، ولا يدرج في الموازنة سوى تقييم الخطط وترجمتها إلى أرقام. فالموازنة تقتصر على مجرّد كونها صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والانفاق (المادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية). وبموجب قانون البرمجة والحوكمة الممتد على ثلاث سنوات والمستقلّ عن قانون الموازنة السنوية، يتم بناء أرقام الموازنة السنوية على أساس البرمجة التي تحدّد سلّم الأولويات وتوزّع الأموال وسقوف الاستدانة.

(٧) التوجهات الحديثة والممارسات النموذجية في إدارة المالية العامة، دليل مرجعي، المعهد المالي-وزارة المالية، الطبعة الثانية ٢٠١١، ص ٢٣.

أخيراً، إنّ مشروع قانون برمجة المالية العامة وحوكمتها على المدى التوسط (لعدة سنوات مقبلة)، الذي تعده الحكومة وتحيله الى مجلس النواب لإقراره، لا يمسّ بمبدأ سنوية الموازنة وقطع الحساب السنوي، فهو بطبيعته قانون مستقل يساهم في تحقيق الانتظام المالي العام. وعلى مبدأ تداول السلطة l'altrenance au pouvoir المعمول به في الأنظمة الديمقراطية ونتائجه أن لا تحول دون تقيّد الحكومات المتعاقبة والتي تنتمي إلى تيارات سياسية مختلفة بمضمون البرمجة من مخططات واستراتيجيات وأهداف، كي لا يتوقّف تنفيذها أو تصبح مجرّد حبرٍ على ورق.