

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

واقع الإنفاق العام في لبنان وآليات ضبطه

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

اعداد

نيبال احمد وهبي

لجنة المناقشة

رئيساً

استاذ مشرف

الدكتورة فاطمة سكيّنة

عضوًا

استاذ

الدكتور عقل عقل

عضوًا

استاذ مساعد

الدكتور زياد عاشور

٢٠٢٠

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن آراء صاحبها فقط.

الاهداء

اهدي رسالتي هذه الى امي وابي سندي في هذه الحياة
والى جميع من قدّم العون لي في اتمام هذه الرسالة.

شكر وتقدير

بعد البحث والجهد الطويل, اتوجه بخالص شكري الى الاستاذة المشرفة على اعداد رسالتي فاطمة سكيمة لمتابعتي وتحمل مصاعب اعدادها, ولما قدمته من النصح والارشاد والمعرفة القيّمة.

اتوجه بشكري للدكتور عقل عقل الذي اغنى رسالتي بالملاحظات القيّمة واسدى ببعض النصائح والارشادات لتصحيحها ولجنة المناقشة, ولجميع اساتذة الجامعة اللبنانية لما قدموه من علم ومعرفة.

ملخص تصميم الرسالة:

مقدمة عامة

القسم الأول: الإنفاق العام وسياسات الإصلاح الاقتصادي

الفصل الأول: الإنفاق العام ما بين المفهوم والأسباب

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة

الفصل الثاني: الإصلاحات الاقتصادية: سياسات وتجارب

المبحث الأول: **تشييد الإنفاق العام ما بين السياسات والآثار**

المبحث الثاني: التجارب الدولية في إدارة المال العام

خلاصة القسم الأول

القسم الثاني: دراسة تقييمية للإنفاق المالي في لبنان خلال الفترة ٢٠١٨-٢٠٠٠

الفصل الأول: واقع الإنفاق العام في لبنان (٢٠١٨-٢٠٠٠) وظاهرة زيادته

المبحث الأول: واقع الإنفاق العام من العام ٢٠٠٠ ولغاية العام ٢٠١٨

المبحث الثاني: **ظاهرة تزايد الإنفاق العام في لبنان**

الفصل الثاني: **الإنفاق العام في لبنان في مواجهة الإصلاحات الدولية**

المبحث الأول: **تقييم الإنفاق العام في لبنان**

المبحث الثاني: **مؤونة العام ٢٠١٩ ومحاولاتها للإصلاحات الدولية**

خلاصة القسم الثاني

خاتمة

مقدمة عامة

تعاني أغلبية الدول النامية، ومن بينها لبنان، عدة مشاكل اقتصادية أهمها انخفاض معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات الفقر وغياب العدالة الاجتماعية والاقتصادية... لذلك تبرز أهمية مسألة ضبط الانفاق العام وترشيده لزيادة انتاجية الاقتصاد وفعاليتيه، بإعتباره احد اهم ادوات السياسة الاقتصادية والمالية لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التنموية.

ان اشكالية الإنفاق العام في لبنان تحتل اهمية كبرى لدى الخبراء الماليين والاقتصاديين والرأي العام، كونه في تزايد مستمر مع تدخل الحكومة في النشاط الإقتصادي، من خلال ارتفاع معدلات الانفاق الاستهلاكي وخدمة الدين العام، دون ان يقابل ذلك الانفاق اي زيادة في الموارد الاقتصادية والمالية مما يفسر وقوع موازنة الدولة في عجز مستمر.

ان أوجه تزايد الإنفاق العام بشكل عام ينقسم بشكل او بآخر لعدة اسباب منها ظاهرية: كتدني قيمة النقد، اتساع المساحة الجغرافية للبلاد او حتى تطور نظم اعداد الموازنة العامة... او حقيقية عائدة لعوامل اقتصادية: كتطور دور الدولة الإقتصادي وتضاعف مسؤولياتها تجاه المواطنين او حتى الإجماعي كإزدياد حجم السكان، او الاداري الناجم عن اتساع مهامها واستحداث ادارات ومؤسسات جديدة او حتى اسباب اخرى ادت الى الإقتراض لتسديد خدمة الدين العام وفوائده نتيجة الحروب وسياسات اعادة الإعمار او التسارع الى التسلح خوفاً من الخطر الداهم في عصرنا الحالي.

إن تقاوم مخاطر تسارع هذا الازدياد يبرر الحاجة الى وضع ضوابط دقيقة كي لا تقع موازنة الدولة في عجز مالي مستمر أهمها: تحقيق المنافع العامة، الترشيح في الإنفاق بهدف المصلحة في الحفاظ على المال العام. لذا، برزت الحاجة الى وجود مؤسسات ادارية ومالية وقانونية مهمتها مراقبة وضبط الانفاق العام لمنع هدر المال العام او تبذيره وحمايةً للمصلحة العامة والاستخدام الأمثل لموارد الدولة الاقتصادية.

من هنا، برزت نتيجة الازمات المالية الدولية التي عصفت ببعض البلدان، تجارب في كيفية ادارة وضبط المال العام، من ناحية اعتماد نظم حديثة للموازنة العامة او من ناحية أخرى اعادة هيكلة الإقتصاد او تحديث الإدارات العامة المكلفة بضبط الإنفاق واعتماد سياسات جديدة للإصلاح الإقتصادي، من أهمها سياسات صندوق النقد والبنك الدوليين في ضبط وادارة الانفاق العام التي تركز على السياسات التقشفية.

أ- لذلك تكمن أهمية هذه الدراسة في القاء الضوء على مسألة الانفاق العام في لبنان، أوجهه وتقاقمه عبر السنوات متبعين منهاجاً تحليلياً على ضوء الاحصاءات والارقام في الموازنات السابقة وتقارير الخبراء الماليين والاقتصاديين من جهة، ونظراً لخطورة تزايد النفقات العامة بشكل يفوق مصادر تمويلها الذي من شأن ذلك تعريض الدولة لمواجهة خطر العجز المتتالي من جهة أخرى والافلاس المالي، لذلك سنعرض نموذجاً لضبط الانفاق العام الذي ارتكز على برامج الإصلاح الاقتصادي المعتمد من قبل صندوق النقد والبنك الدوليين، مستعرضين ايضاً التحديات والعراقيل التي واجهت لبنان والتي منعت من تحقيق خطط الإصلاح الاقتصادي على مدى السنوات، والضغط الدولي الذي تعرض له لبنان الذي ادى مباشرة الى انعقاد مؤتمر سيدر والشروط الدولية المفروضة على لبنان من أجل تحقيق الإصلاحات الاقتصادية، والضغط الشعبي الذي نشأ بعد فشل الحكومة في العام ٢٠١٩ في البدء بأي إصلاح جذري والذي قابله انعقاد اجتماع للرؤساء الثلاثة في قصر بعبدا للبحث في الازمة اللبنانية وضرورة تخطيها للحفاظ على الثقة الدولية في لبنان بغية جذب الاستثمارات وتحريك عجلة الاقتصاد اللبناني.

ب- نظراً لأهمية هذه الدراسة كونها تستعرض واقعاً حالياً في لبنان ونظراً لحدة الواقع الاقتصادي الذي نشهده، والآثار الاجتماعية التي يعاني منها اللبنانيين نتيجة مواجهة خطر الإفلاس وما يصاحبه من ازمت فقر وبطالة وانتحار...، فالهدف الأساسي من هذه الدراسة إيجاد حلول منطقية لدفع الاقتصاد اللبناني من شفير الهاوية وتحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية بالتزامن مع ضبط الإنفاق العام.

ت- أهداف البحث: ان هذا البحث يتناول مفاتيح اساسية تدور حول مفهوم الانفاق العام وتفسر أهمية هذا المفهوم وتعرض الاهداف التالية:

- معرفة اهم اتجاهات الانفاق العام في لبنان وتحليل السياسة المالية للدولة لتحديد مكامن الخلل والمسؤوليات والقاء الضوء على بعض الاتجاهات الصحيحة لإدارة مالية الدولة.
- التعريف بالدور المهم لترشيد وضبط الانفاق العام كدور بارز في رسم السياسة المالية للحكومة.
- التخصيص الأمثل للموارد وكيفية الاستفادة من منافعها.

ث- منهجية الدراسة: ان هذه الدراسة تعتمد:

- المنهج الاستنباطي في تحديد اهم المتغيرات التي تؤثر بإزدياد الانفاق في لبنان، الوصفي عبر تحديد اهم المفاهيم الاساسية للانفاق العام وترشيده.

- الاستقرائي والتحليلي من خلال دراسة واقع الإنفاق العام في لبنان واسباب ازدياده.
- المنهج الإحصائي من خلال اعتماد احصائيات وارقام ازدياد الانفاق العام في موازنات لبنان السابقة.
- ومن ناحية اخرى سوف نعرض اهم برامج الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الدول الحديثة في ادارة المال العام, ضبط وترشيد الانفاق معتمدين المنهج الإستقرائي والتحليلي في أهمية تطبيق خطط الإصلاح الإقتصادي على لبنان.

ج- **خطة البحث:** ان هذه الدراسة تسلط الضوء على واقع الانفاق العام في لبنان وابرز القطاعات التي يتوزع عليها, محللين في ذلك نوعية الانفاق واتجاهاته, والقاء الضوء على مكامن الخلل في السياسات المالية التي انتهجتها الحكومات السابقة وذكر اهم التوصيات المستقبلية التي تفسح الطريق امام اقرار آلية لضبط الانفاق العام. انقسم بحثنا هذا الى ثلاث اقسام:

- مقدمة تتناول تعريفاً بموضوع الدراسة والاشكالية التي يتوجب التطرق اليها.
- القسم الاول ويتناول في الفصل الاول منه موضوع الإنفاق العام بشكل عام: مفهومه, نظريات الانفاق العام لدى المدارس الاقتصادية, ظاهرة تزايدته. اما في الفصل الثاني فنعرض في اطار نظري مفهوم ضبط وترشيد الانفاق وأهدافه, اساليب الموازنة الحديثة في ضبط الانفاق العام, برامج الاصلاح الاقتصادي وسياسات صندوق النقد والبنك الدوليين, والتجارب الدولية في ادارة المال العام ومعالجتها للأزمات المالية التي واجهتها.
- القسم الثاني ويتناول في الفصل الاول منه واقع الإنفاق العام في لبنان, أوجهه واسباب تزايدته المباشرة وغير المباشرة, ومسؤوليات الحكومات عن تفاقم الانفاق العام. اما في الفصل الثاني سنعرض تقييماً للإنفاق العام وما آلت اليه موازنة العام ٢٠١٩ من نتائج حول تطبيق الاصلاحات المشروطة في مؤتمر سيدر وغيرها وابرز ما تم عرضه كرؤية لنهوض بإقتصاد لبنان.
- الخاتمة: ولا بد من ختم دراستنا حول هذا الواقع بتلخيص ابرز ما توصلنا اليه في معرض بحثنا واهم المقترحات والتوصيات المستقبلية حول ضبط الانفاق العام.

القسم الأول: الإنفاق العام وسياسات الإصلاح الاقتصادي

ان الدراسة المعمقة لموضوع النفقات العامة ولطبيعتها تعتبر ظاهرة قديمة نسبيًا، فقديمًا كان علماء المال الليبراليين التقليديين يهتمون بهذا الموضوع انطلاقًا من مبدأ أولوية الإنفاق العام على الواردات: وهو المبدأ الذي يقضي بتقدير الدولة لحجم احتياجاتها الإنفاقية ومن ثم البحث عن مصادر للواردات ضمن احترام مبدأ التوازن المالي للموازنة.

اما مع تطور دور الدولة واتساع نشاطات المرافق العامة وتضخمها، ابرز الى الوجود ظاهرة ازدياد في حجم النفقات العامة تلبيةً للمنافع العامة وتمكينًا لقيام الدولة بمسؤولياتها على اكمل وجه.

من هنا، يجدر الاطلاع والبحث في مسألة النفقات العامة من حيث تعريفها ان كان على الصعيد القانوني او الاقتصادي - الاجتماعي، ومن حيث تقسيماتها وانواعها وفق ما توصل اليه ابرز الفقهاء والنظريات الاقتصادية، وتفسير ظاهرة ازديادها. ازاء ذلك، تطورت المفاهيم الاقتصادية ولجأت العديد من الدول بالاهتمام في خفض النفقات العامة وايجاد مصادر جديدة للواردات. لذا، ينبغي القاء الضوء على اهم الاطر القانونية الدولية والبرامج لترشيد الإنفاق العام، تجنبًا لوقوع الموازنة العامة في عجز مالي او دوامة الدين العام.

الفصل الأول: الإنفاق العام ما بين المفهوم والاسباب

بالرغم من تعدد مفاهيم النفقات العمومية الا انها تتلخص ضمن محورين أساسيين هما: التعريف القانوني - الحقوقي والتعريف الاقتصادي- الاجتماعي. الا ان السؤال الجوهرى لا يكمن في طبيعة هذا التعريف وانما في العوامل المؤدية لمثل هذا التزايد في حجم النفقات العمومية, وهل هو حقيقي او مجرد ازدياد ظاهري؟

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

مع تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية كشخص معنوي عام ذات صفة أمرة, او لطبيعة تدخلها في النشاط الاقتصادي ضرورياً لتلبية حاجات المواطنين وما لهذا الدور من تأثيرات على المجتمع, كثرت المفاهيم واختلفت انطلاقاً من طبيعتها القانونية او الاقتصادية - الاجتماعية. لذلك قسّم الإقتصاديون النفقات العامة الى عدة اوجه انطلاقاً من الطبيعة الاقتصادية هي نفقات ادارية ونفقات استثمارية ونفقات الهبات والمساعدات والاعانات المقدمة للمجتمع, اما من الناحية النظرية فهي نفقات عادية ونفقات غير عادية, نفقات ادارية ونفقات تحويلية, نفقات فعلية ونفقات رأسمالية.

المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة

الفرع الأول: التعريف القانوني او الحقوقي للنفقات العامة وعناصرها القانونية:

"النفقة العامة هي المبلغ الذي ينفقه الاشخاص المعنويون التابعون للقطاع العام وفقاً لأصول المحاسبة العمومية"¹. وقد عرفها د. حسن عواضة "بأنها كل نفقة ترصد وتجاز في الموازنة, لكن تعريف النفقة العمومية برصدها في الموازنة لا يكفي, اذ ان رصد الاعتماد ليس سوى نتيجة لكون النفقة عمومية, ومن

¹(مهدي محفوظ), علم المالية العامة: التشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة, الطبعة الرابعة, لا ناشر, ٢٠٠٥, ص ٢١٩-٢٢٧.

(فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, طبعة ٢٠١٠, لا ناشر, ص ٢٣٣-٢٣٧.

الضروري معرفة الخصائص الأساسية التي أدت إلى اعتبار النفقة عمومية، وبالتالي رصدها في الموازنة^١. وهنا يقصد الشخص المعنوي العام الذي يتصرف كسلطة عامة قيادية ذات صفة أمر. إنطلاقاً من هذا التعريف نستنتج أن هناك عناصر أساسية لا بد من توافرها لإكمال صفة النفقات العمومية، وهذه العناصر هي:

- أ- العنصر النقدي للنفقة العامة: وهذا ما يدل على أن الدولة ومؤسساتها تحتاج إلى السيولة المالية لتأدية الخدمات العامة .
- ب- أن تكون الهيئة المنفقة من الأشخاص المعنويين التابعين للقطاع العام: الدولة وما يتفرع عنها من شخصيات معنوية كالبلديات والمؤسسات العامة...
- ت- أن تتم النفقة وفقاً لأصول قانون المحاسبة العمومية، وأول تلك الأصول أن تكون مأخوذة من أصل اعتماد مرصود في إحدى الموازنات العائدة للأشخاص المعنويين المذكورين سابقاً، وثانيها توفر شرط الإجازة المسبقة التي تمنحها السلطة التشريعية نيابةً عن الشعب للسلطة التنفيذية أو الإجازة التي تمنحها السلطات المختصة كمجالس البلديات أو مجالس إدارة المؤسسات العامة وذلك لتمكين أولئك الأشخاص المعنويين الخاضعين للقطاع العام من تنفيذ نفقاتهم العمومية^٢.
- ث- أن تكون النفقات مخصصة لتحقيق المنفعة العامة.

الفرع الثاني: التعريف الإقتصادي - الإجتماعي للنفقات العامة

إن التعريف الإقتصادي - الإجتماعي ينطلق من أطر السياسة المالية والإنفاقية للدولة كسلطة قيادية في الحياة الإقتصادية والإجتماعية ومدى قدرتها على إشباع حاجات المجتمع. اتجه العلماء الماليين إلى تقسيم الحاجات العامة إلى نوعين: الأولى مجانية والثانية لقاء ثمن مقابل. إن الحاجات المجانية هي التي تؤمنها الدولة عن طريق فرض ضرائب أو رسوم لينتفع بها أفراد المجتمع دون استثناء وبدون الإضطراب إلى دفع ثمن مقابل لها وهذا النوع من الحاجات العامة يعكس مدى رفاهية مجتمع ما مثال : شق الطرقات العامة - إنشاء حدائق عامة - تأمينات صحية مجانية - تعليم مجاني... أمّا تلك الحاجات التي يدفع مقابلها ثمن

^١ (حسن عواضة)، المالية العامة: دراسة مقارنة الموازنة، النفقات والواردات العمومية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، دون تاريخ النشر، ص ٣٦٨.

^٢ قانون أصول المحاسبة العمومية مرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣، المواد رقم ٣-٥-٥٧ فيما يتعلق بالإنفاق الموقع الإلكتروني لوزارة المالية اللبنانية www.finance.gov.lb.

فهي تلك التي يؤمنها القطاع الخاص مثل حاجة المجتمع لخدمات النقل، هذا النوع من الخدمات يستبعد معظم افراد المجتمع وتطال فقط من يملكون القدرة المادية لتوفير مثل هذه الحاجات، ما يفسر توسع القطاع العام لتلبية حاجات المواطنين كون القطاع الخاص غير كافٍ لتلبية مثل هذه الخدمات او يستبعد شريحة من المجتمع.

من هنا يبرز الاختلاف بين هذين المفهومين الا انهما يتكاملان معًا. فالمفهوم الاقتصادي - الاجتماعي يتركز في مدى قدرة الدولة التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية كسلطة قيادية، اما المفهوم القانوني يتركز على كون الدولة كشخصية معنوية هي السلطة التي ينبغي بها الانفاق على المجتمع تلبيةً لحاجاتهم.

الفرع الثالث: الحجم الأمثل للنفقات العامة¹

انقسم العلماء في مسألة تحديد حدود النفقات العامة، فمنهم من نادى بضرورة الحد من النفقات كونها غير منتجة (الفكر الكلاسيكي مثلاً حصر مسألة النفقات العامة في مجالات اساسية كالدفاع والأمن والعدالة والرفاهية العامة ومن أهم أنصاره آدم سميث وجان باتيست ساي) ومنهم من رأى ان فيها منفعة كونها تؤدي الى زيادة الانفاق الاجمالي (الفكر الكينزي حيث رأى ان الدولة من خلال تدخلها في النشاط الاقتصادي تؤثر على معدلات الادخار والاستثمار والفائدة...)، وبالتالي ايجاد فرص عمل جديدة تحقق وسائل الراحة والرفاهية.

لقد اعتبر د. فوزات فرحات انه لا يمكن الأخذ بإحدى الرأيين على حدى، وقد عمد بعض الماليين الى تركيز بحثهم حول كيفية ترشيد الانفاق العام بقدر الامكان، فزيادة النفقات العامة قد تكون مفيدة كما قد لا تكون، لكن الالم من ذلك هو اعطاء اهمية لوجهة الانفاق وكيفيته ووضع ضوابط عامة تسهل عملية استخدامه على الوجه الاكمل وقد تلاقى معظم الماليين على ضابطين اساسيين في هذا المجال: الاول يشدد على حمل الانفاق على تحقيق اقصى نفع للمجتمع عبر وضع خطة اجمالية شاملة ومتماسكة تكون الغاية منها تحقيق اهداف المجتمع في فترة زمنية محددة، والثاني يقوم على الاقتصاد في الانفاق العام على نحو يكفل عدم هدر الاموال العامة في ميادين وقطاعات غير منتجة. ونظراً لصعوبة تطبيق قواعد الترشيح

¹ (فوزات فرحات)، المالية العامة - الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية، مرجع سابق، ص ٢٧٠ - ٢٧٥.

على كل انواع النفقات العامة, حدد الدكتور فرحات ثلاثة مجالات للإنفاق العام وهي: مجال الخدمات العامة, الأشغال العامة والمشروعات العامة التجارية والصناعية.

الفقرة الأولى: فيما خص مجال الخدمات العامة

ففي البلدان التي تعتمد على ايدولوجية تدخلية في النشاط العام, فإن حجم الخدمات سيزداد وذلك بسبب حرص الدولة على التدخل في النشاطين الاقتصادي والاجتماعي, وعليه فإن مسألة تحديد هذه الخدمات تبقى من الأمور السياسية ولكن متى قررت الدولة القيام بها مجتمعةً او ببعضها, فإن المشاكل التي تثار والمتعلقة بكيفية تنظيمها تدخل ضمن الأمور الاقتصادية ويخضع بالتالي لقواعد ترشيد الانفاق العام. فينبغي الاقتصاد في النفقة بقدر الامكان وهذا يستوجب تخفيض تكاليف تأدية هذه الخدمات الى اقل حد مستطاع دون المساس بمستوى ادائها.

الفقرة الثانية: فيما خص الأشغال العامة

في هذا المجال تواجه الدول صعوبة في المفاضلة بين عدة مشروعات يجب ان تنفذها نظراً لقلّة الموارد وصعوبة الاقتراض. اعتبر د. فرحات في هذا المجال " ان المفاضلة تدخل ضمن النطاق الاقتصادي اذ انيط بها تصوير استخدام هذه الموارد لتحقيق اقصى قدر من النفع العام والقاعدة المتبعة في هذا الصدد هي ان الانفاق العام الامثل يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من اوجه الانفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية."¹

الفقرة الثالثة: فيما خص المشروعات العامة التجارية والصناعية

يمكن تنظيم انفاق هذه المشاريع وفقاً للأسس المتبعة في المشروعات الخاصة. لقد اشار د. فرحات الى ان تعاطف النفع في هذه المشروعات يصطدم بعقبات منها ما هو يتعلق بجهاز السوق ومنها ما يتعلق بالحوافز

¹ (فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, مرجع سابق, ص ٢٧٣.

" ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على افراد المجتمع ككل من جراء النشاط الحكومي, اما التكلفة الاجتماعية الحدية فإنها تبين مقدار ما ضحي به من إنتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط".

الفردية. فيما يتعلق بجهاز السوق فالمشروعات الخاصة يمكن التحكم بآلية العرض والطلب وكمية الانتاج اما في المشروعات العامة التي تركز على اهداف اجتماعية فنلجأ الى تقدير العائد الاجتماعي للمشروع ونحكم فيما بعد على انتاجية المشروع من خلال المقارنة بعائده الاجمالي. اما بالنسبة للحوافز الفردية فهي احدى اهم اسباب تحسين الانتاج وتخفيض كلفته في المشروعات الخاصة, وكذلك حين اشراكها في المشروعات العامة من خلال مشاركة العاملين في الارباح وتحسين انظمة الادارة, الامر الذي يؤدي الى ترشيد الانفاق.

المطلب الثاني: التطور الاقتصادي للنفقات العامة

لقد مرّت سياسات الإنفاق العام في الفكر الإقتصادي عبر مراحل عديدة, وتطورت انطلاقاً من مختلف المذاهب الاقتصادية:¹

الفرع الأول: الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي

لقد تميّز الفكر الكلاسيكي بمنح الدولة دوراً محدوداً في حدودها الضيقة والمتمثلة في المهام التقليدية, كالأمن والدفاع وحماية المجتمع ودعم المؤسسات والأشغال العمومية², ومن ابرز مفكري هذا المذهب الانكليزي آدم سميث³ مؤلف كتاب ثروة الأمم الذي دعا الى عدم تدخل الدولة والاعتماد على آلية السوق

¹ للتعلمق في مدارس الفكر الاقتصادي:

(عمر علي حليب), الاقتصاد السياسي: المبادئ الاقتصادية, طبعة رابعة, (غير مذكور دار النشر), ٢٠٠٨, ص ٩٣ - ١٤٨.

² محمد بن عزة, "ترشيد سياسة الإنفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالاهداف: دراسة تقييمية لسياسة الإنفاق العام في الجزائر خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٩", رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية بإشراف عبدالرزاق بن حبيب, جامعة ابي بكر بلقايد-الجزائر- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم الاجتماعية, منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة www.Dspace.univ-tlemcen.dz, تاريخ النشر ٢٠١٠, تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/٠٩, ص ٢ من الفصل الاول.

³ آدم سميث (١٧٢٣-١٧٩٠) هو فيلسوف وعالم اقتصاد اسكتلندي ومؤسس الاقتصاد الكلاسيكي ومن رواد الاقتصاد السياسي اشتهر بكتابه " ثروة الامم" وصاحب مبدأ اليد الخفية: التي تعني ان الاشخاص يحققون المصلحة العامة اثناء سعيتهم لتحقيق مصالحهم الخاصة دون ان يشعروا بذلك.

(اليد الخفية = نظام طبيعي ينظم النشاط الاقتصادي) لإعادة التوازن, ونادى بالتخصص وتقسيم العمل, ونظر الى النظام الاقتصادي على اساس ان كل فرد يعمل لمصلحته الخاصة, وليس هناك من تعارض بين المصلحة العامة والخاصة, بالاضافة الى ذلك كان سميث من مؤيدي فكرة تحقيق التنمية الاقتصادية (من خلال كتابه قانون رأس المال) ورفض فكرة ان الانفاق العام يخلق الطلب الفعال ويحقق النمو الاقتصادي.

تأثر بأرائه دافيد ريكاردو¹ (الذي اضاف الى نظرية الانتاج والثروة نظرية التوزيع ووضع اسس قيمة العمل) الذي اعتبر ان الانفاق العام يحوّل الثروة من القطاع الخاص الى العام ولا يرفع من النمو الاقتصادي, وكذلك الأمر جان بابتيست ساي² صاحب المقولة الشهيرة "ان افضل النفقات أقلها حجمًا, وان أقلّ الضرائب احسنها" الذي دعا الى تقييد حجم الانفاق العام. تركزت افكار الكلاسيكيين بضرورة تقييد حجم الانفاق العام وتوازن الموازنة (الذي نادى به آدم سميث) وأولوية النفقات في التقدير.

ان النظرية الكلاسيكية تأسست على عدة فرضيات وهي تتعلق بالحرية الفردية, وعدم التدخل في الاسواق, عدم التأثير في قوى العرض والطلب, ضرورة تخفيض الاجور النقدية وبالتالي الاجور الحقيقية لمعالجة البطالة... وتخفيض كلفة الانتاج وزيادة الطلب على العمل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

للمزيد من المعلومات: (آدم سميث), ثروة الامم, الجزء الاول, penguin books, غير مذكور مكان النشر, ١٩٨٥. ترجمة: (حسني زينة), معهد الدراسات الاستراتيجية الطبعة الاولى, بغداد-اريل-بيروت, ٢٠٠٧.

¹Robert J. Barro, "The Ricardian Approach To Budget Deficit", published on the official website of Harvard university www.scholar.harvard.edu, vol3, N2, Working Paper 2685, August 1988, page 37-54. تاريخ الدخول ٢٤/١١/٢٠١٩.

Robert J Barro Is Professor of Economics, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, Research Associate, and Rochester Center for Economic Research, University Of Rochester, Rochester, New york.

² جان بابتيست ساي (١٧٦٧-١٨٣٢) عالم اقتصاد فرنسي, من انصار المذهب الحر, تميز بالوضوح والاعداد المنهجي للنظريات الاقتصادية, تأثر بأفكار سميث ونقل تعاليمه الى فرنسا, قسم الاقتصاد في موضوعاته الى عدة مواضيع تتمثل بالانتاج والتوزيع والتداول والاستهلاك, وقانونه المشهور تلخص ب" العرض يخلق الطلب الخاص به" = حجم الانتاج يحدد الانفاق.

الفرع الثاني: الإنفاق العام في الفكر الكينزي

على اثر الفشل الكبير الذي تعرضت له افكار الكلاسيكيين بعد الكساد الكبير¹ الذي انتشر خلال الفترة ما بين العامين ١٩٢٩-١٩٣٣, ظهرت افكار جون مينارد كينز^٢ صاحب الكتاب الشهير "النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود" الذي انتقد فيه الكلاسيكيين ونادى بضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية, واجرى بعض التصحيحات على النظام الرأسمالي آنذاك, فكانت المدرسة الكينزية حينها رد فعل قوي تجاه الأزمات التي طالت النظام الرأسمالي (ازمة الكساد الكبير وما رافقتها من بطالة وانكماش ومن ثم الأزمة النقدية والمالية وما رافقها من انهيار لقيمة العملات وعائد الاستثمار).

تغير الاهتمام بالنفقات العامة من حيث حجمها ونوعيتها واهدافها لتحقيق النمو الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية, ويرى كينز ان للإنفاق العام دور بارز في تحقيق التشغيل الكامل من خلال:

أولاً: زيادة الطلب الاستهلاكي من خلال اعادة توزيع المداخيل بين الافراد او تقليل التفاوت في المداخيل والثروات, والتحويلات الاجتماعية التي تقوم بها الدولة لمساعدة افراد الطبقات الفقيرة.

ثانياً: زيادة الطلب الاستثماري من خلال زيادة معدل الاستثمار عند ارتفاع معدل البطالة وتشجيع المستثمرين للقيام بمشاريع تسهم بتحقيق النمو من خلال تخفيض معدلات الفائدة على القروض او تخفيف الضرائب او منحهم امتيازات...

¹ (عمر حلبب), الاقتصاد السياسي: المبادئ الاقتصادية, مرجع سابق, ص ١٣١-١٤٣.

^٢ جون مينارد كينز (١٨٨٣-١٩٤٦) هو كاتب واقتصادي ومؤسس الاقتصاد الكلي الكينزي, ونقد النظرية الكلاسيكية وفند قانون ساي " العرض يخلق الطلب", حيث يرى كينز ان اقتصاد السوق لا يملك آليات تقوده تلقائياً لإستغلال الموارد المتاحة (حدوث بطالة لا ارادية) مما يؤكد على ضرورة تدخل قوى خارجية عن السوق.

للمزيد من المعلومات راجع: (جون مينارد كينز), النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود, the royal economy security, غير مذكور مكان النشر, ١٩٧٣. ترجمة الهام عيداروس, هيئة ابو ظبي للثقافة والتراث للنشر, ابو ظبي, الطبعة الاولى ٢٠١٠.

الفرع الثالث: الإنفاق العام في الفكر النقدي

لقد نشأت المدرسة النقدية بقيادة ميلتون فريدمان¹ بعد ان فشلت النظرية الكينزية بأدواتها التحليلية عن مواجهة ازمة التضخم الذي تعرض لها النظام الرأسمالي آنذاك, الذي أعاد احياء النظرية التقليدية في حياد دور الدولة في التدخل بالنشاط الاقتصادي وتركزت نظريته على كمية النقود والسياسة النقدية وليس السياسة المالية, والاهتمام بمعدلات العرض (زيادة معدل الاستثمار) لخلق فرص العمل وتخفيف معدّل البطالة. لقد انتقد فريدمان النظرية الكينزية باعتبار ان الإنفاق العام لا يعالج وحده المشكلات الاقتصادية, بل يمكن اعتماد معدلات الفائدة لزيادة الإئتمان او تخفيضه, ومن شأن تخفيض الضرائب زيادة في معدّل الإدخار الذي يسمح بدوره في القيام بمشاريع انتاجية.

الفرع الرابع: الإنفاق العام في الفكر الإشتراكي

ان لقيام الثورة الصناعية في منتصف القرن الثامن عشر آثار ملموسة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. نشأت الثورة ضد مبادئ النظام الرأسمالي واصحاب رؤوس الاموال, وظهر ما يعرف بالاشتراكيين على رأسهم ماركس, وقام بنص قوانين الجدل التي تحكم العالم وتطوره (قانون وحدة الاضداد وصراعها / قانون تحول التغيرات الكمية الى كيفية/ قانون نفي النفي). فماركس حلل المجتمع الى عناصر ثلاثة: علاقات الانتاج- قوى الانتاج المادية- الضمير الجماعي. تميّزت المجتمعات الإشتراكية في اعتماد اسلوب التخطيط المركزي الشامل لإدارة اقتصادها والملكية العامة كأساس لأدوات انتاجها, والتعاون والسيطرة على وسائل الانتاج بهدف تلبية حاجات المواطنين بدلاً من تحقيق الارباح الخاصة. تركّز هذا الاسلوب بخطة وطنية اقتصادية شاملة لتأمين المساواة والعدالة الإجتماعية ونبذ الفوارق الطبقيّة. من رواد هذا الفكر كارل

¹ ميلتون فريدمان (١٩١٢-٢٠٠٦) هو اقتصادي, كاتب, احصائي, ومدرس وعالم امريكي, فاز بجائزة نوبل لإنجازاته في تحليل الاستهلاك والعرض النقدي ونظريته في شرح سياسات التوازن, نقد النظرية الكينزية واسس المدرسة النقدية, ورفض استخدام السياسة المالية كأداة لإدارة الطلب واعتبر ان دور الحكومة في توجيه الاقتصاد يجب ان يكون مقيداً. كتب عن الكساد الكبير الذي ظهر في الفترة ١٩٢٩-١٩٣٣ للمزيد من المعلومات: (وسام ملاك), النقود والسياسات النقدية الداخلية: قضايا نقدية ومالية, الطبعة الاولى, دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر, ٢٠٠٠.

ماركس^١ الذي نادى بضرورة سيطرة الدولة على الاقتصاد الوطني من خلال خطة شاملة وطنية لتحقيق الانتاج، لتلبية واشباع حاجات المواطنين بالتساوي. فبنظره يتركز الانفاق على جميع الافراد دونما استثناء. تقوم افكار هذه المدرسة على تحقيق المصلحة العامة من خلال تخصيص الموارد بشكل امثل، والانفاق على المشاريع الاستثمارية التنموية الذي يخدم مصالح الشعب وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. تعرض هذا النظام لبعض الانتقادات والتي تعتبر انه استبعد القطاع الخاص من المشاركة في الاقتصاد وتشجيع الاستثمار.

المطلب الثالث: تقسيمات النفقات في الموازنة العامة

تقسم النفقات العمومية الى قسمين، الاول يركز على طبيعتها الاقتصادية، والثاني من الناحية النظرية. ان التعريف الاقتصادي الاجتماعي يركز على فصل النفقات العامة عن النفقات الخاصة وينطلق من فكرة تدخل الدولة بالحياة الاقتصادية والاجتماعية عبر الاموال العامة المرصودة في الموازنة العامة والموازنات الملحقة وموازنات الهيئات المحلية.^٢

^١ كارل ماركس (١٨١٨-١٨٨٣) فيلسوف الماني وعالم اجتماعي واقتصادي وصحفي واشتراكي ثوري، واسس المدرسة الماركسية التي اشارت ان منظومة المجتمع تعتمد على الانتاج والعمل والمشارك. اهم ما صدر له:
١- (فريدريك انجلز)، **المخطوطات الاقتصادية والفلسفية**، ١٨٤٤، ترجمة محمد مصطفى، منشورة في مجلة الحوليات الالمانية الفرنسية، ١٨٨٤. وتم نشرها كمحاضرات القاها كارل ماركس من ١٤ الى ٣٠/١٢/١٨٤٩ نشر لأول مرة في جريدة Neue Rheinische Zeitung مع مقدمة بقلم فريدريك انجلز وبتحريره، برلين ١٨٩١.
٢- (كارل ماركس)، **نقد الاقتصاد السياسي: رأس المال**، ترجمة فهد نقش، الجزء الاول، منتدى مكتبة الاسكندرية، دار موسكو للتقدم، ١٩٨٥.
٣- (كارل ماركس)، **رأس المال: ترجمة راشد البراوي**، الجزء الثاني، مكتبة النهضة المصرية، ١٩٤٧.
٤- (كارل ماركس)، **العمل المأجور ورأس المال**، ترجمة الياس شاهين، دار التقدم موسكو، ١٨٤٩.
^٢ للمزيد من المعلومات (حسن عوضة)، **المالية العامة: دراسة مقارنة؛ الموازنة، النفقات والواردات العمومية**، مرجع سابق، ص ٣٧٠.

الفرع الأول: التقسيم من حيث الطبيعة الاقتصادية

لقد قسّم بعض الاقتصاديين النفقات العمومية الى ثلاثة اجزاء لمعرفة الآثار والانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة.

الفقرة الأولى: النفقات الإدارية

وهي تلك التي تصرفها الدولة كرواتب وتعويضات واجور من جهة، ومن جهة أخرى تلك التي تنفقها مقابل الحصول على السلع والخدمات لقيام الادارات والمؤسسات العامة بمسؤولياتها مثل نفقات التجهيز باللوازم والصيانة...

الفقرة الثانية: نفقات الهبات والمساعدات

تتمثل بالاموال التي تحصل عليها دولة ما من خارج الموازنة العامة ويتمثل ذلك بالتقديرات والاعانات والهبات والضمانات الاجتماعية التي تمنح لأفراد الطبقات الفقيرة المحدودة الدخل التي من الممكن ان تعمل على اعادة توزيع المداخل لمصلحة هذه الفئات وتقلل من الفوارق الطبقيّة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي خاصةً عند زيادة الانفاق في فترات الكساد الاقتصادي وخفضه في فترات التضخم.

الفقرة الثالثة: النفقات الاستثمارية والانمائية

تعدّ هذه النفقات ذات طبيعة إنتاجية، إذ تستطيع الدولة بواسطتها توجيه النشاط الاقتصادي ضمن اطار التوازن العام لمختلف القطاعات الاقتصادية، مثال: انفاق الدولة لبناء الجسور والبنى التحتية وانشاء مؤسسات عامة ذات طابع استثماري مثل مصالح المياه والكهرباء... ولا بد من ان يدخل ذلك ضمن اطار سياسة اقتصادية تعتمد على الدولة لتصويب الانفاق الاستثماري وتوجيهه لتحقيق التوازن الاقتصادي.

الفرع الثاني: التقسيمات النظرية للنفقات العمومية¹

انطلاقاً من اعتبار ان لكل نفقة طبيعتها ومضمونها ومردودها الانتاجي ضمن اطار السياسة العامة للدولة, بادر بعض المفكرين الماليين الى تقسيم النفقات العمومية تقسيماً نظرياً كالتالي:

الفقرة الأولى: النفقات العادية وغير العادية

يستند في تقسيم النفقة الى عادية وغير عادية حسب دوريتها, اي تلك التي يتكرر انفاقها سنويًا تعتبر عادية مثل الرواتب والأجور ونفقات التجهيز والصيانة. اما النفقات غير العادية فهي تلك التي لا يتكرر انفاقها في الموازنة العامة بشكل دوري مثل نفقات مواجهة الكوارث الطبيعية ونفقات المشاريع الانشائية الكبرى كلما دعت الحاجة. لذلك تجد الدول النامية سبباً لسد هذه النفقات عن طريق الاقتراض وتمويل سياستها الانمائية في مختلف المجالات.

الفقرة الثانية: النفقات الادارية والنفقات التحويلية

إن النفقات الادارية هدفها تسيير المرافق العامة وتأمين احتياجاتها عن طريق الخدمات وتجهيزها بالمتطلبات الضرورية مثل نفقات الرواتب ونفقات التجهيز وتأمين القرطاسية... اما النفقات التحويلية فهي النفقات التي تنفق عن طريق تحويل جزء من ثروات الطبقات الغنية لمصلحة الطبقات الفقيرة واعادة توزيع المداخيل والثروة القومية (عن طريق فرض الضرائب): مثال النفقات التي تبذل لتأمين اعانات البطالة او التأمينات الصحية للطبقات الفقيرة او نفقات التأمين ضد الشيخوخة... يمكن ان توجه هذه السياسة ايضاً للتأثير على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي في فترتي الكساد الاقتصادي والتضخم.

¹راجع في هذا المجال (فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, مرجع سابق, ص ٢٣٨-٢٤٦.
(مهدي محفوظ), علم المالية العامة: التشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة, مرجع سابق, ص ٢٤٧-٢٥٥.

الفقرة الثالثة: النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية

مع تطور دور الدولة وتزايد مهامها، نشأ التقسيم الذي يميز بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية. فالنفقات الجارية هي تلك النفقات التي يترتب على انفاقها نقص في رصيد الدولة المالي دون ان ينتج عنها إيرادات مالية للدولة (مثال: الاجور والرواتب والتعويضات). اما النفقات الاستثمارية فهي التي تنفقها الدولة في سبيل تشييد البنى التحتية والمرافق الحيوية لتحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الدخل الوطني، لذا فهي تختلف عن النفقات الادارية والتحويلية لأنها لا ترمي تحقيق منفعة مباشرة من ورائها (مثال: تنفيذ مشاريع الاشغال العامة، نفقات اعادة الاعمار...).

الفرع الثالث: التقسيم القانوني للنفقات العامة في موازنة لبنان¹

بعد البحث في تقسيمات النفقات العامة بشكل عام، اصبح تقسيم النفقات العامة في لبنان يتم عبر توزيع جديد بعد صدور المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣١/١٩٦٣، فقد نصت المادة ٢٠ منه والمعدلة بموجب القانون رقم ٦٦/٥٥ تاريخ ٠٣/٠٩/١٩٦٦ ان نفقات الموازنة تقسم الى جزئين هما:

أ- الجزء الاول ويحتوي على النفقات العادية.

ب- الجزء الثاني ويحتوي على نفقات التجهيز والانشاء السنوية ومساهمات الدولة الائمائية.

كما ونصت المادة ٢١ من المرسوم نفسه والمعدلة بموجب القانون المذكور اعلاه على توزيع النفقات على ابواب: الباب الاول لرئاسة الجمهورية، الباب الثاني لمجلس النواب، الباب الثالث لرئاسة مجلس الوزراء وباب خاص لكل وزارة. يضاف الى هذه الابواب في الجزء الاول باب للديون المتوجبة الأداء وباب لإحتياطي الموازنة على ان يحدد عدد الابواب بقرار من وزير المالية.

¹ (مهدي محفوظ)، علم المالية العامة: التشريع المالي والضريبي - الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٥٦-٢٦٦.

(فوزات فرحات)، المالية العامة - الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية، مرجع سابق، ص ١٣٨-١٤١.

أما المادة ٢٢ من قانون المحاسبة العمومية فقد نصت على تقسيم الباب الى فصول يختص كل منها الى ادارة او مجموعة من الادارات... ويقسم الفصل الى بنود وعند الاقتضاء الى فقرات على ان يعتمد جدول نموذجي في تقسيم الاعتمادات يحدد بقرار من وزير المالية:

- أ- التوزيع الاجمالي لنفقات الموازنة: ينحصر في الابواب دون الفصول والبنود والفقرات.
 ب- التوزيع التفصيلي لنفقات الموازنة: يتضمن نفقات كل ادارة على الفصول والبنود والفقرات.
 اعتباراً من اوائل الثمانينات بدأت الدولة اللبنانية تضمّن الفذلكة التفسيرية لمشروع الموازنة جدولاً اجمالياً يتضمن توزيعاً وظائفيًا للنفقات العامة, توضيحاً لسياستها الانمائية والاقتصادية والاجتماعية.

جدول ١- التوزيع الاجمالي والتفصيلي للنفقات العامة في الموازنة

الجزء الأول: النفقات العادية	الجزء الثاني: نفقات التجهيز والانشاء ومساهمات الدولة الانمائية.
البند ١- المخصصات والرواتب والاجور وملحقاتها.	١- نفقات التجهيز والانشاء السنوية:
البند ٢- التعويضات والمساعدات والمكافآت.	البند ٢٠- مساهمات ومساعدات انمائية
البند ٣- لوازم ادارية.	البند ٢١- تجهيزات.
البند ٤- نفقات ادارية عامة.	البند ٢٢ - انشاءات.
البند ٥- الصيانة.	البند ٢٣- نفقات متنوعة للتجهيز والانشاء.
البند ٦- الدعاية والعلاقات الخارجية.	البند ٢٤- احكام قضائية ومصالحات.
البند ٧- مساهمات ومساعدات.	البند ٢٥- نفقات سنين سابقة.
البند ٨- نفقات متنوعة.	ب- نفقات التجهيز والانشاء الطويلة المدى: توزع وفقاً لقوانين البرامج.

^١ عرّف ديوان المحاسبة قوانين البرامج بأنها هي التي تفتح لمدة تتجاوز السنة وتخصص لتنفيذ بعض البرامج الإنشائية التي لا يمكن إنجازها في سنة واحدة وهو ما يعرف بإعتمادات التعهد أو قوانين البرامج التي تخوّل الحكومة حق التعهد بنفقات اجمالية معينة خلال عدد من السنوات دون توفر الاعتماد بكاملة في سنة التعهد.... يرصد اعتمادات دفع لتغطية نفقات هذه البرامج ضمن الموازنات طيلة مدة تنفيذ المشروع". ديوان المحاسبة, رأي استشاري رقم ٢٠١٢/٥ تاريخ ٢٠١٢/٠٢/١٥ يتعلق بتطبيق القاعدة الاثني عشرية على الجزء الثاني(ب) من الموازنة. منشور على الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة www.coa.gov.lb, قسم الاجتهادات والآراء الاستشارية.

	<p>البند ٩- ديون متوجبة الأداء.</p> <p>البند ١٠- رديّات.</p> <p>البند ١١- أحكام قضائية ومصالحات.</p> <p>البند ١٢- نفقات سنين سابقة.</p> <p>البند ١٣- نفقات مشتركة بين عدة وزارات.</p> <p>البند ١٤- احتياطي لنفقات طارئة.</p>
--	--

من اعداد الباحث, المصدر: قانون اصول المحاسبة العمومية.

المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة

بعد ان تم التعريف بالنفقات العامة وعرض اهم مدارس الفكر الاقتصادي سنتطرق الى اهم الاسباب التي أدت الى هذه الظاهرة.

المطلب الأول: الاسباب الظاهرة لإزدياد النفقات العمومية^١

وهي مجرد زيادة في ارقام النفقات العامة دون ان يقابلها زيادة في القيمة الشرائية لتلك النفقات. من بين الاسباب الظاهرة لإزدياد النفقات العامة نذكر التالية:

الفقرة الأولى: إتساع المساحة الجغرافية للبلاد او ازدياد عدد سكانه

إن اتساع مساحة بلد ما ليس من الضروري ان يقابله زيادة في النفقات العامة نتيجة لزيادة في الخدمات العامة. فهذا الاتساع يمكن ان يحصل نتيجة ضم اقاليم لبعضها البعض دون ان يزداد عدد سكانه او نتيجة تغيير الحدود الجغرافية لبعض البلاد جراء التقسيم او الاتحاد.

^١(فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, مرجع سابق, ص ٢٥٩-٢٦١.

الفقرة الثانية: تدني قيمة النقد

إن تدهور القوة الشرائية للنقود يؤدي الى ارتفاع اسعار السلع والخدمات, بسبب ازدياد الوحدات النقدية للحصول على نفس السلعة او الخدمة, مما يؤدي الى زيادة في ارقام النفقات العامة دون ان يقابلها زيادة في السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بهذه النفقات.¹

الفقرة الثالثة: تطور نظم اعداد الموازنة العامة

إن التطور الذي شهدته الدول في اعداد الموازنات شكل سبباً ظاهرياً لإزدياد النفقات العامة. ففي الماضي كانت الموازنات تُعدّ على اساس قاعدة الصوافي حيث كانت تحسم النفقات من الايرادات العامة دون ان تظهر في الموازنة, أما اليوم وبعد ان تخلّت الدولة عن قاعدة الصوافي وإستبدالتها بقاعدة الشمول, أصبحت ارقام النفقات العامة تظهر في مشروع الموازنة, مما ازدادت النفقات العامة زيادة ظاهرية وغير حقيقية.

المطلب الثاني: الاسباب الحقيقية لإزدياد النفقات العمومية²

تعود هذه الأسباب الى عدّة عوامل مجتمعة منها سياسية, اقتصادية, اجتماعية, ادارية, وطبيعية... لتعبّر عن زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة المنفقة على نفس عدد السكان ونفس المساحة الجغرافية.

الفقرة الأولى: تطور المهام الاقتصادية للدولة

ان تطور مفهوم الدولة من الدولة التقليدية الحارسة الى الدولة المتدخلة في النشاط الإقتصادي لتأمين استمرارية المرافق العامة أدى الى زيادة اعبائها المالية وبالتالي توسّع في الإنفاق العام. حتى ان الدول النامية تؤمن انها لا تستطيع ان تنهض بإقتصادها دون ان تنفق أكثر من أجل التنمية الإقتصادية, تجدر الإشارة ان اي زيادة في حجم الدخل القومي يؤدي الى زيادة في حجم الاستهلاك العام. وبحسب رأي د.

¹ (مهدي محفوظ), علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي: الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة, مرجع سابق, ص ٢٣٠-٢٣١.

² (فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, مرجع سابق, ص ٢٦١-٢٧٠.

(مهدي محفوظ), علم المالية العامة: التشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة, مرجع سابق, ص ٢٣٢-٢٣٦.

فوزات فرحات ان الدول المتخلفة قد لجأت وتحت شعار التصنيع بأي ثمن, استعملت النفقات العامة بشكل فوضوي وبدون تخطيط مما نجم عنه تذبذب وهدر للأموال العمومية زادت من حدته المشاكل الناجمة عن الإستقلال والسكان والتأخر الإقتصادي... واطاف ايضاً ان نفقات الإستثمار من اهم شروط التنمية الاقتصادية لانها وحدها تبقى قادرة على زيادة الثروة الوطنية¹.

الفقرة الثانية: تطور مهام الدولة الإجتماعية

تتلخص الاسباب الإجتماعية في زيادة حجم السكان من جهة وتطور الوعي الاجتماعي من جهة أخرى. إن زيادة عدد السكان لدولة ما يقابلها زيادة الطلب على السلع والخدمات مما يظهر زيادة حقيقية في حجم الإنفاق العام تلبية للحاجات الضرورية, هذا فضلاً عن تنامي دور الدولة الإجتماعي فأصبحت الدول تهتم بتوفير الرعاية الإجتماعية والرفاهية لشعبها, بفضل الكثير من الجهود التي حثتها المؤتمرات الدولية والإعلان العالمي لحقوق الانسان والمنظمات الدولية, فلم يعد الفقر والبطالة والأمية والشيخوخة والمرض والدخل المتدني... الخ من المواضيع العادية والمقبولة دولياً. لذا اصبح مقياس الدول حضارياً يعتمد على مستوى رفاهية مواطنيها وتطور الفكر الإجتماعي لديهم. كما ان زيادة المدفوعات التحويلية التي تميزت بها الدول الصناعية لتمويل الخدمات الاجتماعية ومشروعات الضمان الاجتماعي واعانات البطالة ومساعدة الفقراء ذوي الدخل المحدود المنخفض والهبات والقروض الممنوحة للدول تحت خط الفقر المدقع أو الدول الخارجة من الحروب هو اكبر دليل على زيادة الإنفاق العام.

الفقرة الثالثة: غياب دور الدولة القانونية وانتشار الفساد المستشري

لقد أجرى الباحثان vito tanzi and hamid davoodi عام ١٩٩٧² دراسة منهجية عن تأثير الفساد على المال العام, وتوصلا الى ان "الفساد يؤثر على زيادة حجم الاستثمارات العامة غير المنتجة ويحد من

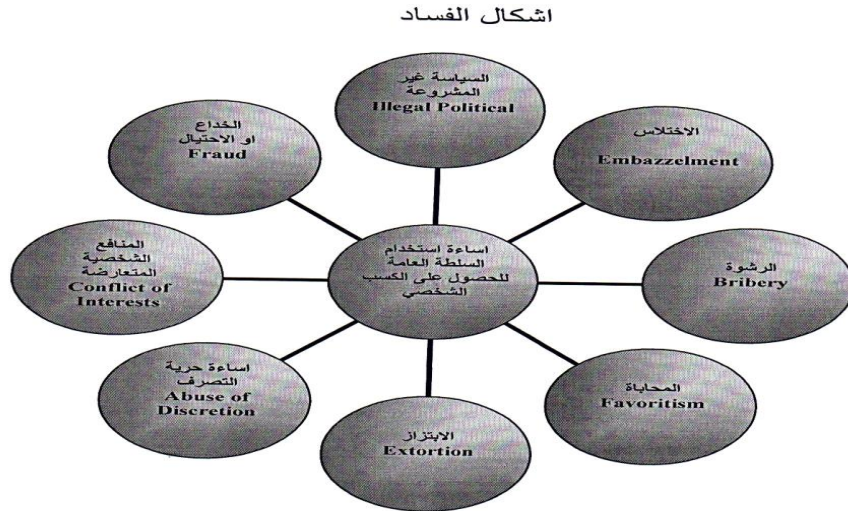
¹ (فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, مرجع سابق, ص ٢٢-٢٣.

² Vito Tanzi, Hamid Reza.Davoodi, "Corruption, Public Investment and Growth". Imf publications. Working Paper No97/139.1997

دراسة منشورة على الموقعين الالكترونيين للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي www.worldbank.org & www.imf.org تاريخ النشر ١٠/٠١/١٩٩٧, تاريخ تحميل البحث ١١/٠٩/٢٠١٩.

امكانية زيادة الواردات عن طريق الرسوم والضرائب لأنه ينال من قدرة الحكومة على جمعها من خلال التهرب الضريبي... ويخفض من نوعية البنى التحتية". ويأخذ الفساد أشكالاً عديدة تم اختصاره في الشكل ادناه.

رسم توضيحي - أشكال الفساد



المصدر : *Old Dynamics of Corruption, The Rol of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption, CICP-3, Vienna, Oct. 2002, pp. 3*

وقد أوضح صندوق النقد الدولي في تقريره السنوي للعام ٢٠١٨^١ ان "الفساد يحدّ من قدرة الدولة على فرض الضرائب بسبب تصورات عدم الانصاف والمحسوبية، ما يؤدي الى استنزاف خزينة الدولة وتشويه الانفاق العام ويؤثر بالسلب على الاستثمارات في مجالات الصحة والتعليم التي يكون لها اثر اقتصادي اجتماعي ايجابي. كما يؤدي الى انعدام الثقة بالحكومة والانقسام داخل البلد مما يؤثر بصورة غير مباشرة على الاستقرار والنمو. وتابع الصندوق مؤكداً على قوله مستشهداً بحالة جورجيا^٢ فإعتبر انه حتى العام ٢٠٠٣، كانت تعتبر من أكثر البلدان فساداً على مستوى العالم، ولكنها قامت بعد ذلك بإصلاح مؤسساتها وشن حملة على الفساد. وأدى ذلك، مع الإصلاح الضريبي، إلى حدوث تحسينات فورية. فالإيرادات الضريبية

^١ صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للعام ٢٠١٨، منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٨/٠١، تاريخ التحميل ٢٠٢٠/٠١/٢٦ ص ١٢.

^٢ كريستين لاغارد، "وضع أسس الإدارة الرشيدة للمالية العامة في العالم العربي"، تاريخ ٢٠١٩/٠٢/٠٩ منشورة على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠١/٣٠.

زادت من ١٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٣ إلى ٢٠.٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٨، حيث أصبح دافعو الضرائب على ثقة أكبر في عدالة النظام".

والجدير بالذكر أن الصندوق بدأ مؤخراً زيادة انخراطه مع البلدان الأعضاء في مجال الحوكمة والفساد. ففي العام ٢٠١٧، وضع إطاراً جديداً يقوم على المشاركة في جهود البلدان الأعضاء حول هذه القضايا بصورة أكثر منهجية ومساواة وفعالية وصراحة. ويتواصل مع القادة في هذه المنطقة لمناقشة الطرق الممكنة للعمل معهم من أجل تنفيذ هذا الإطار. ومع تحسين الحوكمة، يمكن التخلص من حالة التفكك الناجمة عن الفساد ليحل محلها الاندماج في الاقتصاد المنتج.

الفقرة الرابعة: الأسباب المالية والسياسية (خدمة الدين العام وفوائدها)

تبرز اعباء الدين العام الداخلي والخارجي كسبب مفسر لزيادة النفقات العامة من جهة وتأكلاً لموارد الدولة من جهة أخرى، حيث ان هذه الخدمة وفوائدها تظهر في القسم المخصص للنفقات في جداول الموازنة. على سبيل المثال: تعدّ القروض بالنسبة للبنان مصدرًا مهمًا لتمويل سياسات اعادة الاعمار والبنى التحتية واعداد احياء المرافق العامة. غير أن زيادة الاستقراض أدى إلى زيادة حجم الدين العام.

فضلاً عن ذلك، إن انتشار مفاهيم الديمقراطية في أغلب دول العالم أدى في توسع الانفاق لتمويل المشاريع التنموية التي تقوم بها الحكومات لتحسين معيشة مواطنيها وزيادة الحد الأدنى من الدخل الفردي... بالإضافة الى اهمية التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الدولية في زيادة الإنفاق العام وما يتطلبه التعاون الدولي من اشتراك في تنظيمات لمنح الهبات وتقديم المساعدات حجماً في زيادة نفقات الموازنة العامة.

الفقرة الخامسة: ازدياد النفقات العسكرية للدولة

ان تخوف الدول من الخطر الداهم قد دفعها لتبني سياسة دفاعية تتمثل بتعزيز قدراتها العسكرية واستيراد السلاح والمعدّات الحربية وخاصّة انه يتم بالعملة الاجنبية، الأمر الذي يسبب زيادة الانفاق العام. من جهة أخرى، ان مخلفات الحروب تأخذ حيزاً كبيراً من مجمل نفقات الدولة نتيجة الخراب واعداد الإعمار لفترات طويلة عدا عن الجهود البشرية وما يرافق الحرب من تدهور في الإقتصاد الوطني.

الفقرة السادسة: التضخم

لم يتفق خبراء الاقتصاد على تعريف موحد للتضخم، " فمنهم من اعتبره كثرة في النقود وهذا تعريف بدائي نوعاً ما. أما البعض الآخر اعتبره على انه زيادة المقدرة الشرائية عند الجماعة وهذا اقرب للحقيقة"^١. وبالرغم من الجدل القائم على تحديد مفهوم واضح للتضخم، الا انه يتحقق عند الارتفاع العام.

ان ضبط عامل التضخم شكل احد اهم اهداف السياسات الاقتصادية نظراً لما يحدثه من تأثير على تدهور القوة الشرائية للنقود، وبالتالي تزايد الانفاق العام، ومع اشتداد الضغوط التضخمية، كثيراً ما تضطر الدولة الى تقرير علاوة غلاء لموظفيها لتعويض الانخفاض الذي يطرأ على دخولهم الحقيقية، كما تزيد مخصصات الدعم السلعي وترتفع كلفة الاستثمارات العامة وتتخفض الإيرادات الحقيقية الضريبية للدولة.^٢ لقد اشارت دراسة أُعدت في العام ٢٠١١^٣ على دول البحر المتوسط خلال الفترة الزمنية ١٩٧٠-٢٠٠٩: "ان هناك جدلية قائمة بين توسع الانفاق العام من جهة والتضخم من جهة اخرى، بالاضافة الى انها عرضت عدة دراسات للكثير من الاقتصاديين الذين كان هدفهم دراسة سياسات الدول الاقتصادية ونتائجها في توسع الانفاق العام.

اما الدكتور وسام ملاك^٤ فقد اشار ان للتضخم مخاطر حقيقية تتمثل بتهديد الاستقرار النقدي مما يحدث انهياراً اقتصادياً واجتماعياً مما يترتب عليه نتيجتين هما: ارتفاع معدلات الفائدة لتعويض المصارف على الخسارة مما يعيق العديد من اوجه الانفاق الاستثماري اولاً، واتجاه المصارف للإقراض لآجال قصيرة جداً فقط مقابل معدلات فائدة مرتفعة. فالكلفة الحقيقية للتضخم هي البطالة والشعور بتراجع مستوى المعيشة

^١ (زكريا مهران)، التاريخ يفسر التضخم والتقلص، طبعة ٢٠١٥، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، مصر، ١٩٤٤، ص ١٠.
^٢ حسن الحاج، "عجز الموازنة: المشكلات والحلول"، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، العدد ٦٣، الكويت، ايار ٢٠٠٧، السنة السادسة، ص ٨.

