

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة
العمادة

عجز الموازنة بين الواقع والمرتجى

دراسة مقارنة

رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في الحقوق - قسم القانون العام

إعداد الطالبة

مروة إبراهيم فرحات

لجنة المناقشة

الدكتور فوزت فرحات	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور مروان القطب	أستاذ	عضوا
الدكتورة غادة أيّوب	أستاذ مساعد	عضوا

2022

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة
العمادة

عجز الموازنة بين الواقع والمرتجى

دراسة مقارنة

رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في الحقوق - قسم القانون العام

إعداد الطالبة

مروة إبراهيم فرحات

لجنة المناقشة

الدكتور فوزت فرحات	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور مروان القطب	أستاذ	عضوا
الدكتورة غادة أيّوب	أستاذ مساعد	عضوا

2022

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي
تمثل رأي أصحابها فحسب

إهداء

إلى أهلي الذين مهّدوا لي سبيلي بما كانوا وعلموه حيث لا يرقى لبذلهم شيء...

إلى عائلتي الصغيرة التي ملأت عالمي ضياءً، فلأجلهم أجدّ وأسعى...

إلى الذين أفنوا أعمارهم في تعليمنا القيم والمبادئ قبل النصوص والقوانين...

إلى كلّ من أراد السير في درب الطويل لبناء وطن حقيقي تحرسه دولة عادلة مقتدرة...

أهدي نتاج عمل دؤوب كان هذا البحث ثمرته...

كلمة شكر

الشكر لله أولاً، وأخيراً...

والشكر، أيضاً، لأستاذي الفاضل الدكتور فوزت فرحات الذي أقدم له باقات من الاحترام والإجلال...

كما وأشكر إدارة الجامعة اللبنانية، أساتذة وموظفين، وأعضاء لجنة المناقشة الدكتور مروان القطب، والدكتورة غادة أيوب...

مقدّمة

بعد سنوات من رخاءٍ اقتصادي مصطنع ظلّت نتائجه بعيدةً عن الأغلبية الساحقة من المواطنين العاديين، انفجرت في لبنان مع بدايات عام 2020 أزمة مالية اقتصادية عنيفة أطاحت بالأساسات الهشة لاقتصاد البلاد، وقوّضت مرتكزات النظام المالي الريعي الذي رافق البلاد منذ الحرب الأهلية في بداية التسعينات. ولعلّه من سوء طالع اللبنانيين أن تترافق أزمتهم المالية مع أزمة اقتصادية شديدة خلفتها انتشار الوباء الذي رزح تحت وطأته البشريّة منذ ما يقارب العامين، بما ينذر الاقتصاد العالمي بشؤم انعكاس طويل؛ فيرسم صورة قاتمة للمحيط الإقليمي للبلاد الغارق أصلاً في فوضى عامّة خصوصاً في لبنان، بما يعنيه ذلك من تقاوم صعوبة تمويل هذا العجز، مضافاً إلى ارتفاع نسبة الدّين إلى الناتج المحلي الإجمالي، مترافقاً مع ازدياد العجز في الميزان التجاري وانخفاض الناتج المحلي الإجمالي، ممّا يعني سقوط الاقتصاد في هوّة سحيقة مصطحباً معه السلم الأهلي والسيادة.

يعرف كلّ مطلع على شأن المالية العامّة أنّ عجز الموازنة ليس أمراً مضرّاً بذاته، بل إنّهُ في واقع الأمر حاجة ملحة لتحريك ماليّة الدولة واقتصادها وضرورة من ضرورات تنويع السياسات الماليّة. إنّ الخطير في واقع الأمر هو تقاوم العجز وخروجه عن السيطرة مع ما يعنيه ذلك من فوضى اقتصادية مجتمعيّة تهدّد الدولة بالفناء. إنّ وضع الماليّة العامّة في لبنان قد بلغ من الانحدار دركاً غير مسبوق في تاريخ البلاد، لا بل إنّهُ في طبيعته وأسبابه قد يشكّل حالة قلّ نظيرها في جميع نماذج الأزمات الماليّة السابقة في مختلف بقاع العالم ما يعني الحاجة إلى حلول جذريّة لحلّ هذه المشكلة؛ حلول تقوم على إصلاح يعيد هيكله الماليّة العامّة واقتصاد البلاد بما يشكّل قطعاً مع سياسة الاعتماد على الربيع انتقاليّاً إلى الإنتاج الحقيقي.

إنّ الاقتصاد اللبناني قد قام منذ بداية التسعينات على ماليّة عامّة فوضويّة وغير منتجة تعتمد خليطاً متفجراً في السياسات الماليّة الخطيرة عمادها الاستدانة الداخليّة

والخارجية مضافة إلى تثبيت سعر صرف العملة الوطنية بما يعنيه ذلك من الدخول في دوامة الاستدانة والفوائد المفزعة، إضافة إلى تبيد النقد الأجنبي على دعم مقنن لجميع السلع بما يخدم جيوب غير المستحقين دون محدودي الدخل، ولمّا أصبحت أسعار الفائدة لا تحتمل، وانكشفت القدرة على استقدام النقد الأجنبي انهار هيكل الماليّة العامّة بكليّته حيث توقّفت القدرة على الاستيراد؛ فارتفع سعر صرف العملة الوطنية ارتفاعًا جنونيًا مقابل العملات الرئيسيّة. وما فاقم خطورة الأزمة غياب أي سياسة واضحة لحلّ الأزمة، حيث لجأت السلطة النقديّة في البلاد إلى لعب الورقة الأكثر خطورة، وهو خيار طباعة النقد، فألقت بآلاف مليارات الليرات في السوق دون تغطية ما ساهم في ضرب قيمة العملة الوطنيّة، وخفض قيمة الرواتب والأجور فهوت معه القدرة الشرائيّة للفرد.

الإشكالية

- لماذا تتوء الموازنة العامّة في لبنان تحت ثقل عجز هائل؟ ما هي الأسباب الحقيقيّة لهذا العجز؟ وكيف السبيل إلى إصلاح ذلك وإعادة التوازن المفقود بين شطري الموازنة؟
- وتتبيثق عن هذه الإشكاليّة تساؤلات عديدة منها:
- 1- ما هي الموازنة العامّة؟ وأين تكمن أهميّتها في مالية الدولة؟
 - 2- ما هو النموذج الميزاني المعتمد في لبنان؟ وكيف يتمّ تحضير الموازنة فيها؟
 - 3- ما هي حقيقة واقع الموازنة العامّة اللبنانيّة؟
 - 4- كيف هو السبيل لإصلاح الخلل الخطير في موازنة لبنان العامّة؟
 - 5- هل يشكّل تبني موازنة البرامج والأداء أساسًا لحلّ المشكلة المالية في لبنان؟ وكيف ذلك؟
 - 6- ماذا قدّمت التجارب التي تطبّق هذا النوع من الموازنة في لبنان؟ وهل يمكن الاستفادة منها؟

فرضيات البحث

فرضية البحث الرئيسيّة هي: إنّ السبب الرئيسي للعجز الهائل الحاصل في موازنة لبنان هو الهدر والفساد وعدم وضوح في الإيرادات والصادرات، ممّا يجعل مسرب الفساد هائلًا. وهذه الفرضية تتطلّب احتمالات منها:

- 1- يحتمل أن يكون القانون المالي الموجود في لبنان قد لعب دورًا أساسيًا في الفوضى الهدّامة التي تسود هذا القطاع الحيوي.
- 2- إنّ الموازنة العامّة في لبنان تعتمد نموذجًا عفا عليه الزمن، وتعتري قواعدها عيوبًا تمثّل سببًا رئيسيًا لهدر المال العام.
- 3- إنّ نقاش مسألة عجز الموازنة المعتمد في لبنان هو الإصلاح الهيكلي الأهمّ الذي قد يصل إلى سدّ عجز الموازنة العامّة، وهو مقدّمة لكلّ الحلول الأخرى.

أسباب اختيار الموضوع

اختير موضوع البحث للأسباب التالية:

- 1- إنّ الأهميّة التي يكتسبها اختيار التبحّر في مبحث موضوع الموازنة العامّة في لبنان تأخذ طابعًا خاصًا اليوم في ظلّ الصعوبات الماليّة الهائلة التي يعاني منها لبنان، وما يعنيه ذلك من وجوب العمل على تحديث الواقع المالي للبلاد الأمر الذي لا يمكن أن يحدث من غير ثورة قانونيّة شاملة في القطاع المالي العامّ تسدّ النواقص، وتستبدل التشريعات البالية بأخرى حديثة.
- 2- إنّ نقاش موضوع الموازنة العامّة في لبنان يتماشى والاتجاه المالي الذي يتّجه صوب تحديث القوانين الماليّة المحليّة مع التأكيد على إطار واسع من المفاهيم الجديدة أهمّها الشفافيّة والحوكمة وزيادة الفاعليّة.
- 3- إنّ حلّ مشكلة الموازنة في لبنان من حيث النموذج والعجز كفيل يمثّل مفتاحًا لحلّ جميع المشاكل الماليّة للبلاد.

أهمية الموضوع

تكمن أهمية الموضوع في أنه:

- 1- يعرض مشكلة أساسية تعترض الموازنة العامة للبلاد، مقدّمًا عرضًا مسهبًا لأسبابها، ومعدّدًا الحلول الضرورية التي تكفل معالجة هذه الأزمة.
- 2- يشكّل هذا البحث مقدّمة مفيدة لطرح حقيقة الواقع المالي في لبنان على بساط البحث، ويؤمن منطلقات صلبة لتحليل الأسباب الحقيقية الكامنة وراء الواقع المالي المتردّي للبلاد.
- 3- ويشكّل الموضوع بالأسلوب الذي عرض فيه مرجعًا أكاديميًا صالحًا لمن يريد التعمّق في هذا البحث أو لمن يريد الانطلاق منه لمتابعة مواضيع ذات صلة.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى:

- 1- عرض أهمية الموازنة كمفهوم ودور.
- 2- تبيان أسباب عجز الموازنة في لبنان.
- 3- شرح مدى ترهّل القوانين الماليّة اللبنانيّة المعمول بها.
- 4- التعريف بأهمية تحديث نظام الميزانية العامة.
- 5- تقديم النموذج الميزاني الأمثل للبنان.

الصعوبات التي واجهت الدراسة

لم يخلُ البحث من الصعوبات التقليديّة التي تعيق طريق أي باحث في مجال الماليّة العامة خاصّة في لبنان، حيث يصعب الوصول إلى المعلومات الرسميّة في ظلّ غياب الشفافيّة وعدم تفعيل قانون حقّ الاطلاع على المعلومات، ويترافق ذلك مع نقص فادح في المكتبة القانونيّة اللبنانيّة في مجال المراجع المختصّة التي تتناول الماليّة العامة في لبنان وندرة الدراسات الأكاديميّة حول هذا الموضوع ما حمل على الاعتماد بشكل كبير على مراجع عربيّة ظهرت ندرتها مع التعمّق بالموضوع، وأخرى أجنبيّة ساهمت إلى حدّ كبير في

تقديم صورة واضحة عن الوضع المالي في لبنان ومقارنته بالخارج؛ الأمر الذي لم يكن ليتّم دون إمضاء عشرات الساعات في ترجمة هذه المراجع وتفسير مقاصدها.

المنهج المتّبع

تحتاج الدراسة إلى المنهج الوصفي التحليل والمنهج المقارن. فأما المنهج الوصفي، فيعرّف بأنه دراسة الظاهرة ووصفها وصفًا دقيقًا، وجمع العلومات؛ للتعبير عنها كمّيًا وكيفيًا، وذلك تمهيدًا لفهمها، وتشخيصها، وتحليلها، وتحديد العلاقات بين عناصرها، أو بينها وبين ظواهر أخرى، وصولًا إلى إمكانية كشف دلالاتها الخفية. ومن أهم أدوات هذا المنهج: الاستقراء، والتحليل، والاستنتاج، والملاحظة، والتفسير، والمقارنة، والتقييم¹. بناءً عليه، سيقوم البحث بتوظيف خطوات المنهج الوصفي وأدواته في القسم الأول من الدراسة.

وكان للمنهج المقارن دورًا بارزًا في القسم الثاني من هذه الرسالة إذ إنه قد استخدم للمفاضلة بين الشكل المالي للموازنة اللبنانية والنموذج الأمثل المقترح لها موضعًا نقاط الضعف العديدة في الأول مقابل نقاط القوّة في الثاني.

الأدوات المستخدمة

لكي تكون هذه الدراسة منتجة وشاملة في آن كان لا بدّ من استخدام الأدوات التالية:

- 1- النصوص القانونية العربية والفرنسية الخاصة بالمالية العامة والموازنة العامة.
- 2- المراجع القانونية التي تهتمّ بالقانون المالي وأخرى ذات طابع اقتصادي.
- 3- المجالات والمنشورات والمقالات والملاحق والتقارير التي تتناول موضوع البحث.
- 4- الأبحاث والأطروحات الأكاديمية في جامعات لبنان ومصر والجزائر وفرنسا.
- 5- العمل على تحليل بيانات الموازنة من أرقام وجداول وإعمال أسلوب الاستقراء والاستنباط لدراسة المعطيات المقدّمة.

¹ ربحي مصطفى عليان، البحث العلمي أسسه ومناهجه وأساليبه الإجرائية، ط 1، عمان: بيت الأفكار الدولية، 2001، ص 47 و48.

فصول الدراسة

إنّ معالجة موضوع عجز الموازنة العامّة في لبنان موضوع يتّصف بالشمول والدقّة في آن. لذلك، وبغية تحقيق الغاية المرجوّة من الدراسة كان لا بدّ من تقسيم البحث إلى قسمين، ثمّ تقسيم كلّ قسم إلى فصلين، ثمّ تقسيم كلّ فصل إلى ثلاثة مباحث بما يراعي قواعد العمل المنهجي.

في القسم الأوّل "الموازنة العامّة بين القانون والواقع"، تناول البحث الموازنة العامّة في جانبها النظري، وعرض واقع الموازنة العامّة في لبنان، وفيه فصلان: تناول الفصل الأوّل الموازنة العامّة نظرياً؛ ماهيتها، ونشأتها ومبادئها، ثمّ انتقل إلى عرض أنواعها الأربعة. ثمّ ناقش مراحل تحضيرها في لبنان من الإعداد إلى المصادقة والتنفيذ. أمّا الفصل الثاني فقد خُصّص لنقاش واقع الموازنة العامّة، فتحدّث عن ماهيّة عجز الموازنة العامّة في القانون وقد شخّص فيه مكامن الخلل القانوني الذي يؤدي إلى عجز الموازنة العامّة في لبنان، وأسباب عجز هذه الموازنة.

أمّا القسم الثاني "الموازنة العامّة في المرتجى"، وفيه فصلان أيضاً. في الفصل الأوّل قدّم الحلول المطلوبة لأجل إصلاح الماليّة العامّة في لبنان فشخّص كيف يتمّ ذلك من خلال اقتراح وسائل سدّ العجز من الناحية القانونيّة، ثمّ عبر النقاش في كميّة سدّ العجز في الواقع. أمّا الفصل الثاني فعرض تطبيق موازنة الأداء في لبنان، فقام أولاً على تظهير أهميّة اعتماد موازنة البرامج والأداء في لبنان كحلّ جذري لمشكلة الموازنة وكوسيلة أساسيّة لإعادة التوازن إلى الماليّة العامّة. لينتقل إلى تقديم نماذج تثبت مدى فعالية هذه الموازنة ونجاحتها، ويشير بعدها إلى الكميّة التي يمكن من خلالها الاستفادة منها لأجل إصلاح الموازنة في لبنان مستشهداً بتجربة تطبيق موازنة الأداء في وزارة التربية.

القسم الأول: الموازنة العامّة بين القانون والواقع

الفصل الأوّل: الموازنة العامّة في القانون اللبناني

إنّ اصطلاح المائيّة العامّة تعبير عن النشاط المالي للدولة المتمثّل في إنفاق ما تحصل عليه من إيرادات بهدف إشباع الحاجات العامّة للمجتمع. ومن الطبيعي أنّ علم المائيّة العامّة بدأ مع نشأة الدول، أي إنّ لا وجود لمائيّة الدولة قبل وجود الدولة ذاتها. فكانت، وما زالت المائيّة العامّة مرآة الدولة عبر العصور؛ والدولة - عادةً - تعرف إمكانيّاتها وقدراتها من خلال مكانة وقدرة ماليّتها العامّة. هذا يعني أنّ قوّة الدول من قوّة ماليّتها العامّة، وضعفها من ضعف ماليّتها العامّة. وكلّما كانت إدارة الدولة لماليّتها العامّة رشيدة وحكيمة كلّما كانت أقوى وأنتج والعكس صحيح؛ فالمائيّة العامّة هي شريان حياة الدولة.