^٣ Cosimo Magazzino. "The nexus between public expenditure and inflation in the Mediterranean countries", Munich personal repec archive- paper number 28493, published online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/28493/> MPRA, posted date 29/01/2011 تاريخ الدخول

٢٠١٣/٠٢/١٢

^٤ (وسام ملاك)، النقود والسياسات النقدية الداخلية: قضايا نقدية ومالية، الطبعة الاولى، دار المنهل اللبناني، ٢٠٠٠، ص ٤٥٤-٤٥٥-٤٥٦.

والذي يلقي على عاتق الطبقات الفقيرة وهي الطبقات التي لا تحظى بأي حماية اجتماعية او سياسية, لذلك تعتبر سياسة تحديد الأجور وتوازن الموازنة العامة ووضع سقف للأسعار من اهم السياسات لضبط التضخم^١.

المطلب الثالث: اسباب أخرى لإزدياد النفقات العامة^٢

بالاضافة الى الاسباب الظاهرية والحقيقية لإزدياد النفقات العمومية تطرق بعض الفقهاء الى طرح نظريات أخرى تعزى الى ازدياد النفقات ونذكرها:

الفرع الأول: الآراء التي تعزى ازدياد النفقات العامة الى ازدياد الثروة

اعتبر د. عطية في كتابه " ازدياد النفقات العامة في مصر " ان ازدياد الثروة تؤدي الى زيادة النفقات العامة حيث دعم رأيه في كتابه بأفكار " مازولا^٣ (mazzola) الذي يعتبر المالية العامة ليست سوى مجموعة وسائل اقتصادية تهدف الى ممارسة صناعة خاصة, هي تحويل للأموال العامة الى اموال غير مادية او خدمات عامة, وبأن النفقات العامة منتجة... فيرى انه طبقاً لقانون النسب المحددة تكون زيادة الاموال العامة بالتالي زيادة النفقات اللازمة للحصول عليها.^٤ أضاف عطية بأن فون ستين^٥ (von stein) يعتبر ان الدولة تساهم في الانتاج القومي بطريق غير مباشر بواسطة الخدمات التي تؤديها في شكل حماية الملكية والعمل فهي تزيد من نشاط الفرد الاقتصادي وبالتالي من الانتاج القومي... لذلك فإن مصلحة

^١ (وسام ملاك), النقود والسياسات النقدية الداخلية: قضايا نقدية ومالية, مرجع سابق, ص ٤٨٤-٤٨٥-٤٨٦-٤٨٧.

^٢ (محمود رياض عطية), اسباب ازدياد النفقات العامة في مصر, دار نشر الثقافة, الاسكندرية, ١٩٤٨, ص ٣-٣٠.
Ugo Mazzola (1863-1899) هو اقتصادي ايطالي, بروفيسور جامعي في جامعات ايطاليا, له مؤلفات عدّة من اهمها:
The Statistical Data On Public & The Scientific Foundation Of The State Economy (1888)
(1890) Finance.

^٤ (محمود رياض عطية), اسباب ازدياد النفقات العامة في مصر, المرجع اعلاه, ص ٤
^٥ Von Stein Lorenz (١٨١٥-١٨٩٠) هو اقتصادي الماني, عالم اجتماع, استاذ جامعي وكان عضواً في الاكاديمية الروسية للعلوم وكان يعتبر مؤسساً لما يسمى Welfare State.

الدولة ان تزيد النفقات العامة حتى تصبح الزيادة في الانتاج القومي... ويؤدي هذا الرأي ان ازدياد النفقات العامة هو نتيجة للإرتباط الوثيق بين الخدمات العامة والنمو المطرد لحاجات الاقتصاد الخاص.^١

الفرع الثاني: الآراء التي تعزى ازدياد النفقات العامة الى كيفية توزيع الثروات

اهم هذه الآراء التي ترجع ازدياد النفقات العامة الى كيفية توزيع الثروات هو رأي ريكا سالرنو^٢ (**ricca**) والذي يعتبر ان هناك سوء توزيع الثروات في النظام الرأسمالي, ويطبق ريكا المذهب النمساوي الخاص بالمنفعة النهائية وبالقيمة, فيقول ان الذي يحدد مدى مساهمة الافراد في النفقات العامة هو الفرق بين درجة المنفعة التي تنتج عن استعمال الثروة في الاغراض العامة والدرجة النهائية لمنفعة نفس الثروة. وتركز الثروة بين ايدي عدد قليل من الافراد يقلل من قيمتها بسبب انخفاض درجة منفعتها النهائية وهذه القيمة المنخفضة الشخصية بسبب تركز الثروة هي السبب في ازدياد النفقات العامة وازدياد الضرائب المباشرة...^٣

الفرع الثالث: قانون حلول المصاريف الخاصة بدل المصاريف العامة

يرى بانتليونوني^٤ (**pantaleoni**) ان الازدياد المستمر في النفقات العامة ليس سوى مظهر خاص لقانون يحكم كلاً من المشروعات العامة والخاصة وهو قانون حلول المصاريف العامة محل المصاريف الخاصة.

^١ (محمود رياض عطية), اسباب ازدياد النفقات العامة في مصر , مرجع سابق, ص ٥-٦ .

^٢ Giuseppe Ricca Salerno (١٨٤٩-١٩١٢) هو عالم اقتصاد ايطالي, من مؤلفاته:

On The Theory Of Capital(1877)

Of The Method In Political Economy(1878)

History Of Financial Doctrines In Italy(1881)

Political Economy (1907)

^٣ (محمود رياض عطية), اسباب ازدياد النفقات العامة في مصر , المرجع اعلاه, ص ٦-٧-٨.

^٤ Maffeo Pantaleoni (١٨٥٧-١٩٢٤) هو عالم اقتصاد ايطالي, من انصار النظرية النيو كلاسيكية في الاقتصاد,

من مؤلفاته بالاطالية:

The Theory Of Tax Shifting

Distribution Of Public Expenditure 1883

Pure Economics 1889

ان زيادة الميزانية العامة تدل على ان ما كان كل فرد يتكفل به سابقاً لخدمة ذاته ويفعله في حدود حاجته المحدودة التي اصبحت تقوم به الهيئة العامة وترتب على ذلك ان هذه الخدمة التي زاد مقدارها نسبياً... وهذا معناه مشروع عام واحد محل مجهودات فردية متعددة...^١

الفرع الرابع: الاسباب القانونية - السياسية في ازدياد النفقات العامة

لقد جمع لروا بوليهيه^٢ (Leroy beaulieu) بين الاسباب السياسية والاقتصادية وقسمها الى ست انواع:^٣

- ❖ اسباب اقتصادية: تعود الى ارتفاع كلفة المنتجات والمرتببات والأجور ونفقات تنفيذ الاعمال...
- ❖ اسباب سياسية: تعود الى زيادة الدين العام, ازدياد النفقات الحربية, زيادة الثروة, انتشار الديمقراطية.

الا ان غيره حصرها بنوعين:

أولاً: الاسباب الاقتصادية - الاجتماعية

• **قانون واغنر:** " لفت انتباه الاقتصادي الألماني wagner ظاهرة ازدياد النفقات العامة, فأورد قانونه المتعلق بالتزايد الدائم للنفقات العامة "La Loi d'accroissement continu des depenses publiques عام ١٨٩٢ معتبراً ان النشاط الحكومي يزداد كما ويعدد نوعاً بمعدل أكبر من معدل زيادة عدد السكان, بحيث لا يقتصر الأمر على زيادة مطلقة في حجم النفقات العامة. بل تنطوي هذه الزيادة على ارتفاع مضطرد في نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي نتيجة للتحويل الصناعي, وما ينطوي عليه من ارتفاع لمستوى المعيشة وتعدد الحاجات العامة التي يتعين على الدولة أن تتحمل مسؤولية إشباعها".^٤ لقد تلخص قانون واغنر كالتالي: "اذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلاً

An Attempt to Analyze the Concepts of Strong and Weak In Their Economic Connexion 1898.

^١ (محمود رياض عطية), اسباب تزايد النفقات العامة في مصر, مرجع سابق, ص ٨-٩.

^٢ ليروي بوليهيه (١٨٤٣-١٩١٦) هو عالم اقتصاد فرنسي, له العديد من الابحاث الاقتصادية.

^٣ (محمود رياض عطية), اسباب تزايد النفقات العامة في مصر, المرجع اعلاه, ص ١٨-١٩-٢٠.

^٤ (فوزات فرحات), المالية العامة, الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية, مرجع سابق من ص ٢٥٧

معيناً من النمو الإقتصادي، فإن ذلك يؤدي الى اتساع نشاط الدولة وهنا يعمل على زيادة نفقات الدولة بمعدل أكبر من معدل نصيب الفرد من الناتج القومي"^١.

- **رأي كوهن ولوتز^٢(kohn):** حيث يضيف على قانون واغتر ان ازدياد النفقات العامة يعود الى امرين هما تقدم الفن الصناعي وانتشار الافكار الديمقراطية.
- **رأي جان باتيست ليون ساي^٣:** حيث يعتبر ان النظام الديمقراطي هو سبب زيادة النفقات العامة لعدة اعتبارات وهي كالتالي:^٤

- لأن الحكومة ليست مستعدة للإقتصاد في ادارة الاموال العامة.
- لأن الحكومة خصم في الرقابة الدقيقة التي تتطلبها المالية السليمة.
- لأن الحكومة مضطرة لتوسيع النشاط الحكومي لإشباع الحاجات العامة.

ثانياً: الاسباب السياسية: نقد قانون بيكوك ووايزمان قانون wagner^٥ لوجود عوامل أخرى (سياسية - اجتماعية) تؤدي الى تزايد النفقات العامة وليس فقط نشاط الدولة، فجاءت دراسة للأستاذين

^١ محمد بن عزة، "ترشيد سياسة الانفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالاهداف: دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٩"، مرجع سابق، ص ٣٦ من الفصل الاول من الرسالة.

^٢ توماس سامويل كوهن(١٩٢٢-١٩٩٦) هو مفكر وفيلسوف امريكي حيث اشتهر بكتابه The Structure Of Scientific Revolutions .

^٣ جان باتيست ليون ساي(١٧٦٧-١٨٢٣) عالم اقتصادي فرنسي، يعتبر من انصار المذهب الحر في القرن التاسع عشر ومن الذين تميزت افكارهم بالتحليل العميق للظواهر الاقتصادية ومن ابرز الذين نادوا بضرورة لفصل بين المنظم والرأسمالي واعتبر الخدمات تمثل ثروة كالاموال المادية ويتلخص قانونه " ان العرض يخلق الطلب الخاص به".

^٤ (محمود رياض عطية)، اسباب تزايد النفقات العامة في مصر، مرجع سابق، ص ١١-١٢-١٣-١٤ .

^٥ اهتم العالم الاقتصادي ادولف واغتر بدراسة التطور المالي للدولة في عدد من الدول الأوروبية في القرن ١٩ وهو اول من لفت الانظار الى ظاهرة ازدياد النفقات العامة بعد ان درس حجم النفقات العامة في هذه الدول وكشف على علاقة زيادة النفقات العامة بنمو الناتج الوطني، واعتبر ان الزيادة في النفقات العامة، قانون عام للتطور الاقتصادي وسماه " قانون التزايد المستمر للنشاط الحكومي" وباعتباره ان ثلاث اسباب تعمل على زيادة نشاط الدولة (التصنيع والتحديث- نمو الدخل الفردي - التطور الاقتصادي والتغيرات السريعة...).

للمزيد من المعلومات راجع:

محمد درويشي الدهماني، " **Economic Growth and Trend Of Algerian Public Spending: Some**

Empirical Evidences To Wagners Law Using ARDL Bound Test Approach، منشورة على

'peacock and wiseman' عام ١٩٦١ (لندن), حيث اوضحت هذه الدراسة ان للحروب والأزمات دور في تزايد النفقات العامة وبالتالي يزيد العبء الضريبي على المواطنين لتغطية هذا التزايد.

الفصل الثاني: الإصلاحات الاقتصادية: سياسات وتجارب

نتيجة تفاقم ازمة تزايد الانفاق العام وارتفاع كلفة الدين العام في بعض البلدان, برزت الحاجة الإلزامية الى تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي وترشيد الانفاق ووضع برامج لضبط المالية العامة وايجاد بدائل للإيرادات وتحفيز الاستثمار... من هنا, برزت العديد من برامج الإصلاح الاقتصادي التي يطبقها المجتمع الدولي, وخاصةً في البلدان النامية, والتي تلقي الضوء على العديد من مفاهيم ضبط وترشيد الانفاق على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي, والتي تؤدي الى اعادة هيكلة وتحول في الاقتصاد نتيجة شروط قاسية على السياسات الاقتصادية (نقدية, مالية..) وعلى الدولة ان تتقيد وتلتزم بها حتى لو أدى ذلك الى انكماش الاقتصاد وبطء في النمو في المدى القريب لحين استعادة الاستقرار المالي.

فما هو مفهوم ترشيد الانفاق؟ وما هي ابرز التجارب المالية المعتمدة دولياً في ترشيد الانفاق؟.

الموقع الالكتروني www.researchgate.net/publication, منشورات مجلة الاقتصاد والادارة, العدد ١١, الجزائر, ٢٠١٢, تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/٠٨.

¹ (Maurice Mullard), **the Politics of Public Expenditure**, Second Edition, Routledge, London, 2005, Page49.

نقلًا عن محمد بن عزة, "ترشيد سياسة الانفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالاهداف: دراسة تقييمية لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٩", مرجع سابق, ص ٣٨.

Study: Peacock, A.T., Wiseman, J, "the Growth of Public Expenditure in the United Kingdom", National Bureau of Economic Research. ١٩٦١

هما استاذان في مدرسة لندن للإقتصاد, قاموا بداسة لهما في العام ١٩٦١ حول تطور النفقات العامة بالنسبة للنتاج الداخلي في المملكة المتحدة ما بين الفترة الممتدة بين العام ١٨٩٠-١٩٥٥, والتي ازدادت بعد الأزمة الاقتصادية في العام ١٩٢٩ حيث اشارا ان النمو الإقتصادي ليس العامل الوحيد الذي يزيد النفقات العامة بل هناك عوامل اخرى مثل الأزمات والحروب..

المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام ما بين السياسات والآثار

اختلفت مفاهيم ضبط وترشيد الانفاق, الا انها اجتمعت لتتشدد على اهمية المبدأ في مواجهة الازمات المالية التي تعصف بإقتصاديات الدول.

المطلب الأول: ماهية ترشيد الانفاق العام واهدافه

ان لمفهوم ترشيد الانفاق العام اهمية كبرى لما فيه من قلب ميزان عجز الموازنة العامة الى التحسن وضبط الاستقرار المالي. الا ان هذا المفهوم له ضوابط يجب التقيد بها لإنجاح اي برنامج اقتصادي لتحقيق النمو والاستقرار المالي. ويهدف الى تعافي الموازنة العامة ولو ادى ذلك الى انكماش اقتصادي على المدى القريب.

الفرع الأول: مفهوم ترشيد الانفاق العام ومقوماته

الفقرة الأولى: مفهوم ترشيد الانفاق العام

يقصد بترشيد الانفاق العام هو العمل على فاعلية الانفاق بحيث يصبح اكثر كفاءة تحقيقاً للأهداف المرجوة من السياسة المالية - الاقتصادية والاجتماعية وزيادة قدرة إنتاجية الاقتصاد الوطني, والحدّ من وسائل هدر وتبذير المال العام, وتفعيل وسائل الرقابة في سبيل الحصول على اعلى انتاجية ممكنة. لذلك, لا بد من وجود متطلبات وضوابط اساسية لإنجاح عملية ترشيد الانفاق العام.

الفقرة الثانية: مقومات عملية ترشيد الانفاق العام

ان مقومات ترشيد الانفاق العام هي الادوات والسياسات المتبعة بشكل مترابط ومتكامل لإنجاح هذه العملية:

- أ- الدقة في اعداد الموازنة وتقدير النفقات بشكل موضوعي وفي اطار تنظيمي يخدم المصلحة العامة.
- ب- تحديد الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والاهداف للسياسة المالية, اتباع مبدأ الاولوية في انفاق المال العام (المقارنة بين التكلفة والنتيجة المرجوة منها).
- ت- رفع كفاءة وفعالية عناصر الانفاق (تحقيق الجودة في الانفاق: تحقيق نتائج فعّالة بأقل كلفة ممكنة).
- ث- التركيز على طبيعة النفقة ونوعية الخدمة عند تقدير النفقات.

ج- تطوير النظم الادارية والرقابية في تقدير وتنفيذ النفقات العامة.
ح- توافر المعلومات المالية مما يسمح بتحديد اتجاهات الانفاق بشكل واضح.

الفرع الثاني: متطلبات نجاح عملية ترشيد الانفاق العام

ان هذه العملية تحتاج الى ضمانات كخطوة اساسية تسمح توافرها بتحقيق النتائج المثمرة، وأهمها توافر بيئة سليمة للحكم الرشيد وفق ما عرّفه البنك الدولي بأنه " الطريقة التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة"، كما عرّف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنه "ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية لإدارة كافة شؤون الدولة، وهو ما يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزاماتهم، ويوفقون بين اختلافاتهم".¹

وشدد هذا التقرير على ان الحكم الرشيد يجب ان يتسم بمبادئ مهمة وهي ² المساءلة التي قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بتحديدتها " كخطوط واضحة وفعّالة للمساءلة (القانونية السياسية - المالية - الإدارية) لضمان المحاسبة المالية، والقانونية، والإدارية، - والسياسية للجهات المختلفة المقدمة للخدمات (القطاع الحكومي، القطاع الخاص، الجمعيات الأهلية) " ... **وتفعيل مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في عملية التنمية، وضرورة استجابة الحكومة لمطالب المجتمع، وتفعيل دور القانون في مكافحة الفساد، وتأمين العدالة الاجتماعية وفق مبادئ تكافؤ الفرص والكفاءة والجدارة.**

من خلال البرامج التي يطبقها صندوق النقد الدولي يركز ويشدّد على ضرورة ترشيد المال العام بالتوازي مع الحكم الرشيد حيث تطرق في معرض تقريره السنوي الى:³

¹ خالد فرج، تقرير الحوكمة الرشيدة لمكافحة الفساد، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب- المديرية العامة للدراسات والمعلومات-مصلحة الأبحاث والدراسات، www.lp.gov.lb، تاريخ النشر ٢٠١٧، تاريخ الدخول ٢٣/١١/٢٠١٨، ص ١.

² خالد فرج، تقرير الحوكمة الرشيدة لمكافحة الفساد، المرجع اعلاه، ص ٢-٣.

³Michel Camdessus, "Good Governance: The Imfs Role: Transperancy, Accountability, Fairness, Efficiency", IMF Publications.www.imf.org, Washington, 1997.

أ- كفاءة القوى السياسية في تحديد سياسة مالية واضحة تحقق النتائج المرجوة على صعيد ترشيد الانفاق العام.

ب- تطوير أجهزة الحكم والادارة وتطوير الانظمة المالية لتتناسب مع هذه العملية (انظمة ضريبية تكافح التهرب الضريبي والرشاوى والفساد...).

ت- تطوير أجهزة الرقابة والمحاسبة والتدقيق (تفعيل دور ديوان المحاسبة للبحث في مدى امكانية صرف النفقة العامة وملائمتها لضوابط المنفعة والاقتصاد بالرغم من حيز اعتماد لها في قانون الموازنة).

ث- تفعيل امكانية الوصول الى المعلومات تفعيلاً ملموساً.

ج- الابتعاد عن منافسة القطاع الخاص (الاتجاه الى سياسة الخصخصة في المشروعات والادارات التي تحقق خسارة).

واكد صندوق النقد الدولي في معرض تقريره للعام ٢٠١٨ على ضرورة شفافية المالية العامة واعتبر ان "شفافية المالية العامة هي إبلاغ الجمهور بحالة الموارد العامة في الماضي والحاضر والمستقبل على نحو شامل وواضح وموثوق وفعال وفي الوقت الملائم. وهي في غاية الأهمية لضمان فعالية إدارة المالية العامة والمساءلة، إذ إنها تتيح للحكومات صورة دقيقة عن مواردها العامة عند اتخاذ القرارات الاقتصادية، بما في ذلك تكاليف ومنافع تغيير السياسات والمخاطر التي قد تهدد آفاق المالية العامة. كذلك تسهم شفافية المالية العامة في توافر المعلومات اللازمة للأجهزة التشريعية والأسواق والمواطنين لمساءلة الحكومات".^١ ونضيف الى ما ذكر، ان نجاح اي برنامج لترشيد الانفاق العام يتطلب عملياً:

- تحديد الاهداف: من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من اجلها تطلب الاموال وتوافقها مع مصلحة المجتمع.
- تحديد الاولويات^٢: من خلال بعض المبادئ الاساسية:

تاريخ الدخول, IMF,imf and good governance, www.imf.org, published date 21/01/1998

٢٠١٥/٠٩/٢٨

^١ صندوق النقد الدولي, التقرير السنوي للعام ٢٠١٨, منشور على الموقع الالكتروني www.imf.org, تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٨/٠١, تاريخ الدخول ٢٦/٠١/٢٠٢٠, ص ٤٤.

^٢ (عثمان غنيم), التخطيط اسس ومبادئ عامة, الطبعة الثانية, دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان, ٢٠٠٤, ص ٩٤.

- مدى خطورة المشكلة التنموية وانعكاساتها السلبية على المجتمع.
- عامل الزمن: الافضل ان يكون مبرر سرعة الوقت هدفًا لإنجاز المشروع.
- درجة اهتمام المجتمع بالمشكلة واعطائها الاولوية نظرًا لحاجات المجتمع.
- عامل الخبرة والاستفادة من كفاءات العناصر البشرية.
- القياس الدوري لأداء برامج الانفاق العام وتقييم فعاليته.
- عدالة الانفاق العام ومدى تأثيره على مصلحة الفئات الاضعف.
- تفعيل دور الرقابة على النفقات العامة(الرقابة الذاتية للسلطة التنفيذية/ الرقابة البرلمانية في المساءلة وقطع الحساب/ رقابة ديوان المحاسبة...).
- كفاءة الادارة المالية لترشيد الانفاق العام.

الفرع الثالث: أساليب تخفيض الانفاق العام

ان مسألة ضبط الانفاق العام يتم اما عبر تخفيضه او عبر ضغطه او عبر ضبطه وترشيده. وسنبين آتياً الفروقات بين هذه الاساليب.

الفقرة الاولى: تخفيض الانفاق الحكومي

يهدف هذا الاسلوب الى تحديد النفقات الضرورية للحكومة والابتعاد عن تلك غير الضرورية، وهكذا تتجه عملية الانفاق بالإنخفاض محققين نفس الاهداف المرجوة وزيادة الانتاجية بنفقة اقل، مبتعدين عن كافة اشكال الاسراف غير المنتج او الهدر والاستهلاك غير الضروري، ويتطلب عدّة مقومات منها:

- ❖ إعداد منهج مخطط لتحسين الكفاءة الانتاجية وتطوير الوسائل والاساليب لخفض التكلفة.
- ❖ وضع برنامج محدد الاهداف وفقاً للمستوى المطلوب تحقيقه والالتزام به من قبل الحكومة.

الفقرة الثانية: ضغط الانفاق الحكومي

يقصد به انقاصه بمعدلات حكيمة واستبعاد المبالغ التي يتم تقديرها جزافياً تبعاً لمنهج التبويب في الموازنة، نظراً لعدم واقعية هذا الاسلوب في تقدير الاعتمادات المالية التي تركز على السنوات السابقة والتي يمكن ان تتعارض مع عملية الانكماش موضوع هذا الاسلوب. ان هذا الاسلوب يُتبع في بعض الحالات الطارئة

لمواجهة ظروف استثنائية. لا بد من الإشارة الى ان هذا الاسلوب ينبغي ان يستند الى ضوابط علمية دقيقة تحقيقاً للأهداف المرجوة منها.

الفقرة الثالثة: ضبط الانفاق الحكومي

اي وضع برنامج محدد الاهداف للإنفاق ومبرراته يعتبر اداة حكم وقياس في آن معاً. يختلف عن اسلوب تخفيض الانفاق العام في اعتماده الرقابة في انفاق المال العام، وفي طبيعة الانفاق واتجاهها نحو تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. اذ انه انفاق استثماري اكثر من اعتباره انفاق جارٍ، لذا لا بد من وجود مقومات اساسية ومتطلبات لأداة السياسة الرشيدة في ضبط الانفاق العام.

ان مصطلح ضبط او ترشيد الانفاق على المستوى الاقتصادي يعني ضرورة الحفاظ على المال العام وانفاقه بعقلانية وحكمة بشكل رشيد دون تبذير، والحدّ من النفقات غير الضرورية والعمل على الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية والبشرية لزيادة الانتاجية وتحقيق النمو الاقتصادي كما ونوعاً، وبالتالي تخفيض العجز المالي والدين العام، بالإضافة الى دفع عجلة التنمية الى الامام، وتجاوز المشكلات الاجتماعية من بطالة وفقر والفروقات الاجتماعية واعادة توزيع المداخل، وتفعيل نظم الادارة والرقابة والمحاسبة. ان عملية ضبط وترشيد الانفاق تركّز على النتيجة المتوخاة من الانفاق أكثر من طبيعته وواجهه اي نوعية الخدمات والاستثمارات ويتطلب ذلك تعاون وتكافؤ الجهود البشرية والاقتصادية في اطار ممنهج ومنظم.

الفرع الرابع: ترشيد الانفاق والنظم المالية للموازنة

في اطار برنامج ترشيد وضبط الانفاق العام لا بد من ان تتلائم متطلبات نجاحه مع عملية تحديث نظم واساليب الموازنة، من اهم الموازنات الحديثة:

الفقرة الأولى: موازنة البرامج والاداء¹

ان الهدف الاساسي لموازنة البرامج والاداء هو ترشيد الانفاق العام اي الوقوف على النفقة الحقيقية والجدوى والفاعلية فيها ومدى قدرتها على تحقيق الاهداف العامة التي عينتها ورسمتها الدولة. ونشير في هذا الصدد

¹ راجع (فوزات فرحات)، المالية العامة - الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية، مرجع سابق ص 117-118.

الى انها تمثل اسلوبا لتقسيم الموازنة بغية الوصول الى ترشيد الانفاق العام, وتحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في صرف النفقات العامة والمحاسبة اذا لزم الأمر, ولا يمكن ان يتم ذلك الا من خلال تطوير اساليب الرقابة, بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات, وتقسيم الوظائف الى برامج واعداد تقارير الاداء بما يمكن من متابعة الانجاز .

هذا الامر هو من متطلبات ترشيد الانفاق العام, خصوصا وانه يمكن التحقق من مدى الكفاءة والاقتصاد في استخدام الموارد ولكن وعلى الرغم من ذلك فان بعض الفقهاء يرون ان موازنة البرامج والاداء لا تتضمن عملية تحديد الاهداف وترتيبها والاختيار بينها, كما انها لا تتضمن دراسة برامج الانفاق البديلة وتحليلها, وليس من امكانيات هذه الموازنة تأكيد فعالية تخصيص الموارد باعتبار انها تفتقد الى اهم خطوتين من خطوات ترشيد الانفاق العام هما فعالية تخصيص الموارد بين الدولة والقطاع الخاص او حتى داخل قطاعات الدولة. ان وجود بعض الصعوبات في عدم قدرة هذا النوع من الموازنات على المساعدة في تقييم تكلفة ومنفعة الانفاق واقتصارها على بيان تكاليف ومعايير الاداء... بالاضافة الى ان المعايير الموضوعية لا تقيد رجال الادارة العليا في اتخاذ القرارات, وهذا ما دفع الى تفضيل تطبيق نظام برمجة وتخطيط وموازنة الانفاق العام P.P.B.S.

الفقرة الثانية: نظام برمجة وتخطيط وموازنة الانفاق العام P.P.B.S¹

انحصرت وظيفة هذا الاسلوب الاساسية بتوجيه متخذي القرارات الى امكانية إختيار البدائل وتحديد اولوياتها عن طريق تحليل وتوضيح مدى النفع الناتج عن كل البدائل المختلفة بالقياس الى الموارد العامة المتاحة, من خلال الاعتماد على كل دراسات جدوى التحليل المالي والكمي وغيرها من الدراسات الاقتصادية...

ان توفر هذا النوع من الموازنات سمح لمتخذي القرار بإنتقاء البرامج التي تتوفر فيها الوفرة الكافي من المعلومات وبدائلها مما يعدّ ترجمة شاملة أكثر لمفهوم ترشيد الانفاق. يستند هذا النظام الى تطبيق نظرية الثمن والتخصيص والى القرارات المتعلقة بالطلب على السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع العام... ويمثل هذا النظام عملية متكاملة ذات مراحل ثلاث:

¹(فوزات فرحات), المالية العامة- الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية, مرجع سابق ص ١١٨-١٢٧

P.P.B.S Refers To Planning Programming Budgeting System.

١- التخطيط : التعريف بوضوح الاهداف والطرق البديلة التي تبغي الحكومة تحقيقها في سياسة طويلة الأمد.

٢- البرمجة : اظهار البدائل المختلفة التي من شأنها تحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالي لكل بديل مطبق, مع التشديد على اختيار اكثر الاساليب المناسبة لتحقيق هذه الاهداف.

٣- الموازنة : ترجمة عملية لهذا الاختيار في شكل برامج اتفاق قابل للتنفيذ.

وتأتي عملية الرقابة كمرحلة مكملة وازايفية ولا تدخل ضمن المراحل الثلاث الاولى, بحيث تهدف الى رفع كفاءة التطبيق والكشف على اية عيوب لحقت بتنفيذ مراحل النظام المختلفة وادت الى عدم انضباطه.

الفقرة الثالثة: الموازنة على الأساس الصفري Zero base budget

لقد واجهت موازنة التخطيط والبرمجة بعض الصعوبات عند التنفيذ وذلك لعدم اهتمامها بتحديد الاولويات بالبرامج الجديدة ولعدم تقييم للبرامج السابقة, فظهر اتجاه جديد في اعداد الموازنة يركّز على ضرورة تحديد الاهداف وعلى توفير وسائل تقييم آثار مستويات التمويل. يمكن تعريف الموازنة على اساس النظام الصفري هو عمل اداري منظم يضمن الأخذ بعين الإعتبار جميع البرامج والانشطة المتوقعة ويسعى الى تحقيق الاهداف المرسومة لكل مستوى اداري مع ايجاد الخطط البديلة لتنفيذ تلك الاهداف, وتقديم المقترحات المختلفة بهدف ترشيد توزيع الموارد وترشيد الانفاق العام بما يضمن تحقق افضل النتائج.^١

الفرع الخامس: اهداف ضبط الانفاق العام

تتركز اهداف ترشيد الانفاق العام على:

- أ- رفع الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد المتاحة كما ونوعاً بأقل كلفة ممكنة.
- ب- تحسين طرق الانتاج الحالية وتطوير انظمة الادارة والرقابة وتطوير الانظمة التكنولوجية ودراسة الدوافع والاتجاهات.

^١ اية دشوشة وخديجة بن زاوي, "أثر ترشيد الانفاق العام في تحقيق اهداف السياسة الاقتصادية الكلية- دراسة حالة الجزائر ٢٠٠٠-٢٠١٥", رسالة ماجستير بإشراف سعودي عبدالصمد, منشورة على الموقع الرسمي للجامعة dspace.univ-msila.dz, تاريخ النشر ٢٠١٧, تاريخ الدخول ٢٥/٠٢/٢٠١٩, ص٣٨.

ت- المساعدة على السيطرة على التضخم والدين العام وخفض عجز الموازنة وتدعيم مشاريع البنى التحتية.

ث- تخفيض الانفاق على المشاريع غير المنتجة ومكافحة الفساد وكافة اشكال الهدر المالي.

ج- دفع عجلة التنمية للتطور والتنبه للمشاكل والازمات الاقتصادية والاجتماعية ووضع برامج استثنائية.

ذكرت احدى الدراسات التي أعدت لضبط الانفاق العام خاصةً في الدول النامية, اهداف ضبط الانفاق, وشددت على اهمية هذه الاهداف في التكامل والفعالية معاً لتحقيق النتيجة المثالية. لذا يجب ان تتسم أجهزة الحكم جميعاً بالشفافية والنزاهة والحكم الرشيد والابتعاد عن كافة اشكال ومظاهر الفساد المستشري:¹

- ❖ الاستقرار والثبات الماليين (تحديد حجم الانفاق العام وفق منهج مخطط واعتماد مبدأ الاولوية في تحديد النفقات العامة).

- ❖ الفعالية القصوى للموارد البشرية والاقتصادية (وما يتطلبه الامر من امكانية الوصول الى المعلومات).

- ❖ الكفاءة الانتاجية والاستخدام الامثل للموارد البشرية والاقتصادية.

المطلب الثاني: سياسات الاصلاح الدولي

يصرّ صندوق النقد الدولي على ضرورة خفض الانفاق العام الجاري والاستثماري واتباع سياسة نقشفية قاسية حتى لو ادى ذلك الى انكماش الاقتصاد (بطالة/ كساد/ انخفاض مستوى الدخل). تسرّبت هذه السياسات الى البلدان النامية من خلال المنظمات الدولية تحت ضغط عبء الديون الخارجية حيث يتعين

¹ (OECD), **Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transition Countries**, Edited By Richard Allen And Daniel Tommasi, Published On The Official Website (Www.Worldbank.Org), Published Date 20/03/2001, Downloaded Date 15/02/2016. Oecd Refers To Organization For Economic Cooperation And Development منظمة دول التعاون الاقتصادي

على هذه الدول إعادة جدولة ديونها بما يتوافق مع برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي والتي سنعرضها آتياً.^١ جاءت خطط الإصلاح هذه على مرحلتين:

الفرع الأول: سياسات التثبيت الاقتصادي

تقوم هذه السياسات على تعزيز التخصيص الفعال للموارد وتحقيق النمو الإقتصادي، وتصاغ ضمن رؤية نيوكلاسيكية ترى أن وجود فائض في الطلب يفوق حجم الموارد الذاتية المتاحة، الأمر الذي يدفع البلد إلى الإستدانة وزيادة أعباء الدين الخارجي. يركز صندوق النقد الدولي على السياسات المتعلقة بميزان المدفوعات، إدارة الائتمان والنقد، اسعار الصرف، سياسات الضبط المالي بما فيها من تنظيم البنوك والمؤسسات المالية والرقابة عليها وسياسات العمل من امور التوظيف والاجور وهي سياسات قصيرة الاجل. لذلك، فإن الصندوق عبر تنظيم هذه السياسات يهدف الى تحقيق التوازن في الميزانية العامة (الايادات والنفقات) وميزان المدفوعات (الصادرات والواردات)، وتوازن الطلب والعرض الكليين.

يهدف صندوق النقد الدولي عبر هذه السياسات إلى:

أولاً: خفض معدل نمو الطلب المحلي من خلال:

- خفض فجوة الموارد المحلية ولهذا فإنه ذي طابع إنكماشى.
- تخفيض نسبة عجز الموازنة العامة للدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي من خلال العمل على زيادة الموارد العامة عبر زيادة الضرائب غير المباشرة، اسعار الطاقة والرسوم المقررة على الخدمات العامة واسعار منتجات القطاع العام.

ثانياً: خفض معدلات نمو الإنفاق العام من خلال:

- السيطرة على عجز الموازنة العامة وتحديد برنامج لتخفيض الانفاق ضمن الموازنة العامة وليواصل انخفاضه وفق شروط الصندوق بنسبة محددة من الناتج الوطني.
- خفض الدعم السلعي لضرورات الحياة من السلع الأساسية والخدمات.

^١ حسن الحاج، "عجز الموازنة: المشكلات والحلول"، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، مرجع سابق، ص ١١-١٢.

- تجميد التوظيف في الإدارات الحكومية ومشروعات القطاع العام.
- خفض الإنفاق الإستثماري الحكومي من خلال السياسة المالية¹ التي عبرها يتم وضع برنامج لخفض الإنفاق العام وإدراته في الموازنة بنسب محددة من الناتج المحلي الأجمالي.

ثالثاً: إمتصاص السيولة المحلية لتخفيض معدل التضخم عبر التحكم في السياسة النقدية² وتحرير الاسعار.

الفرع الثاني: سياسات الإصلاح الهيكلي (البنك الدولي)

هي سياسات اقتصادية على الدول أتباعها للحصول على قروض ميسرة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، يتطلب ان تقوم الدول المقترضة بسياسة تكشف وضبط مالي وتخفيض قيمة العملة المحلية لتخفيض عجز ميزان مدفوعاتها، وخفض الإنفاق العام لخفض عجز موازنتها، وخصخصة المؤسسات العامة، ورفع القيود لجذب الاستثمارات الأجنبية. لقد لاقى هذه السياسات انتقادات بسبب وقوع عبئها على كاهل الطبقات الفقيرة، وقد اعتبر البعض انها بمثابة تبعية اقتصادية لدول الصندوق او إعادة استعمار حديث. ترمي هذه السياسات إلى تحسين فعالية الموارد الإنتاجية المحدودة بغية زيادة معدل النمو في البلد بصورة دائمة. يعتبر هذا البرنامج ان تحجيم دور الدولة وتحفيز آليات السوق هي وحدها قادرة على تشجيع المنافسة وزيادة الإنتاجية وإعادة توزيع الموارد على نحو يرفع من كفاءة إستخدامها، ويجعل البلد مركزاً لجذب الإستثمارات الأجنبية والإندماج في المبادلات الدولية التجارية والمالية عبر:

أولاً: تقييد الطلب الكلي: من خلال تخفيض حجم القروض العامة والخاصة وخفض الإنفاق العام.

¹ السياسة المالية هي مجموعة من التدابير والسياسات التي تنتهجها الحكومة للتدخل والتأثير في النشاط المالي للقطاع العام بهدف تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وتوازن الاقتصاد الوطني من خلال ادواتها الثلاث: النفقات العامة- الإيرادات العامة- الضرائب. وهدف السياسة المالية ضمان توازن العرض مع الطلب إذا ارتفع الطلب أو الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري عن العرض، فإنه ينتج عن ذلك ما يعرف بالتضخم الذي يسبب ارتفاع الأسعار، وهنا تأتي السياسة المالية كوسيلة بارزة لحفظ التوازن والاستقرار في الإقتصاد..

² السياسة النقدية هي مجموعة من التدابير التي تتخذها السلطة النقدية للتحكم بالنقود بما يتماشى مع النشاط الاقتصادي السائد خلال فترة زمنية محددة. للسياسة النقدية دور بارز في تحقيق استقرار في مستوى الاسعار، الاستقرار النقدي والاقتصادي، تحسين قيمة العملة وإدارة الطلب الكلي.

ثانياً: سياسات التحول: تشمل تحرير الاسعار وبالأخص اسعار منتجات القطاع العام والغاء الدعم السلعي ومستلزمات الانتاج والقروض المدعومة بأسعار فائدة منخفضة, الحدّ من سياسة الحد الأدنى للأجور, تحرير التجارة الخارجية لتشجيع الصادرات, ازالة القيود الجمركية وفرض قيود على الاستيراد.

ثالثاً: الكفاءة على المدى البعيد: تهدف الى خلق نظام للحوافز, ازالة تدخل الدولة في نظام السوق على الصعيدين المحلي والخارجي, تفعيل كافة القطاعات الانتاجية لخفض معدل التضخم, وتتضمن:

أ- اصلاحات مالية انكماشية تشمل القطاع الضريبي وزيادة الضرائب غير المباشرة.

ب- الخصخصة: تقوم فكرة الخصخصة لدى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على التحليل التالي:^١ " لكي تتجنب الدول مصاعب خدمة ديونها ومشكلات ميزان مدفوعاتها، فإنها تحتاج لإعادة هيكلة إقتصادياتها حتى تتمكن من رفع كفاءة تشغيل وتخصيص مواردها، ويلزم ذلك مجموعة من السياسات النقدية والمالية، مع برنامج للتكيف الهيكلي تأتي الخصخصة من أهم مكوناته"^٢. ويرى خبراء البنك الدولي أن سياسة الخصخصة تحتاج إلى وضع برنامج يبدأ بإجراء عملية مسح كامل لمشروعات القطاع العام ومشكلاته، تصنيف هذه المشروعات حسب أوضاعها ثم تحديد المشروعات المراد خصصتها مع وضع أسس لتقييم أصول الشركات المباعه، تحديد جدول زمني يحدد دفعات البيع وإنشاء جهاز خاص يكون مسؤولاً عن برنامج الخصخصة"^٣. ولا يمانع البنك من تقديمه للدعم المالي والفني لوضع هذا البرنامج وتنفيذه، كما يتعين لإنجاح البرنامج أن تقوم حكومة الدولة بخلق مناخ يعمل على إنعاش إقتصاديات السوق"^٤. وفي هذا الإطار عرّف د. عبد القادر عبد القادر الخصخصة على انها " زيادة كفاءة ادارة وتشغيل المشروعات العامة من خلال الاعتماد على آليات السوق والتخلص من الترتيبات البيروقراطية"^٥.

^١(ريهام عبدالمعطي)، الخصخصة والتحويلات الاقتصادية في مصر، مركز المحروسة للبحوث والنشر، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٤٠-٣٩.

^٢(محمود صبح)، الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٥.

^٣(محمود صبح)، الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، المرجع اعلاه، ص ١٥.

^٤(جمال محمود الكردي)، التنظيم القانوني للخصخصة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١١.

^٥(عبدالقادر محمد عبد القادر)، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٠٢.

رابعاً: اصلاحات هيكلية في القطاعات عبر:

- ١- اعطاء اهتمام اكبر بالقطاع الزراعي والصناعي.
- ٢- تشجيع الاستثمار الاجنبي عن طريق الخصخصة وجذب الرساميل الاجنبية للاستثمار في الداخل ومنع تدفق رؤوس الاموال المحلية الى الخارج.
- ٣- تشجيع القطاع الخاص في المبادرة بالنشاط الاقتصادي وخلق حوافز فردية لتشجيع الانتاج.
- ٤- حصر النشاط العام في حدوده الضيقة وهي نشاطات البنى الاساسية اي الامن والدفاع.

الفرع الثالث: التمييز بين برامج الاصلاحات الاقتصادية سياسات الاصلاح الاقتصادية^١

حيث ان صندوق النقد الدولي يركز على تحقيق الاستقرار الاقتصادي واسداء المشورة للدول الاعضاء فيه, وتعجيل النمو الاقتصادي وتمويل البلدان التي تترشح تحت ضغط الدين العام وعدم قدرتها على سداد ديونها والتخفيف من حدة الفقر لديها, لذلك يقدم المساعدة عبر برامج اقتصادية معينة.

الفقرة الاولى: برامج الاصلاح الاقتصادي

يعبر المفهوم عن حزمة من القواعد والإجراءات والتدابير التي تتبعها الحكومة في دولة معينة تعاني من اختلال التوازن الداخلي والخارجي والتي تعمل في مجموعها على تثبيت الاقتصاد واحداث تصحيحات هيكلية لتحقيق مجموعة من الاهداف الاقتصادية التي ترمي لإعادة التوازن الداخلي والخارجي خلال فترة زمنية محددة. اعتبر د. جودة عبدالخالق: "ان الاصلاح الاقتصادي هو مجموعة من السياسات والاجراءات الهادفة الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي في الدولة"^٢.

^١راضية خزاز, "دور سياسات الاصلاح الاقتصادي في الدول النامية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة- دراسة حالة الجزائر ٢٠٠١-٢٠١٢", رسالة ماجستير بإشراف عبدالوهاب بلمهدي, منشورة على الموقع الالكتروني لجامعة سطيف- الجزائر www.univ-setif.dz تاريخ ٢١/٠٥/٢٠١٥, ص د من المقدمة.

^٢(جودة عبدالخالق), الاصلاح الاقتصادي رؤية بديلة- تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية, مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية, القاهرة, مصر, ٢٠٠٥, ص ٣٣.

الفقرة الثانية: سياسات الاصلاح الاقتصادي

هي تلك السياسات التي تهدف الى ازالة الاختلالات الداخلية والخارجية على مستوى الاقتصاد ككل سواء كانت بمبادرة ذاتية او تحت شروط مؤسسات التمويل الدولي, ومنبع هذه الحزمة من السياسات هو التوسع والتطور الذي حدث في النظرية الاقتصادية الكلية والجهود التي بذلت من قبل صندوق الدولي والبنك الدولي.

الفرع الرابع: سياسات الاصلاح الاقتصادي من حيث طبيعتها¹

لقد ارتكزت سياسات الاصلاح الاقتصادي من حيث طبيعتها الى ثلاث جوانب:

الفقرة الأولى: من ناحية الطلب

تمثلت بسلسلة من السياسات التي تؤثر في جانب الطلب وتشمل تدابير مالية ونقدية وتعديل في سعر صرف العملة المحلية لإعادة التوازن المالي والنقدي للدول النامية وتوازن ميزان المدفوعات من خلال خفض وإدارة معدل الطلب الكلي المحلي وتشجيع التصدير وخفض الانفاق العام عبر ادوات السياسة المالية وخفض الائتمان ومعدل التضخم.

الفقرة الثانية: من ناحية العرض

تتمثل بسلسلة من السياسات المشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي تهدف الى اعادة هيكلة اقتصاديات الدول النامية وزيادة القدرة الانتاجية والسيطرة على نمو الطلب المحلي بحيث يتوازن جانبي العرض والطلب معاً في سبيل تحقيق التوازن الاقتصادي- الاجتماعي, والتخصيص الفعال للموارد الذاتية المحلية.

¹راضية خزاز, " دور سياسات الاصلاح الاقتصادي في في الدول النامية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة- دراسة حالة الجزائر ٢٠٠١-٢٠١٢", مرجع سابق, ص ٣١ - ٣٤.

الفقرة الثالثة: السياسات الاجتماعية

لقد انعكست السياسات التي اعتمدها صندوق النقد والبنك الدوليين سلبيًا على الوضع الاجتماعي في البلدان النامية كونها اغفلت النظر في تأثير السياسة الانكماشية في الاقتصاد على الوضع المعيشي المتردي وارتفاع نسبة البطالة ومعدلات الفقر والتفاوت الاجتماعي. لذا، اتجهت مؤسسات التمويل الدولي بأخذ البعد الاجتماعي بالحسبان وعدم اهمال الجوانب الاجتماعية خلال احداث التوازن الاقتصادي عبر السياسات الواردة اعلاه، فعملت على ادخال سياسات اجتماعية لتحقيق التنمية البشرية المستدامة بشكل متكامل كلاً من هذه السياسات وتترابط ببعضها البعض للتأثير إيجاباً على المستوى الاجتماعي لخفض معدلات البطالة والفقر وتشجيع اليد العاملة المحلية في خلق صناعات جديدة وتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل وتحسين الوضع الصحي عبر تطوير النظام الاستشفائي والصحي من خلال القطاع الخاص، والمستوى التعليمي والتربوي، والعمل على الاهتمام بالنشاطات اليدوية والمهنية الحرفية .

المطلب الثالث: آثار سياسات الإصلاح على النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية

الفرع الأول: تنوع آثار الانفاق العام بحسب وسيلة التمويل

حيث أن السبب الرئيسي للعجز المالي هو ازدياد حجم النفقات العامة، فإن آثار الإنفاق تختلف تبعاً لتغير وسيلة تمويله حسب رأي د. فوزات فرحات في كتابه الإقتصاد المالي¹ " فإذا كان تمويل النفقات العامة عن طريق الضرائب، فذلك يؤدي الى التأثير على مدخرات المكلف واقتطاع جزء من دخله، وبالتالي يؤثر في حجم استهلاكه. وتختلف الآثار ايضاً بحسب نوع الضريبة، فإذا كانت الضريبة تصاعديّة على الدخل، اذ ينجم عن ذلك زيادة في حجم الانفاق ورفع مستوى الدخل، لأن ذلك راعى مصالح الطبقات الفقيرة، في حين ان الضرائب المباشرة التي تطال كافة الطبقات تؤثر في حجم الاستهلاك كونها تضر بمصالح الطبقات المتدنية الدخل، مما يقلل انفاقها وبالتالي تخفيض مستوى الدخل، اما اذا كان التمويل عن طريق الإصدار

¹ (فوزات فرحات)، المالية العامة - الاقتصاد المالي: دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية العالمية، مرجع سابق، ص ٢٧٧ - ٢٨٤.

النقدي او القروض فذلك يخلق قوة شرائية جديدة تساهم في زيادة مستوى الدخل ورفع مستوى الإستثمار خصوصا في حال استخدمت هذه المبالغ لتمويل المشروعات الإنتاجية."

ولا بد للإشارة ان نوعية استخدام الإنفاق له صلة وثيقة بالعجز , فالإنفاق من اجل الاستهلاك لا يؤثر تأثيراً كبيراً بزيادة الدخل القومي, اما الإنفاق الإستثماري يعطي نتائج مثمرة في نمو الإنتاج وزيادة الدخل القومي ولو بعد حين.

الفقرة الاولى: الآثار الايجابية لترشيد الإنفاق العام

ليس بالضرورة ان يكون الانفاق العام له آثار سلبية اذا ما استخدم بشكل جيد لمحاربة العجز المالي. وفي هذا المجال, اهتم الاقتصادي كينز بمعالجة موضوع البطالة عن طريق مضاعفة الإنتاج وزيادة الإنفاق العام وزيادة الدخل القومي وتغيير سياسة الانفاق الفرد. فلإنفاق العام تأثيراً ايجابياً على النمو الإقتصادي وعلى الإستثمار والنتاج المحلي, "غير ان بعض الاقتصاديين اشاروا الى محدودية الاثر الايجابي للنفقات العامة على النمو الاقتصادي حيث لا يستمر مع الزيادة في الانفاق اذ اوضح CHEHY سنة ١٩٩٣ ان الانفاق العام يؤثر ايجاباً على النمو الاقتصادي - ما لم يتعد نسبته ١٥٪ من الناتج الوطني اما اذا تجاوزت هذه النسبة فإن اثر النفقات العامة سيصبح سلبياً".^١ اما البعض الآخر فقد أشار الى ان الإنفاق على القطاعات التي تحقق خسارة, له أثراً سلبياً على النمو الاقتصادي.^٢

لذا فإن سياسة ترشيد الإنفاق الحكومي لا بد منها نظراً لما لها من انعكاسات على حجم الإنتاج الوطني، وفي طريقة توزيعه، وفي الاستهلاك والادخار والاستثمار, فهي تعتمد على الوضع الاقتصادي السائد في البلاد, " فإذا كانت الحالة السائدة هي في حالة إزدهار اقتصادي حيث تزيد الإيرادات العامة, فإن تخفيض النفقات العامة الناتج عن ترشيد الإنفاق من شأنه أن يخفف من حدة ارتفاع الأسعار، ومن اعراض التضخم,

^١ محمد زكاري, " العلاقة بين النفقات الحكومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة ١٩٧٠-٢٠١٢ ", منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة www.library.univ.boumerdes.dz, الجزائر, تاريخ النشر ٢٠١٤/١٢/١٧, تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠١/١٩, ص ٧٩-٨٠.

^٢ جلال خشيب, " مفهوم التنمية الاقتصادية", منشورة على الموقع الالكتروني <https://www.alukah.net> تاريخ النشر ٢٠١٤/١١/١١ تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٥/١٦.

كما أنه يؤدي الى حصول فائض مالي في الموازنة العامة يحول الى الاحتياطي العام للدولة، لتتم الاستفادة منه في المستقبل عند حلول سنوات الكساد الاقتصادي والأزمات عندما تقل الإيرادات العامة.

لذا يمكن القول أن الآثار الجانبية المترتبة عن إتباع سياسة ترشيد الإنفاق في حالة الازدهار الاقتصادي هي آثار إيجابية بشكل عام تتمثل في إحكام الرقابة على النفقات، وفي القضاء على التبذير والمحافظة على الأموال العامة، وفي إعادة توزيع الإيرادات العامة بشكل أفضل على أوجه الإنفاق الهامة وفي تحقيق استفادة أكبر من الإمكانيات المالية المتوفرة.

الفقرة الثانية: الآثار السلبية لترشيد الإنفاق العام

في حالة الكساد الاقتصادي حيث تقل الإيرادات العامة، فإن سياسة ترشيد الإنفاق العام تؤدي الى تخفيض في اعداد الموظفين، مما يؤثر سلبًا على العمال في البلاد، فتزيد نسبة البطالة ومعدلات الفقر، وبالتالي تخفيض نفقات المشاريع الإنمائية، مما يؤثر على زيادة الدخل الوطني. لذا، فترشيد الإنفاق العام وما يتبعه من تخفيض في النفقات العامة، يقع أولاً على عاتق القطاعات التي يلاحظ وجود تبذير فيها وتحتاج إلى تخفيض في نفقاتها. أما القطاعات الأخرى الأساسية فإن التخفيض في نفقاتها قد يؤدي الى نتائج سلبية تنعكس على النواحي الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.¹

لقد عبّر عن هذا الامر علي المعالي في احدى مقالاته² ان تطبيق وصفة صندوق النقد الدولي على الدول النامية غالبًا ما تغفل لكون الدول تستعجل في تحقيق التنمية بواسطة السياسات المالية والنقدية التوسعية ويترتب على ذلك في كثير من الاحيان اختلال ميزان المدفوعات فتزداد كمية النقود بمعدل اسرع من معدلات الانتاج الوطني الحقيقي وتظهر عندها مشكلة التضخم وعجز ميزان المدفوعات مما يخفض الدخل ومعدل الادخار (اي تزداد الفجوة بين الادخار والاستثمار)، مما يسبب عودة الدول النامية الى الاستعانة بمؤسسات

¹ وهيبه قميني، " الحكم الراشد ومساهمته في ترشيد النفقات العامة: دراسة حالة الجزائر ٢٠٠٨-٢٠١٤"، رسالة ماجستير بإشراف (مراد كواشي)، منشورة على الموقع الالكتروني لجامعة ام البواقي-الجزائر www.univ-oeb.dz، تاريخ النشر ٢٠١٤/١٠/٢٢، تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/٠٩، ص ٥٨-٥٩.

² علي جابر المعالي، "صندوق النقد الدولي: وصفات التنمية ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية"، مجلة المثني للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ٨، العدد ٤، ٢٠١٨ منشورة على الموقع الالكتروني www.muthajaes.net، تاريخ النشر ٢٠١٨/١٢/٢٦، تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠٢/١٥، ص ٨٦-٩٣.

التمويل الدولي والاستدانة من جديد, مما يؤدي الى احجام دور الدولة في النشاط الاقتصادي امام دور القطاع الخاص والالتزام بالشروط القاسية بخفض الانفاق بشقيه الجاري والاستثماري وفرض ضرائب جديدة ورفع الدعم على السلع والخدمات الاجتماعية, والتدخل في اسعار الصرف والتحكم بعرض النقود ووضع سقف للسياسة الائتمانية. ان السياسات المالية والنقدية المشروطة تسهم في توسيع رقعة التفاوت الطبقي ورفع حجم البطالة وبالتالي اختفاء الطبقة الوسطى.

الفرع الثاني: دور ضبط الإنفاق العام في تحقيق العدالة الاجتماعية

تتحقق العدالة الاجتماعية حيث تتبلور الحالة التي يعيش فيها الانسان دون ظلم او حرمان من الثروة, يغيب فيها الفقر والتهميش الاجتماعي وتتعدم فيها الفوارق الطبقيه ويكون جميع الافراد متساويين في الحقوق والواجبات والحريات بالإنصاف والتضامن والمشاركة الاجتماعية وغير خاضعين لأي شكل من اشكال التبعية. تتحقق العدالة الاجتماعية في البلدان التي تتبع اساليبًا توازي بين الافراد من الواجبات المالية والقانونية من اهمها تعديل النظم الضريبية وتحديد اولويات ضبط الانفاق. وتتمثل العدالة الاجتماعية من خلال عدّة سياسات متبعة على الصعيد المالي:

الفقرة الأولى: اعادة توزيع المداخل

ان الدولة عبر اعتمادها سياسة ضريبية تهدف منها إعادة توزيع المداخل هي سياسة فعالة جدًا, ولا سيما عبر فرض ضرائب جديدة تطال جميع الشرائح الاجتماعية بإنصاف (ضرائب تصاعدية, ضرائب التركات, ضرائب على الارباح التجارية, الضرائب على السلع الكمالية, ضرائب على ارباح المصارف...), ثم الاستفادة من هذه الضرائب للتخفيف على اصحاب المداخل المحدودة عبر الاعانات الاجتماعية والخدمات الصحية والتعليمية المجانية وخفض الضرائب على السلع الاستهلاكية الضرورية, وهكذا تقوم الدولة على تخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي. ان المباشرة بهذه الخطوة يتطلب الخروج من جمود النظام الضريبي في بعض الدول واجراء تعديلات قانونية فعّالة وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية.

الفقرة الثانية: تغيير الاسعار النسبية لعوامل الانتاج والسلع والخدمات

على الدولة ان تحاول احداث سلسلة من التغييرات في الاسعار السائدة في السوق, بشكل يتناسب مع الوضع الاقتصادي لكافة الطبقات الاجتماعية عبر تغيير السياسة المالية بمقوماتها (النفقات والواردات),

وان تقوم الدولة بالتدخل في حالة ارتفاع الاسعار وانخفاضها للمحافظة على استقرارها, محركاً في ذلك معدلات الادخار والاستثمار في السوق المحلي, وزيادة قدرة المؤسسات والمشروعات على المنافسة لتحقيق الفعالية القصوى من الموارد. فنتجه الى زيادة الانفاق الاستثماري بدلاً من الانفاق الجاري والاستهلاكي على بعض القطاعات, وخصخصة القطاعات التي تستنزف مواردها, مقابل اعادة هيكلة ديونها على المدى البعيد, ومنحها امتيازات طويلة تلك الفترة, من شأن ذلك التخفيف على ميزانية الدولة.

الفقرة الثالثة: تنمية الحس الوطني والضريبي

ان تنمية الحس الوطني وتوعية المواطنين تجاه الانظمة الضريبية كنوعٍ من الواجبات يشكل جزءاً من سياستها الاصلاحية التنموية, لما للفساد تأثيرٌ سلبيٌّ على انخفاض مستوى الدخل القومي وحجم الايرادات العامة لقلّة الاستثمارات وعدم ثقة دول الخارج في توظيف اموالهم في بلدٍ ما, مما يعرقل التنمية الاقتصادية. حيث ان سبب التهرب الضريبي يعود بالأساس الى الفساد وتغليب المصالح الشخصية للسياسيين على المصلحة العامة الأمر الذي يخفض من قدرة الدولة على توظيف مواردها في مشاريع انتاجية مثمرة, ولكن فيما لو اعتمد استراتيجية مغايرة تكبح المواطن عن التهرب الضريبي, وتفعيل الحس الانمائي مما يعول بالنتيجة على زيادة ايرادات الدولة لتوظيفها بمشاريع استثمارية انمائية.

المبحث الثاني: التجارب الدولية في ادارة المال العام

تعاني اقتصاديات الدول النامية من اختلال في حجم الانتاج والاستهلاك المحلي, معدلات الادخار والاستثمار, مما يؤدي الى زيادة الطلب الكلي بشكل يفوق حجم الموارد الذاتية ويدفع الدول الى الاقتراض والاستدانة (عجز مالي ودين عام) من جهة, ومن عجز في الميزان التجاري مما يؤدي الى ارتفاع معدلات الاستيراد من الخارج اكثر من معدلات الانتاج والتصدير (ارتفاع في الاسعار - التضخم...) من جهة أخرى. لذلك برزت برامج مؤسسات التمويل الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

المطلب الاول: تجربة مصر في ظل الاصلاحات الاقتصادية

ولنأخذ بتجربة مصر كنموذج للاصلاحات الاقتصادية المشار اليها وفق وصفات(الصندوق والبنك) الدوليين, حيث يشير د. عبد الرحمن يسري في مؤلفه قضايا معاصرة " فقد ترتب على اساليب خفض الموازنة العامة آثار توزيعية لغير صالح محدودي الدخل والفقراء... فضريبة المبيعات، هي ضريبة على الاستهلاك

بالنسبة للقطاع المنزلي وهي تراجعية يزداد عبئها مع انخفاض مستوى الدخل... وان خفض الانفاق المخصص لدعم السلع الاستهلاكية وبعض الخدمات الضرورية، له آثار توزيعية لغير صالح محدودي الدخل والفقراء. وقد انعكس خفض الدعم على ارتفاع تدريجي في اسعار بعض السلع والخدمات الضرورية، وكانت الحكومة حريصة على ان لا يتم هذا الارتفاع مرة واحدة، ومع ذلك فإن الأثر التراكمي، خفض الدعم على بعض السلع او للارتفاع التدريجي في اسعارها كان واضحا، خاصةً الخبز والنشويات وزيت الطعام والسكر والشاي وفي تكلفة المواصلات والوقود...^١. اضاف د. يسري الى " ان اهداف البرنامج الاصلاحى هو تخفيض عجز الموازنة، قد تحقق الى حد كبير في خلال السنوات التالية (سنوات التسعينيات) لتنفيذ هذا البرنامج وأدى دورًا هامًا في خفض معدلات التضخم، ولكن الاساليب التي اتبعت لخفض العجز كانت "مالية بحتة" فلم تتسع لرؤية شاملة للآثار المترتبة عليها بالنسبة للنشاط الانتاجي وهي آثار لن تتضح بكاملها وبأبعادها الا في المدى الطويل، وهنا تكمن خطورة الأمر، كذلك فإن هذه الأساليب اثارت قضية اعادة توزيع الدخل لغير صالح محدودي الدخل والفقراء من دون ان يكون لهذه القضية مواجهة عملية مطروحة في نفس الوقت...^٢.

كما وأشار د. محمد عبدالله شاهين محمد في مؤلفه سياسات صندوق النقد الدولي واثرها على الدول النامية "ان تخفيض عجز الموازنة هدفًا اساسيًا للسياسة المالية في مصر خلال التسعينيات، قد نجحت تلك السياسة من خلال ضغط الانفاق ورفع حجم المحصلات الضريبية، ولكننا لو تأملنا قليلا فيما حدث، نجد ان تقليص "عجز الموازنة العامة" الى ادنى الحدود، وفقا لتوصيات صندوق النقد الدولي، قد يكون قد نجح مؤقتا في حل مشكلة التوازنات على المستوى الكلي في الاقتصاد المصري، ولكن نجم عنه في نفس الوقت نقل ازمة العجز المستديم "من ميزانية الدولة الى ميزانية الاسر والأفراد، وجرى ترحيل العجز المالي من الدولة الى المواطنين"^٣.

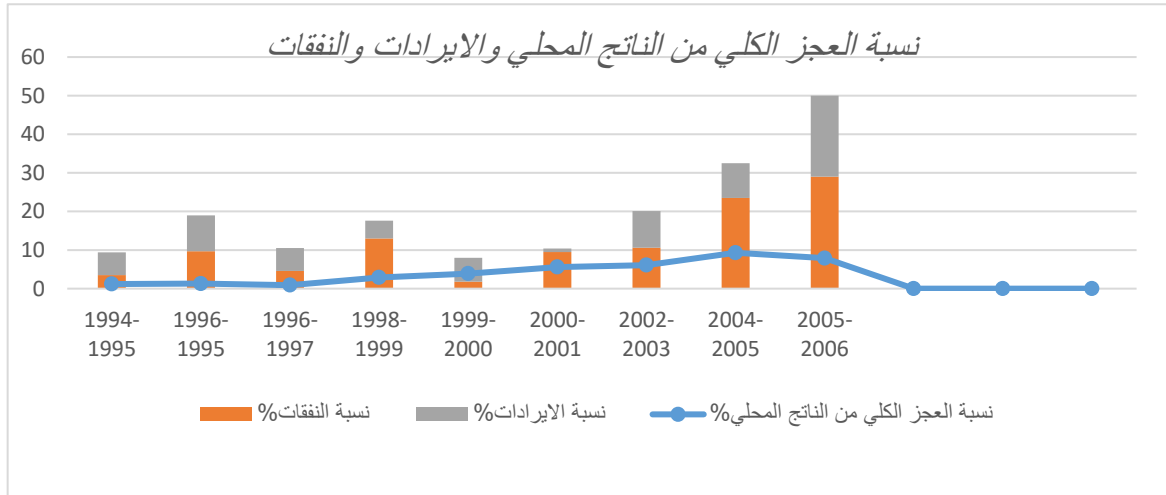
^١(عبدالرحمن يسري)، قضايا اقتصادية معاصرة، الدار الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠ ص ٤٤-٤٥.

^٢(عبدالرحمن يسري)، قضايا اقتصادية معاصرة، مرجع سابق، ص ٤٥.

^٣(محمد عبدالله شاهين محمد)، سياسات صندوق النقد الدولي واثرها على الدول النامية، شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠١٧، ص ٢٨٢.

جاءت السياسات المالية خلال الفترة ١٩٩١-٢٠١١ مستقلة مع المرحلة الجديدة والتي تهدف الى زيادة كفاءة الاستثمار وخلق قاعدة رأسمالية لتنمية اصول المجتمع ورفع معدلات النمو والحد من البطالة في الرسم البياني ادناه ^١.

٢-نسبة العجز الكلي من الناتج المحلي والايادات والنفقات



من اعداد الباحث, المصدر: ارقام وزارة المالية في مصر خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٦

وفي هذا الصدد تم اجراء محاولات لإصلاح السياسة المالية في مصر عبر وضع استراتيجية التخفيض النسبي للعجز والدين العام في موازنة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ للسنوات الخمس المتتالية وفق الجدول ادناه, عن طريق:^٢

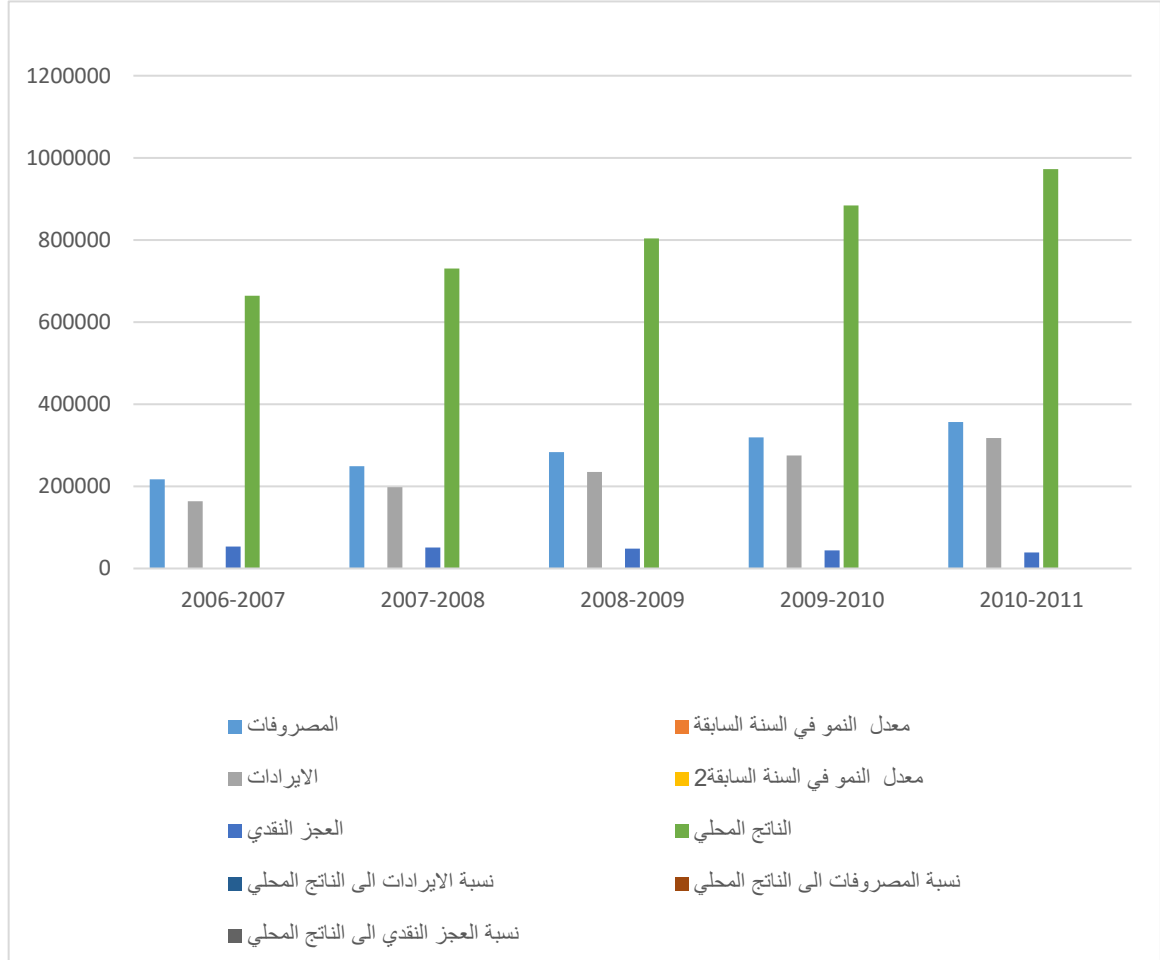
- اعادة هيكلة التعرفة واصلاح الضريبة الجمركية وتطوير الاداء الجمركي.
- تطبيق قانون جديد للضرائب العامة على الدخل.
- معالجة التشوهات في الضريبة العامة على الدخل.
- اعادة النظر في رسوم التنمية .
- تطوير قانون المناقصات والمزايدات العمومية.

^١ايهاب محمد يونس, " نحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة في مصر", مجلة النهضة, المجلد ١٣, العدد الثاني, ص ٧-١٠, نيسان ٢٠١٢.

^٢ايهاب محمد يونس, "نحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة في مصر", مرجع سابق, ص ١٢ وما يليها.

- تطوير الموازنة العامة للدولة اعدادًا وتنفيذًا.

٣ استراتيجيية تخفيض العجز في موازنة مصر بالمليون جنيه^١



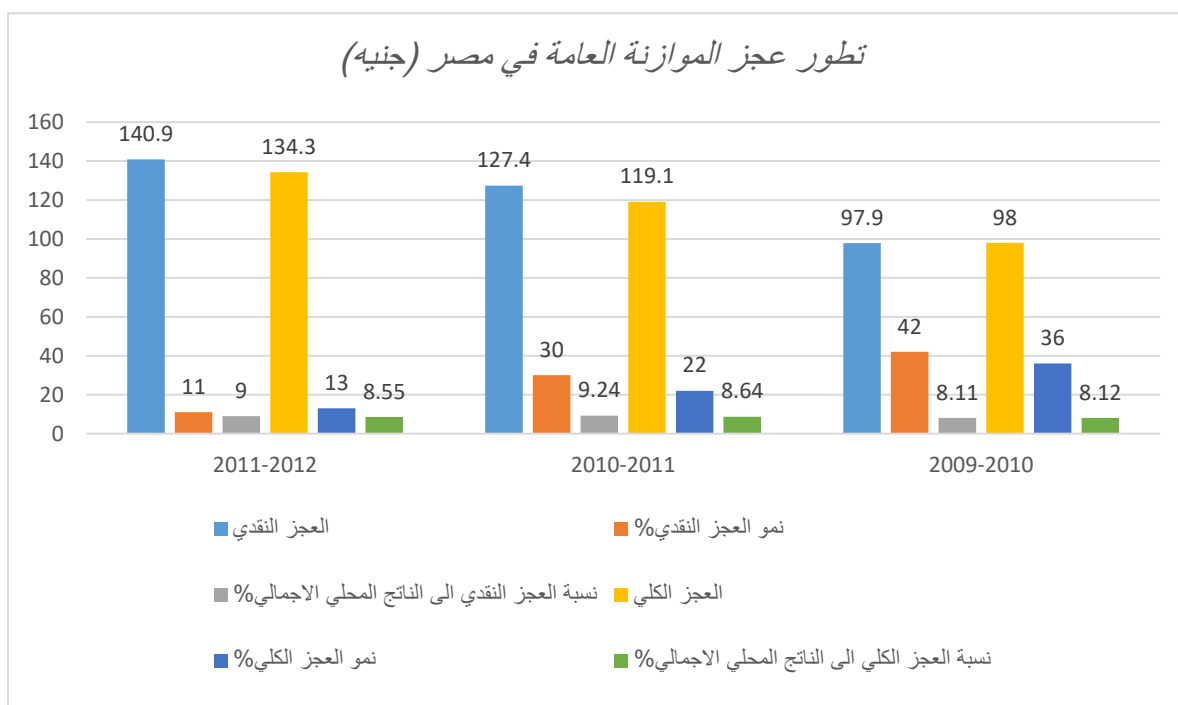
المصدر: وزارة المالية في مصر: البيان المالي لمشروع الموازنة العامة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ص ١١

الا ان هذه الاستراتيجية كانت بمعزل عن طبيعة هذا العجز لأنها لم تتناول جوهر المشكلة الأساسية للعجز، وبالتالي لم تؤثر بشكل واضح على تقليص العجز في هذه السنوات وذلك بسبب استمرار غياب العدالة الضريبية على كافة المداخل، عدم هيكلة الاجور، عدم ترشيد الدعم، انخفاض الانفاق على التعليم والبيئة

^١ ايهاب محمد يونس، "تحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة في مصر"، مرجع سابق، ص ١٥.

والصحة بشكل طفيف, موازنة انكماشية متعارضة مع محاور السياسة المالية, عدم وحدة الموازنة. ^١ من هنا يجب ان يكون هناك ادارة رشيدة في ظل نظرية اقتصاد السوق وفي اطار برنامج صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لنتوخى منها النتائج المرجوة.

٤- تطور عجز الموازنة العامة في مصر (جنيه)



المصدر: وزارة المالية - الموازنة العامة للدولة ٢٠١٢-٢٠٠٩

ولقد عبّر صندوق النقد الدولي في تقريره السنوي للعام ٢٠١٨ تقييماً للإصلاحات في مصر حيث " ادى التحول السياسي المطول وعدم الاستقرار الإقليمي في مصر عقب عام ٢٠١١ الى تفاقم التحديات الهيكلية التي تواجه البلاد منذ فترة طويلة, وساهم ذلك بدوره في تباطؤ النمو وارتفاع الدين العام ونضوب الاحتياطات الرسمية. ولاستعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي مجدداً, وضعت السلطات في عام ٢٠١٦ برنامجاً تضمّن عدداً من السياسات والإصلاحات الهيكلية, مدعوماً بترتيبٍ ممدّد مدّته ثلاث سنوات في إطار تسهيل الصندوق الممدد, وذلك بغرض تحسين التنافسية الخارجية وتخفيض الدين العام وتشجيع النمو الاحتوائي.

^١ ايهاب محمد يونس, " نحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة في مصر", ص ١٩.

ويتمثل جزء أساسي من البرنامج في تحسين عملية تعبئة الإيرادات. وقد حدد تقييم تشخيصي للإدارة الضريبية المجالات التي تحتاج إلى تحسين، بما في ذلك تقديم الإقرارات الضريبية ودفع الضرائب.¹

وقد عملت مصلحة الضرائب المصرية مع مركز المساعدة الفنية الإقليمي للشرق الأوسط (وهو مركز إقليمي لتنمية القدرات تابع لصندوق النقد الدولي يقع مقره في بيروت) على تطبيق إجراءات جديدة في عدد من الأموريات على أساس تجريبي. وقد حققت هذه الأموريات نتائج مشجعة، حيث سجلت في المتوسط ضعف معدلات التحصيل والإقرار المسجلة في الأموريات الأخرى. وتأمل الحكومة المصرية في توسيع نطاق هذه الإصلاحات للمساعدة في الحد من التهرب الضريبي والفساد. وبعد مرور عام واحد على بدء تنفيذ البرنامج، تراجع العجز الخارجي والمالي وارتفع النمو. وكان لبرنامج الإصلاح الذي وضعت السلطات دور أساسي في استقرار الأوضاع، بما في ذلك الحد من عجز العملة الأجنبية، وتعزيز المساعدات الاجتماعية، وزيادة الاستثمارات الخاصة والنمو.²

المطلب الثاني: الازمتين الماليتين ما بين قبرص واليونان

عانت كل من روسيا (١٩٩٨) والارجنتين (٢٠٠١) واليونان (٢٠١٠) وقبرص (٢٠١٣) ... وغيرها من الافلاس، الامر الذي ادى بالاستعانة بصندوق النقد الدولي والذي انقذت اجراءاته مصر قبل الانهيار. لقد عبر النائب الاول لمدير عام صندوق النقد الدولي^٣ ديفيد لبيتون ان هناك بلدان استطاعت ان تتخطى العقبات المالية بفعل الاصلاحات اهمها المكسيك في العام ٢٠١٣ حيث اتخذت سلسلة من الاجراءات القاسية لزيادة النمو والانتاجية، وتم خصخصة قطاع النفط بعد ان كان خاضعاً لسيطرة الدولة واحلال التنافس الحر في قطاعي الاتصالات والتمويل بدلاً من الاحتكار... وبدأت استكشافات في قطاع الطاقة

^١ صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للعام ٢٠١٨، منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org

تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٨/٠١، تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠١/٢٦ ص ٢٥

^٢ صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للعام ٢٠١٨، المرجع اعلاه، ص ٢٥.

^٣ صندوق النقد الدولي، خطاب ديفيد لبيتون النائب الاول لمدير عام صندوق النقد الدولي بعنوان النمو الاحتوائي وخلق فرص العمل في مصر، منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٨/٠٥، تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠١/٢٦.

وانخفضت تكلفة الاتصالات, كما ساهمت المكسيك بجذب رؤوس الاموال من الخارج وادماجهم في الاقتصاد الوطني من خلال اصلاحات في سوق العمل الامر الذي خلق ٣.٥ مليون فرصة عمل في السنوات الخمس الماضية. وازداد معدل التوظيف في القطاع العام بضعف معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي.

الفرع الأول: الأزمة اليونانية

انفجرت الازمة النقدية في اليونان في العام ٢٠١٠, نتيجة حماس اليونان بالانضمام الى منطقة اليورو واستبدال عملتها الدراخما بعملة اليورو وتأثير الازمة العالمية في العام ٢٠٠٨ على اقتصادها وتمثلت بارتفاع اسعار السلع والنفط... مما أثر على القطاعات الانتاجية بالتدهور وارتفاع نسبة التضخم وصرف الموظفين وخروج اليونان من تحالف دول اليورو فيما بعد, الذي اعتبر الضربة القاضية على اقتصادها, وانسحاب الاستثمارات الاجنبية من اليونان... الامر الذي اوقع اليونان في فخ التخلف عن سداد ديونها (بسبب حجم الدين العام وارتفاع عجز الموازنة وضعف النمو الاقتصادي والفساد وانتشار التهرب الضريبي وغياب الشفافية والمحاسبة وضعف الادارة بالاضافة الى ازمة السيولة التي خلقت ازمة ثقة في الاسواق المالية وارتفاع معدلات الفائدة آنذاك).

دفعت الضرورة العاجلة بالطلب من الاتحاد الاوروبي وصندوق النقد الدولي بالمساعدة لحل الازمة, فوافقوا على منح اليونان سلسلة من القروض المالية وصلت الى ٣٣٠ مليار يورو على عدّة دفعات مشروطة بإصلاحات هيكلية لتخفيف حجم الدين العام والعجز وفرض التقشف على القطاع العام وتحجيمه. بدأت اليونان بتطبيق حزمة من السياسات النقدية أولها الكابيتال كونترول (تقييد سحبيات المودعين من المصارف) من العام ٢٠١٥ ولغاية ٢٢/٠٧/٢٠١٦ على دفعات, الذي انتهى في العام ٢٠١٩ وحددته بحوالي ٦٠ يورو يوميًا.

ان ما صعّب حلّ المشكلة في اليونان ان معظم دينها يترتب للخارج بعكس لبنان حيث يصل الى ٩٠% الى الاتحاد الاوروبي وصندوق النقد الدولي. ان الاقتراض الواسع وبالرغم من مساهمته في تعزيز نمو الاقتصاد اليوناني بين العامين ٢٠٠١ - ٢٠٠٨ بمعدل ٣.٩% الا انه تجاوز كافة المعايير الاقتصادية في دول اليورو حيث وصل حجم الدين العام ١٠٣% في حين ان السقف المحدد في الاتحاد الاوروبي هو ٦٠% والسقف المحدد اوروبياً لعجز الموازنة هو ٣% اما اليونان قفزت الى ٣.٧%, ومع قدوم الازمة الاقتصادية العالمية ظهرت مكامن الخلل في الاقتصاد اليوناني حيث قفز حجم الدين العام الى ١٨٠% من حجم الناتج الوطني والعجز الى ١٢.٧%.

ان الازمة اليونانية القائمة على هدر الحكومات المتعاقبة للمال العام على مر السنوات وان كانت الى حد ما تشبه اسبابها اسباب الازمة في لبنان, دفع بالبلاد لعيش النقشف خلال العشر سنوات الماضية, وفرض الضرائب المرتفعة والحسومات على الرواتب في القطاع العام(٤٠%) ورفع سن التقاعد... مما ارهق المواطنين وجعلهم رهينة تقييد السحوبات في المصارف واقفالها لفترة ووقف التحويلات الى الخارج, وارتفاع الضرائب على المحروقات. التزمت اليونان بالشروط المفروضة عليها لاصلاح الازمة وقامت بإجراءات موجعة طالت الطبقات الفقيرة والمتوسطة وعالجت مسألة التهرب الضريبي وتخفيف عجز الموازنة.

في العام ٢٠١٥ قامت مفاوضات بين الدائنين واليونان حول اعادة هيكلة الدين العام جزاء الفوائد المرتفعة وايجاد حل جذري للأزمة, حيث حصلت اليونان على تمديد اتفاقية الدين لأربعة اشهر لتأمين السيولة النقدية واستكمال المفاوضات النهائية. بعد فشل اليونان في المفاوضات مع الاتحاد الاوروبي حول الاجراءات التقشفية, ورفع الضرائب وخفض النفقات الدفاعية وخفض المعاشات والغاء الاتفاقيات الجماعية بين ارباب العمل والنقابات... دفع باليونان للقيام باستفتاء شعبي حول الاجراءات الاوروبية بالنقشف وتبنى البرلمان اليوناني لها ب١٧٨ صوتاً من اصل ٣٠٠, حينها صدر قرار سياسي للبنك الاوروبي بقطع السيولة قبل انتهاء صلاحية برنامج الدعم (بأربعة ايام) بسبب قرار الاستفتاء. الامر الذي اجبر الحكومة على اغلاق البنوك وفرض رقابة على حركة رؤوس الاموال مما اثر على الاقتصاد اليوناني بالشلل, والهدف الاساسي من قرار البنك الاوروبي هو الضغط على اليونان لإلغاء الاستفتاء الشعبي والقبول بشروط البنك الاوروبي, وانتقل الامر بعدها الى سلسلة من الصراعات السياسية. وبقي الاقتصاد اليوناني صامداً بعد فشل المفاوضات الاوروبية لتقديم المساعدة وسداد ٧ مليارات من موارده للدائنين. لقد طالت الازمة اليونانية اجراءات تتعلق بالكابيتال كونترول نلخصها كالتالي:

- تحديد الحد الاقصى للسحوبات النقدية ب ٨٤٠ يورو كل اسبوعين للفرد الواحد.
- امكان الفرد سحب ٣٠% من مجمل الاموال الى ارسلت لليونان اعتباراً من ٢٢/٠٧/٢٠١٦.
- امكان سحب ١٠٠% من الاموال التي اودعت نقدًا عائدة لمؤسسات ثانوية معنوية اعتباراً من ٢٢/٠٧/٢٠١٦.
- ازالة القيود على تسديد القروض قبل توقيت استحقاقها.
- فتح حسابات مصرفية للمتقاعدين خارج البلد للتمكن من تحويل الرواتب والموافقة على دفع المعاشات التقاعدية واي نوع من برامج الرعاية الاجتماعية من الخارج.
- مراعاة الاوضاع الخاصة بالطلاب وفتح حسابات لهم في الخارج.

ان اجراءات الكابتال كونترول ساهمت وبالرغم من تباطؤ النمو الاقتصادي مع عوامل اخرى مثل برامج التكيف الاقتصادي وانخفاض في اسعار النفط وقيمة اليورو, بتنشيط القطاعات شيئاً فشيئاً. مع العلم بأن صندوق النقد الدولي والاتحاد الاوروبي شككا في العام ٢٠١٨ من قدرة اليونان في تجاوز ازمته المالية, حيث انتهت حزمة الانقاذ الثالثة على مدى الثلاث السنوات السابقة بقيمة ٨٦ مليار يورو في آب ٢٠١٨ والامر الذي يضعها امام مأزق لتجاوز ٣١٨.٣ مليار يورو وتمثل ١٨٧٪ من الناتج الوطني, وما زال الدين العام في تزايد مستمر. وفي حديث سابق لرئيس مجموعة دول اليورو ماريو سينتينو بتاريخ ٢٢/٠٦/٢٠١٨ ان مجموعة دول اليورو وافقت على تمديد القروض اليونانية لمدة عشرة سنوات لتخفيف عبئها من صندوق الاستقرار المالي الاوروبي, وتمديد فترة استحقاقات الدين, وسيتعين على الدائنين الاوروبيين بمنح اليونان دفعة مالية اخيرة تبلغ ١٥ مليار يورو لمتابعة الاصلاحات والخروج من الازمة. هذا مع العلم بأن صندوق النقد الدولي والاتحاد الاوروبي قدما منذ العام ٢٠١٠ اكثر من ٢٥٠ مليار يورو من القروض في اطار برنامج المساعدات المالية.

الفرع الثاني: التجربة القبرصية^١

واجهت قبرص في العام ٢٠١٣ ثاني ازمة اقتصادية بعد الازمة العالمية في العام ٢٠٠٨ وتأثرت بالركود العالمي, فإنكمش الناتج المحلي الاجمالي بمعدل سنوي ١.٩٪ عام ٢٠٠٩, ومع وصول معدل البطالة الى ١٢٪ من شباط ٢٠١٣ شاملاً ١٩.١ مليون شخصاً اصبحت الازمة القبرصية اشد صعوبة خاصة بعد انفجار الازمة اليونانية حيث اثرت الديون اليونانية سلباً على الاقتصاد القبرصي وتخبط القطاع المصرفي واقفلت المصارف ابوابها وانذر الوضع بالافلاس نتيجة استثمار المصارف القبرصية في ديون اليونان بما يوازي ١٦٠٪, حيث ادى ذلك الى خسائر كبرى في القطاع المصرفي وتراجع النمو الاقتصادي.

بدأ البحث حينها عن سلسلة من الاجراءات لإنقاذ البلاد, فمنهم من اقترح فرض ضرائب على ارباح الودائع الخاصة في البنوك بحدود ١٠٪ الا ان هذا الاقتراح قوبل بالرفض. فقبرص تعاني من مشاكل هيكلية مثل اليونان وايطاليا... كارتفاع حجم الدين العام الذي يقدر ب ١٩.٢ بليون يورو في ٢٠١٥ واضطراب في المصارف في العامين ٢٠١٢-٢٠١٣, حيث اضطرت الحكومة بالاتفاق مع المفوضية الاوروبية لإعادة

^١ وزارة المالية- المعهد المالي, تقرير الازمة المالية القبرصية: ماذا بعد وقوع الازمة, منشور على الموقع الالكتروني للمعهد المالي www.institutdesfinances.gov.lb, تاريخ النشر ٢٤/٠٨/٢٠١٨, تاريخ الدخول ٠٢/٠٢/٢٠٢٠ من ص ١٣٦-١٤٢.

هيكلية اوضاع احد اكبر المصارف في البلاد وهو بنك قبرص الشعبي من خلال عملية هندسية مالية لتعويم المصرف بحوالي ١٠ بلايين يورو وذلك بسبب سياسات الاقراض المتقلة. سارعت قبرص الطلب من الاتحاد الاوروبي لمساعدتها وتمويلها بقروض بقيمة ١٧.٥ مليار يورو نصفها لمساعدة المصارف من التعثر. لجأت قبرص بالقيام مثل ما قامت به اليونان بتقييد السحوبات واقفال المصارف للحد من تدفق الودائع الى الخارج وهذا ما يشترط عليه صندوق النقد الدولي كجزء من الاجراءات المفروضة بالاصلاحات (الحد من التحويلات والمدفوعات المرتبطة بمعاملات رأس المال) وايضاً اعتمدت تقييد السحوبات الصين, الارجننتين, والبرازيل. فمثلاً ان ايرلندا فرضت الكابيتال كونترول عام ٢٠٠٨ لدعم استقرار المصرف, واليونان في ٢٠١٥ لحماية النظام المصرفي, وقبرص طبقتة في العام ٢٠١٣. وقبرص هو اول بلد اوروبي يفرض قيوداً على حركة رأس المال لمواجهة **back run** او ما يعرف بمسارعة المواطنين بسحب وداائعهم خوفاً من الافلاس, وقد تم ذلك بقوانين, الامر الذي دفع بالمحافظة على الاستقرار النقدي والاقتصادي وتنشيط القطاعات الانتاجية مع قيام برنامج اصلاحات مشروط. رفعت هذه القيود بعد سنتين من اتخاذ برنامج لمواجهة الازمة كالتالي:

- اعادة هيكلية الدين العام ضمن خطة انقاذية مالية بقروض تبلغ قيمتها ١٠ مليار يورو دون مشاركة القطاع العام في اعادة تمويل البنوك (يشارك في هذا القرض صندوق النقد الدولي ب ١ مليار يورو).
- اعادة هيكلية للقطاع المصرفي عبر تصفية بنك قبرص الشعبي واستحواذ مصرف قبرص عليه بأسهم جديدة.
- فرض ضريبة على الودائع التي تفوق قيمة ١٠٠ الف يورو عبر خصم ٦٠٪ من الودائع لإعادة رسملة مصرف قبرص واعفاء المودعين الصغار من تحمل تكاليف الازمة.
- اقفال المصارف لأسبوعين وحصر السحوبات من ماكينات الصراف الالية بحسب توافر السيولة.
- تحديد سقف للسحوبات بقيمة ٣٠٠ يورو يومياً وتم حظر التحويلات الى الخارج وتحديد سقف بقيمة ٥٠٠٠ يورو يومياً على المدفوعات بواسطة البطاقات الائتمانية.
- تحديد ٥٠٠٠ يورو لمصاريف المعيشة والتعليم في الخارج كل ٣ اشهر.
- رفض صرف الشيكات وفتح حسابات جديدة.
- اصلاحات مالية تتمثل بإعتماد سياسة تقشفية وتخفيض عجز الموازنة بحدود ٢.٤٪ من الناتج المحلي الاجمالي عبر تخفيض الانفاق الحكومي: تخفيض اجور الموظفين في القطاع العام وتعديل نظام

التقاعد، وزيادة إيرادات الدولة بتنفيذ برامج خصخصة وزيادة الضريبة على الشركات من ١٠ إلى ١٢.٥٪.

-اصلاحات ادارية لمكافحة الفساد والتهرب الضريبي وغسل الاموال.

بعد عامين على الازمة، وبالرغم من تعافي الاقتصاد نوعاً ما، الا ان النتائج على المجتمع كانت سلبية تمثلت بارتفاع نسبة البطالة حيث طالت اكثر من ١٦٪ من السكان بسبب السياسات التقشفية.

المطلب الثالث: سياسات صندوق النقد الدولي في لبنان

في اطار مشاورات صندوق النقد الدولي مع لبنان حول المادة الرابعة^١ خلال السنوات الماضية (٢٠١٧-٢٠١٨)، أكدّ الصندوق في العام ٢٠١٧ انه "هناك حاجة ماسّة لوضع الاقتصاد على مسار مستدام ووقف ارتفاع الدين العام حتى يتسنى الحفاظ على الثقة. وينبغي أن يركز جدول أعمال الإصلاح على اربعة مجالات:

- التركيز على وضع خطة للضبط المالي تضع الدين العام على مسار تنازلي كنسبة من إجمالي الناتج المحلي وتقليل الحاجة لتطبيق أسعار فائدة مرتفعة لجذب الودائع في الجهاز المصرفي.
- على مصرف لبنان أن يقوم عند الحاجة باستخدام الأدوات النقدية المتعارف عليها للتأثير على أسعار الفائدة في السوق.
- إصلاح قطاع الكهرباء ومعالجة قضايا الحوكمة من الأمور ذات الأولوية لتشجيع النمو المستدام.

^١تنص المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي على إجراء مناقشات ثنائية مع البلدان الأعضاء تتم في العادة على أساس سنوي. ويقوم فريق من خبراء الصندوق بزيارة البلد العضو، وجمع المعلومات الاقتصادية والمالية اللازمة، وإجراء مناقشات مع المسؤولين الرسميين حول التطورات والسياسات الاقتصادية في هذا البلد. وبعد العودة إلى مقر الصندوق، يُعد الخبراء تقريراً يشكل أساساً لمناقشات المجلس التنفيذي في هذا الخصوص. في ختام المناقشات، يقوم مدير عام الصندوق، بصفته رئيس المجلس التنفيذي، بتقديم ملخص لآراء المديرين التنفيذيين، ثم يُرسل هذا الملخص إلى السلطات في البلد العضو. وللاطلاع على شرح للعبارات الواصفة التي تستخدم في تلخيص المناقشات.

- تقوية الإطار المؤسسي لإدارة الاستثمارات العامة قبل الشروع في الزيادة المزمعة^١.

أما في العام ٢٠١٨، فقد عاد الصندوق في إطار مشاوراته حول المادة الرابعة من اتفاقية الصندوق وأكد على صعوبة الوضع الاقتصادي في لبنان في ظل ارتفاع مستوى الدين العام/ العجز المزدوج/ ضيق الأوضاع المالية، والذي زاد الأمر صعوبة الأزمة السورية وتداعياتها على لبنان وما فرضته من ضغوط على البنية التحتية والخدمات العامة. وحثّ الصندوق السلطات على الاستفادة من الزخم السياسي الحالي والتعهدات المالية التي صدرت في مؤتمر الاستثمار مؤخراً لتطبيق سياسات وإصلاحات طموحة تهدف إلى معالجة الاختلالات الداخلية والخارجية، وتحسين مستوى ثقة المستثمرين، وزيادة احتمالات النمو.

اقترح الصندوق بعض التوصيات المعالجة لازمة الراهنة^٢ بما فيها:

- إجراء تصحيح مالي فوري وكبير لتحسين القدرة على الاستمرار في تحمل الديون، الأمر الذي يقتضي توافر التزام سياسي قوي ومتواصل.

- وضع استراتيجية محددة للمالية العامة، بما فيها مزيج من التدابير على صعيدي الإيرادات والنفقات، تبلغ في مجملها حوالي ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي لتحقيق استقرار الدين العام ووضعه على مسارٍ تنازلي.

- زيادة معدلات ضريبة القيمة المضافة، وإلغاء الدعم على الكهرباء بالتدريج وتوسيع الطاقة الإنتاجية، مع الحد من التأثير على السكان محدودي الدخل، وكبح أجور القطاع العام.

- تعزيز إدارة الاستثمارات العامة لضمان نجاح السلطات في تنفيذ "برنامج الاستثمار الرأسمالي".

- الحد من مواطن الضعف في القطاع المالي من خلال تعزيز الاحتياطات الوقائية واتخاذ الخطوات لمعالجة مخاطر تزايد الائتمان وتقوية أطر إدارة الأزمات ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

^١ صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٧، منشور على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر ١٤/١٢/٢٠١٧، تاريخ الدخول ٢٦/٠١/٢٠٢٠.

^٢ صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر ٢٢/٠٦/٢٠١٨، تاريخ الدخول ٢٦/٠١/٢٠٢٠.

- مضاعفة جهود السلطات لتحسين الحوكمة والحد من الفساد وتحسين نظام الإحصاءات.

اما في العام ٢٠١٩ فقد اشار الصندوق من خلال تقييم الوضع الاقتصادي والمالي في لبنان بأنه يعاني من:^١

-عجز المالية العامة الذي وصل الدين العام إلى أكثر من ١٥١٪ من إجمالي الناتج المحلي في العام ٢٠١٨ (عجز الموازنة الذي يبلغ ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٨، مقابل ٨,٦٪ في عام ٢٠١٧).

-عجز الحساب الجاري إلى أكثر من ٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، ولا يزال النمو منخفضا منذ بداية الأزمة السورية بسبب اقتران النمو المنخفض للصادرات مع ارتفاع واردات المحروقات، وتراجع صافي تحويلات العاملين في الخارج إلى لبنان.

-انخفاض الرصيد الأولي إلى -١,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي بسبب الزيادة غير المتوقعة لكلفة سلسلة الرواتب التي طبقت في أواخر عام ٢٠١٧ إلى جانب التعيينات الجديدة.

-ارتفاع سعر الصرف الفعلي الحقيقي وتوقف تدفقات الودائع الداخلة فعليا كما انخفضت الاحتياطيات الأجنبية لدى مصرف لبنان. فقد كان معدل نمو الودائع في عام ٢٠١٨ هو الأدنى منذ عام ٢٠٠٥ وانخفضت الاحتياطيات لدى مصرف لبنان بنحو ٦ مليار دولار أمريكي منذ أوائل عام ٢٠١٨ على الرغم من استمرار العمليات النقدية التي يقوم بها المصرف المركزي، وهو ما يرجع جزئيا إلى مدفوعات أصل الدين وقسائم الفائدة على سندات اليوروبوند التي سددها خلال نفس الفترة. وقد انخفض الإقراض المصرفي المقدم للقطاع الخاص، وارتفعت القروض المتعثرة وزادت دولة الودائع إلى أكثر من ٧٠٪.

ومن الضروري أن يبدأ لبنان بإجراء ضبط مالي وإصلاحات هيكلية لاحتواء الدين العام وزيادة النمو واصلاح قطاع الكهرباء وستشجع الإصلاحات المانحين على صرف القروض البالغة ١١ مليار دولار أمريكي التي تعهدوا بتقديمها للسلطات اللبنانية بشروط ميسرة أثناء "المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال

١صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٩، منشور على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر ١١/٠٧/٢٠١٩، تاريخ الدخول ٢٦/٠١/٢٠٢٠.

الإصلاحات ومع الشركات " (سيذر) نيسان ٢٠١٨ لتمويل خطة الاستثمار الرأسمالي " التي تهدف إلى تحسين البنية التحتية في لبنان مع توفير فرص عمل للاجئين السوريين والمجتمعات المضيفة لهم. الا انه قد تتآكل الثقة إذا فشلت الحكومة في تحقيق أهدافها في تحقيق الإصلاحات، أو حدث انهيار في توافق الآراء السياسية والاجتماعية. لذلك لا بد من السلطات اتباع السياسات التالية:

أولاً: سياسات الضبط المالي:

- ضبط مالي مستدام ومبكر

فمن ناحية خفض النفقات:

- أ- إلغاء دعم الكهرباء: زيادة التعرفة لإلغاء دعم الكهرباء.
- ب- تجميد التوظيف والتقاعد المبكر في القطاع العام لمدة ٣ سنوات.
- ح- إجراء مراجعة شاملة للإنفاق العام لتحديد المجالات الأخرى التي يمكن تحقيق وفورات فيها. ويمكن أن يبني ذلك على الجهود الجارية لدراسة خيارات إصلاح نفقات الأجور ومعاشات التقاعد. ويلاحظ أن النفقات الكلية على رأس المال والتعليم منخفضة، وقد يتطلب الأمر زيادتها على المدى المتوسط للمساعدة في رفع النمو. غير أن الإنفاق على الأجور والمستحقات في القطاع العام، بما في ذلك في مجال التعليم، غالباً ما يتسم بعدم الكفاءة وينطوي على فرص لتحقيق وفر مالي.

الإجراءات المعنية بالإيرادات:

- أ- تحسين الإدارة الضريبية لتحسين الاداء الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي.
- ب- زيادة الضرائب: زيادة الضريبة على الدخل من الفائدة من ٧٪ إلى ١٠٪، فرض ضريبة على السلع المستوردة بمعدل ٢٪، وهناك إجراءات أخرى تشمل فرض ضريبة على لوحات ترخيص سيارات الأجرة ولوحات الترخيص المكونة من ثلاثة أو أربعة أرقام وزيادة رسوم الأمن العام (على تصاريح العمل، والتأشيرات، وغيرها)، زيادة في معدلات ضريبة القيمة المضافة وفي رسوم المحروقات، مع بذل جهود لتعزيز الامتثال الضريبي. ويمكن أيضاً تحقيق زيادة كبيرة في الإيرادات

عن طريق توسيع قاعدة ضريبة القيمة المضافة من خلال إلغاء الإعفاءات على بعض السلع مثل اليخوت المسجلة في الخارج، والديزل المستخدم لتوليد الكهرباء، والمركبات الألية.

شبكات الامان الاجتماعي: ان هذه الاصلاحات ضرورية ومكاملة لزيادة التحويلات الموجهة للفقراء ومحدودي الدخل. فشبكة الأمان الاجتماعي محدودة حاليا في لبنان. ولتخفيف أثر الضبط المالي المطلوب، ينبغي أن تتوخى السلطات توجيه إنفاق إضافي قدره ٠,٥ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي إلى شبكة الأمان الاجتماعي. ويمكن توجيه معظم هذا الإنفاق من خلال التوسع في البرنامج الوطني لاستهداف الفقر الموجود حاليا".

ثانياً: الإصلاحات الهيكلية المعززة للنمو والصادرات

أ- تخفيض كلفة ممارسة الأعمال في لبنان لرفع مستوى النمو. فنظراً لتثبيت سعر الليرة مقابل الدولار، سيكون من الضروري إجراء إصلاحات هيكلية عميقة لتعزيز الصادرات من أجل التصحيح الخارجي. وهناك مجالان لهما الأولوية في الإصلاحات، وهما توفير الكهرباء وتحسين الحوكمة.

ب- إقرار وتنفيذ التشريعات المتعلقة بالإصلاحات الأساسية الداعمة للنمو والتي حددتها رؤية الحكومة في مؤتمر "سيدر". ويشمل ذلك التعجيل بتنفيذ قوانين الإصلاح التي تم إقرارها بالفعل مثل قانون التجارة وقانون الوساطة القضائية، وكذلك إقرار قانون جديد للجمارك، ولوائح منظمة لتصفية النشاط التجاري، وقانون للإفلاس، وقانون لوكلاء الإعسار، وقانون بشأن الإقراض المضمون.

ت- تنفيذ توصيات المساعدة الفنية بشأن تقييم إدارة الاستثمارات العامة قبل تنفيذ الجانب الأكبر من خطة الاستثمار الرأسمالي. وتتضمن أهم الإصلاحات دمج إنفاق "مجلس الانماء والاعمار" في الموازنة وإصدار قانون للمشتريات العامة.

ث- التقدم في خطة قطاع الكهرباء دون تأخير. فمن شأن قيام مؤسسة كهرباء لبنان بزيادة إمدادات الكهرباء لتصبح على مدار الساعة أن يقضي على واحد من أكبر القيود التي تعيق ممارسة الأعمال في لبنان.

ج- التعجيل باتخاذ مزيد من الخطوات الملموسة للحد من الفساد. وقد أقرت السلطات تشريعات لشفافية المعلومات العامة ومكافحة الفساد، بما في ذلك قانون حق الوصول إلى المعلومات، وقانون حماية كاشفي الفساد، وقانون تأسيس لجنة وطنية لمكافحة الفساد، وقانون شفافية قطاع

النفط والغاز. وينبغي تنفيذ هذه التشريعات بسرعة وفعالية، بما في ذلك عن طريق تعيين لجنة مستقلة لمحاربة الفساد تتمتع بصلاحيات وموارد كافية، ويكملها اعتماد التشريعات المتعلقة بشأن الإثراء غير المشروع والتصريح العلني عن الأصول. وهناك أولويات أخرى تشمل اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد والتحقيق مع مرتكبي أعمال الفساد وملاحقتهم قضائياً بحيث يتناسب عدد الإدانات والمصادرات في قضايا الفساد مع المخاطر ذات الصلة. وسيكون هذا العنصر الأخير اعتباراً مهماً في التقييم القادم الذي تجرّبه فرقة العمل للإجراءات المالية المعنية بمكافحة غسل الأموال ومحاربة الإرهاب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ثالثاً: السياسة النقدية والاستقرار المالي

أ- وضع برنامج إصلاحي للحفاظ على الثقة في إعادة التوازن للاقتصاد في الإطار الحالي لنظام سعر الصرف الثابت أمام الدولار الأمريكي تتطلب عملية ضبط مالي كبيرة وموثوقة يتم تنفيذها بقوة وإصلاحات هيكلية طموحة.

ب- تغيير مصرف لبنان لسياسته الانكماشية وتشجيع الاقتراض بهدف تحسين القطاعات المنتجة. فقد أدت عمليات المصرف المركزي إلى تمكين البنوك من تقديم أسعار فائدة مرتفعة للمودعين بهدف الاحتفاظ بالودائع التي مولت العجز المزدوج في لبنان لفترة طويلة ولجذب ودائع جديدة. غير أن هذه العمليات تسببت أيضاً في رفع أسعار الفائدة على القروض، حيث ارتفع سعر الفائدة المرجعي بالدولار الأمريكي من ٦,٨٪ في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٧ إلى ٩,٧٪ في يونيو/حزيران ٢٠١٩. وأدى ذلك بدوره إلى مزيد من الانخفاض في القروض المقدّمة للقطاع الخاص وارتفاع حجم القروض المتعثرة تحت وطأة بيئة اقتصادية صعبة. وتؤكد هذه التطورات على ضرورة الملحة للضبط المالي الذي سيحقق انخفاضاً في أسعار الفائدة. لذا ينبغي أن يعمل مصرف لبنان على تقليص العمليات شبه المالية بالتدرّج وتقوية ميزانيته العمومية. فعليه أن يتراجع عن شراء السندات الحكومية والسماح للسوق بتحديد العائد على أدوات الدين الحكومية. ذلك أن شراء أدوات الدين الحكومية المقترحة ذات الفائدة المنخفضة من شأنه إضعاف الميزانية العمومية للمصرف وتقويض مصداقيته. كذلك ينبغي ألا يكون هناك أي ضغط على البنوك الخاصة لشراء أدوات الدين ذات الفائدة المنخفضة. وينبغي أن يقوم مصرف لبنان بإلغاء عملياته المالية تدريجياً بمجرد أن يسمح بذلك الضبط المالي وما سينتج عنه من انخفاض لاحق في العائدات التي يطلبها

المستثمرون. ينبغي التحرك لمواصلة بناء رؤوس الأموال الوقائية لدى البنوك وزيادة مستويات التغطية التأمينية للودائع .

ت-مواصلة التنفيذ الفعال لإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للحد من مخاطر غسل الأموال/تمويل الإرهاب الأساسية. وقد عززت السلطات إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وإلى جانب ذلك فإن التنفيذ الفعال للإطار الحالي يستلزم اتخاذ إجراءات وإدخال تحسينات مستمرة للحد من المخاطر تشمل، ضمن أمور أخرى:

- ما يتعلق بالرقابة القائمة على المخاطر في مجال مكافحة غسل الأموال/تمويل الإرهاب.
- تطبيق إجراءات وقائية.
- تطبيق إجراءات تتعلق بشفافية الكيانات القانونية.
- فرض عقوبات مالية موجهة.
- الحصول على المعلومات النقدية عن طريق أجهزة إنفاذ القانون والهيئات القضائية.
- زيادة أعداد عمليات الملاحقة القضائية والإدانات المتعلقة بغسل الأموال، بما يتماشى مع المخاطر التي تواجه لبنان.

ث-مراجعة الأدوات المتاحة لمواجهة العسر المالي في المؤسسات المؤثرة نظامياً.

خلاصة القسم الاول

ان النفقات العامة هي مبالغ مالية تنفق من قبل الشخص العام لأجل تحقيق المنافع العامة. تختلف من حيث التقسيم الى نفقات دورية ونفقات جارية واستثمارية. مع تطور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية, ازدادت حجم النفقات العامة ووقعت موازنات الدول في عجز مستمر والبعض منها دخل في دوامة الدين العام, بفعل سياسات الاقتراض المتوسعة والقائمة على هدر المال العام, وساهم الفساد وغياب الاجهزة الرقابية وتقليدية النظم المالية بالمزيد من الهدر وانعدام الشفافية في ادارة المال العام.

برزت تجارب دولية على صعيد تخفيض حجم النفقات العامة وزيادة الايرادات العامة عبر اتباع سياسة تشفوية للحفاظ على الاستقرار المالي بغية تمويل الدول بالقروض الميسرة وانقاذ بلادها, مما تضطر الى الاذعان للشروط الاصلاحية حتى لو ادى الامر الى فرض سياسات انكماشية مثل تلك التي يتبعها صندوق النقد الدولي.

تتمثل هذه السياسات من حيث طبيعتها الى سياسات مالية تشمل اجراءات ضبط مالي كتخفيض حجم الانفاق الجاري (الرواتب- الاجور- نظام التقاعد- الغاء الدعم السلعي- الغاء دعم القطاعات...) زيادة الايرادات عن طريق زيادة الضرائب غير المباشرة ومكافحة التهرب الضريبي, وسياسات نقدية تشمل تحرير الاسعار والتدخل في السياسة النقدية واجراء هندسات مالية تتماشى مع الاصلاحات المفروضة, وسياسات تأخذ الطابع الاجتماعي عبر انشاء شبكات امان اجتماعية لحماية الطبقات المحدودة الدخل, وأخيراً تفرض شروطاً تتعلق بتعزيز النمو الاقتصادي ومحاربة الفساد وغسل الاموال وتعزيز مفاهيم الحوكمة الرشيدة وتفعيل انظمة الرقابة والمحاسبة وتغيير الانظمة المالية المتبعة.

القسم الثاني: دراسة تقييمية للإنفاق المالي في لبنان خلال الفترة

٢٠١٨-٢٠٠٠

لقد عانى لبنان خلال الفترة الزمنية الممتدة من العام ٢٠٠٠ ولغاية العام ٢٠١٨ تخبطاً اقتصادياً، بحيث سجل نموًا اقتصادياً منخفضاً جداً مقارنةً بالفترات السابقة نتيجة عدّة مؤثرات سياسية، اقتصادية، أمنية وخارجية. خلال هذه الفترة شهدت المالية العامة التي اقرتها الحكومات السابقة ارتفاعاً ملحوظاً في مجمل الإنفاق العام، وما يتبين من نتيجة هذه الدراسة ان هذا الإنفاق في معظمه انفاقاً جارياً، بحيث يسجل ٩٥٪ من مجمل الإنفاق العام والخمسة الباقية تتوزع على مجمل النفقات الاستثمارية وهذا ما يعدّ نسبةً ضئيلة جداً لتحقيق النهضة الاجمالية، مما يشكل خللاً بارزاً على صعيد السياسات المالية وفشل الحكام في إدارة المال العام ويبرهن بالتالي تآكل لموارد الدولة نتيجة الفساد وغياب التخطيط الاداري والنهج السياسي السيء.

من هنا، تحثنا الضرورة العاجلة لتطبيق سياسات الاصلاح الاقتصادي لمعالجة مكامن الخلل في السياسات المالية وتقليص عجز الموازنة وبالتالي حجم الدين العام. خلال الفصل الاول سنعرض واقع الإنفاق العام في لبنان خلال تلك الفترة واسباب تزايديه المباشرة وغير المباشرة. اما في الفصل الثاني فسيتم تقييم هذا الإنفاق ليتم وضع الاسس الشافية للأزمة الراهنة ومدى ملائمة الشروط المفروضة من قبل المجتمع الدولي لموازنة العام ٢٠١٩. هنالك عدّة فرضيات سنعالجها تبعاً للتالي:

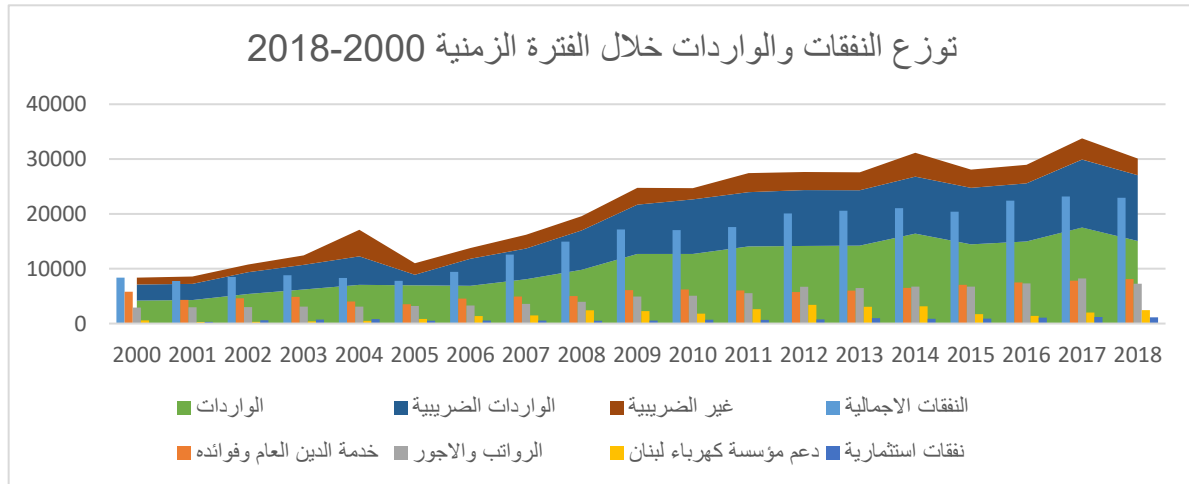
- ١- ما هو واقع الإنفاق العام في لبنان خلال الفترة الزمنية ٢٠٠٠-٢٠١٨؟
- ٢- ما هي اسباب ووجه الإنفاق العام في لبنان خلال تلك الفترة؟
- ٣- ما هي البنود الاصلاحية التي جرى عليها التقشف في موازنة العام ٢٠١٩؟
- ٤- ما خطط الاصلاح الاقتصادي للعام ٢٠١٩؟ ومدى انطباقها على المعايير الدولية؟

الفصل الأول: واقع الانفاق العام في لبنان (٢٠٠٠-٢٠١٨) وظاهرة تزايد

يتضح ان الإنفاق العام في لبنان في اقله انفاقاً جارياً، يتوزع على خدمة الدين العام بالدرجة الاولى، دعم مؤسسة كهرباء لبنان ونفقات أخرى تتوزع بين رواتب واجور وتعويضات القطاع العام، والتي ارتفعت بعد سلسلة من المطالبات والتحركات المدنية بزيادة الرتب والرواتب للقطاعين العام والخاص، وقرار درجات استثنائية للمعلمين والاساتذة والقضاة، ونفقات استثمارية تتراوح بنسب طفيفة جداً. ان توزع الانفاق في لبنان يفسر سبب هدر المال العام والفساد في الانفاق، كما ذكر وزير المالية السابق علي حسن خليل ان ٩٠٪ من الإنفاق العام على الرواتب ومتمماتها وعجز مؤسسة الكهرباء وخدمة الدين العام^١.

من خلال البيانات نجد أن الإنفاق العام يتوزع على ثلاث مسائل رئيسية هي الرواتب والأجور، خدمة الدين العام ومؤسسة كهرباء لبنان. ويتمثل ذلك في الرسم البياني ادناه حيث يظهر ان اجمالي النفقات العامة للدولة اللبنانية ترتفع تدريجياً من العام ٢٠٠٠ (٨٣٨٧ بليون ل.ل) ولغاية شهر تشرين الثاني من العام ٢٠١٨ (٢٢٩٥١ بليون ل.ل).

٣- توزع النفقات والواردات خلال الفترة الزمنية ٢٠٠٠-٢٠١٨



من اعداد الباحث، المصدر: تقارير وزارة المال

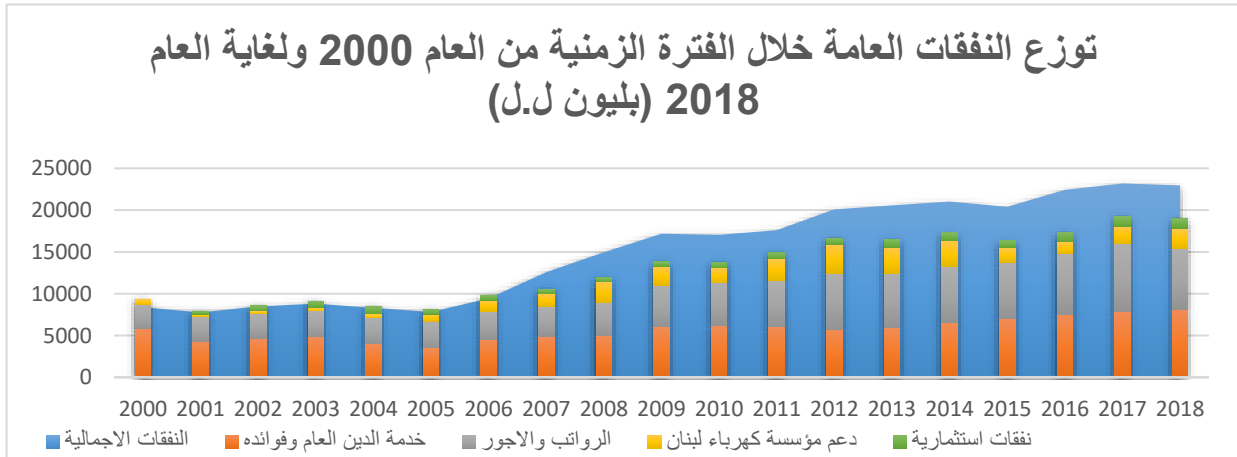
^١ علي زين الدين، "لبنان: ٩٠٪ من الانفاق العام للرواتب والكهرباء وخدمة الدين"، منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط، العدد ١٤٥٥٦، تاريخ النشر ٠٥/١٠/٢٠١٨، تاريخ الدخول ٠٥/١٠/٢٠١٨.

المبحث الأول: واقع الإنفاق العام من العام ٢٠٠٠ ولغاية العام ٢٠١٨

المطلب الأول: واقع الإنفاق العام اللبناني الاجمالي

يتبين ان الانفاق العام في لبنان يتصاعد تدريجيًا اعتبارًا من العام ٢٠٠٠ ولغاية العام ٢٠١٨، حيث يقلّ فيه نسبة النفقات الإستثمارية مقارنةً بالنفقات الجارية التي تتكون من خدمة الدين العام وفوائده، كتلة الرواتب والأجور، سلفات الخزينة التي تمنح لدعم مؤسسة كهرباء لبنان، بالإضافة الى بعض النفقات الجارية الأخرى. هنا لا بد من وضع علامة إستفهام حول المعدل المرتفع لتحويلات مؤسسة كهرباء لبنان ونوعية الخدمة التي تصل إلى المواطنين من خلال ساعات التغطية. والسمة الأبرز في الإنفاق العام هي الهدر، ناهيك عن الإنفاق غير المنتج والغير متوازن بما يتعلق بتبذير الإنفاق وفقًا لتقرير التنافسية حيث أحرز لبنان المرتبة ١٤٠/١٣٩ في كثير من ابواب الإنفاق التي يمكن ادراجها تحت عناوين المساعدات الاجتماعية ومخصصات القطاع العام (مدارس- محروقات- اندية- البسة-...) والتي من الممكن ان تخصص للمشاريع الانمائية، وهذا ما تسعى له لجنة المال والموازنة ترشيحًا للإنفاق العام وتخفيض الاعتمادات المقترحة لبعض الابواب غير المنتجة.^١

٤- توزع النفقات العامة خلال الفترة الزمنية ٢٠٠٠-٢٠١٨



من اعداد الباحث، المصدر: تقارير وزارة المال

^١ ساندي طانيوس، تقرير ظاهرة الإنفاق العام غير المتوازن، منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب- المديرية العامة للدراسات والمعلومات- مصلحة الأبحاث والدراسات www.lp.gov.lb، بيروت، تاريخ النشر ٢٤/١١/٢٠١٨.