ارتبط مفهوم ومضمون المائيّة العامّة في تطوّر ارتباطاً وثيقاً بتطوّر دور الدولة في النشاط الاقتصادي. فكان علم المائيّة العامّة في المفهوم التقليدي يقتصر على المفهوم المالي الحسابي فحسب، أي إنّها تقوم بتحليل الحاجات العامّة للمجتمع لتقوم الدولة بإشباع هذه الحاجات، فسُمّيت آنذاك بالدولة الحارسة. وهي، وإن تعدّدت المفاهيم التي تناولت مصطلح المائيّة العامّة في المفهوم التقليدي، لكنّها اجتمعت على أنّها تقوم بتحليل النفقات العامّة للدولة مع الحصول على إيرادات لتغطيتها من أجل إشباع الحاجات العامّة الأساسيّة للمجتمع، مع التأكيد والإشارة إلى دورها الحيادي في هذا المجال كون نشاط الدولة محدوداً أساساً.

أمّا المائيّة العامّة في المفهوم الحديث فتغيّر وتطوّر مع تطوّر دور الدولة، كون هذه الأخيرة تطوّر دورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخّلة، وهذا يعني أنّ دورها لم يعد يقتصر على إشباع حاجات المجتمع الأساسيّة بل تطوّر؛ ليتدخّل في النشاط الاقتصادي للدولة ككلّ، لذلك نجد أنّ التعاريف التي تناولت مفهوم المائيّة العامّة في المفهوم الحديث اجتمعت على أنّها علم أو دراسة لاقتصاديّات القطاع العامّ الذي يبحث في نشاط الدولة عنها، تستخدم الوسائل المائيّة بشقيّها الإنفاقي والإرادي لتحقيق أهداف المجتمع المختلفة وعلى كافّة الأصعدة (اقتصاديّة، اجتماعيّة، مائيّة).

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

إنّ التعرّف على الميزانية العامة يقتضي التوقّف عند نشأتها ومفهومها وتمييزها عن بعض المصطلحات المماثلة لها إضافة إلى بيان مكوناتها، وهذا ما سيتناوله المبحث من خلال المطالب الآتية:

الفقرة الأولى: نشأة الميزانية العامة

لقد ارتبط مفهوم ومضمون الميزانية العامة للدولة بتطوّر مفهوم ومضمون علم الماليّة العامة، والذي ارتبط بدوره بتطوّر دور الدولة في النشاط الاقتصادي. وبصورة عامّة، فإنّ الأصول التاريخيّة للموازنة العامة ترجع إلى عُرف تاريخي يتطلّب ضرورة الموافقة المسبقة للشعب على كفيّة جباية إيرادات الدولة، وكيفية إنفاق ما تمّ تحصيله من إيرادات على أوجه ومجالات وبرامج إنفاقية محدّدة. وبمعنى أوضح، فإنّ هذا العرف التاريخي يضمن أن لا تفرض ضريبة إلّا بقانون يوافق عليه ممثّلو الشعب، كما لا تنفق الأموال العامة إلّا بعد مناقشتها معهم أيضًا.

وتعود فكرة الموازنة بمفهومها الحديث إلى إنجلترا، حيث كان الملك يتكفّل بتأمين نفقات المملكة من حاصلات أملاكه الخاصّة، واعتبرت إيراداتها "سرّاً من أسرار الدولة". ونتيجة لتزايد نفقات الدولة، توالى الاحتجاجات التي اقتضت وضع حدود لسلطات الحاكم. وفي عام 1215م، وافقت السلطات الملكيّة في بريطانيا على ما يسمّى بـ "الماغنا كارتا"؛ وهي وثيقة تنصّ على ضرورة استشارة الشعب في الضرائب قبل فرضها وجبايتها.

وفي عهد الملك "شارل الأول"، طالب البرلمان بفرض سيطرته، وألحّ على ضرورة موافقته المسبقة على فرض الضرائب، وقد نتج عن ذلك صدور "ميثاق إعلان الحقوق" عام 1628م، والذي ينصّ على وجوب الحصول على موافقة البرلمان عند فرض الضرائب، ومنذ ذلك الحين أخذت البرلمانات المتعاقبة تزيد من ضغوطها في تحديد سلطات الملك في الإنفاق والجباية.

وفي عام 1688م، تمّ إقرار "وثيقة الحقوق"، والتي جرى من خلالها توسيع نطاق إجازة البرلمان حتّى تشمل جميع الإيرادات أيّاً كان مصدرها من حاصلات أملاك التاج أو من الضرائب، وشملت أوجه الإنفاق، فلم يعد الأمر "سراً من أسرار الدولة".

ومع قيام الثورة الفرنسيّة عام 1789م، تمّ إدخال العديد من التعديلات والتحسينات على فكرة ومضمون الموازنة العامّة، حيث امتدّ حقّ السلطة التشريعيّة؛ ليشمل ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذيّة في جباية الضرائب والأموال العامّة. كما تضمّن دستور 1793 نصوصاً لا تسمح بفرض أي ضرائب إلّا في سبيل المصلحة العامّة، وعلى جميع الأفراد أن يشاركوا في فرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها. ومنذ ذلك الوقت، بدأت الموازنة العامّة في فرنسا تكتسب مفهومها الحالي.

الفقرة الثانية: مفهوم الموازنة العامّة

- هناك العديد من تعاريف الموازنة العامّة، على الرغم من اختلاف هذه التعاريف في صياغتها إلّا أنّها تتمحور حول المضمون نفسه، وتشرح التفصيل ذاته، منها:
- الموازنة العامّة هي تقرير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمُدّة زمنيّة مقبلة تكون عادة سنة. يتمّ إعدادها من قبل السلطة التنفيذيّة، ويتمّ اعتمادها من قبل السلطة التشريعيّة².
 - الموازنة العامّة هي عبارة عن برنامج عمل متفق عليه، يطرح تقريراً لإنفاق الدولة ومواردها خلال فترة زمنيّة مقبلة، حيث تلتزم به الدولة، وتكون مسؤولة عن تنفيذه³.
 - الموازنة العامّة عبارة عن خطة ماليّة معتمدة من قبل السلطة التشريعيّة والموازنة العامّة، خطة مرسومة للسياسة الإنفاقيّة للحكومة. وهي خطة قصيرة الأجل، وهي أداة

² انظر: د. منصور ميلاد يونس، *الماليّة العامّة*، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، لبنان: طرابلس، 2004.

³ BIGAVT Christion, *finances publique, droit budgetaire marketing*, Paris, 1995, p.8.

رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للحكومة، وهي تقدير مفصل للإيرادات والنفقات⁴.

ومن خلال التعاريف السابقة، يمكن القول بأن الموازنة العامة عبارة عن برنامج مالي تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها العامة، تنوي الحكومة تنفيذه خلال فترة زمنية تكون عادة سنة، يُترجم لأهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع الإشارة إلى ضرورة التصديق عليه من قبل السلطة التشريعية.

كما يتضح أنّ للميزانية خصائص هي:

- **الصفة التشريعية:** قانون الموازنة هو النصّ المتضمّن إقرار السلطة التشريعية، إذ يتوجّب على الحكومة طرح قانون المالية، والمتضمّن الميزانية سنويًا لترخيصه وإعطائه الصفة القانونية.
- **الصفة التقديرية للنفقات والإيرادات:** تعدّ الموازنة لسنة مقبلة. ولهذا، يعتمد مشروع الميزانية على التقدير، لأنّه من الصعب التحديد بدقّة وبشكل نهائي حجم النفقات التي ستصرف أو حجم الإيرادات. وبالتالي، فالميزانية تقدير للنفقات والإيرادات التي تتعلّق بفترة زمنية مستقبلية متوقّعة قد تتحقّق، وقد لا تتحقّق.
- **التعبير المالي لبرنامج العمل الحكومي:** فإذا ما قرّرت الحكومة مثلاً زيادة الاعتمادات المعطاة للدفاع في الميزانية فإنّ ذلك يعكس سياسة حكومية معيّنة، وزيادة الاعتمادات الخاصّة بالتكافل الاجتماعي في الميزانية يعني اتجاهاً إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات محدودة الدخل وهكذا.
- **برنامج لتحقيق أهداف المجتمع:** فالميزانية كسياسة اقتصادية متكاملة تتأثّر بمتغيّرات الاقتصاد القومي والعالمي وتؤثّر فيها، ومن ثمّ يصبح لتقييم الميزانية هنا قدرة وأفضلية في تحقيق أهداف المجتمع.

⁴ انظر: د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر، عمان: الأردن، 2007.

أ- الموازنة العامة في مختلف التشريعات

في التشريع الفرنسي: عرّف القانون الفرنسي لـ 19 جوان 1952م موازنة الدولة بأنها الصيغة التشريعية التي تقدّم بموجبها أعباء الدولة وواراداتها. يأذن بها، ويقرها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية. وعرّفت المادة الأولى من القانون الصادر بتاريخ 2 جانفي 1959م الموازنة التي باتت تعرف باسم "قانون المالية" بما يلي: "تقدّر القوانين المالية، وتجزئ لكلّ سنة مدنيّة مجموع موارد الدولة وأعبائها، آخذة بالاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي الذي تحدده لها".

في التشريع الأمريكي: عرّف القانون الأمريكي الموازنة بأنها صكّ تقدر فيه نفقات السنة المالية وواراداتها بموجب القوانين المعمول بها عن تقديم واقتراح الجباية المبسطة فيها.

في التشريع اللبناني: تجدر الإشارة إلى أنّ قانون المحاسبة العمومية في لبنان قد عرّف الموازنة بأنها: "صكّ تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة ومتجاوز بموجبها الجباية والإنفاق".

وطبقت الموازنة في لبنان سنة 1943م بعد أن حصلت على استقلالها وتعديل الدستور، وأصبح كلّ من رئيس الجمهورية ومجلس النواب اللبناني يصدّق على الموازنة بعد أن كان المفوض السامي الفرنسي هو السلطة التي تصدّق على الموازنة قبل هذا التاريخ.

الفقرة الثالثة: أهمية الموازنة العامة

من خلال نظريته للمالية العامة "Theory of public finance" سنة 1959م، أوضح الاقتصادي الشهير "R.A Musgrave" أنّ لسياسة الميزانية ثلاث وظائف رئيسية:

- أ. وظيفة التخصيص: من خلال البحث عن إشباع الحاجات العامة.
- ب. وظيفة إعادة التوزيع: والتي تتمّ من خلال إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية والتحويلات الاجتماعية.

ج. **وظيفة الاستقرار:** من خلال محاولة التدخّل في بعض الظروف الاقتصادية، وذلك بتحريك قوى الطلب الفعلي وسوق العمل، وبالتالي معدلات النموّ على المدى الطويل، وهذا بانتهاج سياسات تدعم بعض النشاطات كدعم السياسة الصناعية. تبحث الحكومة إذًا من خلال وضع إستراتيجية لميزانيّتها عن توزيع الإمكانيات (الوسائل) الماليّة بين هذه الوظائف الثلاث، وهذا حسب الوضع الاقتصادي والسياسي⁵.

والميزانيّة من خلال هذه الوظائف تحقّق أهميّة كبرى في مجالات متعدّدة منها:

أ. **الأهمية الاقتصادية:** لقد أصبح الهدف من الموازنة العامّة السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي. فقد انتهى التحليل الاقتصادي إلى الحديث عن استخدام الماليّة العامّة، وبخاصّة عجز الميزانيّة العامّة (التمويل بالعجز) وفائضها كأداة لتحقيق توازن الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل⁶.

ففي حالة التضخّم، يستخدم الفائض لسحب القوّة الشرائيّة للحدّ من الطلب الفعلي المتزايد. أمّا في حالة الكساد، فيستخدم العجز المنظّم لرفع القوّة الشرائيّة، وذلك في محاولة لرفع الدخل القومي.

كما تستعمل الموازنة كأداة لتقديم العون والحماية اللازمة للصناعات الوطنيّة لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة عن طريق فرض رسوم عالية على المستوردات وإعفاء الصناعات المحليّة من الرسوم والضرائب⁷، وفي بعض الحالات، منح القروض الميسّرة لدعم قيام النشاط والإنتاج المحلي.

ب. **الأهمية الماليّة:** تعدّ الموازنة المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة؛ لأنّها وثيقة ماليّة تفضّل، وتعدّد كلّ المصادر التي تدرّ الإيرادات العامّة خلال السنة الماليّة.

⁵ Le budget de l' état nouvelles regles nouvelles pratique: les études de la documentation francaise de paris, 2006, p10.

⁶ د. عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان: الأردن، 2008، ص 467.

⁷ د. عادل فليح، د. طلال محمد كراوي، اقتصاديات المالية العامّة، ط 2، دار الكتابة للطباعة والنشر، 1989، ص 278.

كما أنّها تضع الجداول المفصلة للنفقات العامّة والأغراض التي اعتمدت لأجلها، لذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع الماليّة للدولة⁸. كما تعتبر الميزانيّة الترجمة الماليّة للتدخّلات الحكوميّة، فهي ببيانها لمختلف النفقات العموميّة سواء كانت الوظيفة أو الاستثمارية تعكس الحجم المالي لدور الدولة في الاقتصاد.

ج. الأهمية الاجتماعيّة: الميزانيّة هي أهمّ وسيلة لتحقيق إصلاحات هيكلية ذات انعكاسات اجتماعية، ذلك بالحديث عن الوظيفة التوزيعية للميزانية العامّة التي تهدف إلى تصحيح التفاوتات الاجتماعيّة وضمان الترابط الاجتماعي⁹. ويتمّ التصحيح عن طريق فرض الضرائب التصاعديّة، وخاصّة المباشرة منها، وتوجيه حصيلتها لتمويل بعض النفقات المساعدة للطبقات ذات الدخل المحدد مثل إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السلع الاستهلاكية، أو مجانيّة التعليم والخدمات الصحيّة. كما أنّ الميزانية يمكن أن تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي من خلال ضرائب على السلع الاستهلاكية غير المرغوب في استهلاكها اجتماعياً.

د. الأهمية السياسيّة: لم تعد الموازنة العامّة مجرد وثيقة محاسبة لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت ذات أهميّة سياسيّة كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية، حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامّة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان. وهذا الاعتماد يعدّ بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة وعلى سياساتها الماليّة والاقتصاديّة بنقّة عامّة، والموازنة تكون المرآة العاكسة لها.

ومن الأهميّات السياسيّة المتعاطمة للموازنة العامّة كونها تمارس تأثيراً حقيقياً على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره؛ فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، وقد ظهرت الموازنة العامّة أحياناً كعامل لدعم البرلمان، وأحياناً أخرى عاملاً لاندثاره.

⁸ إبراهيم علي عبد الله، أنور عجارمة، مبادئ الماليّة العامّة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان: الأردن، ص 31.

⁹ Eric Devaux: finances publiques, breal editions, 2002, p 28.

وبالتالي، يمكن القول إنّ الموازنة العامّة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسيّة المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الموازنة أيضًا السلطة السياسيّة التي ارتضاها المجتمع لنفسه¹⁰.

الفقرة الرابعة: مبادئ الموازنة العامّة

1- مبادئ الموازنة العامّة في لبنان

على ضوء ممارسة الموازنة العامّة لعملها، تبيّنت الحاجة إلى أصول وقواعد ثابتة تنظّم الشؤون الماليّة للدولة، فوضعت مجموعة من المبادئ؛ الغاية منها ضبط الموازنة وتعزيز صلاحيات ممثل الشعب وتوفير إدارة سليمة للأموال العموميّة. واكتسبت هذه المبادئ أهميّة كبرى وتكرّست بنصوص قانونيّة في معظم البلدان التي كانت تحاول التقيّد بها كليًا مع الإشارة إلى تساؤل أهميّة هذه المبادئ مع مرور الزمن نظرًا لتطوّر عمل الدولة. أمّا بالنسبة إلى التشريع اللبناني، فقد اعتمد أربعة من هذه المبادئ وهي: مبدأ التوازن، مبدأ الشمول، ومبدأ الشبوع ومبدأ السنويّة. في حين لم يعتمد المشرّع اللبناني مبدأ الوحدة.

أ- مبدأ الشمول

- مفهوم مبدأ الشمول

يعني هذا المبدأ أنّه يجب على الموازنة أن تشتمل على جميع واردات الدولة ونفقاتها خلال السنة الماليّة بشفافيّة كاملة، وهذا ما يمهدّ لنقاش معمّق في المجلس النيابي، فقاعدة الشموليّة تقرض أن تقيّد في الموازنة الأرقام غير الصافية للنفقات والواردات بعكس قاعدة الصوفي، حيث يقيّد في الموازنة صافي النفقات وصافي الواردات¹¹.

¹⁰ مسعود درواسي، "السياسة الماليّة ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي"، حالة الجزائر 1990_2004، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2005_2006، ص 137.