ان اجمالي النفقات العامة تراوحت في العام ٢٠٠٠ حوالي ٨٣٨٧ بليون ل.ل ثم عادت وانخفضت في العام ٢٠٠١ بحوالي ٦٣٩ بليون ل.ل بسبب سياسة الانفاق المتشددة لخفض عجز الموازنة بنسبة ٧٪ من اجمالي الانفاق العام. لكن على الرغم من ارتفاع هذا الانفاق في العام ٢٠٠٢ زاد من معدله الى ٨٤٨٧ بليون ل.ل، ولكن ذلك قابله ارتفاع في الواردات نتيجة تطبيق قانون الضريبة على القيمة المضافة والضرائب العقارية ليقص من حدة العجز المالي، وحصول لبنان على التمويل الدولي اثر انعقاد مؤتمر باريس ٢ في نوفمبر ٢٠٠٢ بقيمة ٤.٣ بليون دولار امريكي. في العام ٢٠٠٢ قامت الدولة اللبنانية بخصخصة كل من القطاعين: الاتصالات (شركتي الفا وتاتش حاليًا، ايار ٢٠٠٢) والكهرباء (آب ٢٠٠٢) وهذا ما أمل ببعض التوقعات لتقليص نسبة الانفاق العام لتصل الى ٨٨١٠ بليون ل.ل في العام ٢٠٠٣، ولكن خاب الامل ليعود مجمل النفقات العامة ويرتفع الى ٨٨١٠ بليون ل.ل. في العام ٢٠٠٤ حيث شهدت النفقات انخفاضًا بقيمة ٥٠٤ بليون ل.ل، مع الاشارة الى ان كلفة النفقات الاستثمارية ارتفعت لتلبية بعض البرامج الانمائية التابعة لكل من: مجلس الانماء والاعمار، مجلس الجنوب، وزارة الاشغال العامة وبعض الاشغال الاخرى...

اما في العام ٢٠٠٥ فشهدت النفقات انخفاضًا بحوالي ٥٠٠ بليون ل.ل تزامنًا مع انخفاض الدين العام اللبناني، ولكن ما لبث هذا الانخفاض وشهد تقلبًا في العام ٢٠٠٦، حيث شهد في النصف الاول تحسنًا في الوضع المالي والنمو الاقتصادي الا ان الحرب الاسرائيلية التي شهدتها البلاد في تموز ٢٠٠٦ انعكست سلبًا على الاقتصاد اللبناني والتي عقبتها سياسات اعادة اعمار البنى التحتية والنهوض بالاقتصاد، مما أدى الى ارتفاع مجمل النفقات العامة لتصل الى ٩٤٣٢ بليون ل.ل. توالى السلبيات في العام ٢٠٠٧ لتصل النفقات الى ١٢٥٨٧ بليون ل.ل نتيجة تطويع اضافي من العسكريين وزيادة عدد افراد الهيئات التعليمية في الجامعة اللبنانية والاساتذة التي ساهمت في ازدياد كتلة الاجور والرواتب والتعويضات وكتلة الدين العام وارتفاع نسبة النفقات الاستثمارية في هذه الفترة بحوالي ٧ بليون ل.ل. اما على صعيد مالية العام ٢٠٠٨، استمرت النفقات في الارتفاع حوالي ١٩٪ مقارنة بالعام ٢٠٠٧ بسبب ارتفاع في حجم كتلة الدين العام وكتلة الاجور والرواتب (اقرار غلاوة معيشة لموظفي القطاع العام)، التعويضات، انتهاء الخدمة، بعض التحويلات لمجلس الجنوب ومجلس الانماء والاعمار والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والانماء في الارتفاع. لمست الموازنة تحسنًا طفيفًا على صعيد النفقات الاستثمارية في العام ٢٠٠٩ حوالي ٣٦ بليون ل.ل تتوزع بين اشغال عامة وتحويلات لبرامج انمائية لمجلس الجنوب ومجلس الانماء والاعمار... وارتفاعًا مستمرًا في كتلة الاجور والرواتب والتعويضات بحوالي ٢٤.٣٪ من خلال الرسم البياني (٦) يتضح ان النفقات العامة في اتجاه مستمر نحو التزايد، حيث بلغ اجمالي النفقات العامة ١٧٠٤٧ بليون

ل.ل في العام ٢٠١٠، كانت في معظمها تحويلات الى مؤسسة كهرباء لبنان والهيئة العليا للإغاثة، وبلغت ٢٢٩٥١ بليون ل.ل في العام ٢٠١٨.

نلاحظ من توزيع اجمالي النفقات العامة على مختلف اقسام الانفاق، ان معظمها كان يترتب على خدمة الدين العام اللبناني والفوائد في المرتبة الأولى، حيث بلغت ٨١٠٧ بليون ل.ل في العام ٢٠١٨ بعد ان كانت ٦٢١٧ بليون ل.ل في العام ٢٠١٠، اما كتلة الرواتب والأجور فترتفع تدريجياً وتسجل المرتبة الثانية خلال تلك الفترة بمجملها فسجلت ٧٢٥٣ بليون ل.ل في العام ٢٠١٨ بعد ان كانت تسجل هذه الكتلة ٥٠٦٦ بليون ل.ل في العام ٢٠١٠، ويأتي في المرتبة الثالثة سلفات الخزينة التي تحول الى مؤسسة كهرباء لبنان حيث بلغت اجمالي التحويلات ٢٤٥١ بليون ل.ل في العام ٢٠١٨ ٢٤٥١ بعد ان كانت ١٧٩٧ بليون ل.ل في العام ٢٠١٠. في المقابل بلغت النفقات الإستثمارية ١١٤١ بليون ل.ل في العام ٢٠١٨ بعد ان كانت ٦٩١ بليون ل.ل في العام ٢٠١٠، وهو ما يعد انفاقاً متدنياً جداً بالنسبة الى حاجة لبنان الى نفقات التنمية لحث الاقتصاد اللبناني نحو النمو. اما باقي النفقات فتتوزع بين نفقات جارية على الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة (لوازم- معدات- تجهيزات- قرطاسية- صيانة...). يتضح من خلال ذلك وفي هذه الفترة ان اجمالي ارقام النفقات العامة ارتفعت وذلك يعود الى:

أ- تحويلات (سلفات خزينة) لدعم مؤسسة كهرباء لبنان.

ب- التحويلات الى الهيئة العليا للإغاثة وخاصة في العام ٢٠١١ (بعد حرب نهر البارد) والتعويضات للمواطنين نتيجة ما آلت اليه حرب تموز ٢٠٠٦ من دمار للملكيات، والتحويلات للجامعة اللبنانية، البلديات، والتحويلات الى صندوق المهجرين.

ت- ارتفاع في الاجور والرواتب والتعويضات ونهاية الخدمة لموظفي القطاع العام وخاصة بعد اقرار غلاء المعيشة وزيادة الحد الأدنى للأجور وما رافق ذلك من مفعول رجعي للرواتب والأجور على تعويضات نهاية الخدمة.

ث- الدعم المقدم لسائقي التاكسي في العام ٢٠١١ من المازوت وخاصة بعد اقرار القانون ١٨٢، ارتفاع الدعم السلعي (القمح- المحروقات للقطاع العسكري- الدواء...) والتحويلات التي تقدم للمستشفيات.

المطلب الثاني: توزع الاتفاق الجاري في لبنان

تتميز النفقات العامة في لبنان بغالبيتها بنفقات جارية غير استثمارية مما يعكس ذلك سلبيًا على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي ويفسر غياب الرؤية الاقتصادية في مالية الدولة وفشل النهج السياسي والمالي.

الفرع الأول: الدين العام اللبناني وفوائده

ان كتلة الدين العام (٢٠٠٠ - ٢٠٠٩) في تنامي مستمر، وذلك يعود لعدّة اسباب نذكر منها:

- ارتفاع كتلة الدين العام من ٥٠٪ في العام ٢٠٠٠ الى ٥٦٪ في العام ٢٠٠١ (بسبب سياسة الحكومة بالتخلي عن القروض القصيرة الأجل بالعملة الوطنية بالقروض الطويلة الأجل بالعملة الأجنبية وخاصةً مع قدوم العام ٢٠٠٢ اثر انعقاد مؤتمر باريس ٢).
- ارتفاع الفائدة على الدين العام المحلي مع قدوم العام ٢٠٠٢ وخاصةً مع اصدار اليوروبوند والقروض كنتيجة لمؤتمر باريس ٢، واستمر هذا الارتفاع بعد اندلاع حرب تموز ٢٠٠٦ نتيجة ارتفاع الفائدة على الدين العام بالعملة المحلية وما نتج من ديون وفوائد عن مؤتمر باريس ٣.

نلاحظ من الرسم البياني رقم (٦) والاشكال البيانية ادناه لكتلة الدين العام والفوائد انها في تزايد مستمر من العام ٢٠١٠ ولغاية العام ٢٠١٨ وهذا النوع من النفقات لا مهرب منه، فالحكومة يجب عليها تسديد ما يتوجب من ديون وفوائد لهذه الديون المستحقة والمتراكمة منذ فترة طويلة، والسبب الرئيسي الذي أدى الى ارتفاع هذه الكتلة هو فشل الحكومات السابقة في السيطرة على حجم الدين العام المحلي والخارجي من جهة، والفساد الذي انتشر في مختلف القطاعات والادارات الرسمية من جهة ثانية، ومن ناحية أخرى تناحر الجهات السياسية على توافق واجماع وطني يغلب مصالحهم الشخصية على المصلحة العامة والدليل على ذلك اختلافهم في تشكيل حكومة وطنية على مرّ السنوات الماضية والتأخر في حل المسائل المهمة والتي يتعلق امر الفصل بها للدولة، وتقاعس المسؤولين عن تحديث القوانين والأنظمة وتطوير الادارات الرسمية.

من خلال النظر الى الارقام المالية، نلاحظ تطور حجم الدين العام (تقسيم ديون+ فوائد)، حيث بلغت هذه الكتلة ٥٨٩٣ بليون ل.ل في العام ٢٠١٠ نتيجة ارتفاع الفوائد على الدين العام بالعملة الوطنية بنسبة ٣٪ عن العام ٢٠٠٩ وارتفاع بنسبة ٠.٥٪ عن العام ٢٠٠٩ بالنسبة للفوائد على الدين العام بالعملة الاجنبية، مما ادى الى تراكم حجم الدين العام اللبناني. اما في العام ٢٠١١ فقد انخفض الى ٦٠٣٤

بليون ل.ل نتيجة انخفاض بنسبة ٤٪ في الفوائد على الدين العام بالعملة الوطنية وبنسبة ١.٣٪ على الفوائد للدين العام بالعملة الاجنبية. لكن هذا الانخفاض قابله ايضاً انخفاضاً بنسبة ٣.٥٪ في العام ٢٠١٢ نتيجة انخفاض الفوائد على الدين العام بالعملة الأجنبية. إعتباراً من العام ٢٠١٣ ولغاية العام ٢٠١٨ تعدّ كتلة الدين العام في تنامي مستمر بسبب ارتفاع خدمة الدين العام المحلي والأجنبي دون ان يقابل ذلك اي ارتفاع في الايرادات لتغطية ذلك الفرق. ان هذا الارتفاع يتوزع بين دين عام محلي لكل من:

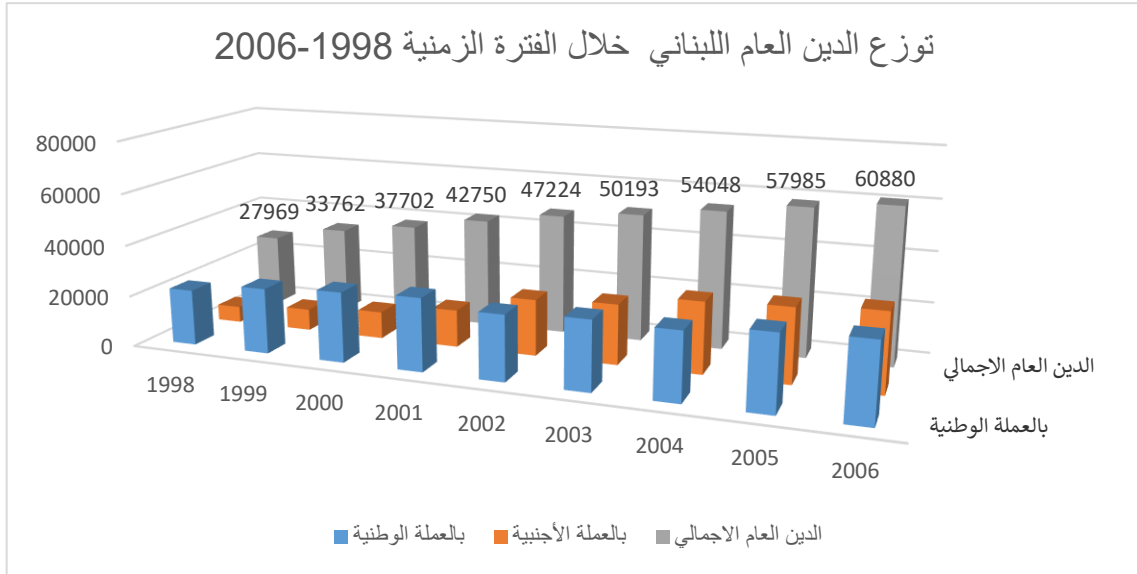
- مصرف لبنان: الفوائد المتراكمة من الدين العام ترتفع منذ العام ٢٠١٥ ولغاية العام ٢٠١٨.
- المصارف التجارية: الفوائد المتراكمة من الدين العام تنخفض منذ العام ٢٠١٥ ولغاية العام ٢٠١٨.
- ديون اخرى بالعملة المحلية (سندات خزينة) ومنها مؤسسات عامة وسندات فروقات المتعهدين: ان الفوائد على هذه الديون ترتفع نتيجة ارتفاع الديون من المؤسسات العامة.

ودين عام اجنبي يتوزع بين:

- القروض الثنائية والمتعددة الاطراف وقروض من قطاع خاص اجنبي: ترتفع الديون تدريجياً.
- ديون باريس ٢ و ٣ (قروض ويورو بوند): تنخفض هذه الديون.
- اصدارات يوروبوند في السوق: ترتفع هذه الديون ليصل التغيير ٩.٨٪ في العامين ٢٠١٦-٢٠١٧ بالاضافة الى ارتفاع الفوائد المتراكمة على اليوروبوند بالتوالي.
- سندات خزينة خاصة بالعملة الاجنبية: تنخفض هذه النسبة تدريجياً بحيث يكون فرق التغيير ٤٧.٦٪ بين العامين ٢٠١٦-٢٠١٧.

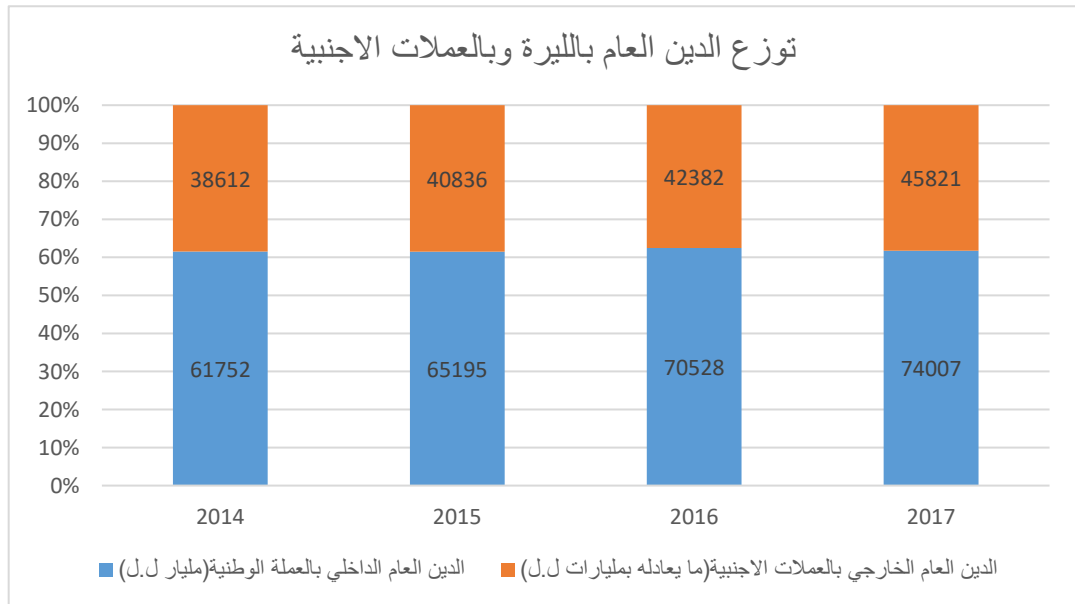
اما في العام ٢٠١٨ (لغاية شهر ايلول) فقد انخفض الدين العام بالعملة المحلية بنسبة ١.٤٪ نتيجة انخفاض الدين العام من المصارف التجارية في حين ارتفعت الديون من مصرف لبنان, أمّا الديون الاخرى سجلت ارتفاعاً طفيفاً. أمّا على صعيد الدين العام الاجنبي ارتفع بشكل حادّ نتيجة ارتفاع سندات اليوروبوند, في حين انخفضت القروض الثنائية والمتعددة الاطراف والقروض المقدمة من القطاع الخاص الاجنبي وتراجعت الديون المقدمة من مؤتمر باريس ٣. ونتيجة انعقاد مؤتمر سيدر في ايار ٢٠١٨ اسفر عن زيادة حجم الدين العام اللبناني ب ٢٢.٩٥ بليون دولار امريكي لتنفيذ مشاريع استثمارية على قطاع الكهرباء والمياه والنفائيات الصلبة... ويتبين لنا انه منذ العام ٢٠١٤ ولغاية العام ٢٠١٧ ان الدين العام اللبناني بالعملة الأجنبية والعملة المحلية يتصاعد بشكل متوازٍ. وهذا ما يظهره الرسوم البيانية ادناه

٧- توزيع الدين العام خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٦ بالعملتين الاجنبية والوطنية



من اعداد الباحث, المصدر: تقارير وزارة المال

٨- توزيع الدين العام بالعملتين الاجنبية والمحلية خلال الفترة الزمنية ٢٠١٤-٢٠١٧



من اعداد الباحث: موازنة العام ٢٠١٨ وزارة المال.

الفرع الثاني: الدعم المخصص لمؤسسة كهرباء لبنان

ان الدعم المخصص لمؤسسة كهرباء لبنان طيلة الفترة الزمنية ٢٠٠٠-٢٠١٨، كان يتم على شكل سلفات خزينة، مع العلم بأن مؤسسة كهرباء لبنان هي مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلاليتين المعنوي والمادي ولها موازنتها الخاصة، بالإضافة الى الدين المترتب سابقاً على هذه المؤسسة والذي تؤديه الدولة شهرياً وبفوائد مرتفعة وما الى ذلك من مشتريات المحروقات. بالعودة الى الرسم البياني (٦) نلاحظ ان الدولة تتكبد تكاليف باهظة (دين عام+ فوائد+ ارتفاع كلفة المحروقات/ برميل...) لمؤسسة عامة لا تستطيع ان تتحمل ان تؤدي مهامها بالشكل المطلوب، حيث شكّلت نسبة ١٢٪ من مجمل نفقات الدولة في العامين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، في حين ارتفعت هذه النسبة الى ١٦٪ من اجمالي النفقات في العام ٢٠٠٨. مما نلاحظ ان هدر الاموال العامة كانت لا مقابل. تتوزع نفقات مؤسسة كهرباء لبنان بين:

- أ- خدمة الدين العام (قروض يوروبوند ومنها تسديد اقساط+ خدمة دين).
- ب- مدفوعات لشراء الغاز والفيول لمؤسسات البترول الكويتية والشركة الجزائرية سوناطراك.
- ت- تحويلات الى كهرباء سوريا.

سجلت التحويلات من موازنة الحكومة الى مؤسسة كهرباء لبنان لدعمها في انتاج الطاقة على كافة الأراضي اللبنانية ارتفاعاً خلال الاعوام ٢٠١٠-٢٠١٤ وذلك نتيجة ارتفاع مدفوعات مؤسسة البترول الكويتية وسوناطراك الجزائرية ودفعة الى الشركة المصرية القابضة للغاز (تغطيةً لجزء من كلفة الغاز الطبيعي) من جهة، وخدمة الدين العام من جهة اخرى، بحيث سجلت هذه التحويلات اعلاها ٣٤٠٨ بليون ل.ل في العام ٢٠١٢ وادناها ١٧١٠ بليون ل.ل في العام ٢٠١٥. اما في العامين ٢٠١٥-٢٠١٦ انخفضت هذه التحويلات بسبب انخفاض في مدفوعات مؤسسة البترول الكويتية وسوناطراك الجزائرية ودفعة الى الشركة المصرية القابضة للغاز (تغطيةً لجزء من كلفة الغاز الطبيعي) من جهة، وخدمة الدين العام من جهة اخرى. بعد العام ٢٠١٦ عادت هذه التحويلات وارتفعت من جديد بسبب ارتفاع مدفوعات مؤسسة البترول الكويتية وسوناطراك الجزائرية ودفعة الى الشركة المصرية القابضة للغاز (تغطيةً لجزء من كلفة الغاز الطبيعي) من جهة، في حين سجلت خدمة الدين العام انخفاضاً بنسبة -٣٨.٤٪ وسجلت التحويلات الى كهرباء سوريا انخفاضاً ملحوظاً بنسبة -٧٢.٩٪ (بين ك٢-ت٢ من العام ٢٠١٧ و ك٢-ت٢ من العام ٢٠١٨). بلغت حصة كهرباء لبنان من اجمالي النفقات الاولية ١٤.٥٪ وذلك مقارنة بالعام ٢٠١٧ حيث سجلت ١٣٪.

الفرع الثالث: كتلة الرواتب والأجور والتعويضات

يتضح من الرسم البياني (٦) ان كتلة الأجور والرواتب والتعويضات ونهاية الخدمة تتنامى بشكل واضح من العام ٢٠٠٠ ولغاية ٢٠١٨. وقد ساهم في هذا الارتفاع سياسات الحكومة في التوظيف العشوائي خلال هذه الفترة وخاصةً من خارج الخدمة المدنية، وثانيًا اقرار سلسلة من غلاوات المعيشة خلال العام ٢٠٠٨ ومن جديد في العام ٢٠١٦ وما تبعها من مفعول رجعي، وثالثًا التطوع العسكري الكبير لمواكبة الاحداث الامنية والاستعداد لخطر الحرب (حرب نهر البارد- حرب تموز ٢٠٠٦ ...)، وبعد سلسلة من مطالبات الحراك المدني لتصحيح اجور افراد الهيئة التعليمية (اساتذة التعليم الرسمي الابتدائي والثانوي) في العام ٢٠٠٣. شهدت هذه النفقات ازديادًا بحوالي ٧٠ بليون ل.ل. حيث تبين ان هذا الارتفاع يعود سببه المباشر في موازنة العام ٢٠٠٦ الى التطوع العسكري بحوالي ٨.٢٩٪ حيث شكلت اجور ورواتب الاساتذة ٣٠٪ من اجمالي الانفاق على كتلة الاجور والرواتب والتعويضات ككل في هذا العام، في حين تم اقرار عدّة زيادات على الاجور والرواتب في العام ٢٠٠٨ أهمها: زيادة الحد الأدنى للأجور الى ٥٠٠٠٠٠٠ ل.ل. لموظفي القطاع العام وغلاوة معيشية بقيمة ٢٠٠٠٠٠٠ ل.ل. و ١٠٠٠٠٠٠ للمتعاقدين وزيادة الاجر/ الساعة للاساتذة بقيمة ٣٠٠٠ ل.ل.-٦٠٠٠ ل.ل. وفقًا لمرحلة التعليم. اما في العام ٢٠٠٩ فان الزيادة في الكتلة كان بسبب تعويضات نهاية الخدمة لموظفي القطاع العام المتقاعدين. شهدت مدفوعات الرواتب والأجور وتعويضات نهاية الخدمة ارتفاعًا اعتبارًا من العام ٢٠١٠ ولغاية العام ٢٠١٧ بحيث سجلت ٥٠٦٦ بليون ل.ل. في العام ٢٠١٠، و ٨٢١٨ بليون ل.ل. في العام ٢٠١٧، ثم عادت وانخفضت في العام ٢٠١٨.

تتوزع هذه الكتلة على اجور ورواتب وتعويضات نهاية الخدمة للجهاز العسكري (قوى امن/ الجيش/ امن عام- امن دولة)، اجور ورواتب وتعويضات نهاية الخدمة للجهاز التربوي، اجور ورواتب وتعويضات نهاية الخدمة للجهاز المدني، التقديمات الاجتماعية لموظفي القطاع العام والاجهزة العسكرية واشتراكات ومساهمات الدولة لصالح تعاونية موظفي الدولة. سجلت هذه الكتلة في العام ٢٠١٧ نسبة ٣٥٪ من اجمالي النفقات الاولية، وهذا الارتفاع يعود الى نمو الكبير في الرواتب والاجور وملحقاتها بنسبة ١٤٪ مقابل زيادة سنوية بلغت اقل من ٣٪ من اجمالي النفقات الاولية. وذلك يعود الى عدّة اسباب رئيسية:^١

^١ للمزيد من المعلومات عن زيادة الحد الأدنى للأجور راجع تقرير المالية العامة للعام ٢٠٠٨، ص ١٦-١٧، وزارة المالية اللبنانية، وتقارير وزارة المالية عن الرواتب والاجور في الاعوام ٢٠١١-٢٠١٢-٢٠١٣-٢٠١٤-٢٠١٥-٢٠١٦-٢٠١٧-٢٠١٨ على الموقع الالكتروني لوزارة المال اللبنانية www.finance.gov.lb.

- أ- رفع الحد الأدنى من الاجور بقيمة مئتي الف ليرة لبنانية في العام ٢٠٠٩ شهرياً.
- ب- مسألة توقيت الدفعات خاصةً دفعات فروقات سلسلة الرتب والرواتب (الدفعات الست كان من المتوقع تسديدها بين العام ٢٠٠٩ والعام ٢٠١١) وما يتبعها من تسديد فروقات للرواتب.
- ت- سياسة توظيف مستمرة في القطاع التربوي والجهاز العسكري.
- ث- تثبيت المتعاقدين المجندين في قوى الامن الداخلي.
- ج- تطويع عدد لا يستهان به في الاجهزة العسكرية فضلاً عن التقديمات الاجتماعية لهذه الاجهزة.
- ح- اعطاء درجات استثنائية للاساتذة.
- خ- تعديل سلسلة الرتب والرواتب للقضاة خلال تلك الفترة واعطائهم خمس درجات استثنائية.
- د- ارتفاع نفقات وزارة الزراعة من مخصصات الرواتب والاجور نتيجة الاستعانة ب ٣٦١ موظف نجحوا بمباراة في مجلس الخدمة المدنية لمجاراة استراتيجيتها للنهوض بالقطاع الزراعي ٢٠١٠-٢٠١٤.

المطلب الثالث: النفقات الاستثمارية في لبنان

ان اجمالي النفقات العامة المخصصة للنفقات الاستثمارية كانت موزعة على مجلس الجنوب, مجلس الانماء والاعمار ووزارة الاشغال العامة والنقل, وخاصةً في العام ٢٠٠١ بعد تحرير الجنوب اللبناني من الاحتلال الاسرائيلي, فزادت هذه البرامج الاستثمارية بهدف إنماء المنطقة التي كانت مهملة لفترة طويلة والاستمرار بسياسات اعادة الاعمار في العام ٢٠٠٢ و٢٠٠٣, حيث ارتفعت النفقات الى ٨١٧ بليون ل.ل. في العام ٢٠٠٤ بعد اعادة الاعمار توزعت النفقات الاستثمارية كالتالي: ٢٤٧ بليون ل.ل. لمجلس الانماء والاعمار , ١١٦ بليون ل.ل. لمجلس الجنوب, ٧٠ بليون ل.ل. لوزارة الاشغال العامة, وباقي المشاريع الانمائية ٥٣ بليون ل.ل. انخفضت هذه النفقات في العام ٢٠٠٥ لانخفاض التحويلات المخصصة لكل من الهيئات المذكورة آنفاً, ثم عادت وارتفعت بشكل طفيف في العام ٢٠٠٦ بقيمة ١٨ بليون ل.ل., وانخفضت الى ٥١٤ بليون ل.ل. في العام ٢٠٠٨ بعد ان كانت ٥٥٨ بليون ل.ل. في العام ٢٠٠٧ (حرب تموز ٢٠٠٦) لتعود وترتفع في العام ٢٠٠٩ كنتيجة لسياسات الاصلاح وتأهيل البنى التحتية بعد حرب تموز ٢٠٠٦ وتأهيل الجامعة اللبنانية والمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان IDAL, وسلسلة من المشاريع الاصلاحية توزعت بين وزارة الاشغال - المياه- الدفاع- مجلس الانماء والاعمار, فضلاً عن سياسة الدعم السلعي لمنتجات القمح والمحكمة الخاصة بلبنان, ولكن الملاحظة الجديرة بالذكر ان نسبة النفقات

الاستثمارية لا تلحظ اهميتها في موازنات لبنان مقارنةً بالانفاق الجاري على الرواتب والاجور ودعم مؤسسة كهرباء لبنان والدين العام. من خلال الرسم البياني (٦) يتضح ان نمو النفقات الاستثمارية من العام ٢٠١٠ ولغاية ٢٠١٣ بدا واضحًا، ولكن هذا النمو كان خجولًا الى حد ما مقارنةً بالاستراتيجيات الحكومية المطلوبة للنهوض بالاقتصاد ودفع عجلة النمو الى الامام. ان النمو الطفيف خلال المرحلة ٢٠١٠-٢٠١٣ يعود بشكل اساسي الى:

- أ- زيادة في المعدات الحربية لوزارة الدفاع في العام ٢٠١٠.
- ب- مشاريع الاعمار (وزارة النقل والمواصلات العامة) واعادة تأهيل البنى التحتية والطرق.
- ت- مشاريع مجلس الجنوب ومشاريع مجلس اعادة الاعمار والتأهيل واعادة تأهيل الجامعة اللبنانية في الحدث.

اما في العامين ٢٠١٤ و ٢٠١٥ فقد انخفضت هذه النفقات نتيجة انخفاض نفقات الصيانة ونفقات وزارة النقل والمواصلات العامة، اما في العام ٢٠١٥ فقد زادت هذه النفقات نتيجة زيادة نفقات مجلس الانماء والاعمار، المجلس الاعلى للاغاثة، نفقات مشاريع اخرى كتنفيذ محطات لعزل الغاز في كافة الاراضي اللبنانية. لكن هذه النفقات ازدات بقوة في العامين ٢٠١٦-٢٠١٧ في حين سجلت انخفاضًا نسبيًا في العام ٢٠١٨، وتوزعت بين معدات وتجهيزات، انشاءات قيد التنفيذ ومنها لصندوق المهجرين، مجلس الجنوب، مجلس الانماء والاعمار، وزارة الاشغال والنقل واخرى مثل الصيانة.

المبحث الثاني: الأسباب المفسرة لتزايد الانفاق العام في لبنان

يعود تزايد الانفاق العام في لبنان الى عدة اسباب انقسمت بين سياسية، مالية واقتصادية، غياب الرقابة على اداء السلطة لجهة اعداد وتنفيذ الموازنة وضعف القوانين التشريعية والتوسع المالي وغياب الاصلاحات وانتشار الفساد.

المطلب الاول: سياسات تزايد الانفاق العام في لبنان

عانت المالية العامة في لبنان من العجز المالي الاجمالي المتتالي لفترات طويلة والتي شلت حركة النمو الاقتصادي وضربت كافة القطاعات الانتاجية. بدأت ملامح العجز تظهر في الموازنات المالية والذي ما

لثبت ان نما وتزايد حتى اصبح من المشاكل والمعوقات التي تواجه السياسات المالية التي تحاول وضعها الدولة لتحقيق اهدافها, نظراً لزيادة نفقات الدولة وضآلة الإيرادات اللازمة لتغطيتها وعدم تمكن الدولة من الجباية وعدم توسع الحصيلة الضريبية لتتماشى مع متطلبات زيادة الانفاق العام إثر انتهاء الاحداث في العام ١٩٩٠ والازدياد المتواصل في اعباء خدمة الدين العام.^١

الفرع الأول: التوسع المالي المنتهج وسوء الإدارة السياسية^٢

الفقرة الأولى: مساوئ السياسة المالية في لبنان

لقد عبّر مروان اسكندر في مقالة له " ان الاصلاحات المالية هي الاساس والنقدية تحصيل حاصل " ^٣: انه في أواخر عام ١٩٩١ كلف مجلس الوزراء ثمانية خبراء اقتصاديين لوضع تقرير عن الاصلاحات المطلوبة من أجل معالجة تدني سعر صرف الليرة، وثبات الاسعار وتفعيل انتاج القطاع العام, وقد جاء فيه: " ان الاداء الاداري في لبنان اصبح في الظروف الراهنة عائقاً أساسياً في مواجهة الازمة الاقتصادية والاجتماعية. فهذه الادارة تعاني ضعف الانتاج والرقابة وتفشي البطالة المقنعة وانعدام الحساب الاقتصادي وعدم توافر التجهيزات الحديثة والعنصر البشري الكفوء وانتشار الفساد والرشوة والمحسوبية. وهذه الامور كلها باتت تتطوي على كلفة اقتصادية واجتماعية باهظة لم يعد في وسع الاقتصاد اللبناني تحمل اعبائها. فقد اصبحت حصة الادارة العامة مما ينتجه المقيمون غير متناسبة مع حجم ونوعية الخدمات العامة التي توفرها هذه الادارة للمواطنين. ان المشكلة المطروحة على هذا الصعيد ليست ذات طابع اداري بحت، بل هي تعكس في جانب اساسي منها واقع الحياة السياسية اللبنانية عموماً التي لا تزال شديدة التأثر بالاعتبارات الطائفية والمذهبية والعائلية المنسحبة باشكل مختلف على مجمل اداء القطاع العام والسلوك الاداري.

^١(رجاء شريف), المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في لبنان: اشكالية العلاقة بين التمويل والتنمية الاقتصادية والاجتماعية; دراسة مقارنة, طبعة ٢٠١٥, المنشورات الحقوقية صادر, ص ٦٠-٦١.

^٢المركز اللبناني للدراسات, "الموازنة العامة في لبنان: الحاجة الى شفافية في الارقام ومساءلة حول الاداء", بإشراف سامي عطا الله, الطبعة الاولى, المركز اللبناني للدراسات, بيروت, ٢٠١٣, ص ٢-٣-٤.

^٣مروان اسكندر, "الاصلاحات المالية هي الاساس والنقدية تحصيل حاصل", منشورة على الموقع الالكتروني للمردة www.almarada.org تاريخ النشر ٢٠١٨/١٢/٢١, تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠١/١٩.

اما في لبنان، فقد كان لتنامي العجز في موازنة القطاع العام ككل الاثر الالهم في استفحال ظاهرة التضخم... وإذا كان تنامي العجز قد تولد حتى عام ١٩٩٠ عن التزامن بين فقدان السيطرة على الموارد الحكومية من جهة والتوسع في الانفاق من جهة ثانية، فإن عام ١٩٩١ قد تميز بتحسن ملحوظ في الواردات ولكن قابله ارتفاع في الانفاق، ولا سيما الانفاق الجاري. ان استمرار العجز الكبير في الموازنة يعني استمرار ضخ السيولة النقدية بمعدلات عالية، مع ما تولده من ضغوط على الاقتصاد الوطني وبالتالي على سوق القطع، خصوصاً في ظل أوضاع غير مستقرة. ان أولى القضايا الرئيسية المطروحة تتمثل في برمجة عملية السيطرة على هذا العجز وبالتالي على كبح آثاره التضخمية كمقدمة لمعالجة العوامل الاخرى المولدة للتضخم الذي يفرض على شرائح واسعة من المواطنين، خصوصاً ذوي الدخل المحدود، ضريبة فعلية قاسية ويشجع نشاطات غير ملائمة لنمط النمو الاقتصادي المطلوب، ولاسيما المضاربات ذات الوقع السلبي. وكلما نجح لبنان في السيطرة على الوضع النقدي، تعززت الثقة وقويت التوقعات الايجابية في مستقبله الاقتصادي.

ان القضية الرئيسية الثانية التي تواجه الاقتصاد اللبناني في المدين القصير والمتوسط تتمثل في الاستخدام الكامل للطاقة الانتاجية المتاحة راهناً، وفي تحديثها وتوسيعها مستقبلاً في ضوء خطة اعادة اعمار لبنان. وبمقدار ما ننجح في معالجة هذه القضية، نوفر في الوقت ذاته فرصاً أكبر لتعبئة الموارد البشرية اللبنانية المتاحة حالياً ومستقبلاً، ولاستعادة الطاقات البشرية المهاجرة.

واضاف التقرير بعض الملاحظات على السياسة المالية: "ان برمجة انخفاض العجز المالي في القطاع العام الذي يشمل الموازنة العامة والموازنات الملحقة والمستقلة، تشكل المدخل الاساسي لاعادة التوازن المالي. ان الاستمرار في الانفاق غير المجدي وارتفاع فاتورة الاجور الاجمالية في القطاع العام بصورة غير مبرمجة، دون ان يترافق ذلك مع الزيادة المطلوبة في الواردات الحقيقية، يضاف الى ذلك جملة ضغوطات سياسية وامنية كانت لها تأثيرات سلبية على الوضع الاقتصادي. ان اللجنة، بغية اعادة ضبط الوضع المالي للقطاع العام، ترى ضرورة اتخاذ الاجراءات التالية:

- تحديد سقف أعلى لانفاق القطاع العام على ان يتزامن ذلك مع خفض نسبة العجز في موازنة القطاع العام بحيث لا تزيد عن حد أقصى قدره ٣٥% من مجموع الانفاق على هذا القطاع. ويتطلب ذلك بالضرورة زيادة الواردات العامة من ضرائب ورسوم .

- برمجة انفاق القطاع العام على أساس فصلي، مما يسمح بمراجعة منتظمة للأداء المالي للحكومة وادارات القطاع العام وتقييم فاعلية الخطوات التي تقررت سابقا والتي قد يتوجب اتخاذها مستقبلا مع استمرار التقيد الصارم بالسقف المحدد لعجز القطاع العام ككل والبالغ ٣٥ % من مجموع الانفاق العام.
- تحديد سقف لاقتراض الدولة من مصرف لبنان في حدود ١٠٪ من هذا الانفاق كحد اقصى على ان يقسط هذا الاقتراض شهرياً بشكل متساوٍ على مدار السنة، علماً ان اللجوء الى مصرف لبنان يبقى أكثر أنواع الاقتراض توليداً للتضخم. أما ما تبقى من تمويل للعجز المبرمج فيتم بواسطة سندات الخزينة وذلك بصورة مؤقتة الى حين عودة التوازن المالي.

كما ان اللجنة ترى ان سياسة الدولة المالية يجب ان ترمي خلال السنوات الثلاث المقبلة الى الاستمرار في التقليل التدريجي للعجز وصولاً الى تأمين التوازن الكامل بين الموارد الحقيقية للدولة ونفقاتها. واذ كانت عملية اعادة الاعمار تتطلب انفاقاً متزايداً لا تتوافر للدولة القدرة على تمويلها كاملاً، فإن العجز المحتمل في هذه الحالة ينبغي ان يكون مرتبطاً بصورة مباشرة بتمويل المشاريع ذات الطابع الاعماري والانمائي وبنسب تحدد في ضوء المعطيات السائدة في حينه.

بالاضافة الى ذلك، ان سياسة لبنان المالية تتسم بالخلل بسبب سوء التخطيط وغياب سياسة واضحة ونقشي الفساد واعتماد الاقتصاد على رؤوس الاموال في الخارج والتبعية السياسية مما ادى الى سوء توزيع الثروات والتفاوت في المداخل وضعف الرقابة والمساءلة وانتشار البطالة- الفقر - الامية بشكل واسع، وخاصةً بعد ازمة النزوح السوري وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية على لبنان. من ناحية أخرى ان افتقار لبنان الى مشاريع البنى التحتية وشبكات الاتصال والمواصلات والمدارس والمستشفيات وفق المعايير الحديثة، الركود الاقتصادي والتضخم قد ساهم في ارساء الطابع السلبي على السياسة المالية. ويعود ذلك الى عاملين اساسيين: اولهما عدم ترشيد الانفاق العام، وثانيهما ضعف الموارد المالية وانتشار الفساد وغياب الرقابة. وعلى هذا الأساس تم تصنيف لبنان في المرتبة 13 بين الدول العربية وفي المرتبة 180 عالمياً¹ بحسب مؤشر مدركات الفساد للعام 2018 .

¹ غير مذكور اسم الكاتب، "مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠١٨ : لبنان في المرتبة ١٨٠ وقوانين الشفافية غير فعالة"، منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة اللواء www.aliwaa.com.lb ، تاريخ النشر ٢٠١٩/٠١/٣٠، تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/٢٤.

باختصار، ان السياسات المالية المتبعة من قبل الحكومات المتعاقبة لم تكن تركز على نهضة اقتصادية حقيقية، قائمة على الاستدانة لتنفيذ مشاريعها، طبع الاوراق النقدية بغياب اقتصاد انتاجي، فشل القطاع العام وخصصته في بعض الاحيان، تعزيز دور العملات الاجنبية على حساب العملة الوطنية لجذب الاستثمارات ومنح المصارف امتيازات كبيرة ورهن الاسواق بإدارتها. وهذا ما اوصلنا الى تراكم الدين العام وفوائده المرتفعة، ارتفاع عجز الموازنة، فقدان السيطرة على ادارة البلاد، فشل معالجة ازمات البلاد كالكهرباء - النفايات - ... فقدان شبكات الامان الاجتماعي، تعليم متراجع، كلفة صحية باهظة، بطء النمو الاقتصادي، ضرائب عشوائية، شلل في الاجهزة الرقابية، صراعات على المناقصات ... الخ

الفقرة الثانية: تراكم الدين العام اللبناني بفعل سياسة الاقتراض المتوسع

ان الدين العام اللبناني كان معظمه دين عام داخلي (سندات خزينة) وبعد بروز اتجاه الحكومات لزيادة الدين العام الخارجي لا سيما بعد العام ١٩٩٠ بسبب عدم قدرة الدولة في السيطرة على العجز وتوسعها بالانفاق الجاري، تراجع معدل النمو الاقتصادي وتراجع القدرة الشرائية لدى المواطنين، كما ان مشاريع الاعمار لمرحلة ما بعد الحرب ركزت على جذب رؤوس الاموال والمؤسسات الاجنبية للإستثمار، فإنصب الاهتمام على ميزان المدفوعات مهملين بذلك الميزان التجاري وتنمية القطاعات الانتاجية. وبما انه كان هدف الدولة في التسعينات جذب الاموال من الخارج لذا كان لا بد من اعتماد سياسة نقدية لم تتغير وهي التثبيت النقدي، زيادة معدلات الفائدة، تعقيم السيولة، الثنائية النقدية. وقد طبقت تلك التوجهات بطريقة لا تتسجم مع احتياجات التوازن المالي والانتعاش الاقتصادي ولو انها عملت لصالح الاستقرار. فالسياسة النقدية قوّضت الاساس الاقتصادي لرؤية ما بعد الحرب، القائمة على ان القطاع الخاص هو اساس النمو.^١

وبالرغم من ان سياسات الحكومات المتعاقبة كانت متشابهة في سياسة الاقتراض المتوسع دون انتهاج اي سياسة انمائية تحفز المشاريع الاستثمارية ونمو الاقتصاد اللبناني، الا انها كانت جميعاً مشتركة على قدرٍ

^١ عبد الحليم فضل الله، "الدين العام في لبنان ١٩٩٢-٢٠١٠: آليات تكوينه وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية"، منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الاخبار www.al-akhbar.com، تاريخ النشر ٢٠١١/١٠/٠٣، تاريخ الدخول ٢٠١٦/٠٢/٢٢ ص ٢-٣.

من المسؤولية في هذا تراكم الدين العام المتوسع، وما يدعّم هذا الرأي ما تحدث عنه الخبير الاقتصادي البروفيسور جاسم عجاقة^١ حول ما اشتركت به الحكومات المتعاقبة في تراكم الدين العام وملخصه التالي:

"ان الحكومات المتعاقبة منذ العام ١٩٩٣ إلى يومنا هذا تتحمّل بالتساوي مسؤولية ارتفاع الدين العام إلى المستوى الحالي (أي ٨٦ مليار دولار أميركي). ولا يُمكن تحميل المسؤولية لرئيس الحكومة أو فريق سياسي مُعين وحده بحكم أن التعديلات التي أدخلها مؤتمر الطائف على الدستور اللبناني، جعلت من الحكومة مُجتمعاً مسؤولة عن القرارات التي تتخذها سياسياً، إقتصادياً، مالياً واجتماعياً. تُشير البيانات التاريخية الموجودة على البوابة الإلكترونية لموقع رئاسة مجلس الوزراء اللبناني أن هناك احدى عشرة حكومة تعاقبت على السلطة التنفيذية في لبنان منذ العام ١٩٩٣ وحتى آذار ٢٠١٩، وذلك في عهد أربعة رؤساء جمهورية". وفي مقالته هذه تحدث عن ما قامت به كل حكومة وما ادت سياساتها الى تراكم الدين العام وتخطي سقف حجم الانفاق الوارد في الموازنات العامة متجاهلين ما نصت عليه المادة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية والتي تُحمّل الوزير من أمواله الخاصة أي إنفاق لا اعتمادات له. الا انه بنظر البروفيسور عجاقة ان النظام السياسي والقانوني في لبنان يمنع البحث في مسؤولية الوزراء الفردية عن هذا التراكم في الدين العام (بسبب طبيعة النظام الطائفي والحزبي والفساد)، لذلك اعتبر ان الحكومة مجتمعاً تتحمل تلك المسؤولية. فوفقاً للدراسة التي قام بها، اشارت نتائجها إلى أن حكومات الرئيس الشهيد رفيق الحريري سجّلت أكبر ارتفاع للدين العام بقيمة ٢٥.٩ مليار دولار أميركي لفترة حكم ١٢٠ شهراً، تليها حكومة الرئيس السنيورة مع ١٣.٦٤ مليار دولار أميركي لفترة حكم ٥٢ شهراً، ثم حكومتا الرئيس ميقاتي مع ١١.٧٣ مليار دولار أميركي لفترة ٢٤ شهراً، حكومة الرئيس تمام سلام ١١.٢٧ مليار دولار أميركي مع ٣٤ شهراً، ثم حكومات الرئيس سعد الحريري ١١.١٧ مليار دولار أميركي لفترة ٤٦ شهراً، وحكومة الرئيس الحص مع ٦.١٧ مليار دولار أميركي لفترة ٢٤ شهراً، وأخيراً حكومة الرئيس كرامي مع ١.٢٨ مليار دولار أميركي لفترة ٦ أشهر. وبحسب التسلسل التاريخي للحكومات نرى الضرر الذي احدثته كل حكومة على حدى:

أ- حكومة الرئيس رفيق الحريري (تشرين الأول ١٩٩٢ - كانون الأول ١٩٩٨) : حيث اعتمدت مبدأ الرافعة المالية في الاقتصاد (مبدأ مُعتمد في اقتصادات الدول المُتطوّرة) لإعادة الاعمار ما بعد الحرب الاهلية وتأهيل البنى التحتية والمرافق العامة وخاصةً مدينة بيروت ضمن خطة سميت

^١ جاسم عجاقة، " الفساد الآفة التي اوصلت الدين العام الى ٨٦ ملياراً .. وهكذا تراكم منذ نهاية الحرب الاهلية"، منشورة على الموقع الالكتروني www.jassemajaka.com, تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٦/١٧، تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٦/١٨.

ب- horizon 2000. ينص هذا المبدأ على الاستدانة لتعظيم عائدات الاستثمارات. مما زاد من حجم الدين العام ليصل الى ١٥.٧ مليار دولار أميركي، ونتيجة التمويل بالاستدانة ارتفع النمو الاقتصادي بنسبة الـ ٨٪ في العام ١٩٩٤ وانخفض التضخم الى حدود الـ ٣٠٪ بفضل الإجراءات التي قام بها رياض سلامة حاكم مصرف لبنان والذي أثبتتها في مصرف ميريل لينش العالمي. ان الرئيس الحريري اتبع سياسة اقتصادية كنيزية حيث كان من المفروض أن تعود بفوائد كبيرة على الاقتصاد والمالية العامة، وتحديداً من خلال عائدات الضرائب. الا انه لم يتمكّن الرئيس الحريري من إكمال خطته الإنمائية بسبب الفساد الذي كان سائداً.

ب- حكومة الرئيس سليم الحص (ك ١ ١٩٩٨ - ت ١ ٢٠٠٠): قام بوضع خطة تقشفية في العام ٢٠٠٠ بهدف خفض الإنفاق العام، إلا أن هذه الخطة باءت بالفشل مما أدى إلى بروز نفقات إضافية على الخزينة الامر الذي ادى لزيادة الدين العام إلى ٢٥٧ مليون دولار أميركي شهرياً في ظل تفشي الفساد.

ت- حكومة الرئيس رفيق الحريري (ت ١ ٢٠٠٠ - ت ١ ٢٠٠٤): في هذه المرحلة طرأت مشاكل سياسية كبرى بين الاحزاب والتحالفات السياسية أدت إلى تعطيل العمل الحكومي ونتج منها ضغوطات كبيرة من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (مع باريس ١ وباريس ٢) من أجل خصخصة المؤسسات العامة بسبب اداء الحكومة السيء وسياسة التوظيف العشوائي.

ث- حكومة الرئيس عمر كرامي (ت ١ ٢٠٠٤ - نيسان ٢٠٠٥): لم تكن حياة هذه الحكومة طويلة اذ استقالت بعد ٧ اشهر اثر التظاهرات آنذاك التي كانت تطالب بإنسحاب الجيش السوري من لبنان، ولم تضع اي خطة اقتصادية لخفض الانفاق العام، وخاصةً بعد اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري آنذاك.

ج- حكومة الرئيس نجيب ميقاتي (نيسان ٢٠٠٥ - تموز ٢٠٠٥): تشكلت هذه الحكومة بعد استقالة حكومة الرئيس كرامي وقبل الانتخابات النيابية في العام ٢٠٠٥، وبالتالي لم تكن تملك اي خطط اقتصادية او اي سياسة انمائية.

ح- حكومة الرئيس فؤاد السنيورة (تموز ٢٠٠٥ - ت ٢ ٢٠٠٩): هذا الحكومة واكبت الخصاص الأمنية، فمن عدوان تموز ٢٠٠٦ وأحداث ٧ أيار ٢٠٠٨ والانقسام السياسي، وعدم اقرار اي موازنة عامة واعتماد الصرف على اسس القاعدة الاثني عشرية، مما زاد الدين العام ١٣.٦٤ مليار دولار امريكي.

خ- حكومة سعد الدين الحريري (ت ٢٠٠٩ - حزيران ٢٠١١): كانت التجربة الأولى في رئاسة الحكومة له بوجود انقسام سياسي حادّ بين حلفي ٨ و ١٤ أذار صعباً جداً, الامر الذي أدّى الى عرقلة العمل الحكومي بغياب التوافق السياسي.

د- حكومة نجيب ميقاتي (حزيران ٢٠١١ - آذار ٢٠١٣): لقد خلفت حكومة الرئيس الحريري التي شهدت انقسامات سياسية حادة ادت الى التعطيل الحكومي وما زاد الامر صعوبة اندلاع الأزمة السورية ونتائجها السلبية على الاقتصاد اللبناني, وسحب استثمارات الدول الخليجية من لبنان وطرد العمال اللبنانيين من الدول الخليجية, الامر الذي ادى الى الارتفاع الحاد في الانفاق العام (الشهري) الذي ذهب لتغطية التوظيف العشوائي وكلفة النزوح السوري بالدرجة الأولى.

ذ- حكومة تمام سلام (شباط ٢٠١٤ - ك ١ ٢٠١٦): استمرت هذه الحكومة لمدة ٢٤ شهراً تحضيراً للإنتخابات النيابية حيث شهدت إخفاقاً في الإدارة الاقتصادية والمالية والسياسية مع وجود فراغ رئاسي أعطى الوزراء قسماً من صلاحيات رئيس الجمهورية. خلال هذه الفترة ارتفعت نسبة إقرار المناقصات العامة بشكل ملحوظ مع ارتفاع تاريخي في عدد الناشرين السوريين, مما أدّى إلى رفع الدين العام ١١.٢٧ مليار دولار أميركي.

ر- حكومتا الرئيس سعد الحريري (ك ١ ٢٠١٦ - آذار ٢٠١٩): في هذه الفترة تم إنتخاب العماد ميشال عون رئيساً للجمهورية, الا ان الأجواء الايجابية التي نتجت عن هذا الانتخاب لم تستطع الحكومة وضع خطة اقتصادية للأزمة المالية التي نشهدها اليوم. والخطأ الأكبر الذي اقترته هو سلسلة الرتب والرواتب دون اي دراسة اقتصادية جدية والتي لو وضعت حينها لتفادينا النتائج السلبية التي نعيشها اليوم من تراكم للدين العام.

الفقرة الثالثة: تقليدية الانظمة المالية^١

ان لبنان يعتمد منذ زمن طويل في اعداد موازنته على موازنة البنود والتي وجهت اليها انتقادات عديدة أهمها عدم القدرة على التعرف على برامج المشروعات المتوقع قيام الحكومة بها والاهتمام فقط بتوزيع الاعتمادات المالية عليها والرقابة على تصرفاتها, والافتقار الى وسائل المتابعة للتحقق من النتائج المرجوة من صرف

^١ فوزات فرحات, محاضرات في القانون الاداري- سنة اولى دراسات عليا في القانون العام, كلية الحقوق - الجامعة اللبنانية, (غير منشورة), ٢٠١٤.

النفقات العامة. يمتاز الأسلوب التقليدي في اعداد موازنة البنود بالجمود ويمنع الادارات من الابداع, وقد يصل الامر الى وجود انفاق على مخصصات غير ضرورية, مما قد يصل لدرجة الهدر والاسراف في الانفاق, وخصوصاً ان الانفاق الذي يتم في نهاية السنة المالية عندما يشعر المسؤولين بأنه اذا لم يتم استغلال المخصصات المرصدة في الموازنة فقد لا تعوض عليهم في السنة القادمة او انها تقلل من فرصتهم في زيادة هذه المخصصات, النقص في التخطيط, عدم وضوح الاهداف, عدم احترام لمبادئ الموازنة بالاضافة الى انها تميل الى التركيز على عمليات المساومات السياسية بحيث يعتبر السياسيون انّ النشاطات والمنافع العامة والمهام يمكن تقريبها بواسطة التفاوض وتبني استراتيجيات معينة ومساومات, مما يهمل النتائج ويركز على فعالية المناقشة والمساومة.

الفرع الثاني: هشاشة السياسة الاقتصادية¹ في لبنان

يعتبر د. مهدي محفوظ في كتابه "علم المالية العامة" بأنه لا يمكن دراسة النظم الضريبية للدول الا من خلال استشفاف واقعها الاقتصادي والاجتماعي. فالنظام الضريبي لأية دولة من الدول, لم يكن في يوم من الايام سوى التعبير عن هذا الواقع ومرآته التي تعكس في طياتها التوجهات الايديولوجية والسياسية والاقتصادية للنظام السياسي القيم على المجتمع والدولة.² استطاع القطاع الاقتصادي ان يزدهر ويسجل اعلى مستوى معيشة للبنانيين ونمو الانتاج الوطني. الا انه مع بدء الحرب الاهلية في العام ١٩٧٥ تراجع الاقتصاد اللبناني وبدأت عجز موازنته يظهر بشكل تدريجي. ان غياب الدولة واحكامها عن اعتماد سياسة اقتصادية واجتماعية متوازنة بين مختلف القطاعات جعلت من بنيته الاقتصادية هشة بفعل عوامل عديدة منها هيمنة قطاع الخدمات والسياحة, ضعف لبنان امام العوامل الخارجية, فالنمو الذي حققه لبنان منذ الاستقلال ١٩٤٣ وحتى العام ١٩٧٥ (بدء الحرب الاهلية) لم يكن نمواً متوازناً وانا اعتمد على الجزء الاكبر منه على الطلب الخارجي الذي يتأثر بالسياسات الاقتصادية الخارجية (التبادل التجاري/ حركة رؤوس الاموال/ هجرة المواطنين) دون ان يكون للبنان القدرة على استيعاب انعكاسات السياسات الخارجية. واكبر

¹ السياسة الاقتصادية هي تلك السياسة التي تركز على التخطيط للحصول على النتائج الافضل فيما يخص الانتاج والاستهلاك, تأمين البنى التحتية لجذب الاستثمارات, خلق فرص عمل لتخفيض نسبة البطالة... وبالتالي يمكن توجيه النظام الضريبي عبر اتباع سياسة اقتصادية لتطوير القطاعات الانتاجية وزيادة الإيرادات ..

² (مهدي محفوظ), علم المالية العامة: التشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة, مرجع سابق, ص ٤٣٣.

دليل على هذا أزمة بنك انترا ١٩٦٦ وحرب حزيران ١٩٦٧ والحرب الاهلية ١٩٧٥ مما يجعل الاقتصاد ضعيفاً وعرضةً للأزمات الاقتصادية الخارجية كون موارده تعتمد في الاغلب على سياسات الدول الخارجية. أحد الأسباب البنوية لهذه الأزمة هو النمط الاقتصادي المعتمد والظاهر في ميزان التجارة الخارجية. فالبلد يستورد أكثر بكثير مما يمكن أن يصدره. وقد تعدى عجزه التجاري حدود ٦٠٪ من الناتج المحلي عام ١٩٩٤ ثم عاد إلى ٣٣٪ عام ٢٠٠٠ فقط بفعل الأزمة الاقتصادية التي بدأت تبرز منذ عام ١٩٩٦...

في الواقع، رفع برنامج مجلس الإنماء والإعمار المعنون "آفاق ٢٠٠٠" وهو تحديث للبرنامج الوطني لإعادة الإعمار في حالات الطوارئ، مستوى الإنفاق المتوقع لإعادة الإعمار من ٢.٢٥ إلى ١١.٧ مليار دولار أميركي عام ٢٠٠٠. ولقد بين صندوق النقد الدولي في تقريره المترجم الذي نشرته جريدة السفير عام ٢٠٠١ ان الاولوية الفورية لحكومة ٢٠٠٠ برئاسة الرئيس الشهيد رفيق الحريري كانت لإعادة اطلاق النمو من خلال سلسلة اجراءات لجهة اعادة النظر في بعض القوانين وجعلها اكثر ليبرالية. اول اجراءات تلك السياسة تضمنت تخفيض التعرفة الجمركية وسياسة الاجواء المفتوحة، تسهيلات تجارية، توسيع برنامج دعم القروض ليطال شركات متوسطة وصغيرة الحجم والعمل على تقديم اقتراحات برنامج خصخصة واسع. الا ان موازنة ٢٠٠١ لم تأت تقشفية نظراً للاعتقاد بأن إجراء من هذا النوع قد يضر بجهود اعادة اطلاق النمو، حتى صيف ٢٠٠١ ازداد الدين العام.

من ناحية أخرى، ان التحليل الاقتصادي في لبنان يعيقه جدياً ندرة المعطيات حول الحسابات الوطنية والاحصائيات المتعلقة بميزان المدفوعات ويعود ذلك الى النقص الذي حصل وسبب انهيار القدرات الادارية. بالاضافة الى تناقض الارقام المالية بين كل من وزارة المال ومصرف لبنان وكافة المؤسسات المالية الدولية. وازداد تقرير البنك الدولي للعام ٢٠١٣ أن التوسع المالي الحاد الذي شهده الاقتصاد اللبناني في العام ٢٠١٢ قد خلق تحديات كبيرة ولا سيما في سياق الوعود المتعلقة بزيادة رواتب موظفي القطاع العام. فقد بلغ حجم التوسع المالي، الذي يتم قياسه عبر التغيير الحاصل في العجز الأساسي لموازنة الحكومة المركزية، نسبة مقلقة قدرت بنحو ١.٤ % من الناتج المحلي الإجمالي في العام ٢٠١٢. وتابع أن العجز المالي الإجمالي بلغ ٤.١ % من الناتج المحلي في العام ٢٠١٢ أكثر من ثلث العجز ناتج عن الانخفاض الحاد في الإيرادات، ويعود ذلك جزئياً إلى الإعفاء الضريبي الجديد على القيمة المضافة لمادة المازوت، وبالنسبة للجزء المتبقي من العجز فهو ناتج عن الارتفاع في حجم النفقات على الأجور والرواتب، وذلك بعد التعديل الملحوظ الحاصل في مخصصات كلفة المعيشة.

وقد عبّر الخبير الاقتصادي اللبناني في البنك الدولي رند غياض في منشور له على موقع التواصل الاجتماعي facebook في ٢٠١٩/١٢/٤ ان لبنان يمر بأربع ازيمات لم يسبق ان شهدها في تاريخ خبرته الاقتصادية، الاولى نتيجة سوء الادارة الاقتصادية مثل ما حصل في فنزويلا، الثانية بسبب ازمة الديون الحكومية في اليونان، الثالثة بسبب ازمة مصرفية مثل ايسلندا، الرابعة بسبب زيادة الاعتماد على التمويل الخارجي لتمويل الميزانية مثل الأرجنتين، وحتى الان فشل السياسيون في وضع خطة انقاذ. وللأسف هذه الطبقة تتمسك بأفكار اقتصادية ليبرالية مقتبسة من مبادئ الليبرالية التي تؤمن باليد الخفية التي تقود الاقتصاد الى الازدهار. وبرأيه ان هذه الفكرة لا تحتاج الى التخطيط والدراسات والاحصاءات لذلك الغت الحكومات السابقة وزارة التصميم وطلت دور مديرية الاحصاء المركزي واخفت الاحصاءات ذات الدلالات الاقتصادية والاجتماعية وعطلت مؤسسات الرقابة والمحاسبة وتبقى معظم الارقام المتعلقة بواقع الاقتصاد مجرد تقديرات، الامر الذي اوصلنا الى الافلاس والفشل. وبحسب رأيه ان الحل يكمن في وجود اشخاص يتصرفون كرجال دولة وليس كرجال اعمال ووجود جهاز قضائي عدلي مفعّل واقتصاد منتج داخلياً ومن ثم خارجياً قائم على تحويلات المغتربين. ولم يكن مخطئاً بنظري.

اما المستشار المالي والمصرفي غسان شماس اعتبر ان هناك ثلاث اطراف مسؤولة عن تهميش السياسة الاقتصادية في لبنان والتي اوصلت لبنان الى الفشل وهم الدولة كونها قامت بالاقتراض على مدى السنوات السابقة وحصرت مسألة الانفاق في امور غير منتجة وعلى قطاعات تستنزف الطاقة المالية وادت الى تراكم للدين العام، ومصرف لبنان الذي وافق على تمويل دين الدولة وهو مدرك بأن سياساتها المالية غير فعالة، وأخيراً القطاع المصرفي ودوره في الدين العام الداخلي وتفضيله بإقراض الدولة بفوائد مرتفعة وتحويل الاموال الى الخارج، حيث ان ثلث الموازنة اليوم تشكل خدمةً للدين العام والثلث الى الرواتب والأجور والثلث الباقي للكهرباء وغيرها، وهذا ما أؤيده طبعاً من حيث المنطق.

الفرع الثالث: النظام الضريبي اللبناني

ان محاولات الدولة اللبنانية في رسم سياسة ضريبية جديدة وشاملة تراعي التطورات الاقتصادية والاجتماعية لم تلق الجدية اللازمة ولم تبيد اي نتيجة فعالة بين مختلف القطاعات الانتاجية او مختلف الفئات الاجتماعية،

فالنظام الضريبي اللبناني يتميز بتعددية الضرائب^١ (الضرائب غير المباشرة والضرائب المباشرة) ومزج بين الرسم والضريبة فضلاً عن صورية ضريبة الاراضي كونه توقف العمل بها بعد العام ١٩٥٩. من خلال تحليلنا سابقاً لخلفية الاقتصاد اللبناني فيتبين لنا ان النظام الضريبي تأثر بالاقتصاد اللبناني بسبب عدّة خصائص^٢:

الفقرة الأولى: ضعف الاقتطاع الضريبي بالنسبة للدخل الوطني

فبقدر ما يزيد حجم الاقتطاع الضريبي، بقدر ما يزيد دور الدولة في عملية التنمية وفي تأمين الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها الاستثمارية. ان هذا التدني يعود الى الاعفاءات الضريبية التي تمنحها الدولة لبعض النشاطات الاقتصادية لتشجيعها. فضلاً عن ضعف دور اجهزة الجباية في تحصيل الضريبة وعدم تمتعهم بالكفاءة والنزاهة وقلة عدد المراقبين وضعف تأهيلهم لمراقبة عمليات تحقق الجباية.

ان النظام الضريبي اللبناني كأى نظام ضريبي للدول النامية تتخفف فيه نسبة الضرائب المباشرة وهي لا تعكس التكاليف الصحيح للثروات والمداخيل الكبرى، ولكن في الواقع لم توضع الضرائب المباشرة الا مراعاةً لمصالح الطبقات الرأسمالية والتجارية.

الفقرة الثانية: ضعف العدالة الضريبية

ان اعتماد النظام الضريبي اللبناني على الضرائب غير المباشرة (من ابرزها الضريبة على القيمة المضافة- الاستهلاك....) يلقي العبء الضريبي على كاهل الطبقات الدنيا عبر حرمانها من مداخيلها المخصصة لإنفاقها الاستهلاكي الضروري مما يتنافى مع مبدأ العدالة الاجتماعية، "وهذا ما بينته مقترحات وزارة المالية في اعداد مشروع موازنة العام ٢٠١٩ فيما خص زيادة الضرائب على ارباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية (المادة ٢٣) بحيث ما زالت الضريبة على شركات الاموال ١٧٪ كما هي، في حين ان باقي المهن والمتاجر زادت الى ٢٥٪، الامر الذي يشجع التهرب الضريبي بشكل مشروع، والمادة ٣٠ (زيادة

^١الضرائب المباشرة هي (ضريبة الاملاك المنبئة/ضريبة الدخل/رسم الانتقال/رسوم على السيارات الخاصة/رسوم الاحراج/ضريبة الاراضي/رسوم التسجيل والطابع). اما الضرائب غير المباشرة فتتوزع بين رسوم الاستهلاك ورسوم الجمارك.
^٢(مهدي محفوظ)، علم المالية العامة: التشريع المالي والضريبي- الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٤٧-٤٥٢.

الضرائب على الفوائد لحسابات التوفير والادخار في المصارف) التي تغفل غياب شرائح المكلفين والثانية انه ذكر في هذا الاقتراح " تحدد دقائق تطبيق هذه المادة بقرار من وزير المال" مما يفتح المجال للمصارف لحسم هذه الضريبة من الضريبة على ارباحها عند تسديدها ضريبة الدخل. وفي ما خص المادة ٤١ والتي تتعلق بإعفاءات ضريبية بنسبة ٥٠٪ لكل من قدم اعتراضًا امام لجان الاعتراضات مما يوضح نفي مبدأ العدالة في اداء الضريبة، هذا فيما عدا الاعفاءات الضريبية بنسبة ٩٠٪ في بلد يزرع تحت العجز المالي، في حين ان الدول المتطورة تمنح هذه الاعفاءات بنسبة لا تتعدى ٤٠٪. مما يفسر الكثير من التهربات الضريبية وبشكل مشروع لأصحاب الرساميل الكبرى والاغنياء^١. والاهم من ذلك ان كثرة الاعفاءات على الغرامات يشكل بابًا للتهرب الضريبي واستخفاف المواطن بواجبه تجاه الدولة واضعاف خزينة الدولة وانقاص مواردها، بالاضافة الى ذلك، هناك بعض الاعفاءات التي تقرها الدولة دون التحقق من الغاية التي من اجلها انشئت بعض المؤسسات التي تمنح الاعفاءات (كالمؤسسات التربوية - الجمعيات الخيرية والتي لا تتوخى الربح والجمعيات الرياضية والاجتماعية والاديرة...) فالبعض منها يكون غرضه التهرب الضريبي تحت هذه الغاية، من هنا تقع المسؤولية الكبرى على تقاعس الدولة. من جهة أخرى بعض الاعفاءات التي تقرها الدولة تكون محقة في مضمونها تشجيعًا للمواطن وتوجيه الاقتصاد.

الفرع الرابع: السياسة النقدية والمصرفية في لبنان

لقد اعتبرت اللجنة المشكلة من الخبراء الاقتصاديين في العام ١٩٩١^٢ ان اهداف السياسة النقدية لا يمكن تحقيقها بمعزل عن الانضباط في السياسة المالية. وترى اللجنة في ظل الازمة الراهنة ضرورة ابقاء

^١ عزة الحاج حسن، "ايها اللبنانيون انتظروا الام"، منشورة على الموقع الالكتروني www.mtv.com.lb , تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٤/٢٨، تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٤/٢٨.

ان المقصود بالاعفاءات الضريبية هنا هو الاعفاءات على الغرامات (مثال رسوم الميكانيك...) كون زيادة الضرائب على الشركات والمهن التجارية والصناعية كانت على الشطور وليس على الضريبة ككل. (الضريبة على ارباح الشركات هي ضريبة نسبية بينما الضريبة على ارباح المهن التجارية والصناعية هي ضريبة تصاعدية). ان الزيادة على الشطور واغفال فرض ضرائب جديدة في موقعها او زيادتها هو من ميزات سوء الادارة المالية. تجدر الملاحظة الى القانون الاخير الذي اقرته وزارة المالية بمنح اعفاءات كلية للشركات الكبرى بقصد التخفيف من حدة الواقع الاقتصادي لم يكن في موقعه، بل كان من المفترض ايجاد سبل اخرى لتخفيف الازمة المالية.

^٢ مروان اسكندر، "الاصلاحات المالية هي الاساس والنقدية تحصيل حاصل"، منشورة على الموقع الالكتروني للمردة www.almarada.org تاريخ النشر ٢٠١٨/١٢/٢١ تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠١/١٩

سياسة الضبط النقدي. وينطبق هذا على نسب الائتتاب في سندات الخزينة. وعند استقرار الوضع المالي والنقدي لا تعود ثمة حاجة الى سياسة الزام المصارف الائتتاب في سندات الخزينة. كما ان اللجنة تود التأكيد على ان تبقى سياسة سعر الصرف تعكس القوى الاساسية في السوق مع استمرار مصرف لبنان في الحد من التقلبات الحادة وتأمين الانتظام في سوق القطع. ان الواقع الراهن المتمثل في المستوى المرتفع لنسبة الودائع بالعملات الاجنبية الى مجمل الودائع ليس سوى انعكاس لعدم استقرار الازوضاع المالية والنقدية ولما يولده عدم الاستقرار هذا من توقعات غير ايجابية لدى المدخرين والمستثمرين. وهذا الواقع يضعف بدوره فاعلية السياسة النقدية التي تتركز أساسًا على ضبط الوضع النقدي بالعملة الوطنية. وتشدّد اللجنة في هذا الاطار على ان التزام الدولة موجبات السياسة المالية الرامية الى تحقيق هدف اعادة التوازن المالي التدريجي من شأنه تعزيز الثقة بالعملة الوطنية وبالتالي تخفيف ظاهرة الدويرة".

لقد اعتبر الخبير الاقتصادي ايلي يشوعي ان المصرف المركزي والمصارف تتحمل الدرجة العالية من الفساد بسبب السياسات الهندسية التي يتبعها مصرف لبنان والتي تدفع بالاقتصاد بالدوران في حلقة مفرغة وتؤدي الى عدم وجود استثمارات تخلق فرص عمل او تزيد الصادرات جزاء الفوائد التي تمنح على الودائع المصرفية بنسبة عالية، مما يؤدي بالقول الى سيطرة السياسات النقدية على الاقتصاد الوطني اذ وصلت في الآونة الأخيرة الفوائد على الودائع بالليرة اللبنانية الى ١٨٪ والودائع بالدولار الاميريكي الى ١٠٪، في حين ان الفوائد على القروض بالليرة اللبنانية وصلت الى ٢٣٪ وبالدولار الاميريكي وصلت الى ١٢٪، حيث تعتبر هذه الفوائد قاتلة للنشاط الاقتصادي مما يدفع بالمواطنين الى الادخار بدلاً من الاستهلاك والاستثمار، وارتفاع ارباح المصارف من ناحية أخرى. نستنتج من هذا الامر ان الهندسات المالية التي تمول لبنان عبر ارتفاع اسعار الفائدة هي ادوات غير تقليدية ولا تؤدي الى النمو الاقتصادي. برأي يشوعي ان سياسات مصرف لبنان لا تحفز النمو الاقتصادي ولا الاستثمار وتعاقب القطاع العام كون الدين يهلكه وتعاقب القطاع الخاص نتيجة سياسات الاقتراض المرتفعة، مما يحتمل المسؤولية على مصرف لبنان خلال السنوات ٢٥ السابقة في مشاركته بالفساد الاقتصادي، وتراكم الثروة بيد فئة قليلة من المجتمع وتحقيق فجوة هائلة بين المداخيل والثروات.

اما الوزير السابق شربل نحاس اعتبر ان الزيادة في الودائع المصرفية وانخفاض التسليفات للقطاع الخاص المحلي وارتفاع اسعار الفائدة ليست سوى ترجمة لسياسة مصرف لبنان النقدية والتي تؤثر سلبيًا على النشاط الاقتصادي، وان سياسة تثبيت العملة الوطنية هو احد الاسباب التي تتطلب استمرار تدفق الرساميل والاستثمارات الاجنبية الى لبنان الامر الذي يفسر ابقاء الفوائد المحلية اعلى من الفوائد العالمية، بالإضافة

الى ان الاستهلاك المحلي في لبنان يقوم على الاستيراد بشكل كبير, ما يفسر نسبة العجز في الميزان التجاري بقيمة ١٧ مليار دولار في العام ٢٠١٨.

اما الخبير الاقتصادي كمال حمدان يفسر ان تراجع التسليفات المصرفية يشير الى ان سياسة تثبيت سعر الصرف يتطلب الامساك بالسيولة حتى لا تخلق طلباً على الدولار انفاذاً لسياسات مصرف لبنان النقدية. ففي هذا الوقت الذي يكون فيه النمو معدوماً والتصدير غير ممكناً فإن لبنان يخسر اقتصادياً ويضيق من فرص الاستثمار نتيجة النمط الريعي.

بحسب آراء الخبراء الاقتصاديين وبالرغم من نص المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف على مهمة مصرف لبنان بالحفاظ على النقد وتأمين اساس نمو اقتصادي واجتماعي دائم من خلال المحافظة على سلامة النقد اللبناني, المحافظة على الاستقرار الاقتصادي, المحافظة على سلامة اوضاع النظام المصرفي وتطوير السوق النقدية والمالية, الا ان مصرف لبنان لم يؤمن الهدف المنصوص عليه في هذه المادة. بات اليوم المجتمع اللبناني يلمس نتيجة هذه السياسات من خلال ارتفاع نسبة الفقر والبطالة والحد من فرص العمل بسبب الانكماش الاقتصادي.^١

اما البروفسور جاسم عجاقة فكان له رأي آخر في هذا المجال فاعتبر ان مهمة الحكومة المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتوفير فرص العمل للبنانيين ويقتصر على مصرف لبنان الحفاظ على قيمة الليرة اللبنانية ويرفض القول بأن السياسات النقدية المتبعة من قبل المصرف المركزي ساهمت بالحد من الاستثمارات وتراجع النمو الاقتصادي, ويلوم الدولة في عدم اتخاذها اي خطوة جدية في تطوير سوق العمل وانما لجأت الى التوظيفات العشوائية في القطاع العام, والحل برأيه هو عن طريق مكافحة الفساد ومنح الاقتصاد الثقة, وعبر تنفيذ مقررات مؤتمر سيدر والبدء بالاصلاحات. اما يشوعي فيعتبر ان مؤتمر سيدر ليس حلاً للأزمة وانما خضوع لبنان لسيطرة الدول الكبرى, في حين حمدان رأى انه يجب على الدولة استعادة دورها المركزي الذي تخلت عنه لصالح مصرف لبنان.^٢

^١ محمد وهبة, "الاقتصاد في سجن سياسات مصرف لبنان", منشورة على الموقع الالكتروني جريدة الاخبار - صفحة السياسة www.al-akhbar.com, تاريخ النشر ١٣/٠٤/٢٠١٩, تاريخ الدخول ١٩/٠١/٢٠٢٠.

^٢ المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين, "سياسات مصرف لبنان: بين تثبيت الليرة وسوق العمل", منشورة على الموقع الالكتروني www.lebanese.lw.com للمرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين, تاريخ النشر ٥/١١/٢٠١٨, تاريخ الدخول ١٩/٠١/٢٠٢٠.

لقد عبّر أيضًا الخبير الاقتصادي فرحات فرحات ان المصرف المركزي اعتمد منذ بداية عام ١٩٩٣ سياسة جذب الإيداعات من الداخل والخارج من أجل تمويل الحكومة ومشاريع الإنفاق على البنية التحتية. في المقابل ساهمت معدلات الفائدة المرتفعة في خفض معدلات التضخم المالي في السوق الناتج من عمليات إعادة الإعمار والإنفاق الحكومي المرتفع حينها من أموال داخلية وقروض خارجية، وقد استغادت المصارف أيضاً من تلك السياسة في تعظيم ودائعها وزيادة إيراداتها من مصدر واحد أوجد هو الدولة اللبنانية، إلا ان ارتداداتها كانت سلبية على القطاع الخاص، الذي فقد مصدر تمويل مهمًا هو المصارف، حيث عجز قسمٌ مهمٌ منه عن الاقتراض بالفوائد المرتفعة وبضمانات خيالية كان يطلبها الجهاز المصرفي تقرب من ثلاثة أضعاف قيمة القرض، أصبحت المصارف تفضل إقراض الدولة بفوائد سخية مع ثقتها بالحكومات المتعاقبة. إن سياسة جذب الإيداعات بالعملة الوطنية ساهمت أساسًا في انخفاض سعر صرف العملة الوطنية مقابل الدولار الأمريكي وزيادة قيمتها بفعل تزايد الطلب عليها نتيجة الفوائد المرتفعة، وما حقّقه ذلك للمصرف المركزي من وفورات وربح ناتجة من ثبات سعر الصرف وتدخل المركزي في السوق لتأمين بقاء السعر على ذلك المستوى مما أدى إلى ازدياد حجم الاحتياطي النقدي بالعملات الأجنبية. إلا أن هذه السياسة كان يجب أن تترافق مع سياسة مرنة لتمويل القطاع الخاص، لا أن تستمر لأكثر من ١١ عامًا. إلا ان مضاعفات السياسة النقدية غير المشجعة على الاستثمار والإنتاج، والأزمة السورية وتأثيراتها في خفض الصادرات، وتدني مستويات السياحة وإيراداتها نتيجة العقوبات من دول الخليج العربية، كل هذه العوامل وغيرها، أدت إلى زيادة العجز في الميزان التجاري والنمو السلبي للاقتصاد، وإغلاق مؤسسات، وارتفاع معدلات البطالة، إضافةً إلى التجاذبات السياسية وسياسة المصرف المركزي في التدخل لضمان مستوى مستقر للعملة الوطنية مقابل الدولار أدت إلى إحراق وضياح قسم كبير من احتياطي النقد بالعملات الصعبة. هذه العوامل أيضاً ساهمت في ضعف ثقة المودع، وأدت إلى تحويل معظم الودائع المصرفية إلى الدولار على حساب العملة الوطنية، وهذا انعكس انخفاضاً في قدرة البنك المركزي على المواجهة وعلى التدخل، فأدى إلى وجود سعر غير رسمي للعملة في السوق الموازية، وضعف الاحتياطي من السلع الرئيسية، نتيجة ضعف القدرة على تمويل الاستيراد، فأدى إلى أزمة نقدية واقتصادية في البلاد، انفجرت في إثره ثورة شعبية عارمة في ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩.

فرحات فرحات، "أزمة السياسة النقدية في لبنان وسبل الخروج منها"، منشورة على الموقع الإلكتروني www.caus.org.lb لمركز دراسات الوحدة العربية، وفي مجلة المستقبل العربي العدد ٤٩٠، تاريخ النشر كانون الأول ٢٠١٩، تاريخ الدخول الى الموقع الإلكتروني ٢٠٢٠/٠١/١٩.

لقد اعتبر توفيق كسبار ان "السياسة النقدية (المتبعة منذ ١٥ عامًا) التي تقضي بدفع فوائد للمصارف أعلى بكثير من فوائد السوق, أدت إلى تراكم خسائر مصرف لبنان وإدمان المصارف على إيداع أموالها لديه بدل استثمارها في الاقتصاد. ويتمثل ذلك بأن ٦١٪ من موجودات المصارف هي ديون على الدولة اللبنانية بشكل ودائع في مصرف لبنان وسندات خزينة, في حين أن ٢٥٪ فقط من تلك الموجودات هي قروض للقطاع الخاص. والخطر الكبير في تلك السياسة يكمن في ربط وضع المصارف ربطاً عضوياً بالوضع المالي لمصرف لبنان وللدولة عامة. لقد أصبحت مساءلة ومراجعة السياسة النقدية, وهذا أمر لم يحصل بتاتاً منذ ثمانينات القرن الماضي, ضرورةً قصوى خصوصاً وأولاً لمصلحة المصارف اللبنانية نفسها, نظراً لأهميتها الاستراتيجية والمركزية بالنسبة للاقتصاد اللبناني".^١

المطلب الثاني: الانفاق العام في ظل غياب الرقابة

الفرع الاول: الانفاق في غياب الموازنات

خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٥ عمدت الحكومة الى الانفاق في غياب الموازنات على اساس سلفات الخزينة, فتح اعتمادات اضافية, مما ادى الى ازدياد الانفاق السنوي بحجم يفوق السنتين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦. ان طريقة الانفاق خلال السنوات السابقة كان يتم على اساس القاعدة الاثني عشرية وكثر اللجوء الى فتح اعتمادات استثنائية وسلفات الخزينة^٢ في الاعوام ١٩٨٦ ولغاية ١٩٨٩ وتم اعتماد المادتين ٥٩ و ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية على اساس مشروع موازنة العام ٢٠٠٤ خلال السنوات ٢٠٠٥ ولغاية ٢٠١٠ وفق القاعدة الاثني عشرية وعلى اساس سلفات الخزينة في العام ٢٠١١-٢٠١٢ وفي ٢٠١٣ جزئياً وعلى قوانين فتح اعتمادات استثنائية خلال العامين ٢٠١٢-٢٠١٣-٢٠١٤ وما يليه وقد ارجع غياب اقرار موازنة

^١ توفيق كسبار, " في خطر الهندسة المالية ومشروع الموازنة على اللبنانيين", منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة النهار newspaper.annahar.com, تاريخ النشر ٠٤/٠٤/٢٠١٧, تاريخ الدخول ٢٠/٠١/٢٠٢٠.

^٢ (زهير شكر), الوسيط في القانون الدستوري- الاوضاع الدستورية في لبنان, الجزء الثاني, الطبعة الثانية, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع, ١٩٩٢, ص ٥٩٠ هامش رقم ١.

في الفترات السابقة الى الازمات الامنية والسياسية التي عصفت بالبلاد.^١ ان الاتفاق وفق القاعدة الاثني عشرية هو استثناء على مبدأ سنوية الموازنة^٢ لمواجهة ضرورات تقضي بإستمرار العمل الاداري في الدولة وفق المادة ٨٦ من الدستور اللبناني^٣ ونظمتها المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية.^٤

الفقرة الاولى: الاتفاق في ظل الموازنة الاثني عشرية في لبنان في لبنان منذ العام ٢٠٠٥

نلاحظ ان الموازنات العامة منذ العام ٢٠٠٥ تقرّ وفق القاعدة الاثني عشرية وهو ما يعدّ تعدي صارخ لمبدأ سنوية الموازنة وفشل الحكومات المتعاقبة في تشكيل حكومة، ومجلس نيابي لإعداد موازنة عامة سنوية وقرارها وفقاً للأصول الدستورية والقانونية، مع العلم بوجود اوجه للإتفاق في الموازنة تقر من خارج البرلمان،

^١ زياد الشيخ، "الاتفاق العام في غياب الموازنة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام بإشراف الدكتور عبدالستار الايوبي، منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة اللبنانية-كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية www.droit.ul.edu.lb , ٢٠١٦ , ص ٩٠ وما يليها.

^٢ المادة ٨٣ من الدستور " كل سنة في بدء عقد تشرين الاول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بندا بندا".

^٣ المادة ٨٦ من الدستور ونصت على ما يلي: " اذا لم يبيت مجلس النواب نهائيا في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، واذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبيت نهائيا في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء ان يتخذ قرارا، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعيا ومعمولا به. ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الاقل. على انه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والرسوم والمكوس والعائدات الاخرى كما في السابق وتتخذ ميزانية السنة السابقة اساسا ويضاف اليها ما فتح بها من الاعتمادات الاضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية".

^٤ المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية لتؤكد على هذه القاعدة وتنظم اعتمادها من قبل الحكومة: توضع الموازنات الاثنتا عشرية على اساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على ان يؤخذ بعين الاعتبار ما اضيف اليها وما اسقط منها من اعتمادات دائمة.

- يحق للحكومة ان توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية مجموع اعتمادات الانشاء والتجهيز في كل موازنة اثنتي عشرية على مختلف الادارات العامة وفقا لحاجاتها , على ان تتقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل ادارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية.
- يحق للحكومة قبل تصديق الموازنة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء , نقل اعتمادات على اساس القاعدة الاثني عشرية من احتياطي الموازنة لتنفيذ مختلف البنود.

ولا تخضع للرقابة وهي مخصصة ل ٧٢ ادارة عامة نذكر منها: مجلس الانماء والاعمار , مجلس الجنوب , الصندوق المركزي للضمان الإجتماعي, مؤسسة كهرباء لبنان, الصندوق الوطني للمهجرين... الخ. ولا يقتصر ذلك على جانبي النفقات والايرادات العامة في الموازنة, بل يتخطى ذلك ليبرهن فشل الحكومات في ادارة الدين العام منذ نهاية الحرب الاهلية ولغاية اليوم, الامر الذي يطرح عدة تساؤلات: من الذي اوصلنا الى هذا المهور وبمعدلات فائدة مرتفعة ادت الى ثراء طبقات على حساب أخرى؟؟ والجواب يدفعنا بالقول ان سياسة الاقتراض ممنهجة مردّها الى سياسات مصرف لبنان وجمعية مصارف لبنان على حد سواء, فقد تدّين لبنان منذ العام ١٩٩٣ بمعدلات فائدة تتجاوز ١٧٪ مما تعد فوائدها مرتفعة مقارنةً بالفوائد على ايداعات اليورو والدولار (١٢٪) الذي ساهم بتركيز الثروة بيد فئة قليلة من السكان والقاء كاهل العبء الضريبي على الطبقات ذوي الدخل المحدود.

ان غياب الموازنة العامة في لبنان منذ العام ٢٠٠٥ يعود الى عدة اسباب منها امنية اثر اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري وانقسام الاحزاب السياسية الى فريقين متعارضين (٨ و ١٤ آذار), وقد تلى هذا الإنقسام ازمات سياسية وامنية متتالية مما ادّى بشكل غير مباشر الى شلل المؤسسات العامة الادارية والدستورية وخاصةً ادت الى شلل العمل النيابي وعدم قدرته على نص القوانين واصدارها بحجة عدم ميثاقية الحكومة من بينها مشاريع الموازنات السابقة. تجدر الاشارة الى ان احد الاسباب الرئيسية لعدم اعداد الموازنات هو التأخر في تشكيل الحكومات خلال تلك الفترات السابقة مما جعل امكانية مناقشتها من قبل المجلس النيابي امرًا صعبًا^١ (جريمة الاغتيال ٢٠٠٥ / اعتصامات قوى ١٤ آذار في وسط بيروت ٢٠٠٥ / تظاهرات قوى ٨ آذار في وسط بيروت ٢٠٠٥ / اندلاع حرب تموز بين لبنان واسرائيل ٢٠٠٦ / صدور القرار ١٧٠١ عن مجلس الامن الدولي وما تلاه من وضع حد للعمليات الحربية بين لبنان واسرائيل ٢٠٠٦ / استقالة ستة وزراء من الحكومة وتعطيلها بعد موقف المحكمة من جريمة الاغتيال ٢٠٠٦ / معارضة قوى ٨ آذار لإسقاط حكومة الرئيس السنيورة ٢٠٠٦ / انشاء المحكمة الخاصة بلبنان بموجب قرار من مجلس الامن الدولي تحت الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة ٢٠٠٧ / شغور المنصب الرئاسي حوالي ٧ اشهر بعد انتهاء ولاية الرئيس لحدود ٢٠٠٧ / اتفاق الدوحة والتوافق على انتخاب رئيس توافقي وتشكيل حكومة وطنية وعدم استعمال السلاح في الداخل ٢٠٠٧ / تشكيل حكومة ثلاثينية برئاسة الرئيس السنيورة اعطيت فيها قوى الثامن من آذار الثلث المعطل ٢٠٠٧ / بدء عمل المحكمة الخاصة في لبنان ٢٠٠٩ / الانتخابات النيابية التي فازت بها قوى ١٤

^١ (عدنان ضاهر), الموازنة العامة بين الاعداد والمراقبة, دار بلال للطباعة والنشر, بيروت, ٢٠١٥ ص ٥٣٧ ما يليها حول مشاريع الموازنات التي لم تقر وتلك التي لم يستلمها المجلس النيابي.

آذار ٢٠٠٩ / تشكيل حكومة وطنية بعد مفاوضات امتدت حوالي ٥ اشهر في العام ٢٠٠٩ / استقالة ١٠ وزراء من قوى ٨ آذار وحلفاءهم بعد رفض الرئيس الحريري دعوة مجلس الوزراء لإتخاذ موقف من المحكمة الخاصة بלבنا والقرار الظني الصادر مما جعل الحكومة مستقيلة حكماً ٢٠١٠ / تشكيل حكومة الرئيس ميقاتي بغياب قوى ١٤ آذار بعد ٦ اشهر من استقالة الحكومة السابقة ٢٠١١ / استقالة حكومة الرئيس ميقاتي ٢٠١٣ / تشكيل حكومة الرئيس سلام بعد ١٠ اشهر من التكليف في العام ٢٠١٤ / انتهاء ولاية الرئيس سليمان (٢٠١٤)".

الفقرة الثانية: الانفاق في ظل نظرية الظروف الاستثنائية

ان نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية قضائية خلقها وارسى مبادئها مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٤ والتي تعتبر ان الاجراءات الادارية غير المشروعة في الظروف العادية مشروعة في بعض الظروف، ففي ظل الظروف الاستثنائية تستبدل المشروعية العادية بمشروعية استثنائية من مؤداها تمتع السلطات الادارية بصلاحيات واسعة لم يوردها القانون الذي سن اصلاً ليحكم الظروف العادية".^١ ففي ظل هذه الظروف عمدت الحكومة اللبنانية منذ العام ٢٠٠٥ وحتى العام ٢٠١٦ بالانفاق من خارج الموازنة العامة والتي لم يسنها المجلس النيابي خلال تلك الفترة ولم يصدق حساباتها المالية ولم تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، وذلك على ضوء المواد الدستورية ٣٢، ٨٣، ٨٦ و ٥٧ و ٥٩ و ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية. "في ظل المادة ٥٩ من قانون المحاسبة العمومية والمعدلة وفقاً للقانون ٧٨/٤٩ تاريخ ٢١/١١/١٩٨٧ والتي تجيز عقد بعض النفقات العامة قبل نشر الموازنة. إن بعض الاساتذة كالاستاذ موسى اسعد الخوري اعتبر ان الاستمرار بمسألة الصرف على القاعدة الاثني عشرية امر غير صوابي وغير دستوري،^٢ وهو مخالفة صريحة لصرف المال العام دون مسوغ شرعي، وان كان بعض السياسيين يقصدون العمل على سير المرافق العامة وعدم شل عملها الا ان الانحراف في السلطة ادى الى هدر المال العام دون حسيب او رقيب وان

^١ (محي الدين القيسي)، القانون الاداري العام، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧ ص ١٨٤-١٨٥.

^٢ زياد الشيخ، "الانفاق العام في غياب الموازنة"، مرجع سابق، ص ٨٦، ٨٧، للمزيد من المراجعة حول عدم صوابية الصرف على القاعدة الاثني عشرية.

كانت الاصول المعتمدة مشروعة الا انها مشروعة لتسيير المرافق العامة في اطار الشفافية في ظل الاوضاع الاستثنائية وبشكل مؤقت ويستوجب الموضوع نسج الحل للأزمة بشكل عاجل".^١

الفقرة الثالثة: الانفاق بموجب سلفات الخزينة وقوانين اعتمادات اضافية

لقد حدد قانون المحاسبة العمومية في المواد ٢٠٣ وما يليها اصول اعطاء الادارات العامة وصناديق المؤسسات العامة والبلديات وكذلك الصناديق المستقلة المنشأة بقانون سلفات خزينة لتسيير عملها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية وطلب الادارات المختصة ويتوجب على الحكومة ان تطلع المجلس النيابي على السلفات المقررة بظرف شهر وفق المادة ٢٠٥ من قانون المحاسبة العمومية، وقد سبق مجلس الوزراء ان اعطى سلفات خزينة الى مؤسسة كهرباء لبنان، مجلس الانماء والاعمار، مؤسسة مياه لبنان الجنوبي ومؤسسة مياه البقاع... الا ان السؤال المطروح هل يتم التقيد بأصول ارجاع السلفات خلال المهل القانونية، وهل يتم التقيد بالمادة ٥ من المرسوم ٦٣١٩ التي تنص انه على كل من مدير الصرفيات ومدير الموازنة ومراقب النفقات ومدير الخزينة والدين العام والمحتسب لدى مجلس الانماء والاعمار كل في نطاق اختصاصه مراقبة وملاحقة تسديد السلفة في مواعيدها...؟ وخاصةً انه تم فصل مديرية الخزينة عن مديرية الدين العام، وهو ما يدعو لإستغراب حول مدى قيام الموظفين بواجباتهم في ظل تعارض القوانين المعنية. ان هذه الخطوة خطيرة على المال العام لوجود شوائب وثرغرات عدّة في القوانين.^٢

ان قوانين فتح اعتمادات اضافية وفق المادة ١١ و١٢ من قانون المحاسبة العمومية هو خرق لمبدأ توازن الموازنة حيث ان معظم هذه القوانين تنص في معظمها بتغطية نفقاتها بواردات استثنائية كالقروض او فرض ضرائب جديدة. ان ما جرى ذكره هو مخالفة للأصول الجوهرية في الانفاق وهدرًا للمال العام ويستوجب اعادة تنظيم لأسس الانفاق العام وفق الموازنة وليس خارجها.

^١ راجع ديوان المحاسبة، رأي رقم ٢٠٠٩/١٢ تاريخ ٢٠٠٩/٠١/١٩ الصادر بشأن امكانية صرف النفقات الدائمة على اساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع موازنة العام ٢٠٠٧، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية والاجتهادات الصادرة خلال العامين ٢٠٠٩-٢٠١٠ ص ٤٢ .

^٢ زياد الشيخ، "الانفاق العام في غياب الموازنة"، مرجع سابق، ص ٩٨ وما يليها عن سلفات الخزينة. (يتخذ قرار المنح بموجب سلفات خزينة في مجلس الوزراء ويتوجب على الحكومة أن تطلع المجلس النيابي على السلفات المقررة بظرف شهر).

الفرع الثاني: ضعف الاجهزة الرقابية على المال العام

الفقرة الاولى: غياب الرقابة المالية على الموازنة العامة

"ان الموازنة العامة ونتائجها المالية هي ليست مجرد محاسبة تقنية وانما هي وليدة قرارات وسياسات ومؤسسات, وقد اظهرت الدراسات ان المؤسسات والقوانين والأنظمة التي تعنى بإعداد وتنظيم وقرار وتنفيذ الموازنة العامة هي المسؤولة عن الآثار المالية التي تنتج عنها"¹. ان سياسات تقاسم السلطة او ما يسمى بمعادلة الترويكما بعد الحرب واتفاق الطائف, اضعفت المؤسسات المالية والادارية المسؤولة عن الموازنة العامة في لبنان مما أخذ الانفاق نحو منحى مستمر من الازدياد دون حسيب, وقد صعب غياب شمول الموازنة عملية تحديد الارقام الحقيقية للنفقات العامة وواجهها, أما على صعيد الانفاق على المشاريع فكان ينقصه التقييم والملاحقة وتحديد التكلفة والمنفعة.

الفقرة الثانية: ضعف الرقابة البرلمانية بعد التنفيذ (الحسابات المالية النهائية)

ان الرقابة البرلمانية مستمدة من الدستور وفق المادة ٨٧ هي رقابة مؤخرة من خلال موافقة المجلس النيابي على حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة^٢ وقانون الموازنة حيث اجازها المشرع في اجازة الجباية والانفاق. وتظهر في الحسابات المالية النهائية للحكومة, فتبين مدى جدية الحكومة في الالتزام بقانون الموازنة. وبما ان المجلس النيابي لا يملك الوسائل الفنية والإدارية الكافية لإجراء رقابة عملية على تنفيذ الموازنة, فقد أوكلت المهمة الى ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المالية البرلمانية على مدى التزام الحكومة بما أجزى لها جبايته وإنفاقه بموجب قانون الموازنة. ان الرقابة التي يمارسها مجلس النواب هي رقابة شكلية من حيث الواقع, فغالبًا ما يوافق المجلس النيابي على مشروع قانون قطع الحساب دون أي مناقشة جدية تذكر, او حتى في حال المناقشة فهذه المناقشة والأسئلة الموجهة الى الوزراء هي مجرد شكليات لأن كل واحد منهم ينتمي لمنظومة حزبية تملك سلطة القرار في

¹ (Alberto Alesin)(Robert Poterba), **Budget Deficit And Budget Institutions: Fiscal Institutions And Fiscal Performance**, published on the official website of the National Bureau Of Economic Research- Cambridge University <http://www.nber.org/chapters/c8021/>, Chicago, published date 01/01/1999, Chapter pages in book: (p. 13 – 36).

² نصت المادة ٨٧ من الدستور على أن يوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات.

مكان ما. من ناحية أخرى, فغالباً ما تتأخر وزارة المال في إحالة مشروع قانون قطع الحساب إلى المجلس النيابي فلا يتيح له الوقت لتدقيقه, أو أنها لم تُحل هذا المشروع على المجلس على الإطلاق. وغالباً ما يتأخر ديوان المحاسبة في إعداد تقاريره عن الحسابات, ويتخلف عن إعداد بيانات المطابقة, متذرعاً بتأخر وزارة المال في إيداعه مشروع قطع الحساب, مما يعيق الرقابة والتأخر بها. ولا بد من الإشارة على خطورة المادة ٩٦^١ من قانون المحاسبة العمومية كما ويخرج عن الرقابة البرلمانية الموازنات المستقلة والملحقة والاستثنائية والحسابات الخاصة بالخرينة كونها تقر كما هي وتعتبر خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة الذي ينص على ان تدرج جميع نفقات الدولة ووارداتها المجازة لسنة واحدة في مستند واحد. كما ان الاذن بالجباية والانفاق يتمان بموجب مستند قانوني واحد. كما ان المجلس النيابي يتقاعس في محاسبة السلطة التنفيذية عن ادائها المالي لجهة الانفاق المتزايد دون ضوابط او الطلب منها تقديم الايضاحات حول الاسباب الموجبة في اي تعديل يطال القوانين النافذة. في الأونة الأخيرة صدر قانون بالموافقة على طلب ديوان المحاسبة لتوسيع ملاكه وتوظيف مدققين ومراقبين ماليين بغية مساعدته في تدقيق الحسابات المالية منذ العام ١٩٩٣, والسؤال الذي يطرح نفسه, لماذا منذ العام ١٩٩٣ ولغاية تاريخه عجز المجلس النيابي في احل ثغره نقصان الموظفين في ديوان المحاسبة لتدقيق الحسابات المالية؟ ان السؤال نفسه يشير الى سوء الادارة وغياب الشفافية في ادارة المال العام وعدم وجود اي تنسيق في عمل الادارات وتفتشي الهدر والفساد.

الفقرة الثالثة: الرقابة الشكلية ديوان المحاسبة

من الناحية التقنية كان السبب الآخر لغياب اقرار الموازنات العامة خلال الفترات الاخيرة يتعلق بعدم انجاز وتدقيق والبت بصحة الحسابات منذ العام ١٩٩٣ ولغاية العام ٢٠١٥ الذي يرجع الى عدم موافقة ديوان المحاسبة على هذه الحسابات لوجود نقص فيها اوعدم صحتها. وقد حدد ديوان المحاسبة هذه المشاكل في تقريره السنوي للعام ٢٠٠٥ مشدداً على اهمية المادة ٨٧ من الدستور^٢. مما يعني ان هذه الموافقة هي

^١ المادة ٩٦ من قانون المحاسبة العمومية والتي نصت على " اذا اسفر قطع حساب الموازنة عن زيادة في الواردات, حولت هذه الزيادة بموجب قانون القطع الى حساب مال الاحتياط, واذا اسفر عن زيادة في النفقات, اجاز القانون المذكور تغطية العجز من مال الاحتياط. واذا كان مال الاحتياط لا يكفي, قيد العجز في حساب السلفات, على ان يسدد اجبارياً من اول موازنة تالية يظهر فيها وفر, وان لم يكف الوفر فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي".

^٢المادة ٨٧ من الدستور اللبناني" ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة".

ضرورة دستورية قبل اقرار الموازنة العامة، وبما ان المجلس النيابي يعتمد على تقرير ديوان المحاسبة بشأن دقة تلك الحسابات الذي يتعذر مع هذه المشاكل ان يتم اعداده وتأخر وزارة المالية على عرض قسم آخر من تلك الحسابات عليه اوجب عدم موافقته على صحة الحسابات لوجود شوائب فيها. مما يفسر لنا سبب عدم امكانية المجلس النيابي من اقرار الموازنات العامة خلال الفترات السابقة. ان الأمر الظاهر كان بإدراج مادة اثناء المصادقة على قطع الحساب بوجوب الرقابة المؤخرة من قبل ديوان المحاسبة على الحسابات وابداء ملاحظاته عليه. فضلاً على ان اوجه الانفاق العام في لبنان (دون موازنات المؤسسات العامة والبلديات) يتراوح الى ثلاث فئات: الانفاق على الرواتب والأجور، خدمة الدين العام، للوزام والاشغال بموجب الصفقات العمومية. وبالرغم من ان الانفاق على الرواتب والأجور وخدمة الدين العام اللبناني لا يمكن التلاعب بها وتحكمه اصولاً قانونية وادارية الا انه في ضوء قانون المحاسبة العمومية منح وزير المالية وفق المادة ١١٨ منه وقف الاعتمادات المرصودة^١، مما يجعلنا امام واقع الثقة الخارجية المنعدمة اذا تم اللجوء الى مثل هذه المادة. ان اوجه الانفاق الاخيرتين دفع مجلس الوزراء الى اصدار قرارات لفتح اعتمادات اضافية وسلفات خزينة لتغطية الازمات العائدة للرواتب والأجور وخاصة اعتباراً من العام ٢٠١٥ مما ساهم بغياب اقرار الموازنة العامة بسبب الضغط الشعبي على الحكومة لعدة اشهر.

المطلب الثالث : الاسباب الأخرى لتزايد الانفاق العام في لبنان

لقد تم تعداد ابرز الاسباب المالية والسياسية والادارة والاقتصادية التي افضت بشكل مباشر الى تزايد الانفاق العام بشكل هائل، الا انه تتواجد اسباب ادت بشكل غير مباشر الى هذا التزايد واهمها الطائفية السياسية وسياسة الحكام الفاسدة في هدر المال العام.

الفرع الاول: الطائفية اللبنانية

"لأن الطائفية لم تعد سمة تخلف بل اصبحت سلاح المؤامرة، ولأنها لم تعد ظاهرة هامشية، بل اصبحت ظاهرة استقطابية، ولأنها لم تعد حكراً على فئة، بل تعدتها الى فئات، ولأنها كانت طائفية فصارت طائفية

^١ المادة ١١٨ " اذا وجد ضرورة لذلك، ان يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصودة في الموازنة، ولمجلس الوزراء ان يقرر الموافقة على الاقتراح اذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير...".

محتملة، ولأنها كانت مؤقتة فصارت دائمة، ولأنها كانت عكازة النظام فصارت عموده الفقري وجهازه العصبي ومرضه العصابي، ولأنها بها كان يعرج النظام فصار بها مقطوع القدمين...".^١ هكذا تم وصف الطائفية في لبنان، حيث تعود جذورها الى صك الانتداب ودستور لبنان الصادر ١٩٢٦ الذي كرس مبدأ الحرية الدينية وقرّر في مادته التاسعة والمادة ٩٥ التي نصت بشكل صريح على التمثيل في الوظائف العامة بصورة عادلة وفق الطوائف، مناقضاً في ذلك المادة ١٢ منه " لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون". وقرارات المفوض السامي: قرار رقم ٦٠.ل.ر. والمعدل بالقرار رقم ١٤٦.ل.ر. (القانون الاساسي للطوائف المسيحية واليهودية في لبنان). الا ان لبنان فشل في تطبيق الفقرة ب من المادة ٩٥ من الدستور بعد انعقاد الطائف (حيث ارتكزت الاتفاقية على عدة مشاريع اصلاحات دستورية واجتماعية واقتصادية بعد نهاية الحروب الاهلية والغاء الطائفية السياسية وتثبيت سيادة الدولة اللبنانية، وكانت تشمل هذه الخطة حل الميليشيات اللبنانية التي كانت مسيطرة لوقتٍ طويل خلال الحرب وتعزيز جهوزية قوى الامن والجيش) فيما خص تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية وفشل في اصلاح الجهاز الاداري من الفساد القائم به كما انه اهمل اهمية الانماء المتوازن الذي نص عليه في مقدمة الدستور بين جميع المناطق لتحقيق النمو الاقتصادي.

الفرع الثاني: الحروب الاهلية (١٩٧٥-١٩٩٠) والحروب على لبنان (تموز ٢٠٠٦)

الفقرة الأولى: إقتصاد ضحية للحروب والأزمات السياسيّة المتكررة

"دخل لبنان العقد الأخير من القرن العشرين عازماً على التخلّص من تداعيات الحرب المدمّرة التي دامت ١٥ سنة. عند نهاية الحرب، تراوحت تقديرات الأضرار المادية الناتجة عن الحرب بين ٢٥ مليار و ٣٠ مليار دولار أميركي. كما حصد النزاع حوالي ١٥٠,٠٠٠ قتيلٍ وعدد أكبر من المعوقين الذين كانوا ليساهموا في ناتج إقتصادي أكبر. كما بلغ إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في لبنان في العام ١٩٩٠ حوالي ٢.٨٣٨ مليار دولار و ٩٥٤.٣٣ دولار أميركي للفرد الواحد، هذه الأرقام أقلّ من نصف القيمة التي سُجّلت في العام

^١ الحزب السوري القومي الاجتماعي، ندوة الفكر الوطني في مواجهة المشكلة الطائفية، منشورات مجلة فكر، موجودة في مكتبة الجامعة اللبنانية- الحدث، تاريخ النشر ٥-٨ آذار ١٩٨١.

١٩٧٥".^١ "أما تكلفة الفرصة الإقتصادية الضائعة للحرب ... تراوحت خسائر الناتج المتراكمة خلال سنوات الحرب - تقديرات الإنتاج الضائع - بين ٩ مليار دولار أميركي على الأقل بناءً على فرضية ٢٪ كمتوسط النمو السنوي لسنوات الحرب، ٣١ مليار دولار أميركي بناءً على فرضية ٤٪ و ٣٦ مليار دولار وفق فرضية ٦٪. وكان للفترة الممتدة ما بين العامين ٢٠٠٢ و ٢٠١٠ تأثيراً عكسياً على الإقتصاد. إذ أدت الصعوبات الإقتصادية والأزمة السياسية الكبرى الناتجة عن اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري إلى تراجع كبير في معدّل متوسط النمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي إلى حوالي ٢.٤٪ للفترة السالف ذكرها. كما تكبّد لبنان خلال حرب تموز ٢٠٠٦ خسائر مباشرة بلغت ٣.٥ مليار دولار أميركي، مما أدى إلى تراجع بنسبة ٦.٤٪ في إجمالي الناتج المحلي للعام التالي".^٢

الفقرة الثانية: الظروف الخارجية المحيطة والاضاع الامنية المتردية(الثورة السورية)

ذكر تقرير نصف سنوي للبنك الدولي للعام ٢٠١٣ أن المواجهة السياسية في لبنان والازمة المتصاعدة في سوريا ادت إلى عرقلة النمو الاقتصادي في لبنان خلال العام ٢٠١٢. تابع التقرير "أن يستمر هذان العاملان بالتأثير سلبيًا على سير الاقتصاد، ليسجل معدلا بلغ ١.١ % جراء ضعف الأداء الإقتصادي مع تراجع في الأوضاع الأمنية. فمن جانب الطلب، أدت الزيادة الكبيرة في الاستهلاك الحكومي إلى تخفيف التباطؤ في النمو خلال العام ٢٠١٢، بينما بقي الاستهلاك الخاص ضعيفاً بسبب الأوضاع الأمنية غير المستقرة". اشار التقرير الى ان التباطؤ الحاد في قطاع الخدمات، وبالأخص في مجال السياحة، كان له الأثر الأكبر في تراجع معدلات النمو واذا ما طرأ تحسن في الأوضاع السياسية والأمنية، خصوصاً في النصف الثاني من العام ٢٠١٣، فتشير التوقعات أنه من الممكن أن يسجل النمو ارتفاعاً ليبلغ ٢.٢ % . بيد أن العوائق في آفاق النمو ما تزال كبيرة، وما زال اتجاه النمو مثقلاً بالمخاطر ويميل نحو الأسفل.

^١ (الجمعية الاقتصادية اللبنانية بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ناومان)، تقرير وضع الإقتصاد اللبناني عشرون سنة بعد نهاية الحرب الأهلية، تاريخ النشر كانون الثاني ٢٠١١، ص ٢.

^٢ (الجمعية الاقتصادية اللبنانية بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ناومان)، "مؤتمر وضع الإقتصاد اللبناني عشرون سنة بعد نهاية الحرب الأهلية، المرجع السابق نفسه، ص ٢-٣

الفرع الثالث: الفساد السياسي والاداري والمالي في لبنان: ١

لقد اعتبر عدنان الحاج في كتابه "محطات اقتصادية: ٢٠٠٥-٢٠٠٨" ان الفساد السياسي في لبنان يوّد الفساد الاداري الذي يعزز هدر المال العام والمصالح الخاصة لحسابات خاصة وشخصية سياسية او طائفية وهذا الامر لا يعتدل الا بالمباشرة بتخفيض السقوف السياسية والحمائية بقوانين شفافة وواضحة. من هنا لا بد من خوض حرب لمكافحة الفساد عن طريق القطاع العام وتحديد دوره وفعاليته في الاقتصاد الكلي ومحاولة الفصل بين المستثمر والمواطن العادي, لأن علاقة المواطن بالمعاملات في بلد بلا مؤسسات يعزز الفساد الذي يكبر مع توسع المشاريع العامة والخاصة. ولا يجب ان نغفل عن موضوع ترشيد النفقات العامة, ورسم سياسات الاجور وتحديد سقوف للإففاق والعجز, وهذا البند يترافق بالتزامن مع اصلاح السياسات المالية او اصلاح القضاء, وازفاء الشفافية على النظم المالية والضريبية وحسابات المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وصولاً الى تعميم الشفافية الى المؤسسات الخاصة.

اما الكاتب خضر حسان اعتبر في مقاله المنشورة في جريدة المدن^٢ "ان اغلب اللبنانيين يتعايشون مع الفساد, وبأن الاحزاب هي التي تدير الفساد (باستطلاع ١٢٠٠ مواطن لبناني من مختلف المحافظات اللبنانية عبر دراسة اجرتها مؤسسة كونراد الالمانية بالاستعانة بمؤسسة ستاتيستك لبيانون) وان الوضع عبارة عن صراع سياسي بين الخصوم وليس المصالح الاقتصادية لزعماء الأحزاب". وبحسب منظمة الشفافية العالمية ان الفساد يهدد التقدم^٣ " ويبقى الفساد السياسي وتضارب المصالح في صادرة التحديات الكبرى التي تحول دون تحقيق اي تقدم في لبنان بحسب منظمة الشفافية الدولية".

لقد عبر باسل صلوخ الدكتور في العلوم السياسية في الجامعة الامريكية في بيروت في مقالة له^٤ ان الفساد السياسي بلغت ارقامه على صعيد الانفاق الحكومي وبحسب إحدى التقديرات, فمن أصل ٢١٦ مليار دولار مبلغ الانفاق الحكومي ما بين ١٩٩٣ و ٢٠١٧, بلغت قيمة خدمة الدين مبلغ ٧٧ مليار دولار (أو ٣٥.٦%),

^١ (عدنان الحاج), محطات اقتصادية ٢٠٠٥-٢٠٠٨, الطبعة الاولى, دار الفارابي, بيروت, ٢٠٠٩, ص ١٩-٢٣.

^٢ خضر حسان, "اغلب اللبنانيين يتعايشون مع الفساد", منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة المدن

www.almodon.com, تاريخ النشر ٢٨/٠٢/٢٠١٩, تاريخ الدخول ١٠/١١/٢٠١٩.

^٣ غير مذكور اسم الكاتب, "بالارقام ... لماذا ينتفض اللبنانييون?", منشورة على الموقع الالكتروني www.alhurra.com لصحيفة الحرة, تاريخ النشر ١٨/١٠/٢٠١٩, تاريخ الدخول ١٠/١١/٢٠١٩.

^٤ باسل صلوخ, "الاقتصاد السياسي للفساد بعد الحرب", منشورة على الموقع الالكتروني للمركز اللبناني للدراسات www.lcps-lebanon.org, تاريخ النشر حزيران ٢٠١٩, تاريخ الدخول ١٠/١١/٢٠١٩.

مقابل ٤٦ مليار دولار للرواتب والأجور (أو ٢١.٢٩٪)، و ٢٠ مليار دولار كدعم لمؤسسة كهرباء لبنان (أو ٩.٢٥٪)، و ١٩ مليار دولار لرواتب وتعويضات التقاعد (أو ٨.٧٩٪). بالنسبة للانفاق الحكومي في العام ٢٠١٨، تكشف الأرقام عن واقع اقتصادي سياسي مشابه: الرواتب وملحقاتها في القطاع العام حصتها ٣٥٪ من الانفاق الحكومي، ١٠٪ لدعم الكهرباء، ٣٢٪ لخدمة الدين، و ١٨٪ للنفقات الرأسمالية والإعانات الحكومية وغيرها من النفقات. أما الرصيد المتبقي فهو ٥٪ من إجمالي الانفاق الحكومي (يشمل الدعم الحكومي لمنظمات المجتمع المدني) أو مبلغ ٨٠٠ مليون دولار أميركي. إنّ مجموع الانفاق الحكومي للعام ٢٠١٨ بلغ حوالي ١٦ مليار دولار مقابل إيرادات تصل قيمتها إلى ١١ مليار، ليكون العجز في ميزانية عام ٢٠١٨ عند ٥ مليار دولار، أقله هذا ما تأمله الحكومة اللبنانية.

أما على صعيد الإيرادات غير المتحققة فتقدّر مجموعة خبراء من جمعية المصارف في لبنان حجم الإيرادات غير المكتسبة بحوالي ٤ مليارات دولار في العام ٢٠١٨، ١.٧٪ مليار دولار من الخسائر الفنية وغير الفنية في قطاع الكهرباء، ١.١٥ مليار دولار من الخسائر نتيجة التهرب من الضريبة، ٢٠٠ مليون دولار من الخسائر نتيجة التهرب من دفع رسم التسجيل العقاري ورسم الانتقال، ٥٠٠ مليون دولار من الخسائر نتيجة التهرب من دفع الضرائب على السلع والرسوم الجمركية، فضلاً عن ٢٠٠ مليون دولار من الإعفاءات الضريبية، و ٣٠٠ مليون دولار من إيرادات الاتصالات الإضافية المحتملة. ويقدر صندوق النقد الدولي حجم الاقتصاد اللبناني غير النظامي غير الممثل للواجب الضريبي عند ٣١.٦٪ من الناتج الإجمالي سنويًا بين العامين ١٩٩١ و ٢٠١٥. كانت هذه النسبة عند أعلى مستوياتها في العام ١٩٩١ (٣٦.٧٪ من إجمالي الناتج المحلي) وانخفضت إلى أدنى مستوياتها (٢٤.٦٪) في العام ٢٠١٠، لترتفع من جديد إلى ٢٩.٢٪ أو ما يعادل ١٤ مليار دولار أميركي في العام ٢٠١٥.

يقدر رئيس لجنة الإدارة والعدل في المجلس النيابي النائب جورج عدوان قيمة التهرب السنوي الشرعي (يعرف أنّ غالبية الواردات تدخل بفواتير غير دقيقة، إمّا عبر الثغرة السوداء أي مرفأ بيروت، أو من خلال التهريب عبر الطرق البرية على طول الحدود اللبنانية) من الرسوم الجمركية عند ٧٠٠ مليون دولار أميركي... وبالرغم من تحقيق قطاع الاتصالات لأرباح بقيمة ١٤.٥ مليار دولار خلال العقد الأخير، إلّا أنه لم يصل منها إلى خزينة الدولة إلّا ١٠ مليارات، حيث اعتبر الرصيد المتبقي نفقات تشغيلية. وحتى في الموازنة المذكورة أعلاه الواضحة جدًّا، يبقى حوالي ٢٠٪ من الانفاق العام خارج نطاق الاشراف البرلماني وهو عبارة عن أموال مخصّصة لمؤسسات الدولة الموزعة على خطوط المحسوبية الطائفية...

وأضاف د. صلوح على سعيد تركز الثروة في ايدي السياسيين واصحاب المصالح بنسبة أقل من ١٠٪ من مجموع السكان يسيطرون على أكثر من ٥٥٪ من الدخل الوطني، و ٧٠٪ من إجمالي الثروة (المالية والعقارية)، و ٩٠٪ من الودائع المصرفية. ولم يتوانى صلوح عن ذكر ما كلفته ملفات التوظيفات العشوائية خدمةً للطائفية حيث تراوحت الأرقام غير الرسمية بين ٣١٠،٠٠٠ و ٤٠٠،٠٠٠.

وفي هذا الاطار، لقد تم تشكيل لجنة مصغرة مكلفة بوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بناءً على قرار وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية رقم ١٧٤ تاريخ ٢٠١٦/٠٢/١٨ حيث في مشروعها ٢٠١٨-٢٠٢٣ ارجعت الى ان الفساد في لبنان يعود في جذوره الى اسباب سياسية والسياسات المنتهجة لمصالح الطبقة الحاكمة أولاً، وثانياً تكمن المشكلة في الطائفية السياسية المعتمدة، اسباب ادارية عائدة للتنظيم الاداري واجهزة الرقابة على العاملين وتدني الرواتب والاجور ونظام التعيين والترقية في الوظائف العامة، اسباب اجتماعية وذلك كون المواطنين اللبنانيين يملكون رأياً مسبقاً بأن الدولة فاسدة مما يجعلهم غير مترددين لإنتهاك القوانين والانظمة ناهيك عن انتشار البطالة والفقر وغلاء المعيشة وارتفاع الضرائب والرسوم دون ان يقابل ذلك توفير الخدمات الاجتماعية والصحية والانماء المتوازن، اسباب ناتجة عن نقص في التشريعات لمكافحة الفساد....^١ نتيجة هذا الفساد المستشري والذي يأكل البلاد منذ فترة من الزمن، انتفض الشعب اللبناني وتم شل الحركة الاقتصادية منذ ١٦ تشرين الاول من العام ٢٠١٩ وسبب بإستقالة الحكومة اللبنانية بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٣٠، وعلى اثر ذلك طالب اللبنانييون بتشكيل حكومة تكنوقراطية تحقق مطالبهم وحقوقهم وتؤمن حدّ ادنى من مستوى معيشي لائق يشمل الحق في الطباة والصحة والتعليم وتأمين الخدمات العامة والبنى التحتية.... وغيرها من المطالب وأهمها التعامل بالليرة اللبنانية (حيث وصل سعر صرف الدولار الى ٢٥٠٠ بالليرة اللبنانية في السوق السوداء)...

^١ مشروع اللجنة "استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي" على الموقع الالكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية www.omsar.gov.lb, غير مذكور تاريخ النشر على الموقع، تاريخ انجاز المشروع ٢٠١٨/٠٤/٢٤ تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/١٠.