¹¹ حسن عواضة، الماليّة العامّة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، بيروت، 1988، ص 70 وما يليها. خطار شبلي، العلوم الماليّة الموازنة، دار الكتاب اللبناني، 1968، ص 30 وما يليها.

واعتمد التشريع اللبناني مبدأ الشمول في المادتين 51 و57 من قانون المحاسبة العموميّة. نصّت الأولى أن تقيّد الإيرادات المقبوضة برمتها في قسم الإيرادات من الموازنة، وقضت الثانية أن لا تعقد النفقة إلا إذا توقّر لها اعتماد في الموازنة.

- موازنات مبدأ الشمول

تجدر الإشارة إلى أنه بسبب تشعب مهام الدولة وتعدّد موازنها وحساباتها جعلت من المتعذر تطبيق هذا المبدأ دون استثناء، وحنّمت الشذوذ عنه، ومنها الحالات الآتية¹²:

- الموازنات المستقلّة: لقد منحت الدولة بعض المؤسسات العامّة وبعض المصالح الاستقلال المالي والإداري والشخصيّة المعنويّة موازنات مستقلّة. وهذه الموازنات لا تعرض على تصديق السلطة التشريعيّة، بل تقرّها مجالس الإدارة وتخضع لموافقة وزارتي الوصاية والماليّة، أي إنّ نفقات وإيرادات هذه الموازنات لا تدرج في الموازنة العامّة، وأنّ رصيدها فقط هو الذي يظهر.

- الموازنات المحقّقة: هي موازنات بعض الجهات التي تتمتع بالاستقلال المالي دون الشخصيّة المعنويّة. وإنّ استقلالها المالي هو بحدّ ذاته شذوذ عن مبدأ الشمول، غير أنّ هذه الموازنات تعرض مع الموازنة العامّة، على تصديق السلطة التشريعيّة وهي:

• موازنة الاتصالات.

• موازنة اليانصيب الوطني.

• موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري

ب- مبدأ الشيوخ أو قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

- مفهوم مبدأ الشيوخ:

يقضي هذا المبدأ عدم تخصيص واردات معيّنة لنفقات معيّنة¹³. فالمادة 51 من قانون المحاسبة العموميّة تفيد، بالإضافة إلى معنى الشمول، معنى الشيوخ أيضًا. إلا أنّ هذا المبدأ لم يُراعَ في أغلبيّة البلدان، وبات مألوفًا مخالفة قوانين الموازنة لهذا المبدأ.

¹² عدنان ضاهر، الموازنة العامّة بين الإعداد والمراقبة، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، 2015، ص 69-70.

¹³ حسن عوضة، المالية العامّة - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 77 ما يليها.

- الشذوذ عن مبدأ الشيوخ:

يمكن أن يتمّ التخصيص ضمن الموازنة أو خارجها¹⁴، عبر:

1- تخصيص الإيرادات ضمن الموازنة: كان يدوّن ضمن الموازنة الإيراد المخصّص، ويُفتح اعتماد بقيمة الإيراد في قسم النفقات من الموازنة، وللغاية التي خصّص لها الإيراد.

2- تخصيص بعض الإيرادات لغايات اجتماعية: كتخصيص قسم من إيرادات اليانصيب الوطني لوزارة الشؤون الاجتماعية، وتخصيص حصّة الدولة من أرباح كازينو لبنان للفنادق والبلديات الصغرى. وكان هذا التخصيص يتمّ خارج الموازنة، وأصبح اليوم يتمّ داخل الموازنة.

3- تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين العامّ: نظرًا لاتساع نشاط الدولة وكثرة مهامها، قد تلجأ إلى الاستدانة. وكثيرًا ما يخشى المقرضون عدم إمكانية الدولة على التسديد، فتضطر إلى تخصيص بعض إيرادات الموازنة لتسديد المبالغ المقترضة وفوائد ما يصحّ داخليًا، وما يصحّ خارجيًا.

ج- مبدأ الوحدة:

"من المبادئ التي تسود تنظيم الموازنات مبدأ وحدة الموازنة القاضي بأن تتدرج كامل نفقات الدولة وكامل إيراداتها في صكّ واحد، أي أن يكون للدولة الواحدة، موازنة واحدة، أيًا كانت منابع الواردات، وأيًا كانت وجوه الإنفاق.

لم يأخذ قانون المحاسبة العمومية بمبدأ الوحدة، ولم تشر إليه سائر القوانين اللبنانية، بل إنّ هذه القوانين بخلاف ذلك، قبلت بتعدّد الموازنات.

د- مبدأ سنوية الموازنة:

- مفهوم مبدأ السنوية:

يقضي هذا المبدأ بأن تعدّ الحكومة كلّ عام موازنة العامّ المقبل، وتعرضها على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها، ولا تعطى هذه الموافقة إلاّ لسنة واحدة.

¹⁴عدنان ضاهر، الموازنة العامة - بين الإعداد والمراقبة، مرجع سابق، ص 76-77.

"كلّ سنة في بدء عقد تشريين الأول، تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترح على الموازنة بنداً بنداً"¹⁵.

يستند هذا المبدأ إلى الاعتبار القائل إنّ النطاق السنوي يتفق والنظام المعتمد في القطاع الخاص من قبل الأفراد والمؤسسات في فتح وقفل حساباتهم، والسنة مدّة معقولة لتقدير النفقات وإيرادات الموازنة وتنفيذها.

هذا يعني أنّه "توضع الموازنة لسنة ماليّة تبدأ في أول كانون الثاني، وتنتهي في 31 كانون الأول"¹⁶. فالسنة الماليّة مطابقة للسنة المدنيّة.

كما نصّت المادة 8 من حساب القطع بأن تقيد الإيرادات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً خلالها مع إمكانية صرف نفقات سنة ما لغاية 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها (المادة 8).

- الخروج عن مبدأ السنوية:

وحالات الخروج عن مبدأ السنوية 3 فئات سيذكرها البحث بإيجاز:

1. الموازنات والاعتمادات لأقلّ من سنة

أخذ لبنان بالموازنات الاثني عشرية والاعتمادات الإضافيّة.

أ- الموازنات الاثني عشرية

هي موازنات مؤقتة تعطي الحكومة الإذن بالإنفاق والجباية لمدّة شهر واحد، أي إنّها تنشأ لبند من اثني عشر شهراً. وأجاز الدستور اللبناني بموجب المادة 86 الأخذ بقاعدة الاثني عشرية في حال تأخر المجلس النيابي عن التصديق على الموازنة في الوقت المقرّر لها.

¹⁵ المادة 83 من الدستور.

¹⁶ المادة 7 من قانون المحاسبة العموميّة.

ب- الاعتمادات الإضافية

ظهرت هذه الاعتمادات، لأنه غالبًا ما يكون هناك بون شاسع بين عملية تقدير النفقات والواردات والحاجات التي ينبغي تطويرها أو إيجادها، فتلجأ عندها الدولة إلى فتح هذه الاعتمادات لتصحيح مسار الموازنة.

تتخذ هذه الاعتمادات عادة شكلين: اعتمادات تكميلية وأخرى استثنائية.

• الاعتمادات التكميلية، وهي التي تكمل اعتمادات موجودة أصلاً في

الموازنة، لكنّها غير كافية لتلبية الأهداف المرسومة.

• الاعتمادات الاستثنائية، وهي التي تفتح في الموازنة من أجل تلبية رغبات

أو حاجات لم تكن بالحسبان إبان تحضير الموازنة. وتكون هذه الاعتمادات بنوعها

عادة لأقلّ من سنة.

2- الاعتمادات والموازنات التي تحضر لأكثر من سنة

تحتوي الموازنة عادة على بعض الاعتمادات المخصصة لأشغال أو مشاريع قد لا يتمّ

تنفيذها قبل دخول السنة المالية الجديدة. وتطبيقاً لمبدأ السنوية، فإنّ هذه الاعتمادات يجب

أن تسقط بنهاية سنة الموازنة. ولوضع حدّ لهذا التوقّف القسري للأعمال، استنبطت فكرة

تدوير الاعتمادات أي نقلها لموازنة السنة التالية.

اتّبع لبنان قاعدة تدوير الاعتمادات، فنصّت الفقرة الثانية من المادة 114 من قانون

المحاسبة العمومية على ما يلي:

تُدوّر إلى موازنات السنين اللاحقة:

أ. الاعتمادات المرصدة في البنود 41 و44 من الجزء الثاني من الموازنة،

واعتمادات الجزء الثالث منها، سواء أكانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفاذها أو

إنجاز اعتمادات الجزء الثالث منها، سواء أكانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفاذها أو

إنجاز الأعمال التي أرصدت لها¹⁷.

¹⁷ عدلت أرقام هذه البنود بموجب القرار الصادر عن وزير المالية رقم 1/1247 تاريخ 7 نيسان 1995 فأصبحت 21، 22، 23، مع العلم أنّ البند 21 مخصّص للتجهيزات، والبند 22 للإنشاءات، والبند 23 مخصّص لنفقات متنوّعة من تجهيز وإنشاء.

ب. الاعتمادات المرصدة في الجزأين الأول والثاني التي عقدت ولم تصرف حتى 31 كانون الأول من السنة، إذا كان يتعلّق بها حقّ الغير، وكذلك إذا كانت تعود لأشغال بالأمانة بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة¹⁸.

3- قوانين البرامج

عرّف ديوان المحاسبة قوانين البرامج بأنها: "عبارة عن موازنات استثنائية مخصّصة لمشاريع محدّدة طويلة المدى، بحيث يجاز للسلطات المعنية التعاقد على كامل المشروع على أن يحوي دفع التكاليف من الاعتمادات التي ترصد سنوياً في الموازنة العامّة". بالنسبة إلى الديوان، إنّ قوانين البرامج هي قوانين استثنائية، تعطى لها الإجازة البرلمانية بشكل كامل. هذا يعني أنّ هذه القوانين تعتبر موازنات استثنائية توضع خصيصاً لعمل طارئ أو مشاريع كبرى تستدعي نفقات جسيمة كبناء مطار أو مرفأ...

¹⁸ الجزء الأول يحتوي على النفقات العادية، والجزء الثاني يحتوي على نفقات التجهيز والإنشاء السنوية. أمّا الجزء الثالث فيحتوي على نفقات التجهيز والإنشاء التي يستوجب تنفيذها أكثر من سنة.

المبحث الثاني: أنواع الموازنة العامة

مرّت الموازنة العامة بعدة أساليب لتطوير الدور الحيوي والهام الذي تضطلع به كأهم وثيقة مالية في أية دولة. وارتبط هذا التطوير بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية واتساع الدور الذي تلعبه الدولة في هذه المجالات، وقد كان للتقدم في مجال العلوم الإدارية والسلوكية والكمية الأثر الكبير في إحداث هذه التطورات¹⁹.

وكان أول وأقدم هذه الأساليب على الإطلاق موازنة البنود والاعتمادات، أو ما يسمّى بموازنة الرقابة التي كانت، وما زالت تهدف إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام، ومن ثمّ فإنّه قد تمّ تبويبها تبويباً يمكن من تحقيق هذا الهدف، ثمّ تطوّر دورها عقب ذلك من موازنة البنود والاعتمادات إلى موازنة البرامج والأداء، تحوّل فيها الاهتمام من مجرد فرض الرقابة إلى خدمة الإدارة الحكومية، من خلال تطوير الإدارة الحكومية ورفع كفاءتها في تادية الأعمال المنوط بما يقاس من كفاءتها في إنجازها، ويخدم هذه الأهداف.

كما تطوّرت الموازنة العامة من أسلوب موازنة البرامج والأداء إلى موازنة التخطيط والبرمجة، وأخيراً إلى أسلوب أجود وأكثر تطوّراً يسمّى بالموازنة الصفرية، سيعرضها البحث بإيجاز.

الفقرة الأولى: موازنة البنود (الرقابة)

أ- مفهوم موازنة البنود والاعتمادات

تعدّ موازنة البنود والاعتمادات من أولى الصور التي ظهرت فيها الموازنة العامة للدولة بمفهومها العلمي الحديث، وهي ما زالت أكثرها انتشاراً حيث تطبقها أغلب دول العالم، ويطلق عليها موازنة البنود، لأنها تهتمّ ببنود الإنفاق²⁰.

¹⁹ محمد خالد المهائني، وبطرس ميالة، وخالد شحادة الخطيب، المحاسبة الحكومية، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2010-2011، ص 379-400.

²⁰ انظر: زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1978.

فتعبّر تلك الموازنة عن الشكل التقليدي لإعداد الموازنات العامة للدولة، حيث وظيفتها الرئيسية التأكيد من سلامة الإنفاق العام، طبقاً لما هو مدرج بالموازنة في حدود البنود والاعتمادات المقررة. وتجدر الإشارة إلى أنه أطلق عليها اسم موازنة الرقابة أيضاً، على أساس أنها أداة رقابة مالية وقانونية على أداء الوحدات الحكومية.

كما تُعرّف هذه الموازنة بأنها برنامج عمل متفق عليه، يوضح تقديرات معتمدة للنفقات لأداء خدمات معينة، والاعتمادات المالية الخاصة بتغطية هذه النفقات خلال المدة المقبلة التي تلتزم بها السلطة التنفيذية، وعلى ذلك لا يجوز لجهات التنفيذ تجاوز حدود مبالغ الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة حتى لا تتعرض هذه المهمات للمحاسبة المالية والمساءلة القانونية من جانب السلطة التشريعية²¹.

إنّ تركيز هذه الموازنة ينصبّ على مراقبة النفقات والإيرادات، وأنها جاءت متطابقة مع ما قدر لها لضمان أنّ ما أنفق كان في الحدود المرصدة له، وأيضاً مراقبة عملية تحصيل الإيرادات للتأكد من سلامة وصولها إلى الخزنة العامة. هذا يفيد أنّ موازنة البنود تركز على سلامة وقانونية عمليات الصرف والتحصيل، بغض النظر عن حجم ونوعية الخدمات التي أُديت للمواطنين. لهذا، نجد أنّ النظام المحاسبي الحكومي كان قاصراً على تحقيق هذا الهدف فقط، ولا يبيّن تكاليف الخدمات التي تقدّمها الإدارة الحكومية.

وكذلك، عُرفت الرقابة في هذه الموازنة، بالرقابة المالية الحسابية التي تهدف للتأكد من صحة التصرفات المالية وسلامة القيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل والصرف، وأنها تمتّ وفقاً للوائح الحسابية والمالية والقواعد العامة للموازنة وفي حدود الاعتمادات المنجزة، عن طريق اتباع علم المحاسبة والمراجعة²².

²¹ د. محمود أبو المحاسن شريده، المحاسبة الحكومية (الأصول العلمية والعملية)، مطبعة الأمانة، شبها، 1992/91.

²² د. أحمد حافظ الجعدنجي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار العهد الجديد للطباعة، 1967م، ص 344. ود. محمد شاكر عصفور، "الاتجاهات الحديثة في الميزانية، ميزانية البرامج"، معهد الإدارة العامة بالرياض، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، يونيو عام 1980.

ب- تقييم موازنة البنود والاعتمادات (محاسن ومبادئ)

تتجه فكرة تقييم موازنة البنود إلى أسلوب مغاير عن الأسلوب التقليدي في سرد المزايا والانتقادات التي تتعدى هذه الموازنة من ناحية الإعداد والتحضير إلى ناحية التبويب، لذلك سوف تُعرض العناصر المكوّنة لهذه الموازنة والغوص في شرح السلبيّات والإيجابيّات التي تتصف بها.

1- السلبيّات:

من ناحية الاهتمام أو الهدف لتحقيق هذه الموازنة، نجد أنّها تركّز جلاً اهتمامها على الأشياء المقرّر شراءها، مثل الأجور، والأدوات، والمعدّات وغيرها من عناصر الإنفاق، إلّا أنّها لا تربط بين وسائل إنجاز العمل والعمل المنجز. وهذا يعني أنّها أساساً لا تكثرث، ولا تبالي، ولا تحيط علمًا بالنشاط الذي يهدف إلى سدّ حاجات أساسية في المجتمع، وهو الأصل الذي يجب أن تكون الموازنة قائمة عليه، لا سيّما أنّ الموازنة لم تعد تقتصر على تحقيق الأهداف الماليّة بل اتسعت هذه الأهداف لتشمل الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، طالما أنّ الأصل غير متوقّر في هذه الموازنة.

فمن ناحية تبويب الموازنة، هناك عدة مساوئ، منها:

- لا تيسّر مهمّة التحليل الاقتصادي لمختلف العمليّات الخاصّة بالنشاط المالي للدولة في وقت اتسع دور الدولة، وأصبح يتخلّل، ويشارك في العديد من نواحي الحياة الاقتصاديّة، والاجتماعيّة...
- لا يساعد على رسم سياسة اقتصاديّة سليمة تكفي لتنفيذ خطة اقتصاديّة محدّدة، إذ يصعب في ظلّه تحديد ما ينفق على وظائف الدولة المختلفة بالنظر إلى تداخل هذه الوظائف من الناحية الإداريّة²³.
- لا يمكّن هذا التبويب من فهم الأهداف الواجب تحقيقها بواسطة النفقات المصرّح بها، إذ يضيع الهدف نتيجة الدخول في تفاصيل عديدة أقلّ أهميّة.

²³ د. أشرف السيد أحمد قبّال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه حقوق المتوفي، 1421هـ، 2000م، ص 56.

- من ناحية المعلومات، وبسبب الاهتمام الرئيسي لهذه الموازنة، يكون نطاق القيادة المالي محدّدًا ببندود الصرف، ومن ثمّ فهي لا تمّد بمعلومات عن تكاليف المراجع والمشروعات المكوّنة لها مع مقارنتها بما تمّ من أعمال خلال السنة الماليّة الماضية.
- من ناحية إعداد وتحضير موازنة البنود، تُبنى تقديراتها بناء على بيانات السنوات الماضية إلى جانب الصرف الفعلي في الجزء المنتهي من السنة الماليّة التي يتمّ فيها التقدير. لذلك، إنّ هذا الأسلوب يشوبه القصور، لأنّ التقديرات تبنى على حاجات غير واقعيّة وفعليّة، بل على بيانات في الماضي تغفل عن الاحتياجات الفعلية للعمل المطلوب تنفيذه، حتّى يمكن معرفة ما يحتاجه من مصروفات ومستلزمات.
- من ناحية الوقت، لما كانت هذه الموازنة تقوم على تحديد بنود الإنفاق وأوجه الصرف المختلفة على شتّى الوحدات الإداريّة في الدولة، من ثمّ يحدث نوع من المساومة بين تلك الوحدات الإداريّة وإدارة الموازنة المركزيّة ممّا يترتّب عليه عدم توفير الوقت اللازم لإعداد الموازنة أصلًا.
- من ناحية مسؤوليّة الرقابة والتنسيق والتخطيط، إنّ مسؤوليّة الرقابة في ظلّها مسؤوليّة مركزيّة تقع على عاتق جهاز الموازنة المركزي نظرًا لأنّ هدف هذه الموازنة هو إحكام الرقابة على الاعتمادات. أمّا مسؤوليّة التنسيق فهي مسؤوليّة مشتتّة، فكلّ وحدة مسؤولة عن تنسيق أعمالها التي وردت بالموازنة في شكل بنود إنفاق، وكذلك مسؤوليّة التخطيط فهي مسؤوليّة مشتتّة فجهاز الموازنة غير مسؤول عن تخطيط أعمال الوحدات الإداريّة بل إنّ كلّ وحدة تخطّط لنشاطها في المستقبل. وهذا التشتت طبعًا لا بدّ من أن يتمكّن، ويترجم بأعمال ومشاريع هذه الموازنة، كون أصل التنظيم والتنسيق مشتتًا ومفقودًا، فكيف بالواقع العملي لهذه الموازنة؟

2- المزاي²⁴:

- سهولة استخدامها وفهمها لوجود تعليمات ونماذج واضحة تساعد على تجميع البيانات.

²⁴ د. عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء والبرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامّة"، منشور في ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة الماليّة العامّة، المنظمة العربيّة للتنمية الإداريّة، دمشق، الجمهوريّة العربيّة السوريّة، ص 78.

- سهولة إعدادها عند تقدير الاحتياجات لكلّ جهة حكوميّة.
- سهولة إجراء المقارنات وعمل سلسلة زمنيّة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.
- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامّة.
- سهولة توزيع النفقات على البنود لأنّها محدّدة وواضحة.

الفقرة الثانية: موازنة البرامج والأداء

ظهرت فكرة موازنة الأداء عام 1912م في الولايات المتّحدة الأمريكيّة حين أكّدت لجنة (الاقتصاد والكفاية) ضرورة الاستفادة من بعض توصيات وأفكار ما يسمّى بـ"حركة الإدارة العلميّة في القطاع الخاصّ". لهذا، ظهرت الحاجة إلى استخدام الموازنة في العمليّة الإداريّة، وفي تقييم الإنجازات التي تؤدّيها الإدارة الحكومية. ومنذ ذلك الحين، بدأ العمل على توجيه أنظمة الموازنات لجعلها تفي بأهداف السياسات الاقتصاديّة. ثمّ اتجهت الولايات المتّحدة الأمريكيّة لتطوير موازنتها. ففي عام 1949م، ألّف الرئيس الأمريكي لجنة "هوفر" الأولى لدراسة تنظيم الحكومة وإدارتها، وقد أوصت اللجنة باستخدام "موازنة الأداء"²⁵.

وفي الوقت نفسه، كانت لجنة أخرى مكلفة بدراسة إدارة مدينة نيويورك قد استخدمت تعبير "موازنة البرامج" بهدف تطوير الموازنة التقليديّة، وقد أشارت في أوّل تقرير لها أنّ موازنة البرامج تضع الأهداف، وتحدّد مسؤوليّات التنفيذ التي يتمّ على أساسها قياس أداء ما تمّ إنجازه من قبل الوحدات الإداريّة²⁶.

1- مفهوم موازنة البرامج والأداء

إنّ ميزانيّة الأداء تحاول أن تتحاوّل القصور في ميزانيّة البنود من خلال إظهار الميزانيّة ليس فقط عن طريق نفقاتها حسب الوحدات الإداريّة وما تحصل عليه من سلع أو خدمات نتيجة هذا الإنفاق، بل أنّها تربط ذلك بما يتحقّق نتيجة لهذا الإنفاق. وبالتالي، فإنّ

²⁵ د. جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامّة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص 186-187.

²⁶ فهيمي محمود شكري، الموازنة العامّة ماضيها حاضرها ومستقبلها، ط 1، المؤسّسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان: بيروت، 1990، ص 158.

المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الموازنة، وبين المنتجات التي تتحقق من هذا الإنفاق، ولذلك يطلق على هذا النوع من ميزانيات الأداء مصطلحات مماثلة ومقاربة منها موازنة البرامج أو موازنة الإنجاز وغيرها²⁷.

كما تتسم ميزانية الأداء بمجموعة من المفاهيم الأساسية منها²⁸:

أ. التخطيط: التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل، وهو وظيفة أساسية من وظائف الحكومة.

ب. البرامج: تهتم هذه الموازنة ببيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية، وتقسّمها إلى برامج فرعية ونشاطات، كما ترصد الاعتمادات اللازم تنفيذها.

ج. تحليل البدائل: وهو العنصر الأساسي، وذلك لتحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية، وعلى ضوء هذه البدائل والاختيار بينها يتم اتخاذ القرارات.

د. التقييم: يساعد تقييم البرامج على تحسين عمليات تنفيذها.

وتتمثل أهداف ميزانية الأداء فيما يلي:

- تحسين اتخاذ القرار اتجاه عملية تخصيص الموارد من خلال وضع برامج رئيسية وفرعية للنشاطات التي تنتج المخرجات (سلع أو خدمات) أكثر من كونها توزيع المفصلات التي تستخدم في إنتاج هذه المخرجات.
- تحسين جودة المعلومات المقدمة عن الأداء للمسؤولين من أجل التخطيط الإستراتيجي، وتخصيص الموارد ورقابة العمليات.
- زيادة جودة الخدمات العامة واستجابتها لاحتياجات العميل.
- استخدام أفضل للمال العام في تقديم الخدمات العامة.

²⁷ د.فليح حسن خلف، المالية العامة، ط 1، جدارا للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديثة، الأردن، 2008، ص 317.

²⁸ د.عطية صلاح سلطان، "دور موازنة الأداء والبرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامة"، مرجع سابق، ص 83-84.

أما فيما يخص خطوات تطبيقها، فقد أوصى تقرير لجنة "هوفر" الأولى على أن تكون كالتالي²⁹:

- أ. تقسيم عمليات الحكومة إلى برامج أو أنشطة.
- ب. تحديد مقاييس الأداء.
- ج. إعداد تقارير الأداء.

2- مزايا موازنة البرامج والأداء

- إعطاء صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الحكومي من خلال تحديد علمي مسبق لتكلفة ما سيتم تنفيذه من أعمال.
- توسيع صلاحيات مدراء الدوائر في مجال التخطيط والرقابة الذاتية، وبالمقابل تؤدي إلى تحميلهم مسؤولية عدم الكفاءة التي قد تحصل في الأداء.
- رفع أداء أجهزة الرقابة المالية والإدارية من خلال إضافة مؤشرات جديدة للتقويم والرقابة.
- تنسيق البرامج والأنشطة الحكوميّة ومنع الازدواج فيها.
- مرونة توزيع المخصّصات على المهام والأنشطة وفقاً لأهميّتها النسبيّة، ممّا يؤدي إلى الاستخدام الأقلّ للموارد.
- رفع كفاءة النظام المحاسبي وزيادة الاعتماد على بيانات تكاليف الأداء الحكومي وزيادة موثوقية التقارير الماليّة.
- إيجاد ترابط أفضل بين الخطط قصيرة الأجل والمتوسطة الأجل وطويلة الأجل.
- إنشاء قاعدة بيانات موثّقة وعلميّة عن مجالات الأداء الحكومي الحالي والماضي كإضافة، وزيادة الاعتماد على معدلات أداء ومقاييس إنجاز نموذجيّة للأعمال المتشابهة.
- رفع كفاءة الوحدات الحكوميّة في إدارة وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكوميّة.
- إيجاد مبررات منطقيّة للإنفاق بمستواه وشكله الحالي والمستقبلي.

²⁹ د. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعيّة، مصر: الإسكندرية، 2006، ص 128.

- ترجمة سياسة الدولة العامّة وأهدافها إلى برامج تعالج المشاكل الأساسيّة، وذلك في صورة واضحة ومبسّطة³⁰.
- يترتب على اتباع موازنة البرامج والأداء كبير في تكاليف إنجاز العمليات الحكومية³¹.

3- الانتقادات الموجّهة لموازنة البرامج والأداء

- صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكوميّة تحديداً دقيقاً.
- ارتفاع تكلفة تطبيق هذا النوع من الموازنة.
- تتطلّب كمّيّات كبيرة من المعلومات، والتي يصعب توفيرها.
- صعوبة تحديد وحدات الأداء التي تقاس بها إنجازات كلّ مصلحة حكومية؛ فهناك بعض الأعمال والنشاطات الحكوميّة يصعب تحديد معايير لقياس أدائها³².
- صعوبة التطبيق إذ يتطلّب ذلك توفّر أنظمة محاسبة وقائعه معقدة كنظام محاسبة التكاليف.

الفقرة الثالثة: موازنة التخطيط والبرمجة

ظهر نظام التخطيط والبرامج والموازنة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة نتيجة الانتقادات والدراسات المقدّمة حول الموازنة العامّة من طرف الكونغرس الذي اعتاد أن يوجّه ملاحظات أثناء مناقشته لبرامج وموازنة وزارة الدفاع.

وفي عام 1963م، أقرّ وزير الدفاع البدء بالعمل في مرحلة تجريبية لتطبيق الأفكار الجديدة، ووضعها تحت الاختبار خلال السنتين 1963 - 1964م. وبعد أن تبلورت الجهود المبذولة خلال الفترة التجريبية، أصدرت وزارة الدفاع في 1965م منشورات بتعليمات تطبيق

³⁰ د. إسماعيل حسين، "موازنة البرامج والأداء، المفهوم، الفلسفة، والأهداف"، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربيّة، الجمهورية العربيّة السوريّة: دمشق، 25-27 جوان 2004، ص 7-8.

³¹ د. علي سعيد سنون، المحاسبة الحكوميّة والقوميّة، دار الكتب القانونيّة، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2009، ص 90.

³² محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامّة للدولة، ط 1، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، عمان، 2008، ص 222.

نظام جديد للموازنة بعنوان "نظام التخطيط والبرامج والموازنة"، وقد اعتبر النظام اتجاهاً حديثاً وتطوراً لنظام الموازنة بعد ميزانية البرامج والأداء³³.

1- مفهوم موازنة التخطيط والبرمجة

يرتكز هذا النوع من الموازنة على التخطيط، وعلى ضرورة الربط بين التخطيط والموازنة العامة، ويهدف إلى توفير المعلومات الضرورية لمتخذي القرارات؛ لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة، والتي تسعى إلى استخدام الإمكانيات المالية المتاحة، بكفاءة وفعالية لإشباع أكبر قدر ممكن من المواطنين.

كما تعرّف موازنة التخطيط والبرمجة على أنها: "أداة للتخطيط، ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف إلى محاولة تبرير قرارات المخطّط، وتتنظر إلى البرامج والأنشطة الحكومية على أنها وسائل تهدف إلى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج إلى منتجات نهائية، وهي الأهداف المطلوب تحقيقها"³⁴.

أما المقومات الأساسية لنظام الموازنة والتخطيط والبرمجة، فهي³⁵:

- أ. صياغة الأهداف: ويقضي ذلك التصرف الإشارة إلى الأهداف الاجتماعية والاقتصادية العامة للدولة، ومحاولة صياغتها في أهداف نوعية، ثم برامج رئيسية وفرعية؛ لتحقيق هذه الأهداف ثم تحليل البرامج والأنشطة.
- ب. تحديد البرامج وتقييمها: يتم التعرف على الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف، والتي تتمثل في البرامج التي تخطّطها الوحدات الإدارية.

³³ د. جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 206.

³⁴ د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط 3، دار وائل للنشر، الأردن: عمان، 2007، ص 355.

³⁵ د. قاسم ابراهيم الحسني، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة، مؤسسة الوراق، الأردن: عمان، 1999، ص 122-126.

ج. تحديد المسؤوليات: لتطبيق هذا النظام، ينبغي تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية أو مراكز مسؤولية وتحديد البرامج والأنشطة التي تدخل في نطاق رقابة واختصاصات كل مركز.

د. وضع معدلات ومؤشرات الأداء.

هـ. توفير الكفاءات والخبرات البشرية.

و. نظام فعال للمعلومات: توفير المعلومات والبيانات الملائمة وبطريقة فورية.

ز. تهيئة الظروف والبيئة الملائمة.

2- مزايا نظام موازنة التخطيط والبرمجة

- تحديد الأهداف الوطنية تحديداً واضحاً وترتيبها حسب الأولويات وترجمتها آلت مشاريع وبرامج قابلة للتنفيذ.

- تحسين وتسديد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية، وبناء القرارات على أسس موضوعية.

- تقوية الترابط بين الخطة والموازنة العامة وأجهزة التخطيط وأجهزة الموازنة العامة³⁶.

كما يركّز هذا النوع من الموازنات على النقاط التالية³⁷:

- الاعتبارات طويلة الأجل.

- تحليل الأنظمة والكلفة والمنفعة.

- تطوير وعرض البيانات عن الآثار الكلية.

- بيان البدائل المحتملة المتعلقة بقرارات تخصيص الموارد؛ لتنفيذ البرامج والأنشطة المختلفة وفق الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

3- عيوب نظام موازنة التخطيط والبرمجة³⁸:

- صعوبة تحديد وحصر أهداف الحكومة، والتي يمكن الموافقة عليها من كافة الأطراف.

³⁶ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 238.

³⁷ د. خالد شحادة الخطيب، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، مرجع سابق، ص 356.

³⁸ مرجع نفسه، ص 358.

- صعوبة قياس الأهداف وصعوبة قياس التكاليف والمنافع، إذ يحتاج إلى استخدام وسائل غاية في التعقيد.
- يتطلب الإعداد كميات كبيرة من المعلومات، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل عملية تحليل السياسة العامة.
- تركّز على تحديد الأهداف، ولكن لا تحدّد الوسائل التي تمكن من تحقيقها.
- يؤدي تطبيقها إلى التقليل من دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة.
- انفصال السياسة المالية عن الواقع العملي.

الفقرة الرابعة: موازنة الأساس الصفري ZÉRO BASE BUDGET

برزت فكرة موازنة الأساس الصفري "Zéro Base Budget" ZBB في الولايات المتحدة الأمريكية عندما دعا Freeman وزارة الزراعة الأمريكية في عام 1962م إلى استخدام مفهوم جديد لإعداد الموازنة العامة بطريقة يمكن بها تبرير كل برنامج من الصفر. وكان أول تطبيق لهذا الأسلوب في المجال الحكومي في ولاية جورجيا عام 1983 حينما كلف الرئيس الأمريكي السابق "جيمي كارتر" كحاكم للولاية Phyrre بتطبيق أفكاره على موازنة الولاية³⁹. وعمومًا، باستعراض هذا الأسلوب، يمكن القول بأنه ليس مرحلة جديدة بمعنى إضفاء دور جديد للموازنة، ولكنه يعتبر تطويرًا في جانب النفقات لمحاولة التغلب على الثغرات التي ظهرت عند تطبيق موازنة التخطيط والبرامج.