الفصل الثاني: الاتفاق العام في لبنان في مواجهة الإصلاحات الدولية

ان الاتفاق العام في لبنان ومنذ العام ١٩٧٥ في تزايد مستمر نتيجة الحروب الاهلية والازمات الأمنية المتتالية، واعتماد لبنان اقتصاديًا على اموال الخارج، وضعف القطاعات الانتاجية وانتشار الفساد الذي استنزف خزينة الدولة، وسوء اداء السلطة السياسية في ادارة المال العام دون حسيب او رقيب. وللوهلة الأولى من خلال الارقام يتبين ان اتفاق لبنان انفاقًا جاريًا ولا يتخلله الا نسبة بسيطة من الاتفاق على التنمية. وبعد ضغوط المجتمع الدولي، تم اقرار موازنة العام ٢٠١٩ ولم يتم التطرق الى اهم البنود الإصلاحية كمحاربة الفساد، وملفات التهرب الضريبي والجمركي... وانما اكتف البرلمان بإعتماد سياسة تقشفية عبر ضغط الاتفاق دون البحث عن ايجاد مصادر عادلة لزيادة إيرادات الدولة.

المبحث الأول: تقييم الاتفاق العام في لبنان

لقد كان للاتفاق العام في لبنان اثرًا مهمًا في توجيه سياساته المالية نحو التوسع الحاد دون الأخذ بعين الاعتبار ايجاد مصادر بديلة للتمويل ان على صعيد الإيرادات او اتجاه الحكومات الى الاقتراض الواسع دون خطة مدروسة ادت الى الاتفاق بهدر كبير.

المطلب الاول: تقييم الاتفاق العام الجاري

تميز الاتفاق العام في لبنان كمثل كل البلدان النامية في غرق موازنة الحكومة في الدين العام نتيجة الاقتراض الواسع، ارتفاع حجم الاجور والرواتب في القطاع العام، الدعم الحكومي لبعض القطاعات دون مردود وغيرها من النفقات، ويقابل ذلك الاتفاق الجاري نسبة طفيفة من الاتفاق الاستثماري بحيث لا تكفي بالنهوض بإقتصاد لبنان.

الفرع الأول: بند الأجور والتعويضات والتقاعد

الفقرة الأولى: كتلة الرواتب والأجور

تظهر كتلة الرواتب والاجور في المرتبة الأولى من ناحية الإنفاق، حيث اعتبر ان سياسة الحكومات السابقة في التوظيف هي سياسة غير منتجة، فالدولة اللبنانية تستدين لكي تدفع الأجور والتعويضات لموظفيها

(وهذا ما نسمعه حاليًا في مناقشات المجلس النيابي عن وجود أكثر من مئة ألف موظف في القطاع الحكومي خارج الخدمة المدنية وما يفسر حالة الفساد الذي نعيشه في هدر المال العام). وهذه السياسة تعد في المرتبة الأولى لتتذر بخطورة العجز الموازني والدين العام.

الفقرة الثانية: ملف التوظيف العشوائي

يتداول الحديث عن ملف التوظيف العشوائي في الدوائر والادارات الرسمية ضمن التدابير المقترحة لخفض الانفاق العام في جلسات الحكومة والمجلس النيابي مما أظهر على مدى السنوات السابقة الفساد الاداري وفشل الحكام في المحافظة على المال العام. تبين على مدى الفترات السابقة انه تم انتهاك المادة ٢١ من القانون رقم ٤٧ / ٢٠١٧ والمتعلق بقانون سلسلة الرتب والرواتب (ان التوظيف والتعاقد في القطاعين التعليمي والعسكري بمختلف مستوياته واختصاصاته وفي المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة الا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تحقيق تجريه ادارة البحوث والتوجيه في مجلس الخدمة المدنية)، مما جعل لجنة المال والموازنة وهيئة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية في مأزق يدفع المسؤولين لتبرير عدم تطبيق هذه المادة، وان معرفة العدد الحقيقي للعاملين بعد اقرار سلسلة الرتب والرواتب غير ممكن الا انه يرجح ان يكون ١٤٨٠ موظف وتجاوزت رواتبهم أكثر من ٤ مليون و ٨٠٠ الف دولار امريكي (٨٢٤ بين موظف ومتعاقد الى الوزارات، ٦٥٦ الى المؤسسات العامة، مع العلم بأن هناك ٢١٠ من الذين نجحوا في مباريات مجلس الخدمة المدنية يتقاضون رواتبهم لأكثر من سنتين بانتظار مراسيم تعيينهم). ان الارقام غير نهائية ولكنها الموجودة لدى مجلس الخدمة المدنية او هيئة التفتيش المركزي التي لم تبت بالموضوع نهائيًا لمعرفة ما تم التوصل اليه من الارقام (ملفات الاساتذة في الجامعة اللبنانية- موظفي اوجيرو- الموظفون الوهميون- موظفو سكك الحديد الذين كانوا يتقاضون رواتب من الدولة ولا يداومون كون الادارة لا عمل فعلي لها...) مما يفسر ان مسألة التوظيفات العمومية كانت فقط لخدمة مصالح سياسية او انتخابية بحتة ولا تخدم المصلحة العامة والمبدأ القانوني القانوني القائل بتسيير المرافق العامة.

ان الازمة الحقيقية لملف التوظيف العشوائي يوضح غياب الرقابة والتدقيق من قبل ادارة البحوث والتوجيه وغياب المسؤولية من قبل الادارات ومخالفتها لأصول العمل (ارسال حاجتها من الموظفين) والقيام بالتعاقد مع العمال دون مسوغ قانوني. من ناحية اخرى تظهر مخالفة واضحة للحكومة في عدم اجراء مسح للعمال في القطاع العام (اعتبارًا من العام ٢٠١٧ اي بعد اقرار السلسلة وايار ٢٠١٨ اي دخول مرحلة تصريف

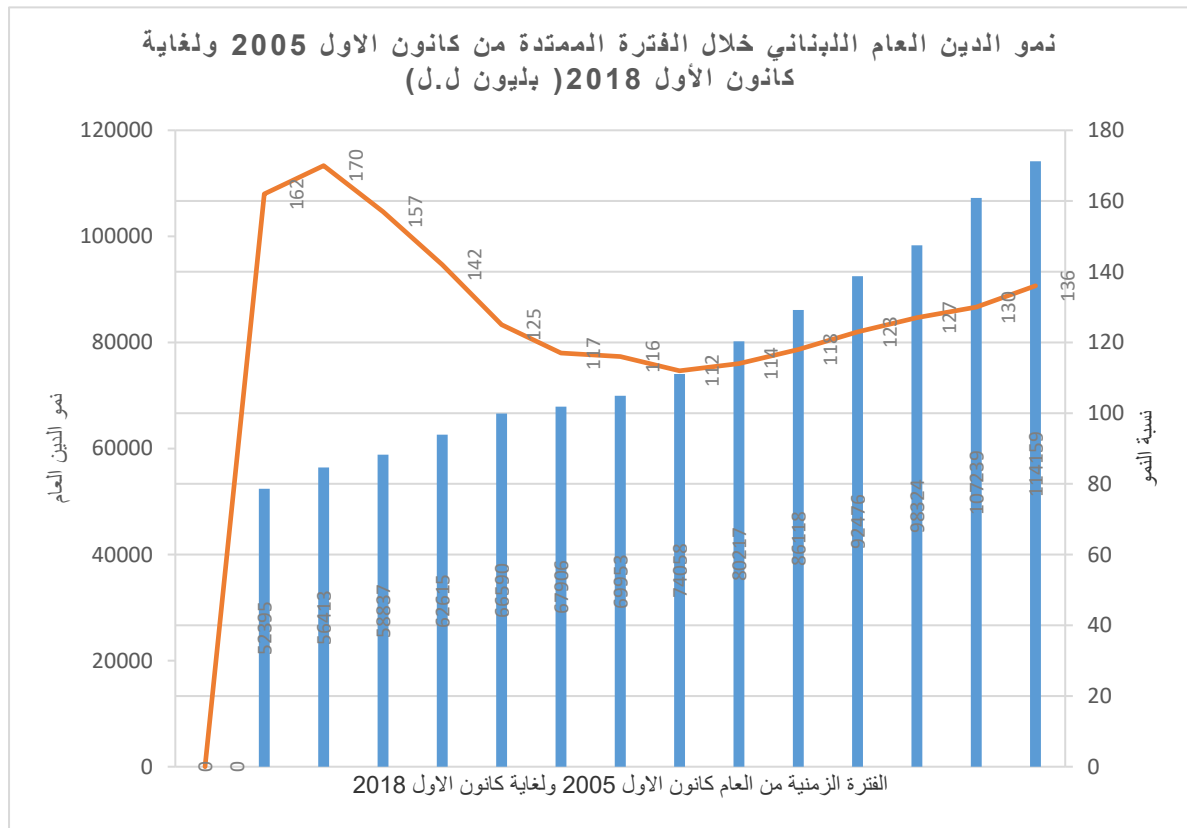
الاعمال) واجراء دراسة تحدد ارقامًا دقيقة لسلسلة الرتب والرواتب وتكلفتها الحقيقية. ان هذا التجاوز يجب ان يوضع موضع الاهتمام والمسؤولية.

الفرع الثاني: بند خدمة الدين العام

الفقرة الأولى: الدين العام الإجمالي

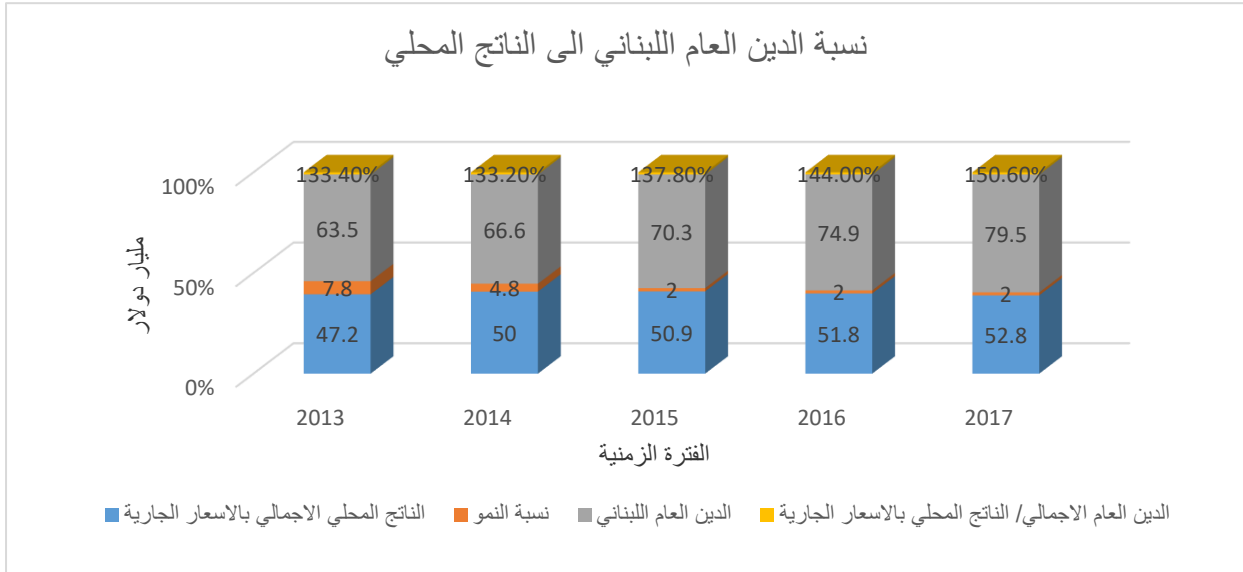
يظهر الدين العام اللبناني في المرتبة الثانية حيث ينفق حوالي ٣٤.٦ % من انفاق الدولة الإجمالي على خدمة الدين العام وفوائده (اغلبه دين عام وطني بالعملة الوطنية وحوالي ٤٠ % من الدين العام دين خارجي بالعملات الأجنبية) وهذا ما يفسر انفاق الحكومة اللبنانية على المشاريع الاستثمارية بنسبٍ ضئيلة وتراجع النمو الإقتصادي وضعف القطاعات الإنتاجية. وهذا ما يدعو للبحث لوضع خطة حكيمة ورشيدة لضبط الإنفاق العام ودفع عجلة النمو الى الامام.

٩- تطور الدين العام اللبناني خلال الفترة ٢٠٠٥ ولغاية ٢٠١٨



المصدر: من اعداد الباحث, تقارير وزارة المالية.

١٠- نسبة الدين العام من الناتج المحلي خلال الفترة الزمنية ٢٠١٣-٢٠١٧.



من اعداد الباحث، تقرير مرصد الاعمال، مركز الدراسات الاقتصادية- غرفة الصناعة والتجارة في بيروت وجبل لبنان ٢٠١٧.

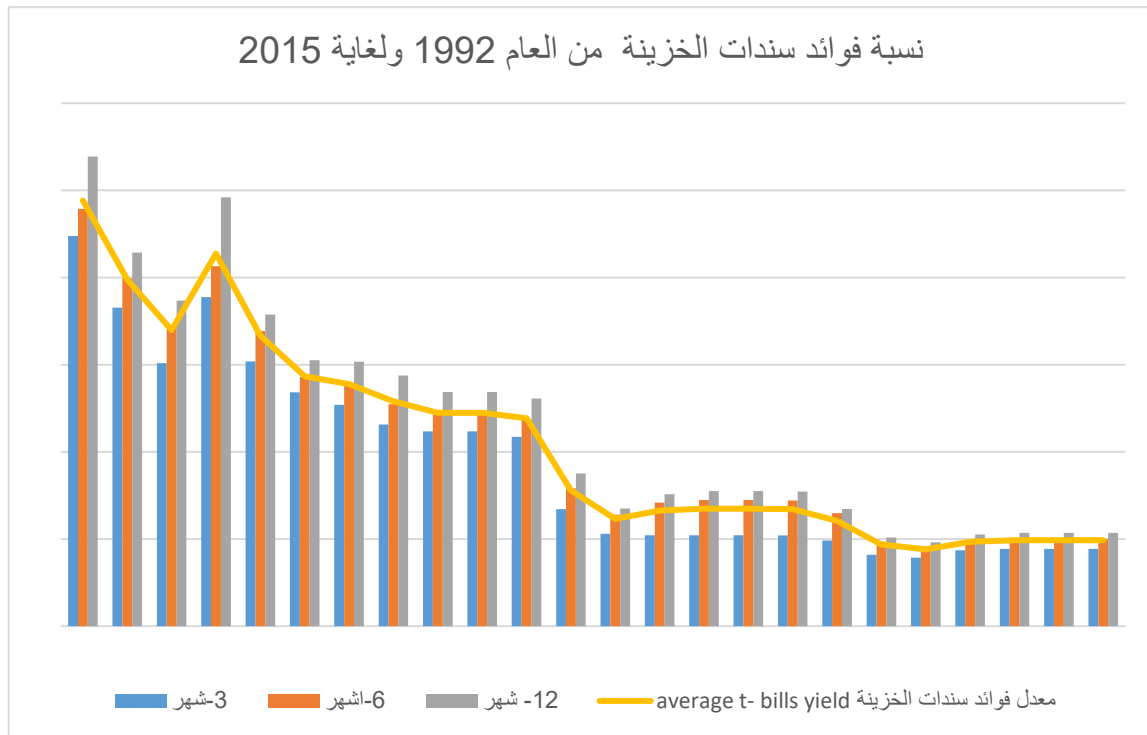
الفقرة الثانية: تعاظم ربحية المصارف من فوائد خدمة الدين العام اللبناني

فضلاً على ان خدمة الدين العام اللبناني اثرت في تركيز وتعاظم الثروة في حساباتهم المصرفية (باسم عائلاتهم او حسابات اجنبية في الخارج) وتعاظمت ربحية المصارف التي حصلت على حوالى ثلثي فوائد الدين العام، كذلك حصول بعض الأثرياء على حصة من هذه الفوائد، دون أن تفرض أي ضريبة على هذه الفوائد لغاية عام ٢٠٠٣، أدت بمجملها الى تركيز الثروة في أيدي فئة قليلة في لبنان ولا سيما العائلات التي تملك هذه المصارف. وافضت الى زيادة العبء الضريبي على المواطنين لا سيما الطبقات الفقيرة وذلك لتمويل عجز الموازنات الناجم أساساً عن تعاظم خدمة الدين العام، وكذلك لتمويل سلسلة الرتب والرواتب الجديدة.

اتجهت سياسة حكومة الرئيس الشهيد رفيق الحريري بعد العام ١٩٩١ الى وضع الاطر والتدابير لإعادة اعمار لبنان وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والنقدي، حيث وضعت الحكومة خطة لإعادة الاعمار بقيمة ١٤ بليون دولار امريكي تنفذ خلال الفترة ١٩٩٢-٢٠٠٢ هدفها اعادة اعمار البنى التحتية وزيادة النمو الاقتصادي. الا ان خطة الحكومة اعتمدت على المساعدات الخارجية التي باءت بالفشل، فما لبثت الا ان

اقتضت من المصارف اللبنانية بسندات خزينة وصلت الفوائد بنسبة اعلاها الى ٣٧.٨٥ % خلال ايلول من العام ١٩٩٥ وازدادت نسبة الدين العام من ٣.٣٩ بليون الى ٧٠.٣٢ بليون دولار امريكي في العام ٢٠١٥^١ وبإلقاء نظرة سريعة على حملة السندات نلاحظ ان نسبة ٦٠ % منها هم من القطاع المصرفي في لبنان والذي باتت قوته عبئاً على الخزينة، مما يوضح تعاظم ارباح المصارف وفق الرسم البياني ادناه.

١١- فوائد سندات الخزينة (نسبة مئوية)



من اعداد الباحث، تقارير مصرف لبنان، تقرير بنك الاعتماد اللبناني تموز ٢٠١٦ ص ٢٧

¹ (Credit Libanais Bank), **Dissecting The Lebanese Public Debt: Debt Dynamics And Reform Measures**, published on the official website of credit libanais bank www.creditlibanais.com.lb, posted date July 2016, P6-7-8 18/04/2019 تاريخ الدخول

² (Credit Libanais Bank), **Dissecting the Lebanese Public Debt: Debt Dynamics And Reform Measures**, reference above, p7.

وفي دراسة اعدھا الخبير المالي والاقتصادي فرحات فرحات عن الازمة النقدية في لبنان حيث اشار فيها:^١ انه منذ العام ١٩٩٢ ولغاية العام ١٩٩٧، وهي الحقبة الرئيسية التي رتبت دينا على الدولة اللبنانية، ثم من بعدها أصبح هناك تكلفة الدين العام وهي مجموع الفوائد على القروض التي يتوجب على الدولة دفعها لمقرضيهها، وبما أن المصرف المركزي هو مصرف الدولة فقد ساهم في تمويل هذه الدولة من خلال إصدار سندات خزينة يتم جذب أفراد أو مؤسسات لالاكتتاب بها وطنياً ودولياً. فباعتباره، كان يجب استخدام السياسة النقدية لتحويل النقد المتوافر حينها لتمويل مشاريع القطاع الخاص، وزيادة الاستثمار الإنتاجي في البلد، وهو ما كان يمكن أن يساهم في خفض البطالة وزيادة النمو المضطرد على المدى الطويل بحسب عمر المشاريع المنشأة، الأمر الذي كان يمكن أن يضمن بدوره حركة نمو اقتصادي في القطاعين العام والخاص وليس في قطاع واحد فقط، ويضمن أيضاً تحقيق معدلات نمو اقتصادي مستقر على المدى الطويل على عكس ما حصل بعد ذلك حيث انخفضت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ١ % عام ١٩٩٧ ثم إلى ٣.٦٦٦ % عام ١٩٩٨، مقابل نمو سلبي بمعدل - ٠.٥٢٦ % عام ١٩٩٩. إلا أن سياسة الفوائد المرتفعة طوال تلك المدة لم تكن لتساهم بذلك، وهو ما يطرح علامات استفهام حول سبب اعتماد تلك السياسات النقدية.

إن سياسة القروض التي اعتمدها المصارف التجارية كانت سياسة سلبية، حيث لم يكن المصرف المركزي موجهاً لسياسة أصلب في ما خص التوجه نحو تمويل الاستثمار في القطاعات الإنتاجية التي تخلق فرص نمو مستدام، مع إيجاد فرص عمل حقيقية لتساهم في بناء اقتصاد منتج لأمد طويل، لا يكون عرضة لأي تهديد أمني، وبخاصة عندما تكون في بلد مهدد من عدو على الحدود مباشرة. في حين كان الخيار الذي أتبع، للأسف تمويل قروض للمشاريع السياحية، والحركة التجارية بصورة رئيسية مع نسب أقل للقطاعات الإنتاجية كالصناعة والزراعة في غياب تام لأي سياسة اقتصادية واضحة المعالم، مع سياسة تشجيعية للأفراد لأخذهم قروضاً إنفاقية واستهلاكية، وهو ما شجع المواطنين على الاستهلاك والشراء لمختلف السلع والخدمات، فظهر ذلك في تملك أسر عدة سيارات، وفي نفقات السفر والسياحة الخارجية، وهذا ساهم في

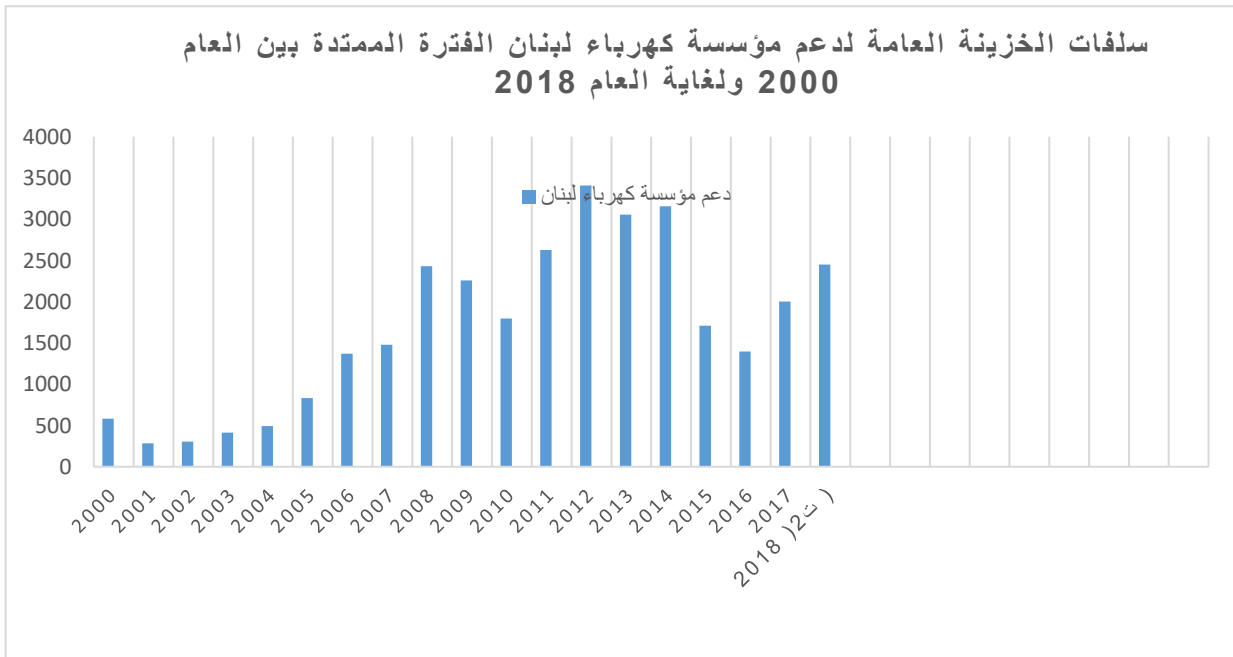
^١ (فرحات فرحات)، أزمة السياسة النقدية في لبنان وسبل الخروج منها، منشورة على موقع مركز دراسات الوحدة العربية الإلكتروني www.caus.org.lb وفي مجلة المستقبل العربي العدد ٤٩٠، تاريخ النشر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، تاريخ الدخول الى الموقع الإلكتروني ٢٠٢٠/٠١/١٩.

عجز الميزان التجاري إلى حدود غير مسبوقة، أدى إلى وقوع البلاد في أزمة عملات صعبة أخيراً في أيلول/سبتمبر ٢٠١٩.

الفرع الثالث: بند دعم مؤسسة كهرباء لبنان

تحتل مؤسسة كهرباء لبنان في المرتبة الثالثة من الانفاق، فكانت تستفيد من الخزينة بتحويل وسطية بقيمة ١.٥ مليار قبل أن ترتفع هذه التحويلات إلى ما فوق المليارين منذ العام ٢٠١٢ كنتيجة للمشاريع التي أُقرت ولم ترَ النور.^١ مع العلم بالرغم من تحويلات الخزينة لمؤسسة كهرباء لبنان (التي وصلت إلى ٤٠ مليار دولار امريكي منذ العام ١٩٩٢ وحتى العام ٢٠١٩) مع ذلك فالكهرباء شبه مقطوعة، لذا فإن هذه المؤسسة يجب تخصيصها أو ايجاد حل جذري لمعضلتها تخفيفاً على الموازنة العامة واستثمار هذه الإيرادات في مشاريع تنموية ترفع من مستوى المعيشة وتحقق فرص عمل للشباب وتخفف من حدة الفقر والبطالة.

١٢- سلفات الخزينة العامة لدعم مؤسسة كهرباء لبنان ٢٠٠٠ - ٢٠١٨

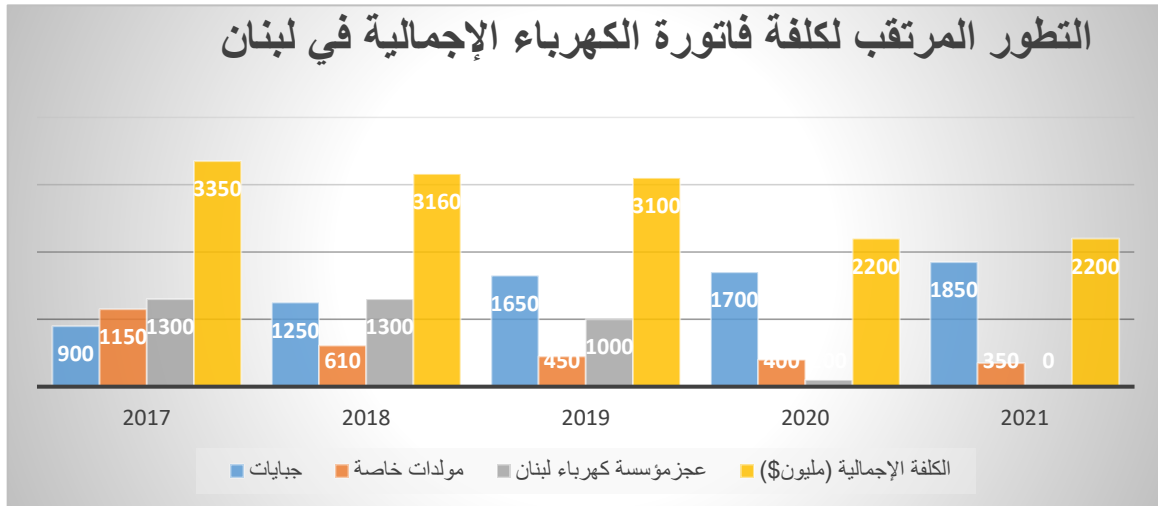


من اعداد الباحث، المصدر: تقارير وزارة المال

^١جاسم عجاقة، "انفاق لبنان في آخر عشر سنوات"، منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة المدن، تاريخ النشر ٢٠١٦/٠٣/٢٠ تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠١/٢٨.

ان الرسم ادناه يوضح اهمية العمل على اطلاق مشروع تم اعداده وفق خطة خماسية لخفض الكلفة الإجمالية لعجز مؤسسة كهرباء لبنان، في حال تحويل معظم معامل الانتاج والبواخر على الغاز خلال العام ٢٠١٩ بالتزامن مع انشاء معامل جديدة ومع مشروع شبكة الغاز من الشمال الى الجنوب واطلاق بناء محطة الغاز السائل، فسينتفي العجز الذي تتحمله خزينة الدولة سنويًا ابتداءً من العام ٢٠٢٠، اما على صعيد تكلفة المشروع فيوازي العجز الموازي لسنة واحدة وستدفع التكلفة مرة واحدة مع تكاليف الصيانة بعدئذٍ^١. وفي جلسة استثنائية عقدها الحكومة اللبنانية في ٢٠١٩/٠٤/٠٩ اقرت خطة لتأمين الكهرباء تعود في جذورها الى العام ٢٠١٠ بعد ان فشلت الحكومات المتعاقبة في اقرارها نتيجة الخلافات السياسية، والحد من استنزاف مالية الدولة، وتحسين الخدمات الكهربائية والحد من الهدر التقني والاداري وتفعيل الجباية الضريبية وانشاء معامل طاقة توزع الطاقة الكهربائية على كافة الاراضي اللبنانية واستبدال المعامل القديمة وتحديثها بأخرى صديقة للبيئة، وقد تم ذلك وفق اشتراطات البنك الدولي لوقف الهدر من المال العام. حيث تقدر نفقات الدولة اللبنانية على قطاع الكهرباء ب ٣٧ مليار \$ امريكي من العام ١٩٩٢ وحتى اليوم مقارنةً بنوعية الخدمات التي تؤمنها مما يعدّ ذلك ازمة كبرى، حيث تم ابطال العمل بها في طعن القانون الرامي الى تفعيلها من قبل المجلس الدستوري.

١٣- التطور المرتقب لكلفة فاتورة الكهرباء الاجمالية خلال الفترة الممتدة ٢٠١٧ - ٢٠٢١.



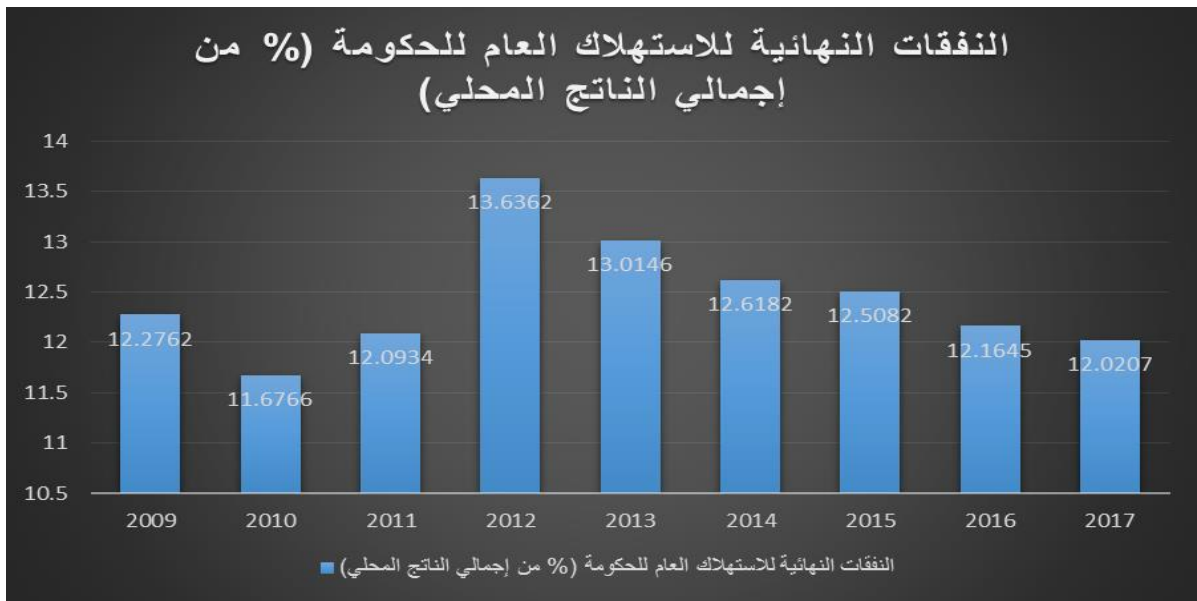
من اعداد الباحث، المصدر: الموقع الالكتروني لوكالة الاعلام اللبنانية- مجلس الوزراء

^١ خطة الكهرباء، الموقع الالكتروني لوكالة الاعلام اللبنانية- مجلس الوزراء www.nna-leb.gov.lb

الفرع الرابع: بند النفقات التشغيلية وبند نفقات الخزينة والنفقات الأخرى

فقد احتلت المرتبة الثالثة في العام ٢٠١٥ والمرتبة الرابعة في الأعوام السابقة، وهذا البند شهد إنخفاضاً في العام ٢٠١٥ نسبة إلى العام ٢٠١٤ بقيمة ٢٧٦ مليار ليرة، نتيجة السياسة التقشفية التي اعتمدها وزير المال^١. وفيما خص نفقات الخزينة احتلت المرتبة الخامسة. أما فيما خص النفقات الأخرى أي بند النفقات الإستثمارية بنسبة ٥٪ ليحتل بذلك الإنفاق الجاري أكثر من ٩٥٪ من مجمل الإنفاق العام^٢.

٥٤- النفقات الاستهلاكية للحكومة من العام ٢٠٠٩ لغاية ٢٠١٧



من اعداد الباحث، المصدر: مجموعة البنك الدولي (بيانات الحسابات القومية للبنك الدولي، وبيانات الحسابات القومية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)^٣.

^١ جاسم عجاقة، "انفاق لبنان في آخر عشر سنوات"، مرجع سابق.

^٢ جاسم عجاقة، "كيف تنفق الدولة اللبنانية اموالها؟"، منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة المدن، تاريخ النشر

٢٠١٦/٠٧/١٧، تاريخ الدخول ٢٠١٨/١١/٠٣

^٣ وتشمل نفقات الاستهلاك النهائي للحكومة العامة استهلاك الحكومة العامة سابقاً جميع النفقات الحكومية الجارية على مشتريات السلع والخدمات بما في ذلك تعويضات العاملين كما تشمل أيضاً معظم نفقات الدفاع والأمن الوطنيين ولكنه يستبعد الإنفاق العسكري الحكومي الذي يشكل جزءاً من تكوين رأس المال الحكومي.

المطلب الثاني: الإنفاق الاجتماعي في لبنان

من خلال دراستنا عن توسع الإنفاق العام اللبناني تبين ان الإنفاق الجاري في تزايد، واهملت الحكومات الإنفاق على البنى التحتية والخدمات الاجتماعية، وانشاء شبكات امان اجتماعي، وقطاعات التعليم والصحة... وهذا ما يفسر انتماء لبنان الى فئة البلدان النامية. والامر الذي زاد من تدهور الإنفاق على الخدمات الاجتماعية هو اندلاع الثورة السورية وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية على لبنان ولاسيما الإنفاق على النازحين الذي أخذ حيزاً لا يستهان به من نصيب اللبنانيين والطبقات المتدنية الدخل والتي ترزح تحت خط الفقر المدقع.

الفرع الأول: انخفاض الإنفاق الاجتماعي (التعليم والصحة)

الفقرة الأولى: الإنفاق على التعليم

لم تتجاوز النفقات على التربية والتعليم (ان الغاء دار المعلمين اضعف قوة المدارس الرسمية وامكانياتها في التعليم) والصحة والشؤون الاجتماعية والإسكان والثقافة والرياضة والإعلام ١٥٪ من الإنفاق العام حتى أنها انخفضت في مشروع موازنة عام ٢٠١٧ الى ١١.٥٪. بالاضافة الى ان نسبة الفقر بلغت في لبنان ٣١.٥٢٪ تبلغ ذروتها في الشمال اكثر من ٣٧٪ بحسب ارقام البنك الدولي، واكثر من ٣٥٪ بلغت نسبة البطالة في لبنان.

ان ضعف الخدمات العامة في لبنان والخدمات الاجتماعية جعلت من المواطن اللبناني مهمشاً الى حدٍ كبير. فقطاع التعليم في لبنان ما زال يعاني من التهميش ولا سيما ان معظم المدارس الرسمية تتواجد بعدد ضئيل ولا تتمتع بالبنيان السليم والمناخ المناسب للتعليم، مما يترك الأمر لأولياء التلاميذ باستسلامهم امام الواقع لضيق حالتهم المادية او نقل ابنائهم الى المدارس الخاصة والرزح تحت ضغط اقتصادي آخر من ناحية اولى، ومن ناحية أخرى ما يتم تناقله حالياً عن الوضع التعليمي وما قدّر صرفه على شراء كاميرات مراقبة الامتحانات الرسمية بما يقدر ٨٠٠ مليون دولار لو صرفت على تحسين اداء وبنيان المدارس الرسمية لكان افضل بكثير.

٦٥- مؤشرات التعليم في لبنان من العام ٢٠١١ ولغاية ٢٠١٧

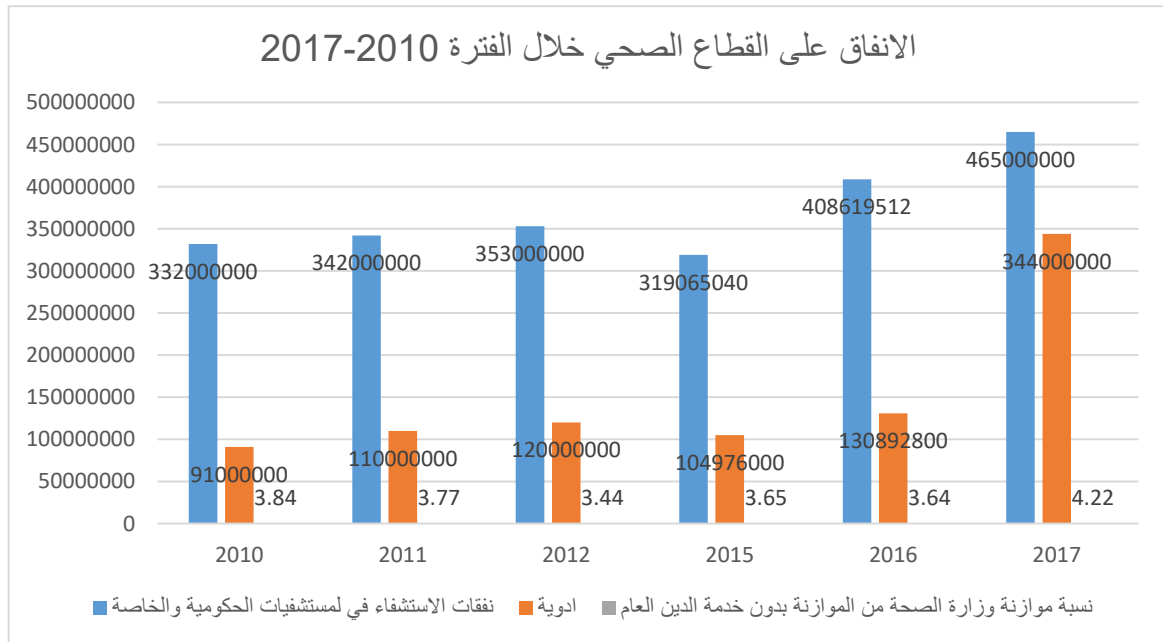


من اعداد الباحث, المصدر: بيانات المركز التربوي للبحوث والانماء.

الفقرة الثانية: الانفاق على القطاع الصحي

اما على الصعيد الصحي فموازنة وزارة الصحة خجولة نوعاً ما (انظر الرسم البياني) لتحسين الاوضاع الصحية للمواطنين الرديء في ظل غياب الضمان الصحي والتأمين الاستشفائي لمعظمهم او رفض المستشفيات استقبالهم لعدم امكانية تغطية وزارة الصحة لهم, فضلاً على ان التلوث البيئي كفيلاً بزيادة الكلفة الصحية حوالي ٣٩٠ مليون دولار امريكي سنوياً وعلى رأس الامراض المتفشية السرطان والامراض التنفسية...بالاضافة الى ان الفساد سمح بإذلال المواطنين على ابواب المستشفيات للإستفادة من الخدمات الصحية واللجوء الى اصحاب النفوذ من اجل الطبابة التي هي من حقهم مجاناً. اما مع قدوم العام ٢٠١٩ فقد اصدر وزير الصحة تعميماً الزم فيه المستشفيات كافة بإستقبال المرضى دون حرج ومساعدتهم قدر الامكان بما يوافق مع الضمير المهني والانساني. الا ان المشكلة تكمن في ازمة الدولار التي نواجهها بعد اندلاع الثورة في لبنان وما رافقها من ازمات تشكيل الحكومة وغيرها, ونتيجة شح الدولار في الاسواق تعجز بعض المستشفيات من تأمين المستلزمات الطبية. مما يهدد الخطر الصحي المواطنين.

١٦-الانفاق الصحي في لبنان: ٢٠١٠-٢٠١٧



من اعداد الباحث , المصدر : النشرة الإحصائية لوزارة الصحة ٢٠١٧.

الفقرة الثالثة: تدهور الخدمات الاجتماعية للبنانيين بسبب الازمة السورية

شهد الاقتصاد اللبناني تراجعاً كبيراً نتيجة الازمات السياسية المتلاحقة في البلاد، بالإضافة إلى ما حملته الازمة السورية من تداعيات على الوضعين المالي والاقتصادي، فلبنان شهد في السنوات الثلاث التي سبقت الأزمة السورية، نمواً سنوياً بمعدل ٨٪ كحد متوسط، ومع الحرب في سوريا وأزمة اللجوء الكبير للسوريين في لبنان تراجع هذا النمو إلى معدل سنوي بلغ ١٪. وفقاً للبنك الدولي، فإن الخسارة في الناتج المحلي الإجمالي في لبنان بسبب الأزمة السورية كانت ١٨ مليار دولار حتى سنة ٢٠١٥، ما يعني انها تخطت الـ ٢٠ مليار دولار نهاية العام ٢٠١٧. وزادت نسبة الفقر والبطالة بشكل ملحوظ. وانخفضت الصادرات بمقدار الثلث. كما وازداد التفاوت بين الطلب والعرض في مجال البنى التحتية بسبب وجود النازحين السوريين، بينما تدهورت أوضاع البنى التحتية أيضاً. اضافت قضية النازحين السوريين الى لبنان اعباءً على الوضع الإقتصادي والإجتماع، ان على مستوى الخدمات العامة من ماء وكهرباء ومواصلات واستشفاء وخدمات اجتماعية وتربوية وطبية، وان على مستوى اسعار الاستهلاك لتزايد الطلب، وعلى مستوى الايجارات واجور المستخدمين. وقدر البنك الدولي مجمل الخسائر المترتبة

على الاقتصاد اللبناني من جزاء الازمة السورية وتدفق اللاجئين في الفترة ما بين الاعوام ٢٠١١-٢٠١٤ بنحو ٧.٥ مليار دولار^١. قدر البنك الدولي تراجع النمو الاقتصادي في لبنان بسبب الازمة السورية والنزوح السوري ب ٢.٩٪، كما وتضاعفت نسبة البطالة ب ٢٠٪ وقلصت من قدرة الحكومة على تحصيل الإيرادات بشكل ملحوظ اي بقيمة ١.٥ مليار \$، بالإضافة الى ارتفاع الانفاق العام ١.١ مليار \$ بسبب زيادة الطلب على الخدمات العامة. قدرت التكلفة المالية للأزمة السورية وتداعياتها على الاقتصاد اللبناني وخاصة قطاعي الصحة والتعليم وشبكات الحماية الإجتماعية ب ٣٠٨ و ٣٤٠ مليون \$ خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، في حين ان لبنان بحاجة الى ما يقدر ب ١.٤ او ١.٦ مليار \$ لتحسين نوعية الخدمات لتصل الى مستوى ما قبل الأزمة، من ضمنها ١٦٦ و ٢٤٢ مليون \$ لخلق فرص عمل للشباب، وما الى ذلك من ارهاق للقطاع الصحي في لبنان ب ٣٨ مليون \$ في العام ٢٠١٣ وبين ٤٨ و ٦٩ مليون \$ في العام ٢٠١٤. فضلاً عن ان وزارة التربية وفرت امكانية التسجيل في النظام التربوي وخاصةً ان المدارس اللبنانية لا تتسع الا بنسبة ٣٠٪ من اجمالي التلاميذ، حيث بلغت التكلفة ٢٩ مليون \$ بالإضافة الى تحويل المدارس الى اماكن لجوء.

الفقرة الرابعة: زيادة الفقر والبطالة

أما على صعيد الفقر فقد دفعت الازمة بزيادة ١٧٠ الف لبناني الى مستوى خط الفقر. هذا بالإضافة الى تراجع قطاعات اخرى كقطاع المياه والصرف الصحي، تدني مستوى ادارة النفايات، والخدمات البلدية، وانتشار الوبئة والامراض، وتراجع الكهرباء وخدمات النقل^٢. مما لا شك فيه ان الإنفاق الجاري يتزايد مع مشروع موازنة العام ٢٠١٧ ان على صعيد الرواتب والاجور والمخصصات والتعويضات الصحية في القطاع العام وخاصةً القطاع الأمني نتيجة زيادة الموظفين وتطويع عسكريين جدد او زيادة النفقات الجارية للجيش اللبناني نتيجة الوضع الأمني في عرسال وفي المديرية العامة لقوى الامن العام نتيجة اعتماد برامج بيومترية جديدة لجوازات السفر والإقامات وايضاً في المديرية العامة لقوى الامن الداخلي لتحديث برامج

^١ مركز الدراسات الاقتصادية في غرفة الصناعة والزراعة والتجارة في بيروت وجبل لبنان، التقرير الاقتصادي، منشور على الموقع الالكتروني للمركز www.ccib.org.lb، ٢٠١٣.

^٢ البنك الدولي، تقرير تقييم تداعيات الازمة السورية على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي في لبنان، منشور على الموقع الرسمي للبنك الدولي www.worldbank.org، ايلول ٢٠١٣.

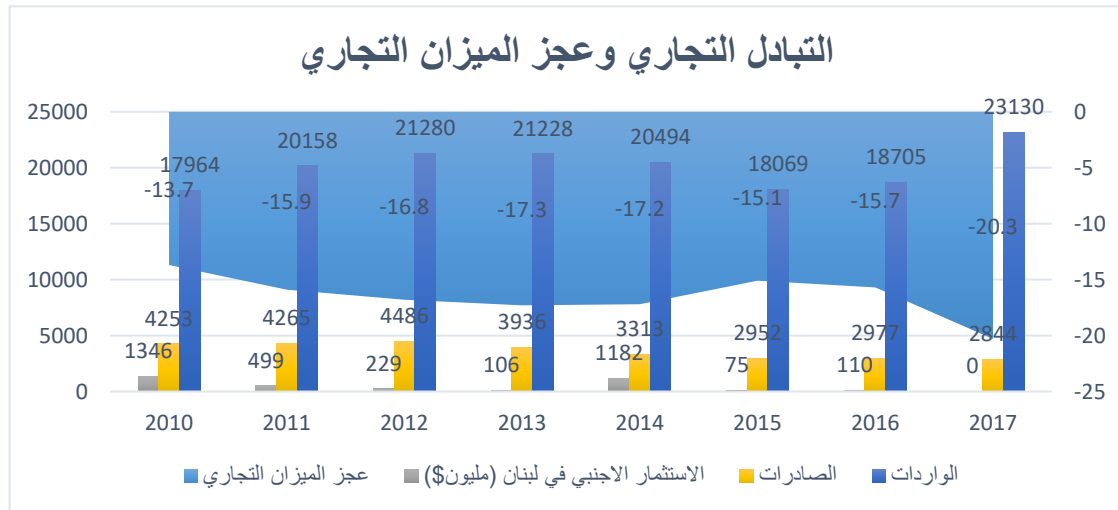
رائد شرف الدين، فؤاد الزين. تأثير ازمة النزوح السوري على الاقتصاد اللبناني. منشورة على الموقع الالكتروني لمصرف لبنان www.bdl.gov.lb، تاريخ النشر ٢٠١٦/٠٥/١٠ تاريخ الدخول ٢٠١٦/١٠/٠٥.

المعلوماتية لزوم تغطية حاجات امنية للتصت ومراقبة الشبكات الارهابية... اما اليوم, وبسبب تدهور الوضع الاقتصادي الحالي الذي دفع بالعديد من المؤسسات والشركات الى الافلاس وصرف موظفيها وعدم تقاضيتهم لرواتبهم, واتي التطور الاخير في ارتفاع سعر صرف الدولار الامريكي وشحه في المصارف وتقييد السحوبات الى ارتفاع الاسعار في الاسواق, فأدت هذه التطورات الى ارتفاع نسبة الفقر بشكل يصعب احصاءها, والاصعب من هذا ان الطبقة الفقيرة في لبنان اصبحت تتركز في خانة الفقر المدقع, واذا ما سارعت الحكومة في اتخاذ اجراءات احتياطية لمنع هذا التوسع في الفقر وما آلت اليه الاوضاع المعيشية.

الفرع الثاني: ضعف التبادل التجاري

تشير الارقام ان لبنان استورد لغاية ايلول ٢٠١٨ ما يوازي ١٥.٥ مليار دولار امريكي, كما ان هذه المواد المستوردة يمكن تصنيعها في لبنان من دون ان يكون هناك حاجة لإستيرادها مما يؤمن وفرًا بقيمة ٨ مليارات دولار امريكي. تجدر الاشارة الى ان الازمة الحالية قيدت التجار عن ممارسة اعمالهم وساهمت في الافلاس بحد كبير للمؤسسات نتيجة شح الدولار وعدم تمكنهم من متابعة نشاطاتهم التي تقوم على عمليتي الاستيراد والتصدير.

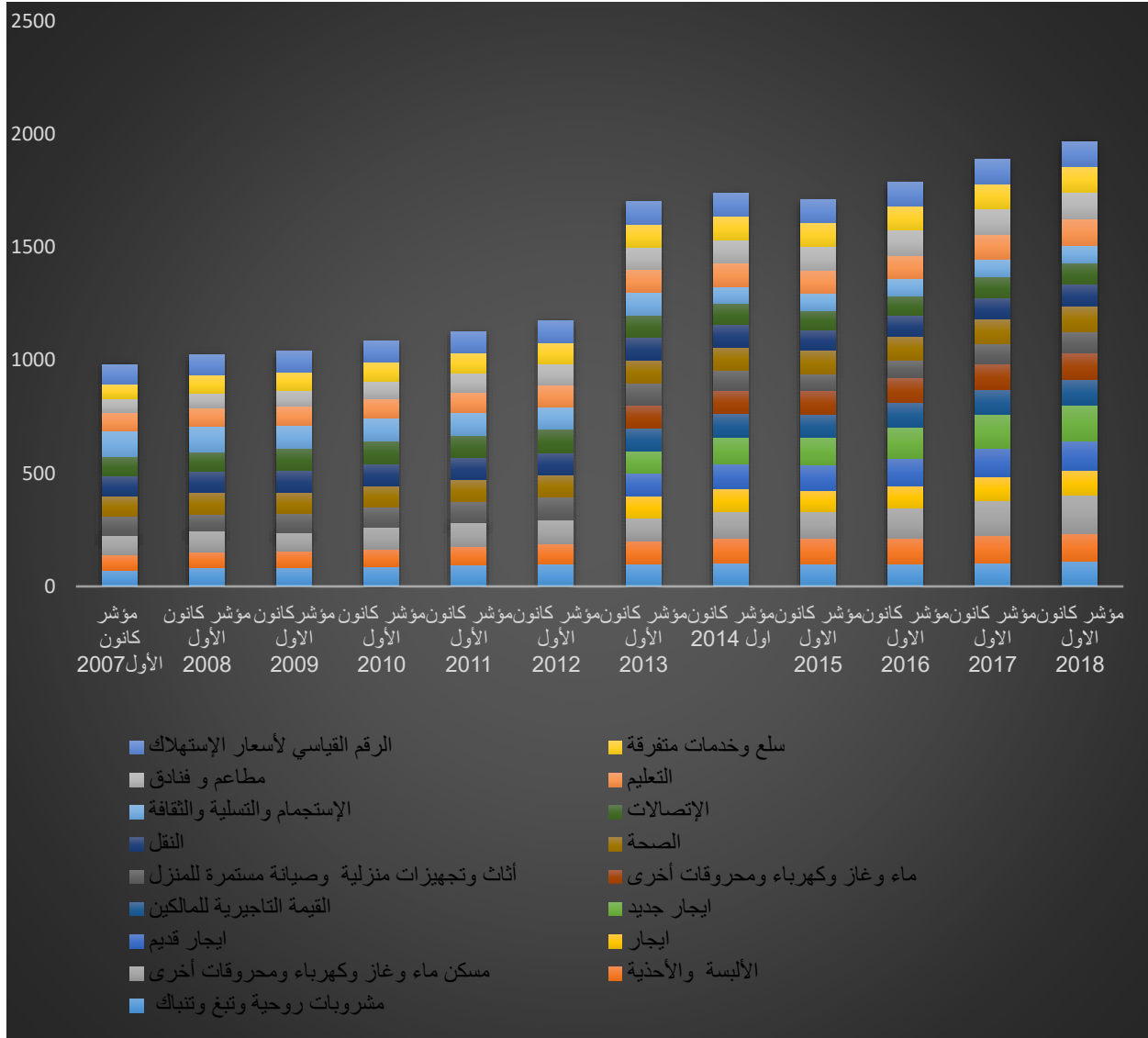
١٧- التبادل التجاري وعجز الميزان التجاري في لبنان : ٢٠١٠-٢٠١٧



من اعداد الباحث, تقرير مرصد الاعمال- مركز الدراسات الاقتصادية , غرفة الصناعة والتجارة في بيروت وجبل لبنان.

كما وأوضح البروفسور عجاقة في مقالة سابقة له ان حجم الاستيراد في لبنان كبير جدًا والسلوك الاستهلاكي في لبنان سيئ للغاية ولخصه في الرسم البياني ادناه^١:

١٨- الانفاق الاستهلاكي في لبنان خلال المرحلة ٢٠٠٧-٢٠١٨



من اعداد الباحث، المصدر: رئاسة مجلس الوزراء (دائرة الاحصاء المركزي)

^١ جاسم عجاقة، "السلوك الاستهلاكي والعجز الانتاجي يرفعان حجم الاستيراد: عجز الميزان التجاري ١٥.٥ مليار دولار"، منشورة على الموقع الالكتروني www.jassemajaka.com. تاريخ النشر ١٣/٠١/٢٠١٩، تاريخ الدخول ١٥/٠٣/٢٠١٩

المطلب الثالث: الاتفاق على الإصلاحات قبل العام ٢٠١٩

قامت جهود حثيثة عبر سلسلة من البرامج بالتعاون مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لضبط المالية العامة وخفض الانفاق العام ما قبل العام ٢٠١٩ عبر عدّة مشاريع نذكرها:^١

❖ **مشروع مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب:** مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا ٢٠٠٩: وهدف هذا المشروع الى وضع التدابير لمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب.

❖ **مشروع تنظيم قطاع الكهرباء (٢٠١٠):** ويهدف هذا المشروع الى تنظيم قطاع الكهرباء كخطوة اولية لخفض الانفاق العام وجزء من عملية التنمية واعادة اعمار البنى التحتية في لبنان, اقترح بعض التعديلات على موازنة ٢٠١٩ لتتناسب مع شروط البنك الدولي "التكشف".

❖ **مشروع اصلاح الادارة المالية في لبنان رقم ٢: ٢٠١٣** وحددت اهدافه بالتالي:

١- ادارة الدين العام والاستدامة المالية (٢٥٪) وتعميق الإصلاحات الجارية في مجالات تحليل الدين وتسجيل الدين وادارته وعمليات الدين وتعزيز الشفافية في ادارة الدين العام.

٢- الانفاق العام والادارة المالية والتوريد (٢٥٪) وتعزيز ادارة المخاطر ضمن وزارة المالية من خلال الحد من الهدر والفساد, وتعزيز الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي وتفعيل المساءلة.

٣- حوكمة القطاعات العامة الاخرى (٢٥٪).

٤- تخصيص الموارد المالية للدولة وتعزيز الشفافية والفاعلية لأنظمة الادارة المالية للحكومة وتسهيل ودمج وظائف التخطيط واعداد الموازنة.

❖ **EFMIS- TOR INPUT: senior accounting consultant under public**

expenditure management component (٢٠١٤) ويهدف هذا المشروع الى اصلاح

المالية العامة:

١- وضع برنامج لضبط الانفاق العام.

٢- تطوير نظم اعداد الموازنة وتأمين الاتصال بين كافة مؤسسات الدولة فيما يتصل بالموازنة من حيث التدقيق, التنفيذ, الرقابة.

^١ للمزيد من المعلومات يمكن مراجعة تقارير وزارة المالية والبنك الدولي.

- ٣- تعزيز الانفاق الاستثماري والوجه الانمائية للموازنة.
- ٤- تعزيز الواردات وتحقيق التوازن بين جانبي الموازنة العامة (النفقات-الواردات).
- ٥- وضع سقف للنفقات العامة اثناء اعداد الموازنة العامة.
- ٦- تعزيز الارتباط الوثيق بين سياسة الحكومة والموازنة العامة السنوية وفق خطط متوسطة الامد (اثناء اقرار برامج طويلة الامد).
- ٧- تنفيذ الخطى الاولية للتعرف على دورة الموازنة العامة وتحديد الاهداف عبر تقليص برامج الانفاق.

❖ **مشروع السياسات المالية والاستشارات:** بالتعاون بين برنامج الامم المتحدة الانمائي ووزارة المالية (٢٠١٧) ويهدف الى تقديم المشورة بشأن صوغ السياسات الاقتصادية والاصلاح الضريبي والادارة المالية وتقديم المساعدة التقنية من خلال فريق عمل محترف ومختصين وخبراء, ووضع سياسات لإحتواء العجز وادارة الدين العام واصلاح المديرية العامة للشؤون العقارية... وغيره من تقديم الدعم للتخفيف من آثار الازمة السورية وخفض انبعاثات غازات الدفيئة من خلال ادوات تمويل المناخ الاخضر وتمكين وزارة المالية من تلبية الاحتياجات المرتقبة في قطاعي النفط والغاز من منظور التشريع وادارة الشركات والاستدامة الاقتصادية والمالية.

قدّم الخبير لدى البنك الدولي وسام حركة تقريراً في العام ٢٠١٦ وأشار الى انه " يجب على لبنان ان يخرج من النموذج الاجتماعي-الاقتصادي المفلس. يقول البنك الدولي إن اعتماد الاقتصاد اللبناني على تحويلات المغتربين لتمويل الاختلالات الداخلية والخارجية يعرّض البلد إلى ظروف اقتصادية وسياسية لا يمكنه السيطرة عليها. ويشير إلى ان التهديد الاساسي للاقتصاد اللبناني هو احتمال ترحيل اللبنانيين المهاجرين من الخليج لدواعي العمل. ان المحاكاة التي قام بها البنك الدولي تشير إلى أن النمو سيكون اقل من ٢.١٪ في السنة الأولى على هذا السيناريو ويتزامن مع تقلص الإستهلاك الخاص. المشكلة أن هذا الأمر يأتي في وقت يصاب فيه النشاط الاقتصادي بأزمة سببت تقلصاً في النمو الحقيقي وكان لها انعكاسات على نسبة التضخم فضلاً عن ازدياد الحاجات التمويلية".^١

^١ احمد عيد, تقرير البنك الدولي وعلاقته بلبنان, منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب- المديرية العامة للدراسات والمعلومات - مصلحة الأبحاث والدراسات www.lp.gov.lb, بيروت, ٢٠١٧ ص ٥ - ٦ - ٧ - ٨.

كانت الحكومة قد تعهدت بتحقيق الاستقرار والنمو وخلق فرص العمل وضبط الاوضاع المالية بنسبة ٥ % من الناتج المحلي الاجمالي على مدى الخمس السنوات المقبلة (اي بنسبة ١٪ سنويًا). وبعد ان فشلت الاصلاحات التي تبناها الحكومة اللبنانية، وعدم البدء بإقرار موازنة العام ٢٠١٩ تبع ذلك انعقاد مؤتمر سيدر لتأمين التمويل اللازم لنشل لبنان من الأزمة الاقتصادية.

المبحث الثاني: موازنة العام ٢٠١٩ ومحاولاتها للإصلاحات الدولية

لقد خاضت موازنة العام ٢٠١٩ جدالات كثيرة على الصعيد السياسي، وبعد وقتٍ طويلٍ أقرت وذلك للحصول على التمويل اللازم من أجل تعزيز النمو في لبنان.

المطلب الاول: مؤتمر سيدر وموازنة العام ٢٠١٩

الفقرة الأولى: مقترحات مؤتمر سيدر

هذا ليس المؤتمر الدولي الاول الذي يعقد لدعم لبنان اقتصادياً ومالياً للتغلب على أزمته وإعادة إنعاش قطاعاته. وكانت قد عقدت عدّة مؤتمرات تعهدت فيها الحكومات المسابقة بإجراء اصلاحات مالية الا انها باءت بالفشل.¹ ان فشل الحكومات المتعاقبة سياسياً ومالياً واقتصادياً في تحقيق برامج اصلاحية لتحفيز

¹ (موريس متي)، "من باريس "١" إلى "٢" و "٣" وصولاً إلى "سيدر ١" ... مؤتمرات لإنقاذ لبنان فماذا تحقق منها؟ (الجزء الاول)", منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة النهار www.alnahhar.com, تاريخ النشر ١٢/٠٤/٢٠١٨، تاريخ الدخول ٢٣/١١/٢٠١٩.

ابرز البنود التي كانت ترمي المؤتمرات الاصلاحية الى تحقيقها هي:

- اصلاحات بنوية لتحفيز النمو.
- إجراءات متكاملة لإصلاح القطاع الاجتماعي وتحسين المؤشرات الاجتماعية الأساسية من أجل تطوير تعزيز شبكات أمان اجتماعية لحماية ذوي الدخل المحدود.
- إصلاح مالي جذري يتم على مراحل يهدف إلى زيادة الفائض الأولى عبر ترشيد الإنفاق وزيادة الواردات.
- برنامج لتحرير من عدد القطاعات الاقتصادية ومشاركة وتعزيز القطاع الخاص من خلال الخصخصة، زيادة نسب الاستثمار، وخفض عبء الدين العام وزيادة معدلات النمو الاقتصادي.
- سياسة نقدية تهدف إلى الحفاظ على استقرار الأسعار ولجم التضخم.

النمو أدى الى عقد مؤتمر سيدر في ٦ نيسان ٢٠١٨ حيث تركّز ضمن رؤية تتضمن اصلاحات اقتصادية وتحقيق النمو الاقتصادي والاستقرار وخلق فرص عمل للبنانيين وبرامج الاستثمار والمشاريع:

- ضمان الاستقرار الاقتصادي والمالي من خلال اعادة التوازن للمالية العامة.
- وضع استراتيجية لتعزيز وتنويع القطاعات المنتجة في لبنان للنهوض بقدراته على صعيد الصادرات.
- تطوير البنى التحتية واعادة تأهيلها.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشاريع الاستثمار.
- تخفيض العجز المالي عن طريق ادارة رشيدة للموازنة.
- اصلاحات هيكلية وقطاعية لجذب الاستثمارات الجديدة وارساء بنى تحتية حديثة واستراتيجية ومكافحة الفساد وتعزيز الحوكمة والمساءلة ...

إنتهى المؤتمر على تعهدات مشروطة من هذه الدول بلغت قيمتها ١١ مليار و ٨٠٠ مليون دولار أميركي منها ما يُقارب الـ ٥٠٠ مليون دولار أميركي على شكل هبات (مشروطة أيضًا). وتالياً لن يستفيد لبنان من هذه القروض إلا إذا طبقت الحكومة اللبنانية التعهدات التي التزمت بها أمام هذه الدول والتي تحوّلت إلى شروط مفروضة على لبنان في ما يخص الإصلاحات تطل عشرة قطاعات على رأسها الكهرباء/الاتصالات/الجمارك/المالية العامة/مكافحة الفساد/الإدارة العامة/تحديث القوانين... " هذه الشروط ستُحسّن من مناخ الأعمال وستزيد حكماً من الاستثمارات الخاصة إن مباشرة أو عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وزيادة الثقة الدولية في لبنان وإظهار الدور الاستراتيجي للبنان والواضح من خلال وجود ١.٥ مليون نازح سوري، موقع لبنان الجغرافي كمنصة لإعادة إعمار سوريا، الثروة النفطية".^٢

^١ للمزيد من المعلومات عن مقررات مؤتمر سيدر ٢٠١٨ راجع الموقع الالكتروني لرئاسة مجلس الوزراء .

^٢ جاسم عجاقة، "سلبية مؤتمر سيدر ترتبط بنظرتنا إلى أداء الطبقة السياسية"، منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة النهار www.al-nahhar.com، تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٤/١٤، تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٥/٠٥.

الفقرة الثانية: موازنة العام ٢٠١٩

ان لبنان مقيد بإقرار موازنة العام ٢٠١٩^١ مصحوبةً ببندود تقشفية ضرورةً لخفض الانفاق العام ومنها ما تم عرضه من مقترحات لوزير المالية حول خفض الانفاق والعجز المالي ونسبة الدين العام الى الناتج المحلي وزيادة الإيرادات وتتناول الابواب التالية:^٢

١- تجميد الاحالة على التقاعد لمدة ٣ سنوات فيما خلا حالة بلوغ السن القانونية ووضع حد اقصى فيما خص التعويضات.

٢- تنظيم التقاعد والتدابير الاستثنائية والتطويق في الاسلاك العسكرية والامنية.

٣- وقف التوظيف او التعاقد في الادارات والمؤسسات العامة بما فيها القطاع التعليمي والعسكري لمدة ٣ سنوات.

٤- وقف العمل بتوزيع انصبة الارياح والرواتب الاضافية.

٥- تخفيض الاجازة السنوية من ٢٠ يوماً الى ١٥ يوماً.

٦- تخفيض مساهمة الدولة في المساعدات المدرسية والطبابة.

٧- زيادة الضريبة على صفيحة البنزين وزيادة الضريبة على القيمة المضافة.

٨- تحويل غرامات السير لصالح الخزينة العامة مباشرةً، ووضع رسم مالي على مالكي الارقام المميزة للسيارات (٣ و٤ و٥ ارقام).

٩- تعديل في قانون ضريبة الدخل على الشطر الاعلى ليصبح ٢٥٪ بدلاً من ٢١٪، تعديل المادة ٥٨ من ضريبة الدخل، والمادة ٣٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ / ١٩٥٩ وتعديلاته (قانون ضريبة الدخل) فيما يتعلق بأرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية، وتعديل الفقرة اولاً من المادة ٥١ من القانون ٢٠٠٤/٤٩٧ والمعدلة بموجب المادة ١٧ من القانون ٢٠١٧/٦٤ وبموجب المادة ٣٦ من القانون ٢٠١٨/٧٩ (فرض ضرائب على إيرادات الحسابات الدائنة بما فيها حسابات التوفير من ٧ الى ١٠٪ على ارباح الفوائد).

١٠- زيادة رسوم الأمن العام (الدعايات- الاقامات- جوازات السفر- اجازة عمل للفنانين- تصاريح دخول المرفأ...).

^١ تجدر الاشارة الى ان موازنة العام ٢٠١٩ (موازنة المواطن والمواطنة) قد اقرت بموجب القانون رقم ١٤٤ ومنشورة على

الموقع الالكتروني لوزارة المالية في لبنان www.finance.gov.lb

^٢ مشروع موازنة العام ٢٠١٩ ، الموقع الالكتروني لوزارة المال.

١١- تعديل في رسوم جوازات السفر...

١٢- اعماءات ضريبية او تخفيضها لأشخاص القانون العام عن المخالفات المرتكبة والمتعلقة بضريبة الرواتب والاجور عن مستخدميها ولا سيما التأخر في التصريح والمخالفات المتعلقة برسم الطابع المالي..... والرسوم البلدية.

١٣- فرض غرامات على الشركات السياحية التي تستقطب السائحين ويتخلفون عن المغادرة.

ان هذه البنود المقترحة لم تحسم حينها بنتيجة الجدل السياسي بين كافة الاطراف, ويبقى الخوف من فشل كافة المقترحات السياسية سيؤدي الى المزيد من الدين العام والمخاطر الاقتصادية, كونها لا تركز على دراسات اقتصادية وانما قرارات سياسية بحتة, وهذا ما يتخوف منه المواطنون مما سيطلق ردّة فعل مجتمعية صارخة من الصعب احتوائها. في المقابل, اكد النائب الاول لرئيس البنك الاوروبي لإعادة الإعمار والتنمية يورغن ريجتريك ان " الاصلاحات في لبنان قد تكون مؤلمة, ولكن البديل عنها مؤلم أكثر " معربًا عن اعتقاده ان بفضل الحكومة الحالية ان لبنان مستعد لإتخاذ هذه الخطوات"... وعرض مع وزير المال السابق علي حسن خليل المشاريع المشتركة بين لبنان والبنك الدولي واثار الى المزيد من الاستثمارات.. واكد على ضرورة الاصلاحات على اوضاع المالية العامة والطاقة.^١ عقب مؤتمر سيدر, اوضحت الحكومة رؤيتها ضمن برنامج اصلاح واستثمار قوي مخصص لقطاع الكهرباء^٢ وتخفيض التحويلات الى مؤسسة كهرباء لبنان التي تجاوزت ٤٪ من اجمالي الناتج المحلي في السنوات الأخيرة, وذلك كجزء من جهد اوسع لتحسين استرداد التكاليف في خدمات البنية التحتية ولتحقيق هذا الالتزام جرى اقتراح الاستراتيجية التالية:^٣

١- الشروع في برنامج شامل للإصلاحات والاستثمار وبناء القدرات لقطاع الكهرباء.

٢- تعزيز الثقة والشفافية في برنامج الاصلاح المالي عبر زيادة التعرفة الكهربائية مقابل تحسين جودة الكهرباء وخفض العجز المالي وتمويل النفقات الاستثمارية من القروض الميسرة وهي فرصة يقدمها سيدر.

^١ (غير مذكور اسم الكاتب), "نائب رئيس البنك الدولي: بديل الاصلاحات اكثر ايلامًا", منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط العدد ١٤٧٣٥, تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٤/٠٢ تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٤/٢١

^٢ (البنك الدولي), المرصد الاقتصادي : تقليص مخاطر لبنان, منشور على الموقع الالكتروني للبنك الدولي, تاريخ النشر خريف ٢٠١٨, ص ٥.

^٣ (البنك الدولي), المرصد الاقتصادي : تقليص مخاطر لبنان, المرجع اعلاه, ص ٢٩-٣٠-٣١-٣٢-٣٣-٣٤-٣٥.

٣- تخفيض الانفاق المهدر وغير الفعال.

٤- ترشيد ادارة الضرائب على اساس آلية تولد عائدات تصاعدية.

٥- وضع استراتيجية لإدارة الديون متوافقة مع ما سبق.

المطلب الثاني: خطى لبنان في تطبيق اقتراحات صندوق النقد الدولي

فيما يتعلق بقانون الموازنة العامة (١٤٤) الذي اقر في مجلس النواب والذي تضمن عدّة بنود اصلاحية وفق ما اشترط صندوق النقد الدولي لتخفيض الانفاق العام والعجز الموازي، منها ما يتعلق بزيادة الضريبة على القيمة المضافة وضريبة الدخل والغاء الاعفاءات من الرسوم الجمركية باستثناء بعض الحالات الخاصة بالاضافة الى تعديلات في غرامات السير ورسوم اجازات العمل والاقامات وجوازات السفر وفرض رسوم سنوية على الارقام المميزة للسيارات وفرض رسوم نوعية على البضائع المستوردة ورسوم خروج للمسافرين وفرض ضرائب جديدة على بيع الطاقة من قبل اصحاب المولدات الكهربائية، وفرض قانون الموازنة الجديد اقتطاع شهري على افراد الاسلاك العسكرية لقاء استفادتهم من خدمات صحية ولزوم الاستشفاء والطبابة (بنسبة ٣٪) والمساعدات الاجتماعية وتحديد نسبة مساهمة الحكومة من المساعدات المدرسية، وتخفيض لمدة اجازاتهم السنوية، وتحديد سقف المبالغ المدفوعة للقضاء لقاء خدماتهم في الادارات العامة، تجميد الاحالة على التقاعد لمدة ٣ سنوات وتنظيم التطوع في الاسلاك العسكرية والامنية ووقف التوظيف والتعاقد في المؤسسات العامة وزيادة الحد الأدنى لعدد سنوات الخدمة الفعلية للإحالة على التقاعد، وفي الآونة الأخيرة قام الرئيس حسان دياب بإصدار تعميم الى الادارات العامة بوجوب اتباع خطة تقشفية والابتعاد عن الانفاق غير الضروري في المؤسسات والادارات العامة. فضلاً على ان الاصلاح الذي اشترطه المجتمع الدولي تناول التهرب الضريبي ومكافحة الفساد المالي في الادارات والمؤسسات العامة واصلاح قطاع الكهرباء ومعالجة ملفات الاملاك البحرية والنهرية وسكك الحديد وغيرها من المناقصات العمومية التي تشوبها الشوائب.

الفرع الأول: بداية الاصلاح ... القضاء

ان الاصلاح المالي لا ينفصل بتاتاً عن كافة الاصلاحات الاقتصادية والادارية والاجتماعية والقضائية، فالمستثمر يجب ان يشعر بالطمأنينة والثقة والأمان بأن هناك قضاءً حامياً لأمواله مما يشجع على جذب الاستثمارات وبالتالي تحفيز النمو الاقتصادي وزيادة فرص العمل وتحقيق الانماء المناطقي من جهة، من

ناحية اخرى لا بد ان يواكب ذلك تعديلاً للأنظمة الضريبية بحيث تصبح الضريبة عادلة على كافة الطبقات الاجتماعية. في اطار مشاورات المادة الرابعة من اتفاقية صندوق النقد الدولي مع لبنان في العام ٢٠١٩ اقترح إقرار وتنفيذ التشريعات المتعلقة بالإصلاحات الأساسية الداعمة للنمو والتي حددتها رؤية الحكومة في مؤتمر "سيدر". ويشمل ذلك التعجيل بتنفيذ قوانين الإصلاح التي تم إقرارها بالفعل مثل قانون التجارة وقانون الوساطة القضائية, قانون جديد للجمارك, لوائح منظمة لتصفية النشاط التجاري, قانون للإفلاس, قانون لوكلاء الإعسار, قانون بشأن الإقراض المضمون, والتعجيل باتخاذ مزيد من الخطوات الملموسة للحد من الفساد.

وقد أقرت السلطات تشريعات لشفافية المعلومات العامة ومكافحة الفساد, بما في ذلك قانون حق الوصول إلى المعلومات, قانون حماية كاشفي الفساد, قانون تأسيس لجنة وطنية لمكافحة الفساد, وقانون شفافية قطاع النفط والغاز. وينبغي تنفيذ هذه التشريعات بسرعة وفعالية بما في ذلك عن طريق تعيين لجنة مستقلة لمحاربة الفساد تتمتع بصلاحيات وموارد كافية, ويكملها اعتماد التشريعات المتعلقة بشأن الإثراء غير المشروع والتصريح العلني عن الأصول. وهناك أولويات أخرى تشمل اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد والتحقيق مع مرتكبي أعمال الفساد وملاحقتهم قضائياً بحيث يتناسب عدد الإدانات والمصادرات في قضايا الفساد مع المخاطر ذات الصلة, ومواصلة التنفيذ الفعال لإجراءات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب للحد من مخاطر غسل الأموال/تمويل الإرهاب الأساسية. وقد عززت السلطات إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب, وأخيراً استعادة الاموال المنهوبة.

انطلاقاً من تلك المقترحات التي تتماشى مع ما نص به الدستور والقوانين اللبنانية على صعيد تحديد المسؤولية لجهة الانفاق المبذر وهدر المال العام على مدى السنوات السابقة, فالمادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية تقضي بتحمل الوزير من امواله الخاصة على كل انفاق لا اعتماد له والذي سمح بتراكم الدين العام اللبناني منذ حكومة الرئيس الشهيد رفيق الحريري ولغاية اليوم. فالمحاسبة يجب ان تبدأ من اعلى الهرم لكي تصبح باقي الاصلاحات المشروطة في مؤتمر سيدر قابلة للتنفيذ. وفي بيان نادي قضاة لبنان تاريخ ٢٩/٠٤/٢٠١٩ منشور على صفحة التواصل الاجتماعي للنادي (**facebook**) ذكر اهمية المسؤولية التي يجب ان يضطلع بها المسؤول تجاه تقاوم العجز المالي حيث اشار الى انه "في مطلق الأحوال, لا بد من مساهمة المسؤولين الذين شاركوا بشكلٍ أو بآخر, بالفعل او بالاحجام, في مختلف السياسات التي اوصلت مالية الدولة الى ما هي عليه, بسد العجز بالتكافل والتضامن فيما بينهم, فمن غير

المنطقي ان يستفيد المسؤول على مدى سنوات طوال, من ترف السلطة ولا يتحمل مسؤولية افعاله تجاهها, فتتحقق عندها المصلحة والوحدة الوطنية الحقيقية".^١

والاهم من ذلك هو امكانية الوصول الى المعلومات بشفافية بالرغم من اقرار قانون بذلك الشأن (٢٠١٧/٠٢/١٠ في مجلس النواب) بحيث نجد احياناً ان وزارة المالية تمتنع عن نشر المعلومات المالية التي تمكننا من الاطلاع على كافة التفاصيل, او تتأخر في الاعلان عنها مما يعيق جدية الوصول الى المعلومات لتحقيق الشفافية المالية, او غياب المعلومات الدقيقة والاحصاءات ونجد ان مديرية الاحصاء المركزي تعاني من نقص في تحديث الاحصاءات والمعلومات ولا سيما على صعيد تعداد سكان لبنان وخصائصه الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية (مثال: آخر احصاء في العام ٢٠٠٩ حول المسح العنقودي متعدد المؤشرات (عدد السكان - التعليم - القوى العاملة - وضع الاطفال - الاناث - الهجرة بالتعاون مع منظمة الامم المتحدة للطفولة/ ميزانية الاسر في العام ٢٠٠٤ / ارقام الفقر ٢٠١١-٢٠١٢... على الموقع الالكتروني لمديرية الاحصاء المركزي www.cas.gov.lb).

ونشهد في الآونة الاخيرة من نهاية العام ٢٠١٩ وبداية العام ٢٠٢٠ الكثير من التحولات القضائية على صعيد المباشرة في اتهام الوزراء والنواب السابقين او الحاليين لإرتكابهم جرائم فساد او تهرب مالي الا ان النتيجة تبقى عالقة امام القضاء بسبب روتين الاجراءات القضائية واتخاذها وقتاً طويلاً مما لا يحقق النتيجة المرجوة على صعيد المحاسبة واستعادة الاموال المنهوبة.

تبقى بنظري ان السلطة القضائية غير محمية بحصانات و ضمانات كافية لإجراء عملها في حماية المال العام وان كانت شكلية مكرسة في الدستور والقوانين, وذلك يعود في عدم ثقة المواطنين في القضاء نتيجة المحاصصة والفساد اولاً, وثانياً في فكرة ان المناصب القضائية تخضع للإنتماء السياسي والحزبي وليس قائمة على الكفاءة والجدارة, وهذا لا ينفي القول بوجود بعض القضاة الاصليين والمنزهين عن الرشوة والفساد. فالخطوة الاولى تكمن بإصلاح القضاء وتعزيزه بضمانات تحميه لتحقيق النزاهة والاصلاحات التي لم يحققها وفقاً لما اشترطه صندوق النقد الدولي.

^١ (اماني سلامة), حديث منشور على صفحة التوقع الاجتماعي facebook, تاريخ النشر ٢٠٢٠/٠٢/٠٩ الساعة ١٩:٤٦

الفرع الثاني: محاربة الفساد... كخطوة مكملة للإصلاح

ان المشكلة التي تطرح اليوم هي مشكلة اتخاذ قرارات خاطئة في وضع دراسة اقتصادية جدية لزيادة النمو الاقتصادي, فمثلاً ان قرار زيادة الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة في موازنة العام ٢٠١٩ قام بزيادة الاسعار في لبنان بشكل عشوائي نتيجة تخوف اللبنانيين ولم يتخلله اي وسيلة للمراقبة او المحاسبة. ان هذا القرار بحاجة الى التقيد بتطبيقات قانونية وليس من المسموح ان يترك لتقلت اصحاب الرأسماليين او المحتكرين مما يجعل الطبقات المتدنية الدخل يرزحون امام رهن هذا الواقع, او يمكن ان يزيد من التهرب الضريبي وخاصةً على الحدود البرية والبحرية والذي اعترف بذلك وزير المالية "الخليل" بوجود ١٣٦ معبراً غير شرعياً على الحدود اللبنانية- السورية, وفي حديث آخر للوزير الياس ابو صعب ان حالة التهرب تتم عبر المعابر الشرعية الرسمية, مما يجعلنا اما واقع متضارب بين غلاء المعيشة والتهرب الاضافي من جهة وبين ايجاد مصدر آخر لزيادة الايرادات غير الضريبية التي تثقل كاهل الشعب.

وإذا ما تم مقارنة نسب الرسوم الجمركية وفق ما يقدرها البنك الدولي وارقام وزارة المالية نلاحظ ان هناك تضارب في الارقام اذ ان البنك الدولي يعطي نسبة مداخيل الدولة في العام ٢٠١٢ من الرسوم الجمركية من اجمالي المداخيل ما نسبته ٧.٩٪ في حين وزارة المالية قدرته ب ١٥.٨٩٪ للعام نفسه, في العام ٢٠١٧ قدرته الوزارة ب ١٢.٣٤٪ مقارنة ب ٦.٠٤٪ قدره البنك الدولي. وبغض النظر عن صحة الارقام ان الرسوم الجمركية في انخفاض مستمر يرجع سببه المحللون الاقتصاديون الى المعاهدات التجارية الحرة والتهرب الجمركي والتحايل الضريبي. ان موازنة العام ٢٠١٩ وبالرغم من اقرارها الخطوة الأولى للإصلاح المالي, لم تلحظ اهمية محاربة التهرب الضريبي الذي يُشكّل ٧.٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي, ومن خلال تحليل الأرقام يُظهر أنّ الضرائب على دخل الأفراد ارتفعت, في حين أنّها انخفضت على الشركات, مما يعني أنّ احتمال التهرب الضريبي هو أعلى لدى الشركات. ما يعني أنّ رفع الضرائب لن يُجدي نفعاً إذا لم تُحسّن آلية الجباية من جهة, ومن جهة أخرى ما زالت الحكومة ترمي بكامل ضغطها على كاهل الطبقات الفقيرة بزيادة الضرائب غير المباشرة والتي يقابلها ارتفاع الاسعار في الاسواق مما يخفض نسبة الاستهلاك. ما زالت موازنة العام ٢٠١٩ لم تقف في وجه استنزاف مؤسسة الكهرباء مع هدر سنوي يفوق الـ ٢ مليار دولار أميركي مُرشح لارتفاع مع تردّي وضع المعامل الحرارية الموجودة, وخاصةً مع تكليف الدولة مبالغ باهظة للتنقيب عن النفط والتي وعدت بها الوزيرة السابقة لوزارة الطاقة ندى البستاني وكشفت التقارير الاخيرة عن عدم وجود النفط في لبنان, مما يضعنا امام كذبة أخرى امام الشعب.

"واللافت الأكبر ان جميع الاطراف السياسية لم يتطرقوا الى ملفات الفساد حاليًا بالرغم من الضغوط الدولية والشروط وتعهدات مؤتمر سيدر ٢٠١٨، فالفساد.... كما هو الحال في لبنان (مسؤول عن ٧٠٪ من ازدياد النفقات العامة) ويضرب البيئة الاقتصادية من خلال حرمان الإقتصاد من الأموال بهدف الإستثمارات (منافسة القطاع العام للقطاع الخاص على أموال المصارف). إن كلفة الفساد على لبنان تقدر ب ١٠ مليار دولار سنويًا أي ما يقارب الـ ١٨% من الناتج المحلي الإجمالي. أما التهرب الضريبي وحده يقارب الـ ٧.٢% من الناتج المحلي الإجمالي ناهيك عن غياب الفرص الاقتصادية والتي تُشكّل وحدها ما يقارب الـ ٩% من الناتج المحلي الإجمالي. إن هذه الأرقام تؤكد مرة أخرى أنه لا يُمكن وضع أي سياسات إنمائية أو إقتصادية من دون محاربة الفساد وخفضه إلى مستويات الدول المُتطوّرة. لذا المطلوب من الحكومة العتيدة وضع هذا البند في البيان الوزاري وإبلائه الهَمّ الأول نظرًا إلى التداعيات الكارثية التي تنتظر لبنان في حال ترك الأمر على حاله. "بالرغم من اتجاه عددًا من النواب بإقتراحات قوانين معجلة في مجال محاربة الفساد العام في لبنان نذكر أهمّها:

- اقتراح قانون معجل مكرر يرمي الى تعديل المادة ١٦ من قانون تبييض الاموال رقم ٣١٨ تاريخ ٢٠٠١/٠٤/٢٠ والمقدم من النواب: جبران باسيل, زياد اسود, ابراهيم كنعان, نقولا صحنوي, اسعد درغام, ادكار معلوف, ميشال معوض, الياس بو صعب, جورج عطاالله بتاريخ ٢٠١٩/٠٣/٠٩.
- اقتراح قانون معجل مكرر يرمي الى تعديل المادة ٣٣٠ من قانون الجمارك المقدم من النائب بولا يعقوبيان بتاريخ ٢٠١٩/٠٤/٠٢.
- اقتراح قانون معجل مكرر يرمي الى تعديل قانون سرية المصارف تاريخ ١٩٥٦/٠٩/٠٣ المقدم من النواب: الان عون, الكسندر ماطوسيان, سيمون ابي رميا, انطوان بانو, جورج عطاالله, ادكار معلوف, ابراهيم كنعان, ميشال معوض بتاريخ ٢٠١٩/٠٣/٠٤.
- اقتراح قانون معجل مكرر يرمي الى حسم انفاق عام ٢٠١٩ (ترشيد الانفاق الحكومي) المقدم من النائب حسن فضل الله بتاريخ ٢٠١٩/٠٣/٠٣.

بالاضافة الى ذلك اتجه عددًا من النواب كالنائب جميل السيد بنشر كتاب على موقع التواصل الاجتماعي twitter بإعفاء ١٤ شركة من غرامات متراكمة بقيمة ١١٥ مليار دولار امريكي تعود لسوليدير وبنك

^١جاسم عجاقة, "محاربة الفساد... مفتاح للإِنماء", منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الجمهورية, تاريخ النشر ٢٠١٨/١٠/٠١, تاريخ الدخول ٢٠١٨/١٢/٣٠.

البحر المتوسط والكازينو، شركة الضمان العامة للشرق الأدنى، شركة لوريال لبنان، ادارة واستثمار مرفأ بيروت. وقد اذيع حديث للوزير السابق مروان شربل عبر برنامج الحدث يذكر فيه "ان لمصرف لبنان ١٨٥٠ موظف يتقاضون رواتب بين ٤ و ٢٠ مليون ل.ل شهرياً ويحق لكل موظف بقرضين للسكن وكل قرض منهم بقيمة ٢ مليار ل.ل بفائدة ٢٪. فضلاً عن نواب حاكم مصرف لبنان يعملون ل ٥ سنوات ويتقاضى كل واحد منهم تعويضاً بقيمة مليارين و ٣٠٠ مليون ل.ل. وفي اذاعة لبنان ١٥٠ موظف يتقاضون رواتب ويوجد منهم ٤٠ فقط خلال العمل. ولن ننسى ملعب الغولف الذي توجره الدولة بقيمة ١٥٠٠ ليرة في السنة بمساحة ٤٢٠ الف متر مربع في بيروت، بالاضافة الى ارباح الكازينو التي توزع على السياسيين ومخالفات السير التي يذهب اكثر من نصفها الى القضاة ومستشاريهم بحسب قوله، بالاضافة الى موظفي مصلحة السكك والحديد. واطاف الى ان الفساد يبدأ من النواب ممثلين الشعب، والذين لا يحق لهم بالحديث عن الفساد. ومع ذلك لم يتم ذكر الاصلاحات الضرورية التي يجب القيام بها لمكافحة الفساد الا ان ذلك لا يكفي، ولم يتجل اي من جهودهم بلحظ اي نتائج ايجابية فعلية بمحاربة الفساد. من المهم جدا محاربة الفساد كونه يشكل عائقا امام ممارسة الحياة الديمقراطية بين ابناء المجتمع، وفي تحقيق اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية من قبل الدولة، وتشمل اجراءات الحد من الفساد السياسي هو ضرورة فرض الرقابة الشعبية على السياسيين بشكل مباشر والحق في الوصول الى المعلومات واطفاء الشفافية في ادارة المال العام، وضرورة رفع يد الاحزاب عن ممثليها الفاسدين. ونظراً لما للفساد السياسي نتائج سلبية على الاقتصاد وبيئة الاعمال فضلاً عن هدمه لحقوق الانسان والعدالة الاجتماعية، يجب ان تشمل الاصلاحات الادارية والمالية والاقتصادية اجراءات للحد من الفساد السياسي:

- وضع قواعد التمويل السياسي.
- نص قوانين لمراقبة الانفاق السياسي فيما يتعلق بشراء الاصوات... وهنا لا بد من مراقبة التبرعات للأحزاب السياسية.
- وضع رقابة خاصة على القطاع العام والخاص فيما خص صفقات الاسلحة والنفط.
- خفض تضارب المصالح والاحتكارات.
- الرقابة على الموظفين الذين يتمتعون بالحصانة.
- رفع السرية المصرفية.

ومن شأن ذلك الحفاظ على المال العام ودرّ عائدات اضافية لخزينة الدولة. وقد عبر الخبير الاقتصادي كمال حمدان عن ضرورة ترشيد الفساد السياسي قبل ترشيد الإنفاق المالي، هذا الفساد الذي أثبتت الدراسات

والتقارير العالمية أن كلفته بين الـ ١٠ والـ ١٥٪ من الناتج المحلي بأشكاله المختلفة في البلد. وقد أظهرت دراسة للبنك الدولي عام ٢٠١٧ أن كلفة الفساد في لبنان ١٠ مليارات دولار سنوياً، بينها ٥ مليارات دولار على شكل خسائر مباشرة وداخلية في الإدارات العامة. وتشمل هذه الفئة من الخسائر تحديداً الأموال التي يخسرها القطاع العام جراء الهدر والتهرب الضريبي داخل هذه الإدارات. المستفيد من هذه الخسائر المباشرة هم أفراد من المسؤولين والسياسيين. أما الـ ٥ مليارات الأخرى، فهي خسائر غير مباشرة (أو خارجية) مرتبطة بفقدان الاستثمارات وفرص العمل بسبب الفساد في لبنان. وتتشكل هذه الفئة من الخسائر من الضرائب التي كان يمكن أن تجنيها الدولة من الإنتاج والرواتب والمبيعات من هذه الاستثمارات لو كانت موجودة.

نظراً لهذه الدراسة من جهة ولواقع الحال وارتفاع عدد الفقراء من جهة أخرى، يشدد حمدان على ضرورة أن تبدأ السلطة السياسية "المتحاصصة" في وقف الفساد، بما فيها العمولات على الصفقات العمومية وهدر الوقت بتنفيذ المشاريع الإنمائية. إضافة إلى وقف إحتكار ١٠% من موظفي الدولة الكبار لأجور العاملين في القطاع العام، وحرمان ثلاثة أرباع الشعب اللبناني من نظام التقاعد. في هذا السياق، إعتبر أن الإصلاح يبدأ من ترشيد الفساد السياسي عبر إصلاح جذري يبدأ من رأس الهرم يعيد النظر في البداية بأجور النواب والوزراء.. قبل الحديث عن أية تفاصيل أخرى.

في تقاطع للأفكار، استغرب الاتحاد العمالي العام في لبنان أيضاً هذا التعميم وأشار إلى أنه "طالما دعا إلى مكافحة الفساد والهدر والزبائنية والمحاصصة في مختلف الوزارات والإدارات ووقف الصفقات العلنية والسرية والتي أقام دعاوى والمراجعات في وجه بعضها بدافع الحرص على أموال الدولة وتخفيض النفقات غير المجدية، يدعم ما طرح في اللجان المختصة في المجلس النيابي حول معالجة أبواب الهدر ومنها الجمعيات والهيئات الوهمية والإيجارات المرتفعة التي تطيح بألوف المليارات من الموازنة العامة. وتوجه كإتحاد إلى رئيس الحكومة السابق سعد الحريري بالقول إن ترشيد الإنفاق يكون بسياسة مالية ونقدية واضحة وشفافة ومدروسة قائمة على ضبط مالية الدولة وحدودها ومرافقها الجوية والبحرية والبرية، ووضع حدّ للتهرب والمافيات على أنواعها، وإنهاء السمسرات التي تفوح روائحها في كل القطاعات الحيوية والتي تكلف المواطنين المزيد من الأعباء في ظل أصعب الأزمات الاقتصادية والمعيشية."^١

^١ مايا نادر، "تخفيض الموازنة لترشيد الإنفاق، ماذا عن ترشيد الفساد"، منشورة على الموقع الإلكتروني للاعمار والاقتصاد www.immarwaiktisad.com تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٣/٠١، تاريخ الدخول ٢٠٢٠/٠١/٢٠.

ان الخطوات الخجولة التي اتخذتها الحكومة اللبنانية في العام ٢٠١٩ لم تكن ذو نتائج فعالة ولم تحقق الغاية التي اشترطها صندوق النقد الدولي للتمكن من الحصول على اموال سيدر واولها محاربة الفساد, ونستغرب في امكانية اقرار موازنة العام ٢٠٢٠ بالرغم من عدم قانونيتها ولم تأت بشيء جديد. والأهم من ذلك البدء بتنفيذ استراتيجية مكافحة الفساد ووضعها موضع التنفيذ الجدي, والتي تتمحور اهدافها على ارساء الشفافية, تفعيل المساءلة, والحد من استنسابية عمل الادارة, ومنع الافلات من العقاب. واولى تلك الاجراءات المكافحة للفساد هو الانطلاق من ان كل شخص مسؤول عن اعماله عبر المؤسسات الدستورية, والحكومة المفتوحة (حق الوصول الى المعلومات والحكومة الالكترونية) واشراك المواطن في القرارات, وتعزيز تعاون الادارات العامة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. اكدت هذه الاستراتيجية انه لنجاح هذه الاستراتيجية يجب ان يكون هناك تعاون فعال على مستوى: الارادة السياسية, النظام الديمقراطي, القضاء والرقابة المالية, القطاع الخاص, المجتمع المدني والاعلام. وستشمل هذه الاستراتيجية محاسبة الفاسدين والتي اقترحت اقرار مشاريع تسهم بالحد من ظاهرة الفساد في لبنان^١ في كل من ديوان المحاسبة- مجلس الخدمة المدنية- التفتيش المركزي- الهيئة العليا للتأديب- وقد وجهت اقتراحات لوسائل الاعلام- المؤسسات التربوية- القطاع الخاص- المجتمع المدني... الخ

الفرع الثالث: موازنة العام ٢٠١٩ والانتقادات الموجهة لها

أثارت دراسة^٢ أعدّها المنتدى الاقتصادي العالمي أنّ على الحكومة اللبنانية عدّة خطوات يجب اتخاذها لحلّ هذه المشاكل ضمن رؤية اقتصادية واضحة:

^١ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي ٢٠١٨-٢٠٢٣, مرجع سابق, ٢٠-٢٨

^٢ (المنتدى الاقتصادي العالمي), تقرير «مؤشر التنافسية العالمية ٢٠١٧-٢٠١٨»: أن لبنان يحتلّ المرتبة ١٠٥ على ١٣٧ دولة جرت فيها الدراسة. لذا يأتي هذا التقرير السنوي ليُظهر العوامل التي تُشكّل عائقًا أمام ازدهار بيئة عمل القطاع الخاص في البلد المعني. وبالتحديد أظهرت الدراسة التي تمت في العام ٢٠١٧ أن أكثر العوامل التي تُعيق الأعمال في لبنان هي: عدم استقرار الحكومة (٢١.٢٪)، الفساد (١٤.٥٪)، البنى التحتية غير المؤاتية (١٣.٩٪)، البيروقراطية الحكومية غير الفعّالة (١٠.٣٪)، عدم استقرار السياسات (٨.٩٪)، التضخم (٥.٥٪)، نسبة الضرائب (٤.٥٪)، أخلاقيات العمل السيئة في القوى العاملة اللبنانية (٣.٩٪)، أنظمة العمل التقييدية (٣.٥٪)، الحصول على التمويل (3.4٪)، القوانين الضريبية (٣.١٪)، القوى العاملة المُتعلّمة غير الملائمة للسوق (٢.٢٪)، القدرة غير الكافية على الابتكار (١.٨٪)، الجريمة والسرقة (1.3٪)، نظام العملات الأجنبية (١.٠٪)، و ضعف الصحة العامة (٠.٠٨٪).

- احترام المهل الدستورية والقانونية في تشكيل الحكومة والعمل بجهد لخفض عجز الموازنة والدين العام وضبط الانفاق العام.
- محاربة الفساد عبر إجراء إصلاحات إقتصادية, مالية, إدارية وتفعيل دور الرقابة.
- تحسين مستوى الخدمات العامة ومكنتها ووضع مؤشرات عملية لأدائها.

الفقرة الأولى: تقييم الإصلاحات المشتملة في موازنة العام ٢٠١٩

أمّا على صعيد تقييم ما توصلت اليه موازنة العام ٢٠١٩ من اصلاحات فهي تشتمل على سياسة التقشف الصارمة بتوافق سياسي ودولي, ولكنها تفنقر الى الكثير من المعوقات القانونية والاجتماعية بشكل اخصّ كونها لم تحترم ادنى مستويات الانسانية تجاه المواطنين:

- ان تخفيض العجز يحصل من تخفيض نفقات الدولة العامة ولا سيما غير الاستثمارية منها وليس عن طريق فرض ضرائب جديدة والبعض منها غير عادل وبيّرز التهرب الضريبي المشروع لأصحاب رؤوس الاموال الكبرى.
- ان الموازنة التي اقّرت بالشكل المقترح ستضرب الاقتصاد ولن تحقق النمو المرجو او حتى الخفض المنوي تحقيقه من العجز وتوعد بعض الهيئات الاقتصادية والمتقاعدين من الاسلاك العسكرية بشن اضراب عامل يشل حركة الطرقات في القريب العاجل.
- تبرز مشكلة التزام المصارف في انقاذ لبنان من هذه المشكلة ولاسيما كان لها الدور الابرز في تراكم الدين العام اللبناني وتعاضم ثروتها من خلاله وخاصةً بعد تهريب الكثير من المسؤولين والمساهمين في المصارف لأموالهم الى الخارج بسبب الازمة النقدية.
- رفض العسكريين في ان تطال السياسة التقشفية رواتبهم وخاصة ان ذلك سينعكس سلبيًا على الوضع المعيشي, بالاضافة الى الاقتطاعات التي ستطال القطاع العام.
- فرض الضرائب الجديدة على الاستهلاك (البنزين- القيمة المضافة...) والتي تعتبر ضرائب غير عادلة كونها تستهدف الطبقات المتدنية الدخل.

الفقرة الثانية: انعكاس موازنة العام ٢٠١٩ على الوضع الاقتصادي

توصل النواب الى اقرار موازنة العام ٢٠١٩ دون قطع حساب (آخر قطع حساب كان في العام ٢٠٠٣ لموازنة العام ٢٠٠٥ ومنذ العام ٢٠٠٥ وحتى ٢٠١٧ لا يوجد موازنة) خلافاً لما ينص عليه الدستور في

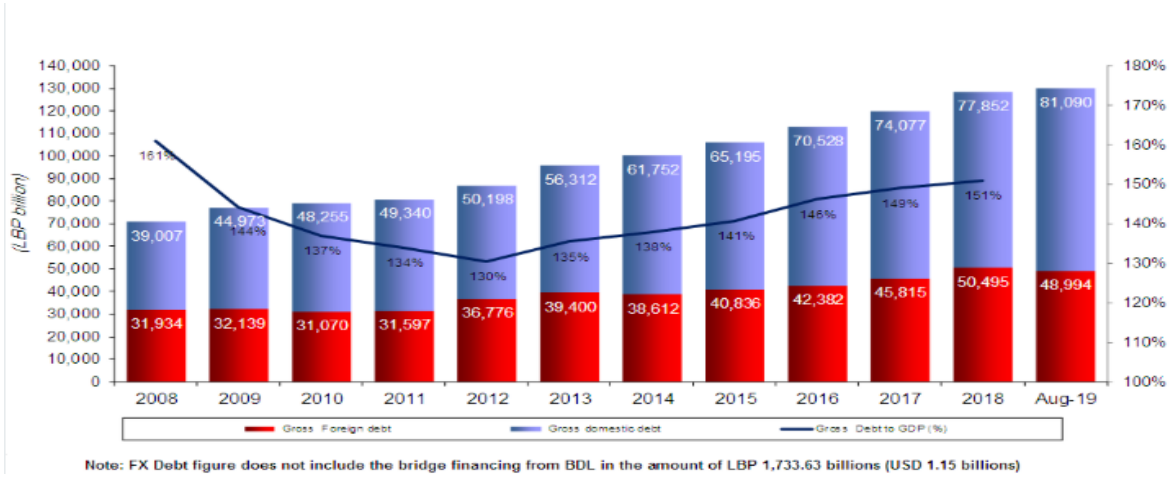
المادة ٨٧ ونظام مجلس النواب في المادة ١١٨، بالرغم من محاولات وزارة المالية في تصحيح القيود الحسابية واعلانها على الموقع الالكتروني من العام ١٩٩٧ ولغاية العام ٢٠١٨، مما يجعل ديوان المحاسبة امام عبء كبير وسط ارقام مالية للسنوات تلك امامه، وامام واقع التهرب من ملفات مالية سوداء او الاعفاء عنها بإجماع سياسي خوفاً من فتح ابواب فساد باهظة الثمن على كافة الاطراف كانت مغلقة امامهم (الابراء المستحيل والاموال المنهوبة وملفات الفساد...) بدلاً من تحديد المسؤولية ومحاكمة مبذري الاموال العامة، مما يشكل ذلك ليس خرقاً دستورياً فقط وانما الرؤية الواضحة لعدم نيتهم في محاربة الفساد. هذا فضلاً على ان المماطلة في عملية تشكيل حكومة كلف الدولة خسائر مالية واهمها الانعكاس على خفض عجز الموازنة وتأخير الاستفاداة من اموال مؤتمر سيدر وحرمان المواطنين من فرص اقتصادية تؤثر ايجاباً على معيشتهم وتراكم الدين العام الملخص بالجدول ادناه، بالإضافة الى ما تبين من اضرابات اصحاب محطات الوقود جزاء ازمة الدولار وما يتم بيعه في السوق السوداء بغير الاسعار المتداول بها، عدم اتخاذ موقف من مصرف لبنان لحماية اقتصاد لبنان واموال اللبنانيين، وما نتج من الاصلاحات المقترحة جزاء سياسة التقشف على العسكريين سلباً.

بالرغم من قيام الحكومة بسلسلة من الاجراءات لتخفيض العجز في الاشهر الاربعة الاولى حيث بلغ مجموع الانفاق خلال هذه الفترة الزمنية ٤.٨٤ مليار دولار امريكي مقارنة بالفترة نفسها من العام ٢٠١٨ اي انخفضت بنسبة ١٥.٤٥٪. تزامن ذلك مع ما اتخذه وزير المالية من قرار بعدم تأشير مؤشري عقد النفقات على اي نفقة باستثناء الاجور وملحقاتها وبدلات النقل، مما سيؤثر بالدرجة الاولى على كافة الاطراف التي لديها مستحقات على الدولة وبالتالي يؤدي ذلك الى تراجع النمو الاقتصادي من جهة اولى، ومن ناحية اخرى سينخفض معدل الاستهلاك نتيجة تراجع مداخيل الطبقات الفقيرة وبالتالي ارتفاع نسبة الفقر والبطالة واستنزاف المدخرات الخاصة وتردي الوضع المعيشي.

^١ جاسم عجاقة، "الفساد الآفة التي اوصلت الدين العام الى ٨٦ ملياراً .. وهكذا تراكم منذ نهاية الحرب الاهلية"، منشورة على الموقع الالكتروني www.jassemajaka.com، تاريخ النشر ١٧ حزيران ٢٠١٩ تاريخ الدخول ١٨/٠٦/٢٠١٩.

جاسم عجاقة، "لبنان على خارطة الفساد"، منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الديار، تاريخ النشر ٢٤/٠٦/٢٠١٩، تاريخ الدخول ٢٤ حزيران ٢٠١٩ .

١٩- جدول الدين العام اللبناني لغاية آب ٢٠١٩



المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية www.finance.gov تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/١٠

الفقرة الثالثة: الخوف من السياسة التقشفية

ان السياسة التقشفية والتي بدأت بخفض الانفاق الجاري في المؤسسات والادارات العامة بناءً لتعميم مجلس الوزراء حينها بنسبة ٢٠٪ تناولت مسائل عدّة في موازنة العام ٢٠١٩ منها: تقادي تراكم العجز في الموازنة والدين العام عن طريق اعادة النظر في السياسة المالية المعتمدة في الدولة وتحديد أولويات للإنفاق العام:

- تحديد سقف للنفقات العامة عبر اعادة النظر في سياسة الرواتب والأجور من ذوي الفئة الأولى مثال رواتب مؤسسة أوجيرو- الوزراء- النواب.... ومعاشات التقاعد...
- تحديد سقف لدعم مؤسسة كهرباء لبنان او خصصتها (التخلص من إدارة المرافق العامة التي ترزح تحت عجز، مثل مؤسسة كهرباء لبنان وغيرها التي تستنزف الاموال العامة).
- اعادة النظر في السياسة الضريبية (فرض ضرائب جمركية وزيادة الضرائب على الودائع).
- خفض خدمة الدين العام، تقليص الانفاق غير المنتج الى ادنى مستوياته.
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سبيل تنشيط الدورة الاقتصادية ومساهمة كل من مصرف لبنان والقطاعات المصرفية في خفض نسبة العجز المالي الى ٩٪ الناتج المحلي.
- لجم التضخم المرتفع، لجم الإستثمارات المُفرطة في بعض القطاعات... والتي هي سياسة غير منتجة، فلا يُمكن للحكومة أن تعتمد في مقاربتها للمشكلة إلى اعتماد الضرائب على النشاط

الإقتصادي، لأنّ مفاعيلها سلبية على الوضع الاقتصادي. وبالتالي فلو إعتمدت الضرائب فينبغي الاتجاه على المصادر التي تحقق دخلاً لخزينة الدولة من دون ارهاق الفقراء كالحسابات المصرفية الكبيرة، الأملاك البحرية والنهرية، الشقق الشاغرة وغيرها.... وان يقابل ذلك خفض إنفاقها غير المنتج وغير الاستثماري وتحسين جباية الضرائب والرسوم والفواتير.

فالخوف الذي يطال السياسة التقشفية في القطاع العام وتخفيض الرواتب والأجور لم يلق استحساناً لدى المواطنين وخاصةً ان جزءاً من رواتبهم كانت قد اقتطعت سابقاً نتيجة زيادة غلاء المعيشة، ونتج عن ذلك تظاهرات العسكريين المتقاعدين الذي قوبل برفض السلطة الحاكمة لتظاهراتهم دفاعاً عن حقوقهم واداء قوى الأمن الداخلي العنيف تجاههم ابرز الى الوجود انعدام الأمان الإجتماعي والعنف والاستغلال السائد.

المطلب الثالث: اجتماع بعدا ومقترحات الاصلاحات الاقتصادية- المالية¹

بعد فشل الحكومة في تحقيق الاصلاحات، وعدم حصولها على التمويل اللازم من مؤتمر سيدر اصبحت امام واقع يجب تركيز فيه على وضع خطة لتنفيذ الاصلاحات التي اتخذت ثلاث اتجاهات:

١- الخطة الاقتصادية والمشاريع التنموية -الاقتصادية، البيئية والاجتماعية المستدامة وفق اهداف الامم المتحدة التي اقرتها في خطة التنمية المستدامة Sustainable Development Goals (على الصعيد الاجتماعي: الشعب- الخصوبة- الوفيات- التعليم- الصحة- البنية التحتية- المركبات- التوظيف- توزيع الدخل- الفقر/ على الصعيد الاقتصادي: الزراعة- الصناعة- الخدمات- الانتاج الكلي-الاستثمارات- الاسر- الحكومة- الحوكمة- المالية- ميزان المدفوعات/ على الصعيد البيئي: التربة- الارض- الطلب على المياه- امدادات المياه- استهلاك الطاقة- توليد الكهرباء- امدادات الطاقة- استهلاك المواد-الانبعاثات والنفايات- التنوع البيولوجي).

¹ غير مذكور اسم الكاتب، "نص ورقة مقترحات الاجراءات الاصلاحية للاجتماع الاقتصادي المالي في بعدا"، منشورة على الموقع الالكتروني www.elqarar.com، تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٩/٠٣، تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٩/٠٣.

غير مذكور اسم الكاتب، "لبنان: الخطة الاقتصادية في مرحلتها الاخيرة تمهيداً لقرارها حكومياً"، منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط، رقم العدد ١٤٤٦٤، تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٧/٠٥، تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٩/٠٣.

يوسف دياب، "خطة لبنان الاقتصادية تواجهها تحفظات على زيادة الضرائب"، منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط، العدد ٨٩٠٠٠٤، تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٩/٠٤، تاريخ الدخول ٢٠١٩/٠٩/٠٤.

- ٢- خطة ماكينزي الاخرى عرضت على الحكومة خطوات لإصلاح خمس قطاعات وهي الزراعة- الصناعة- السياحة- الخدمات المالية- اقتصاد المعرفة .. وغيرها من المشاريع التي تنشر الاصلاحات الجذرية في القطاع العام من الفساد وتطوير انتاجية البرلمان اللبناني.
- ٣- مشاريع مؤتمر سيدر فتركز على تحسين البنى التحتية وبالتالي تنفيذها شرط لازم.

الفرع الأول: نشأة الورقة الاصلاحية

بتاريخ ٢٠١٩/٠٩/٠٣ عقد اجتماع في قصر بعبدا الحكومي على رأسه رئيس الجمهورية العماد ميشال عون وخبراء ماليين وقدموا مقترحات اصلاحية اولية لمواجهة الازمة المالية في لبنان واهمها البت بحسابات الدولة النهائية واعداد موازنة العام ٢٠٢٠ وقرارها ضمن المهل الدستورية والعمد الى تخفيض العجز الى نسبة ٦.٥٪ واعتماد ١٥٪ كضريبة على القيمة المضافة على الكماليات ووضع سقف لأسعار البنزين واعادة النظر بتخمين الاملاك البحرية واتخاذ الاجراءات والتدابير لتحصيل الاموال, ووضع خطة مستدامة لإدارة النفقات وتشكيل لجنة لوضع نظام الخدمة والتقاعد للعاملين في القطاع العام ونظام التغطية الصحية. ان مقترحات الخطة الاقتصادية المنشودة سوف تهدف الى تقليص عجز الموازنة الى حوالي ٤.٥ مليار دولار امريكي (٧.٦٪ من اجمالي الناتج المحلي) وتصحيح المالية العامة وضبط الدين العام ومعالجة الخلل في الحساب الجاري والخارجي وهذا الامر يتطلب تكاتف السلطة السياسية لوضع هذه الخطة موضع التنفيذ, ويترافق ذلك مع ما يتطلب الامر من اجراءات صارمة للقضاء على الهدر والفساد المالي واصلاح الادارات العامة لأجل حوكمة رشيدة, وتنمية القطاعات الانتاجية ودعم الليرة اللبنانية بالانتاج لا بالدين.

الفرع الثاني: مضمون الورقة الاصلاحية

ان هذه الخطة التنموية هي برنامج يمتد على ثلاث سنوات (٢٠٢٠-٢٠٢٢) ويشمل اجراءات عدّة:

أولاً: على صعيد المالية العامة

- البت بصحة الحسابات المالية ضمن المهل الدستورية, وانجاز قطع الحسابات من قبل ديوان المحاسبة.
- اعداد مشروع موازنة العام ٢٠٢٠ على ان تكون الموازنة تتضمن خطة تنموية اقتصادية - اجتماعية وشاملة لجميع النفقات دون استثناء.

- تخفيض العجز المحقق بنسبة ٦.٥٪ من اجمالي الناتج المحلي على ان يستكمل تدريجيًا ليصل الى نسبة ٤٪ بحلول العام ٢٠٢٢ من خلال خفض الانفاق الجاري وزيادة ايرادات الدولة عن طريق تحسين الجباية ومكافحة التهرب الضريبي والجمركي والاثراء غير المشروع واصلاح النظام الضريبي وتحصيل المتأخرات من المكلفين..
- اعتماد موازنة متوازنة شاملة لجميع النفقات والايادات.
- تحديد سقف لدعم مؤسسة كهرباء لبنان بحيث لا يتجاوز ١٥٠٠ مليار ليرة لبنانية في العام ٢٠٢٠ وخفض الهدر وزيادة الطاقة الانتاجية.
- اجراء مناقصات عمومية لشراء المحروقات.
- تجميد زيادة الرواتب والاجور لمدة ٣ سنوات مع الاحتفاظ بحقوق الموظفين في القطاع العام لاحقًا.
- زيادة الانفاق الاستثماري ومشاركة القطاع الخاص.
- تشكيل لجنة لتنظيم النظام التقاعدي ونهاية الخدمة في القطاع العام وزيادة الحسومات التقاعدية.
- زيادة الرسوم على السجائر.
- ملء الشواغر في ديوان المحاسبة وتفعيل دوره في الرقابة اللاحقة ضمن المهل القانونية.
- اعتماد معدلات مختلفة للقيمة المضافة للسلع والخدمات.
- وضع حد ادنى واقصى لأسعار البنزين.
- زيادة الضريبة على دخل الفوائد من ١٠ الى ١١٪.
- اعادة النظر في النظام الضريبي ليصبح اكثر عدالة.
- فرض ضرائب جديدة على الاستثمارات والمشاريع المضرة بالبيئة.
- مكافحة التهرب الضريبي والجمركي... واعادة تخمين الاملاك البحرية واخضاعها للضريبة على الاملاك المبنية.
- تشديد الرقابة على المؤسسات العامة للحفاظ على المال العام وتحديث ومكننة ادارات الدولة.
- العمل على تقليص الدين العام من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر مناقصات تتسم بالشفافية والمنافسة المشروعة...
- التعاون بين وزارة المال ومصرف لبنان على ادارة الدين العام وتحسين السيولة وتخفيض معدلات الفوائد بالتوازي مع الاصلاحات المالية والاقتصادية.

ثانياً: على صعيد السياسة الاقتصادية

- تحفيز الانتاج عن طريق تطوير انتاج السلع والخدمات واعتماد التكنولوجيا بشكل كثيف والحرص على المحافظة على البيئة وتحفيز المشاركة النسائية في القطاع الخاص والنشاط الاقتصادي وخلق فرص عمل جديدة وخاصة لفئة الشباب.
- تعزيز قطاعات الانتاج والاسراع في مناقشة دراسة ماكينزي واصلاح نظام الدعم لا سيما القروض المدعومة، والمباشرة بتنفيذ مقررات مؤتمر سيدر فيما خص الاستثمارات بعد الاخذ بعين الاعتبار جداولها الاقتصادية والمالي والاجتماعي، والاسراع في تنفيذ اصلاحات شاملة لقطاع الكهرباء.
- اقرار خطة مستدامة لادارة النفايات الصلبة، ووضع نظام للنقل العام.
- تفعيل دور المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان idal بما يخدم مصلحة لبنان الاستثمارية.
- تطوير الاسواق المالية وتطوير قطاع التأمين.
- الاسراع في اقرار مشاريع محالة امام المجلس النيابي من اجل تفعيل الاستثمارات.
- معالجة الخلل في ميزان المدفوعات والحساب الجاري الخارجي.

ثالثاً: على صعيد السياسة الاجتماعية

- اقرار نظام للتقاعد والحماية الاجتماعية، واقرار نظام تأمين صحي.
- تطوير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- وضع سياسة اسكانية انطلاقاً من حق الانسان بالسكن.

وقد دعا الفرقاء الى تكاتف الجهود لاقرار الاهداف التنموية للخطة الاقتصادية الاجتماعية والمالية للمضي بالبلاد الى الامام ومواكبة تحديات القرن الحادي عشر، حيث وصلت الى مراحل متقدمة من اقرارها. وحيث ان لبنان يعاني من مشكلة في التوافق السياسي الذي هو اصل الفساد، فلا يمكن اقرار اي خطة تنموية شاملة من دون توافق الاطراف السياسية وحث جهودهم لتنفيذها، وثانياً ان هذه الخطة تشمل اقرار ضرائب على الكماليات بنسبة ١٥٪ وتجميد الرواتب والاجور لمدة ٣ سنوات من شأنه ان يؤثر سلبيًا على تردي الوضع المعيشي. فالعبرة في معالجة اي مشكلة مالية- اقتصادية تكمن في اجراء مسح اقليمي للمشكلة وتنفيذ الحلول وليس الاكتفاء بصياغتها، فالدولة لم تعبر عن اي جدية في معالجة الفساد والتهرب الضريبي والجمركي والاملاك البحرية... وهذا يدل على بدء الاصلاحات بفشل اكبر.

الفرع الثالث: ماذا بعد الورقة الاصلاحية وطرح رئيس الوزراء اللبناني الاصلاحية

لقد انتهينا من العام ٢٠١٩ بصعوبة وفشل كبير امام تحقيق الاصلاحات وما ينتظره المجتمع الدولي ازاء منح لبنان اموال مؤتمر سيدر, وها نحن الآن امام اقرار مشروع موازنة العام ٢٠٢٠ مع ما يتم توقعه من عجز بنسبة ٧.٣٨٪ من الناتج المحلي الاجمالي (ما زالت النفقات مرتفعة بشكل اكبر من الايرادات بالاضافة الى سلفة مؤسسة كهرباء لبنان), ويشتمل المشروع على عدّة بنود تتضمن مواد الموازنة من اعتمادات وواردات واجازة الجباية والاجازة بالاقتراض... وقوانين البرامج والتعديلات الضريبية (تعديلات قانون ضريبة الدخل, الضريبة على القيمة المضافة...) وتعليق المادة ١٣ (اعطاء سلفة لمؤسسة كهرباء لبنان ومعالجة مسألة الديون) ...

ان المشكلة ليست في مسألة اعداد مشروع الموازنة او اقرارها بل في نتائجها السيئة على المواطنين من ارتفاع في اسعار النفط ومن ازمة الدولار وما يتبعها من امتناع المصارف على التداول بالدولار ونقص السيولة في العملات الاجنبية والذي دفع بحاكم مصرف لبنان بإصدار تعاميم الى المصارف بزيادة احتياطياتها من العملات الاجنبية ليصل الى ٢٠٪ من قيمة موجوداتها (حيث وصل سعر صرف الدولار بالليرة اللبنانية الى ٢٥٠٠ل. في السوق السوداء وسبب ازمة خانقة على المواطنين), وازمة العقوبات الاقتصادية على لبنان لاسباب سياسية (مصرف JTB), بالاضافة الى ظهور الحراك المدني بعد زيادة الضرائب والرسوم بشكل متزايد على المواطنين والذي اشعل الشارع اللبناني الذي وصل الى حدّ مرحلة العصيان المدني (بعد تصريح وزير الاتصالات محمد شقير حول فرض ضريبة على الواتساب), وجعل المواطنين يشلون الحركة الاقتصادية اعتبارًا من ١٦ تشرين الاول ٢٠١٩ والتظاهر في الساحات العامة وقطع الطرقات بالسواتر الترابية والدوابل وحرقها في معظم المناطق وظهور السلاح المنقلب في الشوارع ... الامر الذي دعا الى إستقالة الحكومة اللبنانية ومطالبة المتظاهرين بتشكيل حكومة تكنوقراطية تؤمن حقوقهم, بالاضافة الى قرارات المصارف بعدم تمكين المودعين بالحصول على اموالهم او فرض شروط مقيدة على سحبها وفرض التعامل بالعملة الوطنية...

فالمشكلة من حيث المنطق وبنظري ليست فقط مشكلة مالية او سياسية وانما اقتصادية ايضًا, المشكلة في غياب المسائلة السياسية والقانونية لمحاربة الفساد, واذا ما امعنا النظر في الواقع اللبناني نلاحظ التلكؤ في محاربة الفساد السياسي والمالي, والتلكؤ في تطبيق الاصلاحات المالية المقررة في مؤتمر سيدر وورقة اجتماع بعهدا الاقتصادية, مما ادى الى ارتفاع اسعار الفائدة وارتفاع في حجم الدين العام وضعف في

الاستثمارات وضعف في النمو الحقيقي, فإتسعت هوة الثقة ما بين الشعب اللبناني والسلطة السياسية. والاصعب من ذلك ان البنود المنصوص عليها في موازنة العام ٢٠١٩ لن تتحقق ومن الصعب تطبيقها في ظل هذه الظروف وخاصةً لناحية خفض العجز المالي الى ٧.٥٩٪ من الناتج المحلي, ما يدل على ان الفساد مسيطر بشكل ظاهر على الحكم.