1. مفهوم الميزانية الصفرية⁴⁰

يقوم هذا الأسلوب على أنه عند وضع تقديرات الموازنة لأيّ بند من بنود النفقات يجب أن تبدأ من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات العام السابق، أو حجم النشاط السابق، حتى إذا كان هذا البند موجودًا في السابق ولا طريقة الأداء المتبعة في السابق، بل

³⁹د.د. عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004/2005، ص 164.

⁴⁰ مرجع نفسه، ص 165.

توضع التقديرات وفق الظروف المتوقعة، وليس مجرد التغيير في التكاليف من عام لآخر كما هو الحال في الأساليب التقليدية للموازنة.

ولا يعني هذا الأساس أنه عند إعداد الموازنة تبدأ من الصفر، إنما يقصد أن كل عمل إداري منظم يتطلب التخطيط الدقيق، وذلك يتطلب إعادة النظر سنوياً في البرامج والمشروعات التي كانت تنفذ لاستبعاد أو إضافة منها للعام الجديد.

2. مزايا الموازنة الصفرية

- يستند هذا النوع من الموازنة إلى فكر عملي منطقي متقدم يساعد على الإبداع والابتكار والتخلص من الروتين الحكومي.
- ممارسة التقييم والمراجعة المستمرة للقرارات الإستراتيجية ل إدارة الحكومية والتكيف مع الظروف غير المستقرة وتوفير أفضل الظروف.

3. عيوب نظام الميزانية الصفرية⁴¹

- صعوبة إعداد معدلات الأداء خصوصاً في مراحل إعداد وحدات القرار ومجموعات القرار، ودراسة البدائل وتكلفة كل بديل لاختبار أفضلها حيث تتطلب مهارات عالية.
- كما تظهر صعوبة عملية تطوير النظام المحاسبي الحكومي، بحيث يشتمل على نظام متكامل للمحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف.
- صعوبة الربط بين التخطيط طويل الأجل والموازنة من حيث تقسيم الخطة طويلة الأجل إلى خطط سنوية مرحلية، وتغطي كل منها سنة مالية، ومن ثم صعوبة تطبيق الأساس الصفري عليها.

⁴¹أ.د. عبد المطلب عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 169.

المبحث الثالث: مراحل تحضير الموازنة (في لبنان)

الموازنة هي عملية عملية صياغة، ولعلّ أولوياتها وخياراتها تعكس سلطة مختلف فعااليات هذه العملية بحيث تتجح أكثر الجهات فعالية بإدراج خياراتها وأولوياتها⁴². وتختلف عملية إعداد الموازنة من دولة إلى أخرى، ويتوقف إعدادها في كل دولة على نظام الحكم السائد فيها، مع اتجاه غالبية الدول إلى قصر هذا الحق على السلطة التنفيذية. لقد واكب لبنان التطور العالمي في مفهوم وظائف الدولة ودور الموازنة العامة في خدمتها. فمنذ 1926م، بدأت الدولة اللبنانية تعدّ موازنتها، وفقاً للآليات والمبادئ المعتمدة في الغرب، وتدخل عليها التعديلات تبعاً وفقاً لتطور الاحتياجات إلى أن رست صورة إعداد الموازنة والتصديق عليها ومراقبة تنفيذها، على النحو الذي هو عليه اليوم، والذي عرف باصطلاح دورة الموازنة، ويمكن تلخيصه بالمراحل الأربع الآتية:

1- إعداد الموازنة العامة في لبنان

تتولى خطوات التحضير والإعداد وفقاً لما يلي:

أ. يصدر رئيس الحكومة أو وزير المالية تعميماً فور تصديق الموازنة، ويبلغه إلى كافة الوزارات والإدارات، ويطلب فيه المباشرة بإعداد موازنة السنة التالية ضمن المهل القانونية والدستورية.

ب. يعمد الوزير المختص إلى إبلاغ هذا التعميم إلى مختلف الدوائر التابعة طالباً إليها التقيد بمضمونه وإيداعه جدولاً بنفقات كل منها في مهل معينة. تنظم هذه الجداول وتودع مع مستنداتها ديوان الوزارة أو محاسبة الوزارة، ويصار إلى توحيدها وإيداعها الوزير. ومن ثم يعمد الوزير إلى درس موازنته، ويعدل زيادةً أو نقصاناً أو يبقي الاعتمادات على ما هي عليه. ثم يرسل موازنته إلى مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات في وزارة المالية على نسختين، كما وتقدم وزارة المالية بإعداد نفقات مشروع موازنتها وتودعها مديرية الموازنة، وتضع أيضاً تقديرات وارادات السنة التالية.

⁴² عدنان محسن ضاهر، الموازونات العامة في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت، 2008، ص 31.

ج. يضع كلّ وزير قبل نهاية شهر أيّار من السنة مشروعًا بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله إلى وزير المالية⁴³ مشفوعًا بالمستندات والإيضاحات اللازمة لتبرير كلّ اعتماد وفقًا للأصول.

د. تناقش مشاريع موازنات الوزارات في وزارة المالية، وبعدها تبدأ مناقشة الموازنة مع الإدارات المختصة مع إمكانية تعديل الواردات والنفقات، لتأمين التعادل فيما بينهم. وبعد أن تنتهي مديرية الموازنة من درس المشروع وتوحيده وترفعه إلى وزير المالية مرفقًا بتقرير عن أرقام النفقات والواردات مع جدول مقارنة عن الموازنة الجارية مع المشروع للسنة المقبلة.

هـ. وإذا كان التعادل موجودًا بين الواردات والنفقات فلا إشكال في الموضوع، أمّا إذا كان مفقودًا يضطر وزير المالية إلى معالجة الأمور مع الوزير المختص قبل أن يرفع المشروع إلى مجلس الوزراء، وإذا لم يبتّ في الأمر يرفع برمته إلى مجلس الوزراء من أجل إجراء التعديل، ثم يُناقش المشروع ككلّ، وتتمّ الموافقة عليه قبل أن يودع السلطة التشريعية⁴⁴.

و. المهل في مرحلة التحضير: يقدّم وزير المالية⁴⁵ مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعًا بتقرير يحلّل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وأرقام موازنة السنة الجارية. يقرّ مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور.

2- مرحلة إقرار الموازنة العامة في لبنان

تعتبر هذه المرحلة من أدقّ المراحل وأكثرها حساسية، وذلك لأنّ عملية إقرارها تمثّل المرحلة الأخيرة التي تناقش خلالها الموازنة قبل العمل على إخراجها إلى حيّز التنفيذ.

⁴³ المادة 13 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.

⁴⁴ لا بدّ من الإشارة على أنّه في النظام الرئاسي في أميركا بالذات يتولّى رئيس الدولة إعداد الموازنة يعاونه في ذلك جهاز خاص يُسمّى مكتب الموازنة. هذا الجهاز لا يتبع وزارة المالية أو الخزانة بل يرتبط مباشرة بالرئاسة.

⁴⁵ المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.

ستناقش هذه المرحلة من ناحية النصوص الدستورية الناظمة لها، ومن ناحية مناقشة

الموازنة في مجلس النواب:

أ. يقدم وزير المالية⁴⁶ إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدها الحكومة في مشروع الموازنة "فذلكة الموازنة"⁴⁷ كل سنة في بدء عقد تشرين الأول. وتقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة قبل الوصول إلى مرحلة الاقتراع على الموازنة بنداً بنداً في الهيئة العامة للمجلس. وبعد أن يتسلم رئيس المجلس المشروع، يُحيله إلى لجنة المال والموازنة، ويشترك أعضاء هذه اللجنة في المناقشة وتقديم الاقتراحات والتصويت⁴⁸.

ب. تدرس كل المبررات لرصد الاعتمادات، ولها أن تقبل أو تعدل أو ترفض المشروع. ولكن لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة⁴⁹ وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء، إلا أنها تستطيع أن تنقل الاعتمادات من باب إلى باب أو من فصل إلى فصل، ومن بند إلى بند ومن فقرة إلى أخرى، دون أن يؤدي ذلك إلى رفع أرقام الموازنة العامة، وبعدها يتسلم رئيس المجلس مشروع الموازنة والتقرير الذي أعدته لجنة المال والموازنة.

ج. وبعد درسها له، يدعو إلى جلسة من أجل المناقشة العامة، وعند الانتهاء من المناقشة العامة ينصرف المجلس إلى مناقشة المشروع تفصيلاً، بدءاً بالنفقات، وتتناول كل باب على حدة، ويصار إلى التصويت على الأرقام بنداً بنداً⁵⁰.

د. ثم يستمر التصويت على الواردات والقانون، وبعد أن يتم الاقتراع على مشروع القانون يأخذ طريقه إلى النشر.

⁴⁶ المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.

⁴⁷ المادة 83 من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 23 أيار 1926.

⁴⁸ المادة 43 من النظام الداخلي.

⁴⁹ المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.

⁵⁰ المادة 83 من الدستور اللبناني.

كما تجدر الإشارة إلى حقّ مجلس النواب في تعديل الموازنة ما خلا زيادة النفقات في مجموعها إلا بموافقة السلطة التنفيذية، وله أن يرفض تصديقها ويردّها برمتها. وعندها، استناداً إلى العرف المتبع في لبنان، يجري الاستمرار بالإنفاق والجباية على أساس القاعدة الاتني عشرية عدّة أشهر بعد شهر كانون الثاني.

3- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في لبنان

فور الانتهاء من نشر الموازنة، تبدأ عملية التنفيذ بتحقيق الواردات والنفقات عملاً بإجازة الجباية والإنفاق الواردة في قانون الموازنة. وتقوم بمهام التنفيذ الوزارات التي فتحت لها اعتمادات في الموازنة غير أنّ وزارة المالية تبقى محور عمليّات التنفيذ.

أولاً: تنفيذ الواردات

إن تنفيذ الواردات يشتمل على نوعين من العمليات:

أ. عمليات التحقّق.

ب. عمليات الجباية.

إنّ ما ترمي إليه عمليات التحقّق هو البحث عن موارد خاضعة للضرائب وفرض المعدل الضريبي عليها، وتنظيم جداول التكليف أو أوامر القبض بالضرائب المتوجّبة ووضعها موضع التنفيذ، ويقوم بهذه العملية موظّفون إداريون.

أمّا فيما يتعلّق بأعمال الجباية فترمي إلى استيفاء الضرائب وتحديد قيمتها في سجل الواردات، ويقوم بها المحتسبون ومعاونوهم.

ثانياً: تنفيذ النفقات

إن تنفيذ النفقة العامة يمرّ بأربع مراحل:

أ. **عقد النفقة:** هو القيام بعمل من شأنه أن يرتّب ديناً على الدولة؛ أي هو الذي يُنشئ

حقوقاً للغير. ويشترط فيه أن يصدر عن سلطة صالحة، وأن يتمّ التقيد بالاعتماد

المفتوح في الموازنة من ناحية المبلغ والغاية التي أرصد من أجلها.

ب. **تصفية النفقة:** بعد عملية العقد والتنفيذ، يتقدّم صاحب العلاقة من الإدارة المختصة

لتأدية المبالغ المستحقّة له، أو تقوم الإدارة بإجراء المعاملات لتأدية ما يترتّب عليها

للغير. طبعًا بعد التثبيت من وجود عقد نفقة مسبق عُقد وفقًا للقانون، مع تحديد مقدار الدين من خلال الوثائق التي تثبت وجوده وكميته.

ج. **صرف النفقة:** صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها، والحوالة تعني هنا أمر الدفع أو أمر الصرف. ولا يجوز للأمر بالصرف أن يصدر أمر الدفع إلا بعد التثبيت من صحة النفقة وصحة تنسيبها، وانطباق معاملة التصفية على القانون والأنظمة المالية، واقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات، وصحة حسابات النفقة.

كما يصدر مدير الصرفيات في وزارة المالية حوالات الصرف، باسم وزير المال، ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحة ما، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل.

د. **الدفع:** إن عملية الدفع هي المرحلة الأخيرة بحيث تصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي، أو من يفوض إليه ذلك بموافقة المدير العام المختص. وعلى هذا الموظف أن يرفض التأشير أو يعيد الحوالة إلى مصدرها في الحالات الآتية:

- إذا كانت الحوالة غير مذيّلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.
- إذا كانت الأوراق المثبتة النفقة غير مربوطة بالحوالة.
- إذا كان اسم صاحب الدين أو موضوع النفقة، أو مقدارها غير منطبق على الأوراق المثبتة.

4- مراقبة تنفيذ الموازنة في لبنان

سيقتصر على شرح عملية المراقبة على تنفيذ الموازنة العامة باختصار في هذه الفقرة.

أولاً: الرقابة الإدارية:

يقوم الوزراء المختصون بإجراء هذه الرقابة الإدارية على موظفي وزارتهم، وهذه الرقابة

تسمى رقابة السلطة التنفيذية، وتقوم بمعظم هذه الرقابة وزارة المالية والتفتيش المالي.

أ. رقابة وزارة المالية

أ.1. رقابة تنفيذ الواردات:

يقوم بهذه الرقابة مراقبو التحقق ومراقبو الجباية. كما أنّ مراقبة تنفيذ الواردات مؤمنة، وتتصّل القوانين على إنشاء لجان بدائية لدرس الاعتراضات التي يقدمها المكلفون على الضرائب المفروضة عليهم، وتستأنف قرارات اللجنة أمام مجلس شورى الدولة.

أ.2. رقابة تنفيذ النفقات:

تهدف هذه الرقابة إلى التثبيت من توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها، ومن انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة.

ونصت المادة 94 من قانون المحاسبة العمومية على أن يتولّى مراقبة عقد النفقات

باسم وزير المالية:

- مدير الموازنة ومراقبة النفقات.

- مراقبون لدى الوزارات.

ب. رقابة التفتيش المالي

إنّ المفتشية المالية تقوم وفقاً للمادة 17، 18 و19 من مرسوم تنظيم التفتيش المالي

رقم 246 الصادر بتاريخ 2 تشرين الثاني 1959 بالمهام التالية:

- كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية وإدارة الأموال العمومية وحفظها.
- كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية بأعمالهم.

ثانياً: الرقابة القضائية - ديوان المحاسبة

تناولت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16 أيلول 1983 (تنظيم

ديوان المحاسبة) مهمة الديوان؛ ألا وهي السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة من خلال مراقبة كيفية صرف هذه الأموال مدرجة انطباقها على القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

ويمارس ديوان المحاسبة على الحسابات نوعين من الرقابة:

أ. الرقابة القضائية على الحسابات:

لقد حُدِّدَت الغاية من هذه الرقابة بموجب المادة 56 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، وهي البتُّ بصحة حسابات المحتسبين، وأيِّ شخص يتدخَّل في قبض الأموال العموميَّة والأموال المودعة في الخزينة دون أن تكون له الصفة القانونية.

ب. الرقابة الإدارية المؤمَّرة على الحسابات:

تتناول هذه الرقابة:

- البيانات الفصلية والسنوية التي ترد إلى ديوان المحاسبة من مديريَّة المحاسبة العامَّة. وهذه البيانات يرسلها بالنسبة إلى الواردات كلِّ من المراجع المختصَّة بإبرام جداول التكاليف وإصدار أوامر القبض أو أوامر التحصيل. وهي تتضمَّن المبالغ المحقَّقة والمبالغ الملغاة أو المسجَّلة خلال الفصل أو السنة المختصة.
- أمَّا بالنسبة إلى النفقات، فهذه البيانات الفصلية والسنوية يرسلها المحاسبون الإداريون وهي تتضمَّن حركة الاعتمادات خلال السنة أو الفصل المختص.
- حسابات المال المعطى للمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو البلديات أو المؤسسات العامَّة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة ماليَّة بها.

ج. الرقابة القضائية على الموظفين

حُدِّدَت المادة 59 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الرقابة القضائية على الموظفين؛ فنصَّت على أنَّها تشمل أعمال كلِّ من يقوم ب إدارة أو استعمال الأموال العموميَّة والأموال المودعة في الخزينة، وكلِّ من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو بمسك حساباتها، وكذلك أعمال كلِّ من يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية، أو يساهم في هذه الأعمال والعمليات سواء بإجراء الأعمال التحضيرية لها أو مراقبتها أو بالتصديق عليها.