ان الحراك المدني تسبب بنقل الاموال الموجودة في المصارف الى مصارف في الخارج (تحويلات رسمية - طائرات لشحن الاموال لقاء عملة ٣٠٪ من الاموال المشحونة...) واغلبها تعود للسياسيين والمساهمين في المصارف والمسؤولين بشكل بارز وقد اضعف بشكل او بأخر الثقة في الاقتصاد اللبناني. عقب هذا الحراك والانتفاضة الشعبية اجتماعاً مالياً في قصر بعبدا بتاريخ ٢٠١٩/١١/٠٩, ترأسه رئيس الجمهورية وحضره وزير المالية ووزير الدولة لشؤون رئاسة الجمهورية ووزير الاقتصاد والتجارة وحاكم مصرف لبنان ورئيس جمعية المصارف واعضاء مجلس الجمعية للتداول في الاوضاع المالية والنقدية الراهنة للتأكيد على متابعة الاوضاع والحفاظ على اموال المودعين واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على سلامة النقد واوضاع النظام المصرفي وتيسير حاجة المودعين للتمكن من تسيير امورهم الاقتصادية وتأمين ديمومة القطاعات الانتاجية.^١

ان السؤال الذي يطرح نفسه, ماذا بعد الحراك المدني والفوضى الاقتصادية؟ لقد شهد لبنان خلال الفترة ما بعد ١٦ تشرين الاول ٢٠١٩ فوضى اقتصادية شلّت كافة القطاعات الانتاجية, من ازمة المحروقات وازمة الدولار اللبناني واضراب المصارف والشح في السيولة المصرفية, تزامناً مع الحراك المدني وانتفاضة الشعب, فما هي تداعيات ذلك على الاقتصاد اللبناني؟

على الصعيد الاقتصادي تسبب الاضراب العام بالعديد من الشركات والمؤسسات التجارية بالإفقال, الامر الذي دفع بأصحاب هذه المؤسسات والمصالح بصرف العمال وتخميم شبح الافلاس ودفع نصف رواتب الموظفين واقفال مؤسسات اذاعية (لم نشهد منذ الحرب الاهلية في العام ١٩٨٩ اقفال لمؤسسات اعلامية), الامر الذي زاد من نسبة البطالة وزيادة نسبة الفقر اكثر ٥٠٪, ووقف عجلة الاقتصاد او تراجعها بالأحرى وتردي الوضع المعيشي للمواطنين, وبالتالي تراجع مداخيل خزينة الدولة من تراجع النشاط الاقتصادي.

^١ غير مذكور اسم الكاتب, "مقررات الاجتماع المالي في بعبدا", منشورة على الموقع الالكتروني لصحيفة الجمهورية www.aljournhouria.com/news, تاريخ النشر ٢٠١٩/١١/٩, تاريخ الدخول ٢٠١٩/١١/١٠.

وساهمت ازمة تضيق التعامل التجاري بالدولار الامريكي ونقصه في السوق اللبنانية الى صعوبة في الاستيراد وارتفاع كلفته. من الناحية الأخرى ساهمت ازمة الدولار بإرتفاع كلفة الدين العام وفوائده, مما يتحمل مخاطر ذلك المصرف المركزي اما من احتياطاته او من ارباحه مما يشكل خطرًا على الاستقرار النقدي وهذا ما استدعى من حاكم مصرف لبنان من اصدار تعميم على كافة المصارف اللبنانية من زيادة احتياطاتها بنسبة ٢٠٪ اي ٤ مليار دولار امريكية لحماية الودائع, ولن ننسى ما نشهده على الصعيد التعليمي, فكثر الاحتجاجات الطلابية في الساحات العامة, ورفضها للحكومة الراهنة آنذاك وما نتج من ضغوط بين لجان المدارس والطلاب لفصلهم او منعهم من اجراء الامتحانات الرسمية والاضرابات نتيجة قطع الطرقات.... وبغض النظر عن اساس المشكلة ان كانت نتاج خضم سياسي او عقوبات اقتصادية من الخارج على لبنان, فلا بد من احتواء الازمة اللبنانية ونشل الاقتصاد من قعر المشكلة وتثبيته درءًا لمشكلات اقتصادية.

خلاصة القسم الثاني

لقد شهد لبنان خلال فترة لا تقل عن عشرين سنة، من انفاقًا متزايدًا لا يشملها اي خطط استثمارية او تنموية او بنسب طفيفة، وتركز هذا الانفاق الريعي غير المنتج على توسع حاد في الدين العام وفوائد خدمته، تعاضم ربحية المصارف جزاء السياسات المنتهجة ما بعد الاعمار، زيادة الرواتب والاجور غير المنتظمة وملفات التوظيفات العشوائية والتي تقاسمها السياسيين على اساس الحصص الطائفية- الانتخابية- والحزبية... ولن نغفل عن دعم المالية العامة على مدى تلك الاعوام لمؤسسات مثل مؤسسة كهرباء لبنان دون تحقيق اي نتائج مثمرة.

طالت المالية العامة خلال هذا الفترة ملفات فساد كثيرة وما عززه غياب الرقابة المالية والسياسية ونقص التشريعات وغياب الموازنات واعتماد الطرق الملتوية، والمسؤول الحقيقي عن هذا الفساد يأتي بالدرجة الاولى الحكومة مجتمعة من وزير المال الذي سمح بالهدر المالي الى الوزراء المختصين عن الصفقات المشبوهة الى رئيس الحكومة الذي لم يسيطر على فساد الوزراء، وعاونهم بالدرجة الثانية المجلس النيابي الذين جعلوا القوانين المرعية الاجراء شكلية وتخلفوا عن اداء الرقابة على اداء السلطة التنفيذية لمكافحة الفساد، ويأتي القضاء خصوصًا ديوان المحاسبة بالدرجة الثالثة للدور غير الفعال الذي يقوم به. وقد ساهم كلاً من مصرف لبنان في اضعاف الاقتصاد اللبناني كونه يقوم بتمويل الدولة ويعرف ان ذلك سيؤدي الى الاستدانة منه من جديد وجديد دون ان تتمكن بتسديد ما عليها من ديون نتيجة سياساتها الخاطئة، وبنظري ان الشعب اللبناني يلقى عليه ولو بقليل من المسؤولية بسبب تبيئه تلك الطبقة السياسية المتوارثة للحكم.

ازاء الوضع الاقتصادي والاجتماعي المتردي، قام صندوق النقد الدولي بفرض شروط اصلاحية لتمويل لبنان (مؤتمر سيدر الاخير ٢٠١٨) ومنها سياسة التقشف على كافة الصعد، مكافحة الفساد لما له من اهمية في زيادة ايرادات الدولة ومكافحة التهرب الضريبي، وانشاء شبكات امان اجتماعي للمواطنين، تفعيل النمو الاقتصادي وتحسين بيئة العمال لجذب الاستثمارات... الا ان المعايير الدولية التي اشترطها لم تكن متطابقة فعليًا على ارض الواقع ولو نظريًا كانت قد اقترحت في موازنة العام ٢٠١٩ والعام ٢٠٢٠. فالخطى اصلاحية بالرغم من تردي الوضع الاقتصادي والاجتماعي لا تتم عن نية السياسيين في مكافحة الفساد واستعادة الاموال المنهوبة لتحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي والسياسي.

خاتمة

ان لبنان يعيش منذ العام ١٩٨٩ ازمة مالية وما زال حتى تاريخه يتخبط اقتصادياً ومالياً واجتماعياً بسبب السياسات المالية التي اعتمدها الحكومات على مر السنوات والتي تميزت بسياسة انفاقية متوسعة قائمة على الاقتراض وزيادة حجم الدين العام بشكل يفوق حجم الناتج الوطني دون ان يقابل ذلك اي سياسة اقتصادية تنموية لدعم القطاعات الانتاجية وجذب الاستثمارات والرساميل, مما ادى الى نشوء اقتصاد ريعي قائم على استيراد كافة نماذج التبعية ونقلها الى لبنان, والهندسات المالية التي اسسها حاكم مصرف لبنان ما بعد الحرب الاهلية القائمة على سياسة تثبيت سعر الصرف للعملة الوطنية والسماح للمصارف بإعطاء فوائد مرتفعة مقابل ايداع حسابات بالعملات الاجنبية (الدولار) واقراض الحكومة اللبنانية بفوائد مرتفعة وخاصة منذ العام ١٩٩٠ ولغاية العام ١٩٩٨ مما ادى الى اضرار المصارف على حساب الدولة دون ان يقابل ذلك فرض ضرائب على الارباح, وخاصةً ان مالكي المصارف او المساهمين فيها هم معظمهم من الطبقة السياسية... وغيرها من السياسات التي تقوم على مفاهيم خاطئة نظراً لوضع لبنان الاقتصادي.

ساهمت الحروب الداخلية والخارجية على لبنان ما بعد العام ١٩٨٩ وموجات الارهاب (داعش) والازمات الامنية التي عصفت بلبنان والازمة السورية, بتدهور الاقتصاد الوطني وخاصةً انه يقوم على قطاعي السياحة والخدمات بشكل اساسي, فتراجعت العائدات وبقي لبنان امام حلٍ وحيد وهو التماس التمويل من الدول عن طريق عقد مؤتمرات اقتصادية (باريس ١,٢,٣, مؤتمر الدوحة, سيدر....) واغراق لبنان بالدين بسبب الفساد السياسي والاداري والمالي وغريزة المحاصصة والطائفية التي تتركز عليها افكار الطبقة الحاكمة في استنزاف المال العام وهدره, وما زاد من تقاوم الازمة المالية في لبنان وبالرغم من التمويل الذي كان من المفترض انتشارال لبنان من الغرق لم يتحرك السياسيين بوضع خطة اقتصادية مالية تنموية واستمرت اللعبة السياسية بنهب المال العام الى ان وصلنا لحافة الانهيار اليوم.

ان سوء النهج السياسي واعتبار اقتصاد لبنان اقتصاداً سياسياً سمح بسيطرة المؤسسات المالية الكبرى عليه وخصوعه لها (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) واغراقه بالدين ثم الدين لدرجة لا يستطيع ان ينهض من جديد. والواقع اليوم الذي نشهده هو ترجمان لما آلت اليه افعال السياسيين الفاسدين غير الملمين بأمور الادارة (ازمة المصارف- ازمة المدارس- ازمة المحروقات- ازمة النفايات- ازمة المستشفيات- ازمة استقالة الحكومة- ازمة تشكيل الحكومة- التظاهرات واحتجاجات المواطنين- تفشي حالات الانتحار والفقر والبطالة- الاحتجاجات الطلابية...) الامر الذي ادى الى جمود الاقتصاد اللبناني وعدم تطوره من ريعي

الى منتج. لدى مقارنة المشكلة نلاحظ ان الازمة هي ازمة سياسية قبل ان تكون اقتصادية, لذلك قبل معالجة هذه الازمة يجب ان يكون هناك اصلاح جذري للطبقة الحاكمة ومحاربة الفساد المستشري, فالوعدو التي تعطيها السلطة التنفيذية في كل مرة لم تعد تجدي نفعاً. ففي العام ٢٠١٩ تعهدت الحكومة اللبنانية بخفض عجز الموازنة ولكنها فشلت بالاشتراك مع السلطة التشريعية في تحقيق الخطة التنموية التي نصت عليها حين اقرار الموازنة, وهذا يعود الى غياب الدور الفعال للمحاسبة والرقابة على المال العام. وهذا ما كان المجتمع الدولي يعول عليه لمساعدة لبنان هو في اتخاذ اي خطوة اصلاحية جادة وتمويله ب ١١ مليار و ٥٠٠ مليون \$ (اموال مؤتمر سيدر), مما ساهم الحكام من جديد في تراجع النمو الاقتصادي وتدهور الوضع المعيشي وغياب الاستثمارات والرساميل الاجنبية وخفض التصنيفات الائتمانية واندلاع ازمة المصارف وتقييد السحوبات المصرفية (كما حصل في اليونان وقبرص بالرغم من ان الاسباب مختلفة بعض الشيء) وعدم قدرة المصارف من مواجهة المواطنين نظراً لقلّة السيولة المالية التي تملكها من جهة, وضعف الامن لحماية المصارف وتمرد الشعب تجاهها من جهة أخرى, بالاضافة الى ما خلق بعض الاحتكاكات للدولار الامريكي والمستغرب اكثر من ذلك عدم اتخاذ اي قرار جدي من المصرف المركزي فيما خص الصرافين الذين يتلاعبون في سعر صرف الدولار واحتكار العملات, الا انه تدخل في وقت لاحق وبعد تأخر مما يئم على عدم المسؤولية, فزاد من توتر المواطنين وارتفاع بشكل ملحوظ نسبة الفقر والبطالة وتدهور الوضع المعيشي وانخفاض القدرة الشرائية وافلاس المؤسسات والشركات التجارية بسبب عدم قدرة التجار على الاستمرار بنشاطاتهم التجارية.

ان الوضع الحالي يستلزم تكافؤ الجهود البشرية والاقتصادية والتقنية لمحاربة الفساد بالدرجة الاولى (الذي قدره البنك الدولي في العام ٢٠١٧ ب ١ مليار \$ سنوياً ٥ مليار \$ نتيجة الخسائر مباشرة في الادارات العامة و ٥ مليار بسبب التهرب الضريبي وغياب فرص العمل والاستثمارات), زيادة الايرادات العامة والبحث عن ايرادات عادلة للدولة بدلاً من فرض ضرائب جديدة تطال كافة الطبقات بالتساوي, مكافحة التهرب الضريبي ومعالجة كافة انواع الملفات التي تستنفذ طاقة الدولة المالية ودعم القطاعات الانتاجية وتفعيل القطاعين الصناعي والزراعي للحد من الاستيراد, اعادة بناء البنى التحتية من شبكات المياه والكهرباء والاتصالات والجسور والطرق وشبكات الصرف الصحي ومياه الشفة...

فالعبارة في معالجة اي مشكلة اقتصادية او سياسية هي في اجراء مسح شامل لأسبابها وحلّها وليس عن طريق التقارب السياسي للمصالح الاقتصادية او الإكتفاء بصياغة الحلول. لا بد من العودة والتأكيد ان بداية الاصلاح تنطلق من مكافحة الفساد, وقد عبّر عن ذلك الرئيس سليم الحص: "ان مكافحة الفساد باتت

قضية في منتهى الحيوية في المنطقة، ولا بد ان تطبق بأوسع معانيها على اوسع نطاق في كل مجال وعلى كل صعيد. ومن مقتضيات المكافحة الفصل بين السلطات، ولا سيما بين السلطتين الاشتراعية والتنفيذية وكذلك بين البرلمانات والمحاكم القضائية والتنفيذية، وهذا من مقومات المساءلة والمحاسبة، وبرز آلياتها البرلمانات والمحاكم القضائية وسائر هيئات الرقابة المالية والادارية، وكذلك تطوير نظام تربوي ثقافي صالح وقطاع اعلامي موضوعي مستقل وفاعل، فماذا لدينا في الوطن العربي. ان قرار الاصلاح كلها قرارات سياسية، ولذلك كان الاصلاح السياسي هو المدخل الطبيعي للإصلاح الشامل، ومفتاح الاصلاح السياسي هو قانون انتخاب عادل وفاعل.¹

انطلاقاً مما أؤيده في قول الرئيس الحص، لا بد من وضع بعض المقترحات الواجب القيام بها لمعالجة هذه الازمة واستعادة الثقة الخارجية لجذب الرساميل والاستثمارات الاجنبية، ويجب اعتمادها ككل لأن أنصاف الحلول لا تنفع:

- اولى تلك الاصلاحات وضع خطة اقتصادية طارئة لمحاربة استنزاف المال العام، والحفاظ على ما تبقى من عملات أجنبية لمواجهة الازمة الحالية عبر انشاء لجنة تتمتع بالكفاءة اللازمة لإدارة الأزمات والحد من الإفلاس الاقتصادي بالتوازي مع الاصلاحات.
- النهوض الاقتصادي والاجتماعي عبر انشاء مؤسسات وشبكات للحماية الاجتماعية للمتضررين من الازمة وتطوير القطاعات الاقتصادية من ريعية الى انتاجية، ودعم الانشطة الانتاجية المحلية لتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل ومنعاً للإستيراد بكثرة، وتحسين بيئة الاعمال.
- ادارة الدين العام واعادة هيكلته عبر خفض الفوائد المرتفعة للدين العام الداخلي وفرض ضرائب على ارباح المصارف وتنظيم السياسة النقدية.
- وقف الدعم عن مؤسسة كهرباء لبنان وخصصته بالاشتراك من القطاع الخاص على ان يكون للدولة نسبة من العائدات، استعادة الاملاك البحرية والنهرية، استعادة الاموال المنهوبة عبر سلسلة من قوانين اصلاحية وتفعيل قانون الاثراء غير المشروع...
- وضع خطط اقتصادية قائمة على دراسات وتخطيط ووضع الاهداف والاوليات لتتماشى مع اهداف التنمية المستدامة.

¹ (سمير التنير)، الفقر والفساد في العالم العربي، دار الساقي، الطبعة الاولى، ٢٠٠٩ الحمراء، المقدمة ص ١٠-١١

- تفعيل الدور الرقابي للمال العام, محاربة الفساد السياسي عبر اصلاح جذري مما يدر على خزينة الدولة عائدات اضافية ومحاسبة المسؤولين عن هدر المال العام ورفع الغطاء السياسي عنهم.
- اعادة تفعيل دور العملة الوطنية والثقة بالمصارف عبر تنظيم السياسة النقدية لجذب الاستثمارات الاجنبية.
- البدء بسياسة التقشف على الانفاق الجاري وتفعيل الاستثمار الانتاجي والدور الانمائي للدولة.
- اقرار سياسة ضريبية اكثر عدالة للمجتمع, والحد من التضخم وارتفاع الاسعار من شأنه تقليص التفاوت في توزيع الثروات بين افراد المجتمع والتخفيف من حدة الفقر والبطالة عبر توفير فرص عمل للعاطلين عن العمل.
- تحسين البنى التحتية من شبكات مياه ومواصلات وتواصل اجتماعي وجسور وابنية ... وتوفير التعليم والطبابة والخدمات الاجتماعية.
- تحقيق الاستقرار السياسي وتفعيل النظم المالية الحديثة..
- مكافحة الهدر المالي من خلال الحد من التوظيفات العشوائية والوهمية والاجور الخيالية والايجارات غير المبررة.... والغاء الادارات غير المنتجة.
- معالجة الازمات الحالية: النفايات- المستشفيات- التعليم- الطبابة- البيئة- الكهرباء- المواصلات.....
- التحكم بأسعار الفائدة ومعدلات الادخار والاستهلاك والاستثمار.
- ترشيد سياسة الاقتراض واذا لزم الامر فتحديدها بالعملة الوطنية.
- الاسراع في عملية التنقيب عن النفط لدر الاموال الى خزينة الدولة ومنع الاحتكار في قطاع المحروقات منعاً لأي ازمة مجدداً.

الاهم من هذه المقترحات تضافر الجهور وتكاتفها وارساء القوانين الاصلاحية في الخطط الاقتصادية والتنمية بعكس من توصلت اليه منظمة human rights watch في معرض تقريرها العالمي للعام ٢٠٢٠ بأن السلطات اللبنانية تتقاعس عن معالجة هذه الازمة والتي تهدد المواطنين ولا تستجيب الى احتياجاتهم ومطالبهم, مما ساهم في انعدام الثقة ببلدان, لذا لا بد من التخلي عن الفساد السياسي والنظام الاقتصادي الريعي وتحقيق الاستقرار السياسي, الاقتصادي والاجتماعي.

١- قائمة الجداول:

جدول ١- التوزيع الاجمالي والتفصيلي للنفقات العامة في الموازنة..... ٢٢

٢- قائمة الرسوم البيانية:

- ٠1- رسم توضيحي اشكال الفساد ٢١
- ٠٢- نسبة العجز الكلي من الناتج المحلي والاياردات والنفقات ٥٣
- ٠٣- استراتيجية تخفيض العجز في موازنة مصر بالمليون جنيه ٤٩
- ٠٤- تطور عجز الموازنة العامة في مصر (جنيه) ٥٥
- ٠٥- توزع النفقات والواردات خلال الفترة الزمنية ٢٠٠٠-٢٠١٨ ٧٠
- ٠٦- توزع النفقات العامة خلال الفترة الزمنية ٢٠٠٠-٢٠١٨ ٧١
- ٠٧- توزع الدين العام خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٦ بالعملتين الاجنبية والوطنية..... ٧٦
- ٠٨- توزع الدين العام بالعملتين الاجنبية والمحلية خلال الفترة الزمنية ٢٠١٤-٢٠١٧ ٧٦
- ٠٩- تطور الدين العام اللبناني خلال الفترة ٢٠٠٥ ولغاية ٢٠١٨ ١١١
- ١٠- نسبة الدين العام من الناتج المحلي خلال الفترة الزمنية ٢٠١٣-٢٠١٧ ١١٢
- ١١- فوائد سندات الخزينة (نسبة مئوية)..... ١١٣
- ١٢- سلفات الخزينة العامة لدعم مؤسسة كهرباء لبنان: ٢٠٠٠- ٢٠١٨ ١١٥
- ١٣- التطور المرتقب لكلفة فاتورة الكهرباء الاجمالية خلال الفترة الممتدة ٢٠١٧ - ٢٠٢١ ١١٦
- ١٤- النفقات الاستهلاكية للحكومة من العام ٢٠٠٩ لغاية ٢٠١٧ ١١٧
- ١٥- مؤشرات التعليم في لبنان من العام ٢٠١١ ولغاية ٢٠١٧ ١١٩
- ١٦- الانفاق الصحي في لبنان: ٢٠١٠-٢٠١٧ ١٢٠
- ١٧- الانفاق الاستهلاكي في لبنان خلال المرحلة ٢٠٠٧-٢٠١٨ ١٢٣
- ١٩- جدول الدين العام اللبناني لغاية آب ٢٠١٩ ١٤٠

المراجع باللغة العربية:

المؤلفات:

- 1- (التتير, سمير). الفقر والفساد في العالم العربي. الطبعة الاولى. دار الساقى. بيروت-الحمراء. ٢٠٠٩.
- ٢- (الحاج, عدنان). محطات اقتصادية ٢٠٠٥-٢٠٠٨. الطبعة الأولى. دار الفارابي. بيروت. ٢٠٠٩.
- ٣- (الحزب القومي السوري الاجتماعي). "ندوة الفكر الوطني في مواجهة المشكلة الطائفية . منشورات مجلة فكر-الجامعة اللبنانية -الحدث. تاريخ النشر ٠٥-٠٨/٠٣/١٩٨١.
- ٤- (القيسي, محي الدين). القانون الاداري العام. الطبعة الاولى. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. ٢٠٠٧.
- ٥- (الكردي, جمال محمود). التنظيم القانوني للخصخصة. دار النهضة العربية. القاهرة. ١٩٩٨.
- ٦- (انجلز, فريدريك). المخطوطات الاقتصادية والفلسفية. ١٨٤٤. ترجمة (مصطفى, محمد) . مجلة الحوليات الالمانية الفرنسية. برلين. ١٨٩١.
- ٧- (حلبب, عمر). الاقتصاد السياسي: المبادئ الاقتصادية. الطبعة الرابعة. لا ناشر. بيروت. ٢٠٠٨.
- ٨- (سميث, آدم). ثروة الأمم. الجزء الاول. الطبعة الأولى. ١٩٨٥. ترجمة (حسني, زينة). معهد الدراسات الاستراتيجية. بغداد -اربييل. ٢٠٠٧.
- ٩- (شريف, رجاء). المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في لبنان: اشكالية العلاقة بين التمويل والتنمية الاقتصادية والاجتماعية- دراسة مقارنة. الطبعة ٢٠١٥. منشورات صادر الحقوقية. ٢٠١٥.
- ١٠- (شكر, زهير). الوسيط في القانون الدستوري. الجزء الثاني. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. بيروت. ١٩٩٢.
- ١١- (صبح, محمود). الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو. جامعة عين شمس القاهرة. ١٩٩٥.
- ١٢- (ضاهر, عدنان). الموازنة العامة بين الاعداد والمراقبة. دار بلال للطباعة والنشر. بيروت. ٢٠١٥.
- ١٣- (عبدالخالق, جودة). الاصلاح الاقتصادي رؤية بديلة: تقرير الاتجاهات الاقتصادية الاستراتيجية. مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية. القاهرة. ٢٠٠٥.
- ١٤- (عبدالقادر, عبدالقادر محمد). اتجاهات حديثة في التنمية. الدار الجامعية. الاسكندرية. ١٩٩٩.

- ١٥- (عبدالمعطي، ريهام). **الخصخصة والتحويلات الإقتصادية في مصر**. مركز المحروسة للبحوث والنشر. القاهرة. ١٩٩٧.
- ١٦- (عطية، محمد رياض). **اسباب ازدياد النفقات العامة في مصر**. مطبعة دار نشر الثقافة الاسكندرية. ١٩٤٨.
- ١٧- (عواضة، حسن). **المالية العامة- دراسة مقارنة (الموازنة-النفقات والواردات العمومية)**. دار النهضة العربية للطباعة والنشر. بيروت. غير مذكور تاريخ النشر.
- ١٨- (غنيم، عثمان). **التخطيط اسس ومبادئ عامة**، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
- ١٩- (فرحات، فوزات). **التشريع الضريبي العام: دراسة مقارنة**. الطبعة الرابعة. بيروت. ٢٠١٣.
- ٢٠- (فرحات، فوزات). **المالية العامة: الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية**. لا ناشر. ٢٠١٠.
- ٢١- (كينز، جون مينارد). **النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود**. الطبعة الأولى. ترجمة (عيداروس، الهام) هيئة ابو ظبي للثقافة والتراث. ابو ظبي. ٢٠١٠.
- ٢٢- (ماركس، كارل). **رأس المال**. الجزء الثاني. ١٩٤٧. ترجمة (البراري، خالد). مكتبة النهضة المصرية. غير مذكور سنة الترجمة.
- ٢٣- (ماركس، كارل). **نقد الاقتصاد السياسي: رأس المال**. الجزء الأول. ١٩٨٥. ترجمة (نقش، فهد). منتدى مكتبة الاسكندرية - دار موسكو للتقدم. غير مذكور سنة الترجمة.
- ٢٤- (محفوظ، مهدي). **علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي "الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة"**. الطبعة الرابعة. غير مذكور دار النشر. ٢٠٠٥.
- ٢٥- (محمد، محمد عبدالله شاهين). **سياسات النقد الدولي واثرها على الدول النامية**. شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع. غير مذكور مكان النشر. ٢٠١٧.
- ٢٦- (ملاك، وسام). **النقود والسياسات النقدية الداخلية: قضايا نقدية ومالية معاصرة**. الطبعة الاولى. دار المنهل اللبناني. بيروت. ٢٠٠٠.
- ٢٧- (مهران، زكريا). **التاريخ يفسر التضخم والتقلص**. طبعة 2015. مؤسسة هنداي للتعليم والثقافة. مصر. ١٩٤٤.
- ٢٨- (يسري، عبدالرحمن). **قضايا اقتصادية معاصرة**. الدار الجامعية. الاسكندرية. ٢٠٠٠.

الدوريات والدراسات والمقالات:

- اسكندر, مروان. "الاصلاحات المالية هي الاساس والنقدية تحصيل حاصل". منشورة على الموقع الالكتروني www.almarada.org. تاريخ النشر ٢١/١٢/٢٠١٨.
- الحاج, حسن. "عجز الموازنة: المشكلات والحلول". مجلة جسر التنمية - المعهد العربي للتخطيط (الكويت). العدد ٦٣. ايار ٢٠٠٧. السنة السادسة. ص ١-٢٠.
- الحاج حسن, عزة. "ايها اللبنانيون انتظروا الالم". منشورة على الموقع الالكتروني www.mtv.com.lb. تاريخ النشر ٢٨/٠٤/٢٠١٩.
- الدهماني, محمد درويشي. "economic growth and trend of algerian public some empirical evidences to wagnes law using ardl bound test spending approach" منشورات مجلة الاقتصاد والادارة لجامعة ابو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر). العدد ١١, ٢٠١٢. منشورة على الموقع الالكتروني www.researchgate.net.publication. تاريخ النشر ٠٨/١١/٢٠١٩.
- المرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين. "سياسات مصرف لبنان: بين تثبيت الليرة وسوق العمل". منشورة على الموقع الالكتروني للمرصد اللبناني لحقوق العمال والموظفين www.lebanese lw.com. تاريخ النشر ٠٥/١١/٢٠١٨.
- المعالي, علي جابر. "صندوق النقد الدولي: صفات التنمية ومشروطية التحول الرأسمالي في الدول النامية". مجلة المثني للعلوم الادارية والاقتصادية(العراق), المجلد ٨, العدد ٤, ٢٠١٨ منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة www.muthajaes.net, تاريخ النشر ٢٦/١٢/٢٠١٨. ص ٨٢-٩٤.
- حسان, خضر. "اغلب اللبنانيين يتعايشون مع الفساد". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة المدن, تاريخ النشر ٢٨/٠٢/٢٠١٩.
- خشيب, حلال. "مفهوم التنمية الاقتصادية". منشورة على الموقع الالكتروني www.alukah.net/culture. تاريخ النشر ١١/١١/٢٠١٤.
- دياب, يوسف. "خطة لبنان الاقتصادية تواجهها تحفظات على زيادة الضرائب". منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط. العدد ٨٩٠.٠٤. تاريخ النشر ٠٤/٠٩/٢٠١٩.
- زين الدين, علي. "90% من الانفاق العام للرواتب والكهرباء وخدمة الدين العام". منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط. العدد ١٤٥٥٦. تاريخ النشر ٠٥/١٠/٢٠١٨.

- شرف الدين. رائد و الزين. فؤاد . "تأثير أزمة النزوح السوري على الاقتصاد اللبناني". منشورة على الموقع الالكتروني لمصرف لبنان www.bdl.gov.lb. سويسرا- جنيف. تاريخ النشر ٢٠١٦/٠٥/١٠ ص ١-٣٦.
- صلوخ, باسل. "الاقتصاد السياسي للفساد بعد الحرب". منشورة على الموقع الالكتروني للمركز اللبناني للدراسات www.lcps-lebanon.org, تاريخ النشر حزيران ٢٠١٩.
- عجاقة, جاسم. " كيف تنفق الدولة اللبنانية اموالها؟ ". منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة المدن. تاريخ النشر ٢٠١٦/٠٧/١٧.
- عجاقة, جاسم. "السلوك الاستهلاكي والعجز الانتاجي يرفعان حجم الاستيراد: عجز الميزان التجاري 15.5 مليار دولار امريكي". منشورة على الموقع الالكتروني (www.jassemajaka.com). تاريخ النشر ٢٠١٩/٠١/١٣.
- عجاقة, جاسم. "انفاق لبنان في آخر عشر سنوات ٢٥ مليار دولار". منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة المدن. تاريخ النشر ٢٠١٦/٠٣/٢٠.
- عجاقة, جاسم. سلبية مؤتمر سيدر ترتبط بنظرتنا الى اداء الطبقة السياسية". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة النهار. تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٤/١٤.
- عجاقة, جاسم. "محاربة الفساد...مفتاح للإيماء". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الجمهورية. تاريخ النشر ٢٠١٨/١٠/٠١.
- عجاقة, جاسم. "الفساد الآفة التي اوصلت الدين العام الى ٨٦ ملياراً .. وهكذا تراكم منذ نهاية الحرب الاهلية". منشورة على الموقع الالكتروني www.jassemajaka.com. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٦/١٧.
- عجاقة, جاسم. "لبنان على خارطة الفساد". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الديار. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٦/٢٤.
- غير مذكور اسم الكاتب. "بالارقام ... لماذا ينتفض اللبنانييون؟". منشورة على الموقع الالكتروني www.alhurra.com لصحيفة الحرة. تاريخ النشر ٢٠١٩/١٠/١٨.
- غير مذكور اسم الكاتب . "مؤشر مدركات الفساد للعام 2018: لبنان في المرتبة ١٨٠ وقوانين الشفافية غير فعالة". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة اللواء الالكتروني. www.aliwaa.com. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠١/٣٠.

- غير مذكور اسم كاتب. "مقررات الاجتماع المالي في بعدا". منشورة على الموقع الالكتروني لصحيفة الجمهورية www.aljournhouria.com/news. تاريخ النشر ٢٠١٩/١١/٩.
- غير مذكور اسم الكاتب. "نص ورقة مقترحات الاجراءات الاصلاحية للاجتماع الاقتصادي المالي في بعدا". منشورة على الموقع الالكتروني www.elqarar.com. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٩/٠٣.
- غير مذكور اسم الكاتب. "لبنان: الخطة الاقتصادية في مرحلتها الاخيرة تمهيداً لقرارها حكومياً". منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة الشرق الاوسط. رقم العدد ١٤٤٦٤. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٧/٠٥.
- فرحات فرحات. "ازمة السياسة النقدية في لبنان وسبل الخروج منها". منشورة على الموقع الالكتروني www.caus.org.lb لمركز دراسات الوحدة العربية. وفي مجلة المستقبل العربي العدد ٤٩٠. تاريخ النشر كانون الأول ٢٠١٩.
- فضل الله, عبدالحليم. "الدين العام في لبنان : 2010-1992 آليات تكوينه وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الاخبار www.al-akhbar.com. تاريخ النشر ٢٠١١/١٠/٠٣.
- كسبار, توفيق. " في خطر الهندسة المالية ومشروع الموازنة على اللبنانيين". منشورة على الموقع الالكتروني newspaper.annahar.com. تاريخ النشر ٢٠١٧/٠٤/٠٤.
- متى, موريس . " من باريس "١" إلى "٢" و "٣" وصولاً إلى "سيدر ١" ... مؤتمرات لإنقاذ لبنان فماذا تحقق منها؟ (الجزء الاول)". منشورة على الموقع الالكتروني لمجلة النهار. تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٤/١٢.
- نادر, مايا. "تخفيض الموازنة لترشيد الانفاق, ماذا عن ترشيد الفساد". منشورة على الموقع الالكتروني للاعمار والاقتصاد www.immarwaiktisad.com. تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٣/٠١.
- وهبة, محمد. "الاقتصاد في سجن سياسات مصرف لبنان". منشورة على الموقع الالكتروني لجريدة الاخبار - صفحة السياسة www.al-akhbar.com. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٤/١٣.
- يونس, ايهاب محمد. "نحو رؤية لتشخيص وعلاج الموازنة العامة في مصر". مجلة النهضة. المجلد ١٣. العدد الثاني, تاريخ النشر نيسان ٢٠١٢. ص ١-٣٦.

الاطروحات والرسائل:

- الشيخ زياد. " الانفاق العام في غياب الموازنة العامة". بإشراف (الايوبي, عبدالستار). الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية. منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة اللبنانية كلية الحقوق www.droit.ul.edu.lb. ٢٠١٦.

- بن عزة, محمد. " ترشيد سياسة الانفاق العام بإتباع منهج الانضباط بالاهداف: دراسة تقييمه لسياسة الانفاق العام في الجزائر خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٩". بإشراف (بن حبيب, عبدالرزاق). جامعة ابي بكر بلقايد-الجزائر, كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم الاجتماعية منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة [www. Dspace.univ-tlemcen.dz](http://www.Dspace.univ-tlemcen.dz). تاريخ النشر ٢٠١٠.
- بن زاوي, خديجة و دشوشة, آية. " اثر ترشيد الانفاق العام في تحقيق اهداف السياسة الاقتصادية الكلية: دراسة حالة الجزائر ٢٠٠٠-٢٠١٥" بإشراف: (عبدالصمد, سعودي). الجزائر. منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة <http://dspace.univ-msila.dz>. تاريخ النشر ٢٥/٠٢/٢٠١٩.
- خزاز, راضية. " دور سياسات الاصلاح الاقتصادي في في الدول النامية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة- دراسة حالة الجزائر ٢٠٠١-٢٠١٢". بإشراف (بلمهدي, عبدالوهاب). منشورة على الموقع الالكتروني لجامعة سطيف- الجزائر www.univ-setif.dz تاريخ النشر ٢١/٠٥/٢٠١٥.
- زكاري, محمد. " العلاقة بين النفقات الحكومية والنمو الاقتصادي في الجزائر خلال الفترة ١٩٧٠-٢٠١٢ ". بإشراف (بلوار, علي نبيل). منشورة على الموقع الالكتروني للجامعة [www. library.univ.boumerdes.dz](http://www.library.univ.boumerdes.dz). تاريخ النشر ١٧/١٢/٢٠١٤.
- قميني, وهيبة. " الحكم الراشد ومساهمته في ترشيد النفقات العامة: دراسة حالة الجزائر ٢٠٠٨-٢٠١٤". بإشراف (كواشي, مراد). منشورة على الموقع الالكتروني لجامعة ام البواقي-الجزائر www.univ-oeb.dz. تاريخ النشر ٢٢/١٠/٢٠١٤.

التقارير الرسمية:

- البنك الدولي. تقرير تقييم تداعيات الازمة السورية على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي في لبنان, منشور على الموقع الرسمي للبنك الدولي www.worldbank.org . ايلول ٢٠١٣.
- الجمعية الاقتصادية اللبنانية -مؤسسة فريدريش ناومان. تقرير حول وضع الاقتصاد اللبناني: عشرون سنة بعد نهاية الحرب الأهلية . الجمعية الاقتصادية اللبنانية. كانون الثاني ٢٠١١.
- المركز التربوي للبحوث والانماء. تقرير مؤشرات التعليم ما قبل الجامعي في لبنان خلال الفترة الزمنية 2011-2017. منشور على الموقع الالكتروني للمركز www.crdp.org . ٢٠١٨.

- المركز اللبناني للدراسات. تقرير الموازنة في لبنان: الحاجة الى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء. بإشراف سامي عطا الله. المركز اللبناني للدراسات. الطبعة الأولى. تحرير فارس ابي صعب . بيروت. ٢٠١٣.
- صندوق النقد الدولي. خطاب ديفيد لبيتون النائب الاول لمدير عام صندوق النقد الدولي النمو الاحتوائي وخلق فرص العمل في مصر. منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org. تاريخ النشر ٢٠١٨/٠٨/٠٥.
- صندوق النقد الدولي. تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٧. منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org. تاريخ النشر ٢٠١٧/١٢/١٤.
- صندوق النقد الدولي. تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٨. منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org. تاريخ النشر ٢٠١٨./٠٦/٢٢.
- صندوق النقد الدولي. تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٩. منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org. تاريخ النشر ٢٠١٩/٠٧/١١.
- طانيوس ساندي. تقرير ظاهرة الانفاق العام غير المتوازن. منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب-المديرية العامة للدراسات والمعلومات- مصلحة الأبحاث والدراسات www.lp.gov.lb. بيروت. ٢٠١٨.
- عيد احمد. تقرير البنك الدولي وعلاقته بلبنان. منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب-المديرية العامة للدراسات والمعلومات- مصلحة الأبحاث والدراسات www.lp.gov.lb. بيروت. ٢٠١٧.
- غرفة الصناعة والتجارة في بيروت وجبل لبنان -مركز الدراسات الاقتصادية. تقرير مرصد الاعمال. منشور على الموقع الالكتروني لغرفة الصناعة والتجارة في بيروت وجبل لبنان www.ccib.gov.lb. ٢٠١٧.
- غرفة الصناعة والتجارة والزراعة في بيروت وجبل لبنان -مركز الدراسات الاقتصادية. التقرير الاقتصادي. منشور على الموقع الالكتروني لغرفة الصناعة والتجارة في بيروت وجبل لبنان www.ccib.gov.lb. ٢٠١٣.

- فرج خالد، تقرير الحوكمة الرشيدة لمكافحة الفساد. منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب- المديرية العامة للدراسات والمعلومات-مصلحة الأبحاث والدراسات www.lp.gov.lb. تاريخ النشر ٢٠١٧.
- مجلس الوزراء. دائرة الاحصاء المركزي. تقارير الانفاق الاستهلاكي خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٨. منشور على الموقع الإلكتروني لدائرة الاحصاء المركزي www.cas.gov.lb. تاريخ ٢٠٠٧-٢٠١٨.
- مجلس الوزراء. تقرير مقررات المؤتمر الدولي لدعم لبنان برنامج لبنان الاقتصادي -باريس. منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء www.pcm.gov.lb. ٢٠٠٧.
- مجلس الوزراء. تقرير مقررات مؤتمر سيدر. منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس الوزراء www.pcm.gov.lb. ٢٠١٨.
- مجلس الوزراء، الوكالة الوطنية للإعلام. تقرير التطور المرتقب لكلفة فاتورة كهرباء لبنان الاجمالية في لبنان. منشور على الموقع الإلكتروني لوكالة الاعلام الوطنية www.nna-leb.gov.lb. ٢٠١٧.
- مجلس الوزراء، الوكالة الوطنية للإعلام. تقرير ملخص عن ملف الكهرباء في لبنان. منشور على الموقع الإلكتروني لوكالة الاعلام الوطنية www.nna-leb.gov.lb. ٢٠١٧.
- مشروع اللجنة "استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي" على الموقع الإلكتروني مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية www.omsar.gov.lb, غير مذكور تاريخ النشر على الموقع، تاريخ انجاز المشروع ٢٤/٠٤/٢٠١٨.
- منظمة جوستيسيا الحقوقية. لبنان: خارطة الطريق صحة،بيئة، عمل، صناعة،زراعة، نفط وغاز، سياحة... خطط استراتيجية توثيقية للبنان الغد. اشراف المحامي بول مرقص. منشورة على الموقع الإلكتروني للمنظمة www.Justiciadh.org. بيروت. تشرين الثاني ٢٠١٦.
- وزارة المالية. معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. " تقرير المؤتمر الدولي العاشر بعنوان: الادارة الحديثة لخزينة الدولة". ٢٠٠٣.
- وزارة المالية. تقارير مالية الدولة اللبنانية من العام ١٩٩٨ ولغاية العام ٢٠١٨. منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة المال www.finance.gov.lb. ١٩٩٨-٢٠١٨.

- وزارة المالية- المعهد المالي- مؤسسة البحوث والاستشارات. تقرير الازمة المالية القبرصية: ماذا بعد وقوع الازمة. منشور على الموقع الالكتروني www.institutdesfinances.gov.lb. تاريخ النشر ٢٤/٠٨/٢٠١٨.
- وزارة المالية- المعهد المالي- مؤسسة البحوث والاستشارات. خطة العمل للإصلاح الاقتصادي والإجتماعي ٢٠١٢-٢٠١٥. منشور على الموقع الالكتروني www.institutdesfinances.gov.lb. تاريخ النشر ٢٠١٢.
- وزارة الصحة. تقارير الاتفاق على القطاع الصحي في لبنان . منشورة على الموقع الالكتروني لوزارة الصحة في لبنان . www.moph.gov.lb. ٢٠١٠-٢٠١٧.

الأحكام أو القرارات القضائية:

- مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية الصادرة خلال العامين 2010-2009. رأي استشاري رقم ٢٠٠٩/١٢. " بشأن امكانية صرف النفقات الدائمة على اساس الاعتمادات الملحوظة في مشروع موازنة العام ٢٠٠٧". منشور على الموقع الالكتروني www.coa.gov.lb تاريخ ١٩/٠١/٢٠٠٩.

النصوص القانونية:

الدستور والقوانين:

- الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣/٠٥/١٩٢٦ وتعديلاته. اعداد اسماعيل عجروش. منشورات زين الحقوقية. بيروت. الطبعة الثانية. ٢٠٠٧.
- قانون اصول المحاسبة العمومية. مرسوم رقم ١٤٩٦٩. ١٩٦٣.
- قوانين الموازنات العامة ٢٠٠٠-٢٠١٨. الموقع الالكتروني لوزارة المالية.

Books:

- (Alesina Alberto, Perotti Roberto). **Budget Deficit And Budget Institutions: In Fiscal Institutions And Fiscal Performance**. Published Online On The Official Website Of University Of Chicago Press [Www.Nber.Org/Chapters/C8021.Pdf](http://www.nber.org/chapters/c8021.pdf) .Chicago.. Jan 1999.
- (Camdessus, Michel). **Good Governance, The Imf Role: Transparency,Accountability, Fairness, Efficiency**.Imf Publication On The Official Website [Www.Imf.Org](http://www.imf.org).1997.
- (Tommasi.Daniel,Allen.Richard) .**Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transtion Countries** : Published By OECD [Www.Oecd.Org](http://www.oecd.org). 2001

Studies and Articles:

- World Bank.**Economic And Social Impact Assesement (Esia) Of The Syrian Conflict On Lebanon For 2012–2014 Period** .Sep2013
- Lebanese Credit Bank .**Dissecting The Lebanese Public Debit: Debt Dynamics And Reform Measures** .Beirut. July2016.
- Magazzino, Cosimo. **The Nexus between Public Expenditure and Inflation in the Mediterranean Countries**. Published On The Website ([Http://Mpra.Ub.UniMuenchen.De/28493/1/MPRA_Paper_28493.Pdf](http://Mpra.Ub.UniMuenchen.De/28493/1/MPRA_Paper_28493.Pdf)).
- Maurice Mullard **The Politics Of Public Expenditure:The Growth Of Public Expenditure In The United Kingdom** .Study Of " Peacock.T. And Wisemen J. 1961. Second Edition ,Routledge–London. 2012.
- Barro,Robert. **The Ricardian Approach To Budget Deficit**. Published By Journal Of Harvard University Department Of Economics .Working Paper 2685.August 1988.

٤. الفهرس

اهداء

شكر وتقدير

ملخص التصميم

١	مقدمة عامة
٧	أهمية الدراسة
٧	أهداف الدراسة
٧	منهجية الدراسة
٨	خطة الدراسة
٩	القسم الأول: الإتفاق العام وسياسات الاصلاح الاقتصادي
١٠	الفصل الأول: الإتفاق العام ما بين المفهوم والاسباب
١٠	المبحث الأول: ماهية النفقات العامة
١٠	المطلب الأول: مفهوم النفقات العامة
١٠	الفرع الأول: التعريف القانوني او الحقوقي للنفقات العامة وعناصرها القانونية
١١	الفرع الثاني: التعريف الإقتصادي- الإجتماعي للنفقات العامة
١٢	الفرع الثالث: الحجم الأمثل للنفقات العامة
١٣	الفقرة الأولى: فيما خص مجال الخدمات العامة
١٣	الفقرة الثانية: فيما خص الأشغال العامة
١٣	الفقرة الثالثة: فيما خص المشروعات العامة التجارية والصناعية

١٤	المطلب الثاني: التطور الاقتصادي للنفقات العامة
١٤	الفرع الأول: الإنفاق العام في الفكر الكلاسيكي
١٦	الفرع الثاني: الإنفاق العام في الفكر الكينزي
١٧	الفرع الثالث: الإنفاق العام في الفكر النقدي
١٧	الفرع الرابع: الإنفاق العام في الفكر الإشتراكي
١٨	المطلب الثالث: تقسيمات النفقات في الموازنة العامة
١٩	الفرع الأول: التقسيم من حيث الطبيعة الإقتصادية
١٩	الفقرة الأولى: النفقات الإدارية
١٩	الفقرة الثانية: نفقات الهبات والمساعدات
١٩	الفقرة الثالثة: النفقات الاستثمارية والائتمانية
٢٠	الفرع الثاني: التقسيمات النظرية للنفقات العمومية
٢٠	الفقرة الأولى: النفقات العادية وغير العادية
٢٠	الفقرة الثانية: النفقات الادارية والنفقات التحويلية
٢١	الفقرة الثالثة: النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية
٢١	الفرع الثالث: التقسيم القانوني للنفقات العامة في موازنة لبنان
٢٣	المبحث الثاني: ظاهرة تزايد النفقات العامة
١٨	المطلب الأول: الاسباب الظاهرة لإزدياد النفقات العمومية
٢٣	الفقرة الأولى: إتساع المساحة الجغرافية للبلاد او ازدياد عدد سكانه
٢٤	الفقرة الثانية: تدني قيمة النقد

٢٤	الفقرة الثالثة: تطور نظم اعداد الموازنة العامة
٢٤	المطلب الثاني: الاسباب الحقيقية لإزدياد النفقات العمومية
٢٤	الفقرة الأولى: تطور المهام الاقتصادية للدولة
٢٥	الفقرة الثانية: تطور مهام الدولة الإجتماعية
٢٥	الفقرة الثالثة: غياب دور الدولة القانونية وانتشار الفساد المستشري
٢٧	الفقرة الرابعة: الأسباب الماليّة والسياسية (خدمة الدين العام وفوائدها)
٢٧	الفقرة الخامسة: ازدياد النفقات العسكرية للدولة
٢٨	الفقرة السادسة: التضخم
٢٩	المطلب الثالث: اسباب أخرى لإزدياد النفقات العامة
٢٩	الفرع الأول: الآراء التي تعزى ازدياد النفقات العامة الى ازدياد الثروة
٣٠	الفرع الثاني: الآراء التي تعزى ازدياد النفقات العامة الى كيفية توزيع الثروات
٣٠	الفرع الثالث: قانون حلول المصاريف الخاصة بدل المصاريف العامة
٣١	الفرع الرابع: الاسباب القانونية - السياسية في ازدياد النفقات العامة
٣٣	الفصل الثاني: الاصلاحات الاقتصادية: سياسات وتجارب
٣٤	المبحث الأول: ترشيد الإنفاق العام ما بين السياسات والآثار
٣٤	المطلب الأول: ماهية ترشيد الانفاق العام واهدافه
٣٤	الفرع الأول: مفهوم ترشيد الانفاق العام ومقوماته
٣٤	الفقرة الأولى: مفهوم ترشيد الانفاق العام
٣٤	الفقرة الثانية: مقومات عملية ترشيد الانفاق العام

٣٥	الفرع الثاني: متطلبات نجاح عملية ترشيد الانفاق العام
٣٧	الفرع الثالث: أساليب تخفيض الانفاق العام
٣٧	الفقرة الأولى: تخفيض الانفاق الحكومي
٣٧	الفقرة الثانية: ضغط الانفاق الحكومي
٣٨	الفقرة الثالثة: ضبط الانفاق الحكومي
٣٨	الفرع الرابع: ترشيد الانفاق والنظم المالية للموازنة
٣٨	الفقرة الأولى: موازنة البرامج والاداء
٣٩	الفقرة الثانية: نظام برمجة وتخطيط وموازنة الانفاق العام P.P.B.S
٤٠	الفقرة الثالثة: الموازنة على الأساس الصفري ZERO BASE BUDGET
٤٠	الفرع الخامس: اهداف ضبط الانفاق العام
٤١	المطلب الثاني: سياسات الاصلاح الدولي
٤٢	الفرع الأول: سياسات التثبيت الاقتصادي
٤٣	الفرع الثاني: سياسات الإصلاح الهيكلي (البنك الدولي)
٤٥	الفرع الثالث: التمييز بين برامج الاصلاحات الاقتصادية سياسات الاصلاح الاقتصادية
٤٥	الفقرة الأولى: برامج الاصلاح الاقتصادي
٤٦	الفقرة الثانية: سياسات الاصلاح الاقتصادي
٤٦	الفرع الرابع: سياسات الاصلاح الاقتصادي من حيث طبيعتها
٤٦	الفقرة الأولى: من ناحية الطلب
٤٦	الفقرة الثانية: من ناحية العرض

- ٤٧ ----- الفقرة الثالثة: السياسات الاجتماعية
- ٤٧ ----- المطلب الثالث: آثار سياسات الإصلاح على النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية
- ٤٧ ----- الفرع الأول: تنوع آثار الإنفاق العام بحسب وسيلة التمويل
- ٤٨ ----- الفقرة الأولى: الآثار الايجابية لترشيد الإنفاق العام
- ٤٩ ----- الفقرة الثانية: الآثار السلبية لترشيد الإنفاق العام
- ٥٠ ----- الفرع الثاني: دور ضبط الإنفاق العام في تحقيق العدالة الاجتماعية
- ٥٠ ----- الفقرة الأولى: اعادة توزيع المداخيل
- ٥٠ ----- الفقرة الثانية: تغيير الاسعار النسبية لعوامل الانتاج والسلع والخدمات
- ٥١ ----- الفقرة الثالثة: تنمية الحس الوطني والضريبي
- ٥١ ----- المبحث الثاني: التجارب الدولية في ادارة المال العام
- ٤٧ ----- المطلب الاول: تجربة مصر في ظل الاصلاحات الاقتصادية
- ٥٦ ----- المطلب الثاني: الازمتين الماليتين ما بين قبرص واليونان
- ٥٧ ----- الفرع الأول: الأزمة اليونانية
- ٥٩ ----- الفرع الثاني: التجربة القبرصية
- ٦١ ----- المطلب الثالث: سياسات صندوق النقد الدولي في لبنان
- ٦٧ ----- خلاصة القسم الاول
- ٦٩ ----- القسم الثاني: دراسة تقييمية للإنفاق المالي في لبنان خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٨
- ٧٠ ----- الفصل الأول: واقع الإنفاق العام في لبنان (٢٠٠٠-٢٠١٨) وظاهرة تزايد
- ٧١ ----- المبحث الأول: واقع الإنفاق العام من العام ٢٠٠٠ ولغاية العام ٢٠١٨

- المطلب الأول: واقع الاتفاق العام اللبناني الاجمالي ----- ٧١
- المطلب الثاني: توزيع الاتفاق الجاري في لبنان ----- ٧٤
- الفرع الأول: الدين العام اللبناني وفوائده ----- ٧٤
- الفرع الثاني: الدعم المخصص لمؤسسة كهرباء لبنان ----- ٧٧
- الفرع الثالث: كتلة الرواتب والأجور والتعويضات ----- ٧٨
- المطلب الثالث: النفقات الاستثمارية في لبنان ----- ٧٩
- المبحث الثاني: الأسباب المفسرة لتزايد الاتفاق العام في لبنان ----- ٨٠
- المطلب الاول: سياسات تزايد الاتفاق العام في لبنان ----- ٨٠
- الفرع الاول: التوسع المالي المنتهج وسوء الادارة السياسية ----- ٨١
- الفقرة الأولى: مساوئ السياسة المالية في لبنان ----- ٨١
- الفقرة الثانية: تراكم الدين العام اللبناني بفعل سياسة الاقتراض المتوسع ----- ٨٠
- الفقرة الثالثة: تقليدية الانظمة المالية ----- ٨٧
- الفرع الثاني: هشاشة السياسة الاقتصادية في لبنان ----- ٨٤
- الفرع الثالث: النظام الضريبي اللبناني ----- ٨٦
- الفقرة الأولى: ضعف الاقتطاع الضريبي بالنسبة للدخل الوطني ----- ٩١
- الفقرة الثانية: ضعف العدالة الضريبية ----- ٨٧
- الفرع الرابع: السياسة النقدية والمصرفية في لبنان ----- ٩٢
- المطلب الثاني: الاتفاق العام في ظل غياب الرقابة ----- ٩٦
- الفرع الاول: الاتفاق في غياب الموازنات ----- ٩٦

- الفقرة الاولى: الاتفاق في ظل الموازنة الاثني عشرية في لبنان في لبنان منذ العام ٢٠٠٥-----٩٣
- الفقرة الثانية: الاتفاق في ظل نظرية الظروف الاستثنائية-----٩٩
- الفقرة الثالثة: الاتفاق بموجب سلفات الخزينة وقوانين اعتمادات اضافية-----١٠٠
- الفرع الثاني: ضعف الاجهزة الرقابية على المال العام-----٩٩
- الفقرة الاولى: غياب الرقابة المالية على الموازنة العامة-----١٠١
- الفقرة الثانية: ضعف الرقابة البرلمانية بعد التنفيذ (الحسابات المالية النهائية)-----١٠١
- الفقرة الثالثة: الرقابة الشكلية ديوان المحاسبة-----٩٨
- المطلب الثالث : الاسباب الأخرى لتزايد الاتفاق العام في لبنان-----١٠٣
- الفرع الاول: الطائفية اللبنانية-----١٠٣
- الفرع الثاني: الحروب الاهلية(١٩٧٥-١٩٩٠) والحروب على لبنان (تموز ٢٠٠٦)-----١٠٠
- الفقرة الأولى: إقتصاد ضحية للحروب والأزمات السياسية المتكررة-----١٠١
- الفقرة الثانية: الظروف الخارجية المحيطة والاضاع الامنية المتردية(الثورة السورية)-----١٠١
- الفرع الثالث: الفساد السياسي والاداري والمالي في لبنان-----١٠٦
- الفصل الثاني: الاتفاق العام في لبنان في مواجهة الاصلاحات الدولية-----١٠٩
- المبحث الأول: تقييم الاتفاق العام في لبنان-----١٠٩
- المطلب الاول: تقييم الاتفاق العام الجاري-----١٠٩
- الفرع الأول: بند الأجور والتعويضات والتقاعد-----١٠٩
- الفقرة الأولى: كتلة الرواتب والأجور-----١٠٩
- الفقرة الثانية: ملف التوظيف العشوائي-----١١٠

- ١١١ ----- الفرع الثاني: بند خدمة الدين العام
- ١١١ ----- الفقرة الأولى: الدين العام الإجمالي
- ١١٢ ----- الفقرة الثانية: تعاضد ربحية المصارف من فوائد خدمة الدين العام اللبناني
- ١١٣ ----- الفرع الثالث: بند دعم مؤسسة كهرباء لبنان
- ١١٧ ----- الفرع الرابع: بند النفقات التشغيلية وبند نفقات الخزينة والنفقات الأخرى
- ١١٨ ----- المطلب الثاني: الاتفاق الاجتماعي في لبنان
- ١١٨ ----- الفرع الأول: إنخفاض الاتفاق الاجتماعي (التعليم والصحة)
- ١١٨ ----- الفقرة الأولى: الاتفاق على التعليم
- ١١٩ ----- الفقرة الثانية: الاتفاق على القطاع الصحي
- ١٢٠ ----- الفقرة الثالثة: تدهور الخدمات الاجتماعية للبنانيين بسبب الازمة السورية
- ١٢١ ----- الفقرة الرابعة: زيادة الفقر والبطالة
- ١٢٢ ----- الفرع الثاني: ضعف التبادل التجاري
- ١٢٤ ----- المطلب الثالث: الاتفاق على الإصلاحات قبل العام ٢٠١٩
- ١٢٦ ----- المبحث الثاني: موازنة العام ٢٠١٩ ومحاولاتها للإصلاحات الدولية
- ١٢٦ ----- المطلب الأول: مؤتمر سيدر وموازنة العام ٢٠١٩
- ١٢٦ ----- الفقرة الأولى: مقترحات مؤتمر سيدر
- ١٢٨ ----- الفقرة الثانية: موازنة العام ٢٠١٩
- ١٣٠ ----- المطلب الثاني: خطى لبنان في تطبيق اقتراحات صندوق النقد الدولي
- ١٣٠ ----- الفرع الأول: بداية الإصلاح ... القضاء

١٣٣	الفرع الثاني: محاربة الفساد... كخطوة مكملة للإصلاح
١٣٧	الفرع الثالث: موازنة العام ٢٠١٩ والانتقادات الموجهة لها
١٣٨	الفقرة الأولى: تقييم الإصلاحات المشتملة في موازنة العام ٢٠١٩
١٣٨	الفقرة الثانية: انعكاس موازنة العام ٢٠١٩ على الوضع الاقتصادي
١٤٠	الفقرة الثالثة: الخوف من السياسة التقشفية
١٤١	المطلب الثالث: اجتماع بعدد ومقترحات الإصلاحات الاقتصادية- المالية
١٤٢	الفرع الأول: نشأة الورقة الإصلاحية
١٤٢	الفرع الثاني: مضمون الورقة الإصلاحية
١٤٥	الفرع الثالث: ماذا بعد الورقة الإصلاحية وطرح رئيس الوزراء اللبناني الإصلاحي
١٤٨	خلاصة القسم الثاني
١٤٩	خاتمة
١٤٨	قائمة الرسوم البيانية
١٤٩	قائمة المراجع
١٥٩	الفهرس