ثالثاً: الرقابة البرلمانيَّة

أُفرد النظام الداخلي لمجلس النواب باباً خاصاً للرقابة البرلمانيَّة (الباب الثالث) أُدرج فيه ثلاث وسائل لممارسة هذه الرقابة هي الأسئلة والاستجوابات والتحقيق البرلماني. وتجدر الإشارة أنَّه بالإضافة إلى هذه الأدوات الثلاث، يحقُّ للنواب مخاطبة الحكومة ومساءلتها في

أثناء مناقشة الموازنة العامّة، وفي أثناء الوقت المخصّص في بداية الجلسات العامّة لتلاوة خلاصة الأوراق الواردة (المادة 94 النظام الداخلي)، وفي أثناء اجتماعات اللجان النيابيّة التي يدعى الوزراء المختصّون لحضور جلساتها.

الفصل الثاني: واقع الموازنة في لبنان

إنّ واقع الموازنة العامّة في لبنان يفتقر إلى سمة أساسية من مبادئ الممارسة الجيدة، إذ هي لا تعكس الرؤية الاقتصادية للحكومة. فنادراً ما أثارت مشاريع الموازنة التمهين الموضوعي المطلوب؛ لأنّ فلسفة ممارسة السلطة في لبنان تحصر المناقشات في موضوع تخصيص الاعتمادات لمشاريع معينة أو مناطق معينة يفضلها هذا الطرف أو ذاك، كما كلّ ما تتطرق إلى ملاءمة التغييرات الضريبية المطروحة إلّا لمدى تأثيرها على مصلحة هذه الفئة أو تلك. وعلى الرغم من بعض التحسينات التي طالت إعداد الموازنة لا تزال هناك أوجه ضعف وخلل في إعداد وتطبيقات الموازنة العامّة، خصوصاً في ما يتعلق بنوعية الإنفاق وبنوده، إذ هو لا يوفر الحصة الكافية للاستثمار في المشاريع الإنشائية من طاقة ونقل ومياه وصرف صحي، المهمة لصالح النفقات الجارية، أي الأجور والتحويلات والدعم، ناهيك عن كلفة الفوائد على الدين العام.

لكنّ مكان الخلل لا تقتصر على الثغرات في تطبيقات الموازنة بل تتعدى لتشمل الأداء الرقابي على تنفيذ الموازنة العامّة من قبل الأجهزة المختصة، وما يحيطها من ضعف يصل إلى حدّ الشلل في تحقيق الأهداف المرجوة. وهذا الواقع أوجد حالة عجز في الموازنة العامّة فضلاً عن الدين العام المتراكم.

ولهذا العجز أسباب بنيوية وعملية سيعمل الفصل على تفصيل ماهية عجز الموازنة العامّة في القانون، وأسباب هذا العجز.

المبحث الأول: ماهية عجز الموازنة العامة في القانون

الفقرة الأولى: مفهوم عجز الموازنة العامة

لقد تعددت الدراسات التي حاولت التوصل إلى تحديد مفهوم دقيق لعجز الموازنة العامة للدولة، وجاءت تلك الدراسات بعدة مفاهيم يمكن إجمالها من أجل استنتاج مفهوم شامل للعجز الموازين. وأهم هذه المفاهيم ما يلي:

عجز الموازنة العامة للدولة هو إحدى الظواهر الأساسية للمالية العامة، ويقصد بالعجز في الموازنة "زيادة الإنفاق الحكومي من الإيرادات الحكومية، أي عدم توازن الموازنة العامة"⁵¹. ويعرّف العجز الموازين أيضًا بأنه "قصور الإيرادات العامة المقررة للدولة عن سداد النفقات المقدرة"⁵².

ومن خلال هذه التعاريف، يتضح لنا جليًا مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة، حيث يمكن القول بأنّ العجز الموازين هو ذلك النقص في الإيرادات الحكومية عند تمويل النفقات العامة بأشكالها المتنوعة سواء كانت نفقات استثمارية أو جارية، فقصور الإيرادات العامة المقدرة عن سداد النفقات العامة وزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة للدولة يعبر عن عجز في الموازنة العامة للدولة.

الفقرة الثانية: أنواع عجز الموازنة العامة للدولة

تختلف أنواع عجز الموازنة العامة للدولة، منها:

1- العجز الشامل: هو الذي يقيس الفرق بين إجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد دون أقساط القروض المستحقة وبين الإيرادات العامة. وعليه،

⁵¹ عبد اللطيف ماجد، مأمون دقامة، "الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة للدولة الأردنية"، منشور في مجلة آفاق الاقتصادية، مجلد رقم 22، العدد 87، الإدارات العربية، 2001، ص 52.

⁵² حسين راتب يوسف ريان، حجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، دار النفائس، الأردن، 1999، ص 92.

فإنّ العجز المالي يعكس الفجوة التي يجب تغطيتها بالاقتراض العام، بما في ذلك الاقتراض المباشر من البنك المركزي.

2- **العجز الجاري:** هو الفرق بين الإنفاق الجاري والإيرادات الجارية، حيث لا يأخذ الإنفاق الاستثماري في هذا المفهوم، والمنطق الكامن وراء ذلك هو أنّ زيادة الإنفاق الحكومي على الإيرادات الحكوميّة في مجال الاستثمار لا تغيّر وضع صافي الأصول للحكومة.

3- **العجز الأساسي:** يتضمّن العجز التجاري فوائد الديون، إلّا أنّ الديون هي في الواقع تصرفات تمّت في الماضي، ممّا يعني أنّ الفوائد عليها تتعلّق بتصرفات ماضية، وليس حالية، وعليه يمكن القول إنّ العجز الأساسي يستبعد فوائد الديون ليتمكّن من إعطاء صورة عن السياسات الماليّة الحالية⁵³.

4- **العجز التشغيلي:** (أو العجز المصحّح للتضخم) وهو العجز الموحد للقطاع العام مطروح منه ذلك الجزء من الفوائد الذي تم دفعه تعويضًا للدائنين عن الخسارة التي لحقت بهم نتيجة التضخم. وعليه، يتمثّل العجز في متطلّبات اقتراض الحكومة والقطاع العام ناقص الجزء الذي رفع من الفوائد لتصحيح التضخم.

5- **العجز الهيكلي:** وهو العجز الشامل مصحّح بإزالة العوامل الآنية أو المؤقتة على الموازنة العامّة⁵⁴ دون أن تعكس القيمة الحقيقيّة في المدى الطويل. ويعبّر العجز الهيكلي عن الجزء من النفقات العامّة التي لم تستطع الإيرادات العامّة تمويله أو تغطيته بصورة مستمرة⁵⁵، وهو عائد إلى عدم قدرة الإيرادات العامّة على مواكبة تزايد نمو في النفقات العامّة.

⁵³ قري عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005، ص 207.

⁵⁴ انحراف أسعار السلع وأسعار الفائدة، ومعدلات الأجور عندما لا تعكس القيمة الحقيقيّة في المدى الطويل، كما يجب استبعاد الإيرادات الخارجية عن بيع الأصول الحكومية لأنها تمثّل موردًا غير عادي.

⁵⁵ حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامّة ونظام السوق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1999، ص 143.

وهذا النوع الأخير من العجز يتطلب علاجه تخفيض معدّل نمو الإنفاق العام، أو تعظيم نمو الإيرادات العامّة، أو عن طريق إصلاحات هيكلية للأسعار وأسعار الفائدة وأسعار الصرف.

الفقرة الثالثة: أسباب العجز الموازي العامّة

يمكن إرجاع العجز في الموازنة العامّة⁵⁶ إلى:

1- الأزمات الاقتصاديّة

فعندما يكون العجز ناشئاً عن الركود الاقتصادي، تعتبر محاولة تحقيق موازنة الميزانية عن طريق زيادة الضرائب، أو التقليل من الإنفاق العام سبباً لزيادة حدّة الأزمة الاقتصاديّة، ومعالجة هذا العجز يكون عن طريق زيادة الإنفاق العام بقصد بعث الروح في الكيان الاقتصادي للدولة، وهذا بموجب نظريّة العجز المقصود أو المنظمّ وتعبير عن أفكار كينز وميردال. وترى هذه النظرية في أنّ العجز وسيلة أساسية للإنعاش الاقتصادي وإخراجه من مرحلة الكساد⁵⁷ والركود، ويتضمّن العجز المقصود أنّ برنامجاً للإنفاق العام⁵⁸ يمكن أن يبعد الاقتصاد عن مركز الكساد ويشجع على الانتعاش والنهوض الاقتصادي.

ويعتبر العجز المقصود وسيلة تستخدمها الحكومات لمعالجة العجز الطارئ، وحسب هذه النظرية ما دام الاقتصاد بعيداً عن وضعية الاقتصاد الكامل، بإمكان الحالة أن تتابع العجز، فوصول الاقتصاد إلى وضعية التشغيل الكامل هو المؤشّر لإيقاف العجز.

2- ازدياد الأعباء الماليّة للدولة وتراجع في الإيرادات العامّة

لقد شهدت الموازنة العامّة في الدول النامية، ومنها العربيّة، تزايداً في حجم العجز الموازي عكس اختلالاً هيكلياً لهذه الدول نتيجة البرامج التنموية المتبناة من قبل هذه الدول من جهة والأزمات الخارجية من جهة أخرى.

⁵⁶ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، جامعة عين شمس، القاهرة، لا.ت، ص 298.

⁵⁷ Duverger Maurice, Finances publiques, p228.

⁵⁸ تتضمّن برنامج في زيادة النفقات خاصّة تلك الموجهة لتدعيم الأجور والإعانات الموجهة للبطالين ومساعدات مالية للاستثمارات تؤدي إلى رفع مستوى الاستهلاك في السلع والخدمات ممّا يزيد حجم الطلب.

ويمكن إرجاع تفاقم عجز الموازنة العامّة إلى عوامل أهمها⁵⁹:

- أ. توسع الجهاز الإداري والحكومي بما في ذلك مشروعات ومؤسسات القطاع العام.
 - ب. التوسع في النفقات غير الضرورية (الهدر).
 - ج. تزايد الإنفاق العسكري.
 - د. زيادة المدفوعات التحويلية التي تميزت بها دولة الرفاه لتمويل الخدمات الاجتماعية وإعانة البطالة.
 - هـ. تأثير التضخم وتدهور القوة الشرائية للنقود، ومع ازدياد حدة الضغوط التضخمية بسبب ارتفاع الأسعار، وارتفاع كلفة الاستثمارات العامّة نتيجة عدم تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة في تنفيذ هذه المشروعات.
 - و. زيادة أعباء الدين العام المحلي والخارجي كمفسر للنمو الذي حدث في غالبية الدول النامية.
- أمّا فيما يتعلّق بالإيرادات العامّة فلم تواكب النحو الحاصل في الإنفاق العام، واتجهت في بعض الدول النامية نحو الانخفاض لعدة أسباب أهمها:
- 1- ضعف الطاقة الضريبية، والتي تقيس نسبة حصيلة الضرائب باختلاف أنواعها إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث تصل تلك النسبة إلى 10-20% في الدول النامية، في حين بلغت في الدول المتقدمة ما لا يقل عن 30%، ويرجع انخفاض الطاقة الضريبية لمجموعة من الأسباب، أهمها:
 - أ. انخفاض الوعي الضريبي واتساع حجم المداخيل غير النقدية.
 - ب. اتساع نطاق الاقتصاد الموازي الذي يتميز بكثرة الأنشطة غير المشروعة، والذي يحقّق من خلالها دخولاً مرتفعة لا تخضع للضرائب.
 - ج. جمود النظام الضريبي، نتيجة عدم قدرته على الاستجابة، وتقديم السياسات الملائمة التي تعمل على معالجة الضغوط التضخمية من جهة وانخفاض القوة الشرائية للنقود من جهة أخرى.

⁵⁹حسن الحاج، "عجز الموازنة لمشكلات وحلول"، منشور في المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 63 ماي 2007، ص 7.

د. الإعفاءات والمزايا الضريبية لكثير من المشاريع الاستثمارية دون أن يقابلها تنوع في الأوعية الضريبية.

هـ. التهرب الضريبي الناجم عن كون التشريع الجبائي يحمل العديد من الثغرات وكذا قصور الإدارة الضريبية في أداء مهامها.

2- أهمية الضرائب غير المباشرة: يتم الاعتماد بصفة كبيرة على الضرائب غير المباشرة⁶⁰، والتي تشكّل الجزء الأكبر من الإيرادات الضريبية، والتي تعتبر أكثر فاعلية من الضرائب المباشرة في الوصول إلى عدد أكبر من السكان⁶¹ كما أنّها مقبولة سياسياً.

⁶⁰ تنقسم الضرائب غير المباشرة إلى ضرائب على التعاملات الخارجية (السلع والخدمات والضرائب على التجارة الدولية.

⁶¹ عبد الرزاق القاري، الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة نظاهرة عجز الموازنة العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، بيروت، 1997، ص 109.

المبحث الثاني: الأسباب البنيوية لعجز الموازنة العامة

تعاني الموازنة العامة الحالية من عدة نقائص واختلالات تمّ تقسيم أبرزها وأهمّها إلى عناصر كبرى كالتالي:

الفقرة الأولى: الخلل أو النقص التقني

ويقصد بتقنيات الموازنة تلك التقنيات والمبادئ والقواعد التي تحضر على أساسها الموازنة العامة، والتي لا يتمّ احترامها في عدّة صور أهمها وفقاً للتقسيم التالي:

أولاً: جمود مبدأ السنوية⁶²

إنّ مبدأ السنوية يعتبر جامداً بالنظر إلى بعض قيود النشاط العام، إذ إنّه غير مناسب من أجل اتخاذ القرارات الكبرى والحاسمة التي تخصّ السياسة العامة للحكومة، وعليه هو غير كافٍ للإمام بكامل العوامل التي تتدخل على مستوى الأمد المتوسط أو البعيد وعدم قدرته على التوقّع، والنفقات التي تمتدّ لعدة سنوات. كما لا يتعدّى التخطيط مدّة السنة الماليّة ممّا يفقد الرؤية الشاملة للمشاريع العامّة، وما تتطلبه من نفقات وتجنيّد للموارد والطاقات البشريّة.

كما وإنّ قرار الاعتمادات يتمّ بناءً على المعلومات التاريخيّة أي على أساس الاعتمادات المفتوحة للسنوات السابقة، ولا توجد أي عوامل أو معايير موضوعيّة تدخل في التقدير، مثل: طبيعة نشاط الإدارة العموميّة، أو أهداف محدّدة يجب تحقيقها، وغير ذلك.

ثانياً: قانون المحاسبة العموميّة والتحدّيات المعاصرة

إنّ قانون المحاسبة العموميّة (مرسوم رقم 14969_صادر في 1963/12/30) يشكّل، إضافة إلى المواد الدستوريّة المتعلقة بالماليّة العامّة، الركيزة الأساسيّة الناظمة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامّة. ويعود تاريخ هذا القانون إلى عام 1963م أي إلى نحو 50

⁶² معهد باسل فليحان المالي، "التوجّهات الحديثة والممارسات النموذجية في إدارة المالية العامّة"، 2009، ص 11.

عام. وينطوي النصّ الحالي للقانون على تناقضات⁶³ عدّة بين موادّه من جهة ومقارنة بالمواد الدستوريّة المتعلّقة بالماليّة العامّة من جهة أخرى. ويمكن إدراج بعض الأمثلة على التناقض فيما بين مواد القانون المختلفة على الشكل التالي:

أ. تفاصيل عرض الموازنة تفتقد إلى التماسك والمنهجية. فعلى سبيل المثال، ما تنصّ عليه المادتان 22 و24 من القانون. فالمادّة 22 تصنّف "المشروع" في تبويب الموازنة على أنّه فصل، أمّا المادة 24 فتصنّف "المشروع" على أنّه فقرة، وهو تناقض جذري لا سيّما عند الاعتمادات التي لا تجاز بين الفصول، بينما تجاز بين الفقرات.

ب. يحمل النصّ القانوني تناقضاً صريحاً حول السلطة المكلفة بتدوير الاعتمادات المختلفة: تشير المادة 27 من القانون في الفقرة الثالثة منها إلى أنّ تدوير الاعتمادات من موازنة سنة معيّنة إلى السنة التالية لا يتمّ إلا من خلال القانون. أمّا المادة 114 فقد أعطت وزير الماليّة الحقّ في إجراء هذا التدبير.

إضافة إلى عدم الوضوح والتناقضات بين المواد المختلفة في القانون، يوجد بعض التناقض ما بين المواد القانونيّة الواردة في القانون من جهة والمواد الدستوريّة من جهة أخرى، ولا سيّما من الناحيتين التاليتين:

أ. مبدأ الموازنات أو الاعتمادات الإضافيّة: تنصّ المادة 84 من الدستور على أنّه "لا يجوز لمجلس النواب في خلال المناقشة بالميزانيّة وبمشاريع الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء أكان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير أنّه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرّر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة". أمّا المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية، فقد أجازت تعديل الموازنة في المجلس أو في اللجان النيابيّة بعد أخذ رأي وزير الماليّة وموافقة مجلس الوزراء، حيث نصّت على أنّه "لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع

⁶³كوثر دارة، "نحو قانون جديد لتحضير الموازنة العامّة في لبنان"، منشور في الموازنة العامّة في صلب إصلاح الماليّة العامّة، مجلة السادسة، 2012.

الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء".
ب. القاعدة الاثني عشرية: نصّ الدستور اللبناني في المادة 86 منه على أنّ القاعدة الاثني عشرية تستخدم لناحية الجباية والإنفاق خلال العقد الاستثنائي أي خلال شهر كانون الثاني من سنة الموازنة. أمّا المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية، فقد أجازت استخدام القاعدة الاثني عشرية خلال فترات تتخطى شهر كانون الثاني.

إضافة إلى التناقضات المذكورة أعلاه، فإنّ قانون المحاسبة العمومية المعمول به حالياً يتسم بعدم الوضوح لجهة:

- تحضير الموازنة ونطاقها وشموليّتها.
- عدم وجود ربط بين الإطار الماكرو اقتصادي/الاقتصاد الكلي والتوقعات المتوسطة الأمد والموازنة العامة.
- التدقيق الداخلي والخارجي وعمليات قطع الحساب.
- القواعد التي تراعي التأخير في اعتماد مشروع الموازنة، وتؤمّن استمرارية العمل في الدولة.

كلّ الأسباب المذكورة سابقاً وغيرها باتت تحتمّ تحضير الموازنة وتنفيذها بالاستناد إلى رؤية متوسطة الأمد، والأخذ بعين الاعتبار الأصول القانونية الحالية المتبعة لتحضير وتنفيذ الموازنة العامة بما يضيف مزيداً من الشفافية على عمليات التحضير والتنفيذ ويساعد على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي.

ثالثاً: مخالفة الأصول والقواعد الدستورية التي ترعى إعداد الموازنة العامة

إنّ لهذا الخلل عدّة صور تتمثّل في عدم احترام الأصول ومهل التشريع الدستورية⁶⁴ ومخالفة الأصول الدستورية لإعداد قطع الحساب، بالإضافة إلى سوء تطبيق قاعدة الاثني عشرية.

⁶⁴المجلس الدستوري، القانون رقم 79 الصادر بتاريخ 8 نيسان 2018، المطعون في دستوريته.

1- إنّ المادة 32 من الدستور اللبناني تنصّ على أنّه: "يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين؛ فالعقد الأوّل يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار، وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار. والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأوّل، وتخصّص جلساته للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة". وبما أنّ المادة 83 من الدستور اللبناني تنصّ على ما حرفيته: "كلّ سنة في بدء عقد تشرين الأوّل تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً".

إنّ هذه المواد لا يتمّ احترامها في التطبيق، مثلاً عام 2018م، تمّ إقرار مشروع قانون الموازنة في الحكومة بتاريخ 12 آذار 2018، وتمتّ إحالته إلى مجلس النواب في اليوم التالي بموجب مرسوم رقم 5208 تاريخ 2018/3/12. هذا يفيد أنّ مشروع موازنة 2018 لم يرسل إلى مجلس النواب قبل بدء العقد العادي الثاني لسنة 2017 أي قبل 15 تشرين الأوّل 2017، لا بل تخطّت هذه المحلّة بـ 6 أشهر، وأودع المجلس النيابي بعد انتهاء العقد الثاني لسنة 2017 وبداية العقد العادي الأوّل لسنة 2018، أي بعد انقضاء 3 أشهر من السنة الماليّة لموازنة 2018.

2- على صعيد أصل إعداد الموازنة⁶⁵، نجد غياباً مستمرّاً للموازنات العامّة في لبنان منذ عام 2005، مع الإشارة إلى استئناف إقرار الموازنة العامّة في عام 2017 - 2018 - 2019 - 2020.

أدى هذا الغياب إلى طرق رديفة لإدارة الحاجات التمويلية، مثل اللجوء إلى القاعدة الاتني عشرية، لكن يُفترض ألا تستعمل لأكثر من شهر في حال تأخّر إقرار الموازنة العامّة للدولة استناداً للمادة 86 من الدستور اللبناني⁶⁶، إلا أنّ العمل بها امتدّ لسنوات في ظلّ استمرار غياب الموازنة العامّة، وهذا يشكّل إفراطاً في استخدام استثناء مبدأ تخصيص النفقات لأنّ الإنفاق سند للقاعدة الاتني عشرية تتحوّل إلى حالة دائمة، وهذه مخالفة واضحة

⁶⁵ آلان بيفاني، مجلة السادسة، العدد 3، ك1، 2013، ص 12.

⁶⁶ مرجع نفسه.

للدستور. ومع ازدياد أحجام الإنفاق، قرّرت بعض الحكومات أن تسيّر وفق مشاريع الموازنات التي وضعتها هي بنفسها، ممّا يفيد في النظام القانوني والدستوري تجاوزاً كاملاً لدور مجلس النواب.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المخالفة لم تقف عند هذا الحدّ، بل وصلت عام 2012 بسبب عدم إقرار مشروع قانون الموازنة من قبل مجلس النواب، أن لجأت الإدارة إلى إصدار سلفة واحدة شاملة لعام 2012 مع مشروع لتغطية نفقاتها، فأضحت الإدارة هي التي تعقد النفقة وتصفيها وتصرفها وتدفعها. علماً أنّ الإجراءات المعتمدة في إنفاق السلفات لا تجري عادة بهذا الشكل. والمشكلة مع تلك السلف أنّها غير مدرجة في الموازنة، وأنها تخفي حقيقة العجز الناجم عن زيادات طارئة في الإنفاق من دون أن يقابلها زيادة مماثلة في الإيرادات.

3- كما أنّ المادة 83 من الدستور نصّت على مبادئ دستورية خمسة ترى إعداد الموازنة ومضمونها، وهي مبادئ السنوية والوحدة والشمول والشيوخ والتوازن. والمادة 5 من قانون المحاسبة العمومية، فصلت مقتضيات المادة 83 من الدستور على الشكل التالي: "قانون الموازنة هو النصّ المتضمّن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة".

ويتبيّن من هذين النصين أنّهما يحظران تضمين قانون الموازنة نصوصاً تشريعية أو قانونية أو تنظيمية لا تمتّ إلى الموازنة بصلة، وهي نصوص يقتضي تضمينها في قوانين مستقلة عن قانون الموازنة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصص النفقات الذي يقضي بالحفاظ على خصوصية الموازنة وشفافيتها وتزويد من فاعليتها. إلاّ أنّه خلال العقود المنصرمين اعتادت الحكومات على أن تدخل في قانون الموازنة نصوص لا تمتّ إلى الموازنة بصلة، وهذا من شأنه إطالة الوقت المخصّص لدراسة الموازنة في مجلس النواب وإفقاد النقاش الشفافية والصدقية اللازمتين.

وهذا يمثّل هدف مبدأ الوحدة وتكريسه على أرض الواقع، إلاّ أنّ الواقع يخالف القانون، مثلاً: إنّ قانون موازنة 2018 تضمّن 56 مادة موزعة على أربعة فصول؛ يختصّ الفصل

الأول منها بمواد الموازنة وفقاً لعنوان وروده، في حين يرد في الفصول الثلاثة الأخرى مواد دخيلة على نطاق قانون الموازنة كما حدّته المادة 5 المذكورة، والمادة 83 المذكورة. كما أنّ العرض المفصل للإيرادات والنفقات في الموازنة العامة؛ أي العرض المفصل لها وترحيلها إلى فصول أو بنود، من شأنه إطالة المناقشات البرلمانية ومنع السلطة التشريعية من ممارسة سلطة الرقابة الفعلية على أعمال الحكومة وعلى السياسة التي تعتمدها هذه الأخيرة، وعلى النتائج التي تتوصّل إليها بصورة عامة، بحيث يتحوّل البرلمان إلى سلطة رقابة محاسبية بدلاً من رقابة السياسات، وإلى رفع نسبة الهدر الذي كان ينتج من ترقب غير دقيق للنفقات عبر تقليص قيمة النفقات الحقيقية، إذ كلّما كانت النفقات مفصلة ارتفع إمكان ارتكاب الأخطاء في تخمينها. فمخالفة الأصول الدستورية وإعداد قطع الحساب والمصادقة عليه قبل المصادقة على الموازنة ونشرها⁶⁷.

إن المادة 87 من الدستور اللبناني تنصّ على ما حرفيته: "إنّ حسابات الإدارة المالية النهائية لكلّ سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة، وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات". ونصّت المادة 118 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب، ثمّ على موازنة النفقات، ثمّ قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات".

لذلك، تمّ التركيز على الإطار الزمني لعمل الديوان ما يلي⁶⁸:

- أ. ترسل حسابات مهمة محتسبة المالية والجمارك المركزيين إلى ديوان المحاسبة قبل 31 تموز من السنة التالية لسنة الحساب.
- ب. يودع مدير المحاسبة ديوان المحاسبة حساب المهمة العامّ قبل أول أيلول.
- ج. تتظّم مديريّة المحاسبة العامّة الحساب الإداري العامّ وقطع حساب الموازنة وتسلمها إلى ديوان المحاسبة قبل 15 آب من السنة التالية لسنة الحساب.

⁶⁷ المجلس الدستوري، القانون رقم 79 الصادر بتاريخ 18 نيسان 2018، مطعون في دستوريته.

⁶⁸ إيلي معلوف، "الموازنة العامة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان"، منشور في مجلة السادسة، العدد 3، ك1، 2012.

د. أمام الديوان مهلة حتى 15 تشرين الأول فقط لإيداع تقاريره مجلس النواب، وفي المهلة الدستورية المحددة للحكومة لإيداع الموازنة مجلس النواب والمعتبر عنها بداية عند تشرين الأول.

يتضح ممّا سبق قصر المهلة المعطاة للديوان وللمجلس النواب لدرس قطع الحساب مع العلم بأنّ إقراره متوجّب قبل نشر موازنة السنة التالية، وأنّ هذا الواقع يترتّب إقراراً شكلياً لهذا البيان⁶⁹.

إنّ المهلة الكافية لدرس الموازنة والبيانات المالية تعتبر من الأسس المهمّة لإجراء رقابة فعّالة ومجدية، وتؤدي إلى الشفافية المطلوبة في المالية العامّة، وهذا ما تؤكّده معايير منظمّة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وهو ما يتكرّر في أدلّة الرقابة الماليّة مثل دليل الرقابة البرلمانية وفي إعلانات الأنتوساي⁷⁰.

أمّا الخلل الثاني في هذا العنوان، فهو تفلّت ماليّة الدولة من أي قطع حساب لأكثر من 15 عام، فاستمرّت السلطة التنفيذية، طوال هذه الفترة بالجباية والإنفاق من دون إجازة السلطة التشريعيّة، ومن دون مطابقة الحسابات وقطعها في ديوان المحاسبة. يقول المدير العامّ الأسبق للمحاسبة العامّة في وزارة الماليّة تميم موسى: إنّ "آخر إبراء ذمّة حصلت عليه السلطة التنفيذية، أي آخر حساب معدّ ومصدق حسب الأصول يعود إلى عام 1979. إذ صرف النظر عن موجب إعداد الحسابات، عن الفترة الممتدة بين عامي 1980 و1990، بموجب المادة 2 من القانون رقم 408/1995، بحيث صدّق على الحسابات العامّة وموازنة عام 1999 دون قطع حساب، مع الإشارة إلى أنّه كان من المفترض تقديم حسابات موازنة عامي 1991 و1992 مع موازنة 1993 إلّا أنّ وزارة الماليّة عمدت إلى التخلّص من بيانات هذه الحسابات.

⁶⁹إيلي معلوف، "الموازنة العامّة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان"، مرجع سابق.

⁷⁰ إنّ إعلانات الأنتوساي هي مقرّرات تصدر عن اجتماعات الهيئات العليا للرقابة المالية في العالم مثل إعلان ليما الصادر عام 1977 وإعلان المكسيك الصادر عام 2007.

وجرت مسألة تصغير الحسابات في العام 1993، للإشارة إلى عدم صحة رصيد الصندوق، والرصيد الجاري لدى مصرف لبنان (بحيث لا يمكن أن يكون صفرًا) ورصيد حسابات سلفات الموازنة، ورصيد سلفات الخزينة ذات الطابع الخاص.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ الموازنات العامّة التي أقرّت منذ عام 2016 في لبنان أيضًا تمّ تعليق العمل بالمادة 87 من الدستور اللبناني وتعليق المادة 195 من قانون المحاسبة العمومية والمادة 118 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

رابعًا: عدم احترام مبدأ الشموليّة

لقد حدّد كلّ من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي معايير إدارة الماليّة العامّة، وبوجه خاصّ شمولية الموازنة. وقد حدّرت معايير المحاسبة الدوليّة في القطاع العامّ بصورة منتظمة من الخطر الذي ترفضه الشموليّة المحدودة للموازنة على المحاسبة العامّة السليمة. إنّ شموليّة الموازنة ليست مجردّ شمل الحسابات الخارجة عن الموازنة في الموازنة، وإنّما أن تكون الموازنة مدمجة بالكامل. أمّا شموليّة الموازنة اللبنانية فهي بعيدة كل البعد عن الالتزام بالممارسات الحسنة التي توصي بها الإرشادات الماليّة العامّة⁷¹.

لقد أضعفت الشمولية غير السليمة كلاً من إدارة الماليّة وقيادتها السياسة الماليّة في لبنان⁷².

كما يعاني لبنان، كغيره من البلدان العربيّة، إدارة ماليّة عامّة ضعيفة وفي جميع مجالاتها المهمّة. وتشمل إدارة الماليّة العامّة مجالين أساسيين هما إعداد الموازنة وتنفيذها. تبرز صور هذا النقص في شمولية الموازنة⁷³:

⁷¹ IMF, "Guidline: for public Expenditure Management" (1999)p end world Bank. "Lebanon: Country financial Accantability Assessment"(2005).

⁷² Mounir Rached. "Mena Region Training Needs in Public financial Management" World Bank and Institute of finance of Lebanon Publication (2009).

⁷³ يتألف القطاع العام في الحكومة المركزية من: رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، ومجلس الوزراء، بما فيه 30 وزارة مختصة و70 مؤسسة عامّة، والأموال الخارجة عن الموازنة (قال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)؛ وتشمل الحكومات المحليّة أكثر من 900 بلدية.

فلا تشمل موازنة الحكومة اللبنانية العمليات الحكومية كافة، ويجري التعامل مع عدة أنشطة على أساس صاف؛ الأمر الذي يؤدي إلى تراجع الإنفاق والإيرادات الفعلية، وحتى اليوم لا تدخل جميع المنح المحددة الأهداف والنفقات الممولة بمنح في الموازنة.

فإطار عمل الموازنة في لبنان ليس موحّدًا للقطاع بأكمله؛ إذ لا يتمّ الإفصاح عن الكثير من الأنشطة لمجلس النواب أو حتى للحكومة نفسها. فضلًا عن استثناء الموازنات لبند الإنفاق الأساسيّة ممّا يثير الشكّ حول تخصيص الموارد لبرامج ذات أولوية وحول تطبيق الرقابة القانونية والمساءلة العامّة. فتستثني الموازنة العامّة العمليات شبه الماليّة لمصرف لبنان، الذي يشغل شركات عامة كذلك، وهو ما يخفي الحجم الحقيقي لقطاع الشركات العامّة ومخرجاتها الماليّة، منها شركة طيران الشرق الأوسط.

كما ويعدّ لبنان حالة نموذجيّة لنظام ماليّ مكون من موازنات متعددة، حيث تتألّف الموازنة الأساسيّة ضمن وزارة الماليّة من موازنة جارية وموازنة رأسماليّة، لكن في الوقت نفسه لمجلس الإنماء والإعمار موازنة رأسماليّة مستقلّة تموّل من الخارج غالبًا ما تتركز على القروض، وهي تمثّل النسبة الكبرى من الأموال الخارجة من الموازنة، فهي تشكّل البند الأساسي في الإنفاق العام الخارج عن الأصول المعيارية لإعداد الموازنة. كما وإنّ طريقة تغطية عمليّات مجلس الإنماء والإعمار لا تتطابق مع الإجراءات المقبولة في إدارة الماليّة العامّة، ولا تقدّم موازنة هذا المجلس إلى مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها، ولا يوافق عليها إلاّ مجلس الوزراء.

إضافة إلى ذلك، تشهد الموازنة تسجيل عدد من الموارد الخارجة عنها، وهي تتضمن كلاً من الإنفاق الجاري والرأسمالي، على غرار مجلس النواب، والهيئة العليا للإغاثة والصندوق للضمان الاجتماعي.

إنّ الطريقة التي يتمّ من خلالها تولّي بعض أوجه الإنفاق تخفي حجم الإنفاق، حيث يموّل الصندوق البلدي المستقل، على سبيل المثال جزءًا من نفقات الدفاع الوطني في الوقت الذي تقوم الحكومة المركزيّة بمراكمة المتأخرات المستحقة للبلديات، وهي ممارسات تؤدي إلى تمويه متعدد الأوجه للإنفاق ومكوناته.

فتظهر أوجه كثيرة من هذا القصور في البيانات، فلا يتمّ تصنيف جميع المقبوضات مع الإيرادات. إنّ الجدول رقم (1_2)؛ يظهر الفصل بين إيرادات الموازنة وإيرادات الخزينة، بينما يجب تبويبهما كوحدة واحدة حسب نوع الإيراد ونوع النفقات، فلا يميز الجدول بين الإيرادات المباشرة وتلك غير المباشرة للخزينة.

أمّا من ناحية النفقات، فيتمّ تصنيف رواتب وأجور المؤسسات العامّة مع الأجور؛ وهي تشمل تلك التابعة لمجلس الإنماء والإعمار، في حين لا يحتسب في الإنفاق الرأسمالي سوى الأموال المقابلة لمجلس الإنماء والإعمار. ويتمّ تصنيف خدمة الدين الخارجي للأصل، بطريقة خاطئة مع الإنفاق الجاري عوضاً من عدّها بند تمويل. ولا يستعمل إلاّ جزء من التحويلات إلى شركة كهرباء لبنان لتغطية خدمة دينها انظر الجدول رقم (1_3). إلاّ أنّ دين شركة الكهرباء ليس جزءاً من دين الحكومة، وفي هذه الحالة، يتمّ تقدير الدين الإجمالي بأقلّ من قيمته، وخضوع بعض التحويلات للتصنيف الخاطئ مثال تلك التي ترسل إلى المحكمة الدولية الخاصة بلبنان، ومن المفترض أن تكون جزءاً من إنفاق آخر.

جدول 1-1 ملخص عن الأداء الضريبي

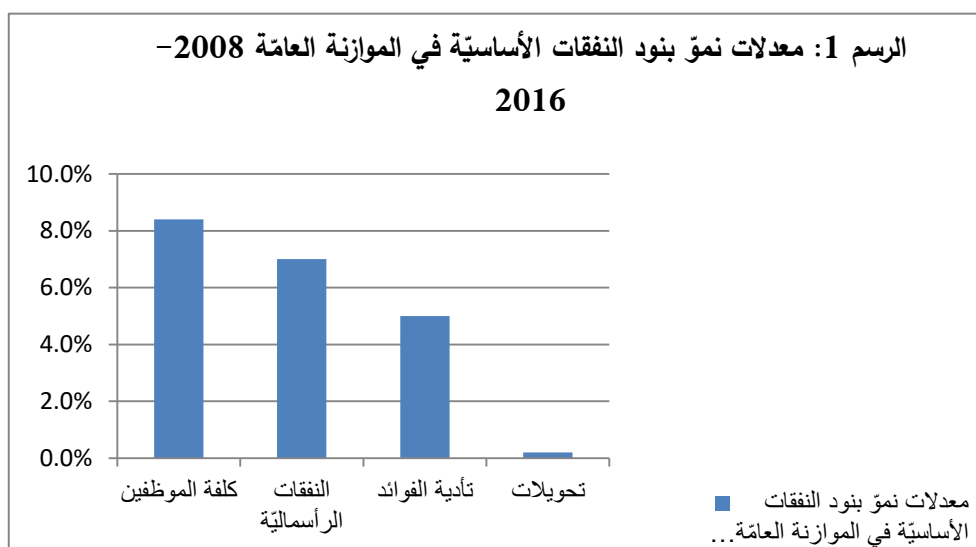
القيمة	2009	2010	2011	نسبة التغيير في المئة
مليار ل.ل	ك ₁ - ك ₂	ك ₁ - ك ₂	ك ₁ - ك ₂	2010/2009
إجمالي الموازنات وإيصالات الخزينة	12.705	12.684	14.070	10.9
إجمالي الموازنة ومدفوعات الخزينة، عن:	17.176	17.047	17.600	3.2
مدفوعات الفائدة	5.784	5.893	5.655	4.0-
مدفوعات أصل الدين	3.3	324	379	17.0

				للقروض الميسرة
6.8	11.566	10.829	11.80	أوجه إنفاق رئيسية
-19.1	-3.530	-4.363	-4.462	العجز/الفائض الإجمالي
35.0	2.505	1.855	1.625	العجز/الفائض الرئيسي

جدول 1-2 مجموع الإيرادات

نسبة التغيير في المئة	2011	2010	القيمة مليار ل.ل
2011-2010	ك ₂ - ك ₁	ك ₂ - ك ₁	إيرادات الموازنة، ومنها:
0.9	9.885	9.976	إيرادات الضرائب
69.8	3.468	2.043	الإيرادات غير الضريبية
7.8	718	666	إيرادات الخزينة
10.9	14.070	12.684	إجمالي الإيرادات

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، حزيران 2012.



إنّ الموازنة المزدوجة تقوّض التنسيق بين الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية⁷⁴؛ فالفصل بين الموازنات يعترض سبيل الصياغة السليمة لإطار عمل النفقات المتوسطة الأجل (MTEF). ومع أنّ هذا الإطار يعدّ أساس وضع الموازنة اليوم، إذ يقمّ القاعدة الضرورية لإعداد الإطار المالي على المدى المتوسط، بحسب ما تشير بعض الأمثلة للمساواة غير المرضية بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي؛ فغالبًا ما نجدها في قطاع التربية والتعليم، مثلاً، كالعدد الكبير من الأساتذة مقابل العدد القليل أو النوعية الرديئة لصفوف التعليم أو منشآته. على عكس القطاع الصحي، إذ نشهد مستشفيات كبيرة وجديدة مقابل طاقم تدريب غير كاف وصيانة وتمويل غير ملائمين للمنشآت.

ويخضع التنسيق بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي في لبنان لتعقيدات كون الإنفاق الجاري يتمّ دفعه من الخزينة، في حين يتمّ دفع أغلبية الإنفاق على التنمية عبر مجلس الإنماء والإعمار، وبالتالي فإنّ المشكلة الحقيقيّة في معظم الحالات هي غياب الدمج بين برمجة الإنفاق الاستثماري والإنفاق الجاري وليس العمليّتين المستقلّتين بحد ذاتهما.

كما أنّ التخطيط الدقيق للسيولة والإدارة الفعالة خلال سنة تسليم الموازنة هما أمران ضروريان، إلّا أنّ كلاً من التخطيط والإدارة لا يسيران وفق الأصول، إلّا إذا كانت أنظمة معلومات الموازنة شاملة وملائمة ودقيقة، وإذا كانت كل المديرية المعنية داخل وزارة المالية وخارجها تتعاون عن كثب. لكن هذه الشروط قلّما تكون مستوفاة في لبنان، وهو ما يجعل مراقبة البرنامج الضريبي صعباً وإدارة السيولة أكثر تحدياً. لذا، يجب أن تكون إدارة السيولة والتخطيط النقدي لوزارة المالية جزءاً لا يتجزأ من إدارة المالية العامّة، فحسن إدارة السيولة يمنع الإخلال بالسياسة النقدية. مع الإشارة، إلى وجود وحدة إدارة للسيولة داخل وزارة المالية، أنشئت رسمياً كدائرة إدارة السيولة (CMO) داخل مديرية الخزينة بموجب مرسوم صادر في آذار 2009، لكنّ فعاليّتها غير مكتملة لحينه، حيث لم يتوقّف بعد حساب موحّد للخزينة، فمع إنشاء حساب خزينة موحّد يمكن أن تصبح وظيفة المدفوعات الحكوميّة مركزية مثل فرنسا، ألمانيا، وغيرهم. ويتمّ الإنفاق مباشرة من الحساب التشغيلي الرئيسي لحساب

⁷⁴ سامي عطا الله، الموازنة العامّة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء، Icps، ط 1، المركز اللبناني للدراسات، 2013، الفصل الخامس، ص 107.

الخبزفة الموحّد من المصرف المركزي. لذا، على دائرة إدارة السبولة أن تتضمّن الوظائف التالية:

- تقدير الإيرادات والنفقات على أساس الأجل القصير.
- تسليم المعلومات في الوحدات الحكومية التي تحصل الإيرادات حول القيم والتاريخ لذلك، يؤدي وجود الموازنة المزدوجة والأموال الخارجة عن الموازنة، وحسابات الخبزنة المتعددة إلى تعقيد إدارة السبولة وإدارة النقد والحدّ من فعاليتها⁷⁵.

الفقرة الثانية: خلل أو نقص في تركيبة/ محتوى الموازنة العامة

لهذا الخلل صور أساسية تتمثل بـ:

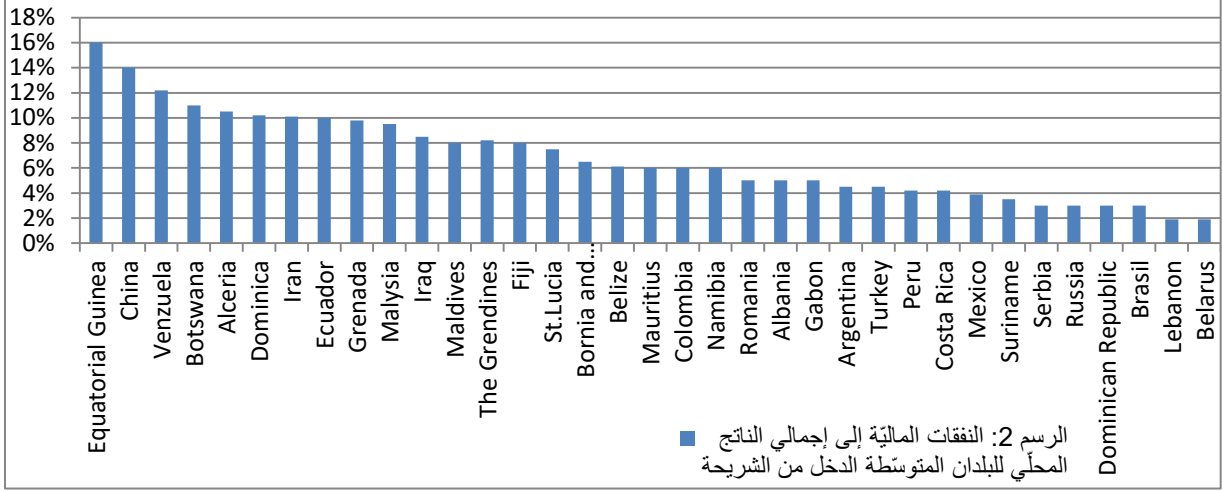
1- تضخيم النفقات الجارية الثابتة على حساب النفقات الرأسمالية

تخصّص النفقات الرأسمالية في موازنة الدولة لشراء الأصول الثابتة، وصيانتها وتحسينها، ومنها الطرق، الجسور... وتشكّل النفقات الرأسمالية استثمارات ضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومنذ حقبة إعادة الإعمار في مطلع التسعينات، تراجعت النفقات الرأسمالية في لبنان بوتيرة مطرّدة. وسجّل لبنان، مقارنة بالدول النظيرة المتوسّطة الدخل من الشريحة العليا بحسب تصنيف البنك الدولي، إحدى أدنى نسب الإنفاق الرأسمالي إلى إجمالي الناتج المحلي (الرسم 1). ويحتلّ لبنان، الذي يسجّل أقلّ من 2% من النفقات الرأسمالية إلى إجمالي الناتج المحلي، مرتبة أدنى بكثير من معدّل الـ6% إلى إجمالي الناتج المحلي للدول النظيرة⁷⁶.

⁷⁵ الموازنة العامة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء، مرجع سابق، ص 107.

⁷⁶ Micheal Dodin."Review & Public Expenditure Reforms in the Eu-Mediterranean Partners" (2005).

الرسم 2: النفقات المالية إلى إجمالي الناتج المحلي للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة



تكمن الأسباب الهيكلية للحصة المتدنية من النفقات الرأسمالية في الأولويات الحكومية لمخصصات الموازنة وجباية الضرائب وتخضع الموازنة العامة، في شقها المتصل بالنفقات، لقيود شديدة بسبب ثلاثة من البنود الأساسية، هي: دفعات الفائدة على سندات الخزينة، ورواتب موظفي القطاع العام، والتحويلات، ولا سيما منها تلك التي تسدّد إلى مؤسسة كهرباء لبنان.

وستستمرّ تركيبة الموازنة بتقييد المجال الماليّ بشدة نظراً لتنامي تكاليف الموظفين والنفقات الثابتة الأخرى. وشكّلت حصة تكاليف الموظفين بند النفقات الأساسية الأسرع نمواً في الموازنة العامة، وذلك حتى قبل دخول زيادة رواتب موظفي القطاع العام حيز التنفيذ في العام 2017. وازدادت تكاليف الموظفين بنسبة 8.4% سنوياً كمعدّل وسطي بين 2008 و2016. وخلال الفترة نفسها، ارتفعت مدفوعات الفائدة والنفقات الرأسمالية بنسبة 5% أو 7% فقط كمعدّل وسطي، في حين تراجعت التحويلات الإجمالية بشكل طفيف بنسبة 0.2% كمعدّل وسطي (الرسم 2). وإذ تستهلك تكاليف رواتب الموظفين أصلاً ثلث الموازنة العامة، فقد فاقت زيادة رواتب الموظفين في القطاع العام عام 2017 من الضغط على المالية العامة، بما يستدعي تعويضاً من خلال زيادة الإيرادات الضريبية. ونظراً لتقشي سوء

استغلال التوظيف في القطاع العام من قبل الطبقة السياسية، فإنّ الحدّ من الزبائنيّة في هذا القطاع يشكل ركناً أساسياً لتعزيز الموازنة على المدى الطويل. لذلك، نجد غياب ضبط الإنفاق الحاصل فضلاً عن عدم توجيهه لمصدر الحاجة، وصرفه بصورة عشوائية؛ فالواجب يفرض توزيعه وفقاً لحاجات القطاعات وأوليات معينة.

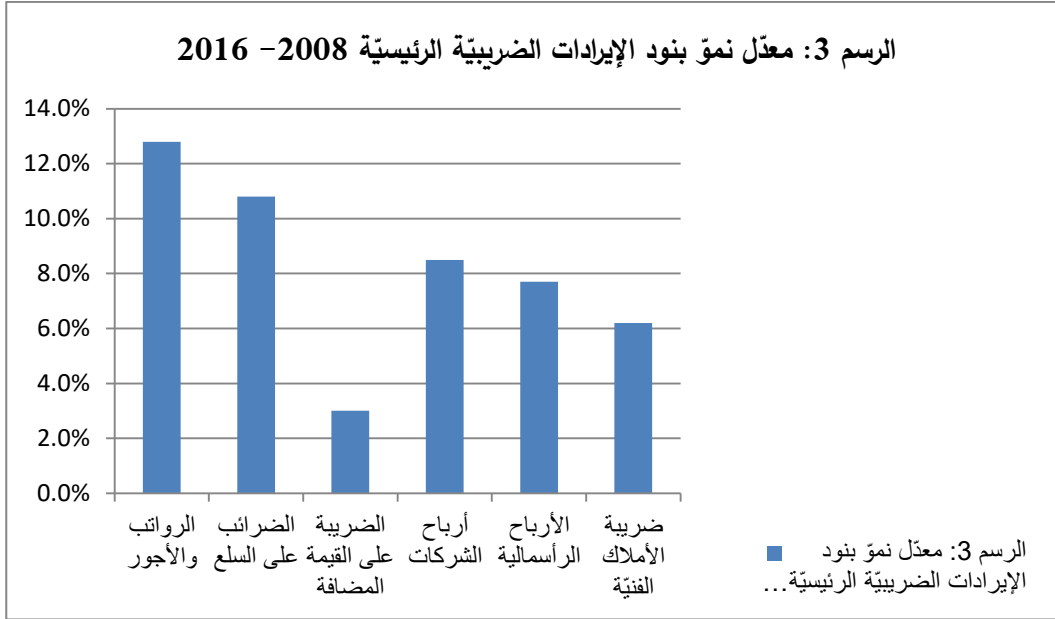
2- مشاكل النظام الضريبي

من شأن النظام الضريبي العادل والتصاعدي أن يسهّل الاندماج الاجتماعي وتحقيق الإنصاف من خلال جباية الضرائب على أساس القدرة على الدفع. غير أنّ الحكومة اللبنانية تعتمد على الضرائب غير المباشرة التي تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، وتصبّ في مصلحة الشرائح الأكثر ثراء في المجتمع، فلا توازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة. كما يبيّن تقسيم الإيرادات الحكومية بحسب المصادر الرئيسية للدخل أنّ الحكومة تعوّل على صحن ضريبي ضيق يشتمل بشكل أساسي على الضرائب غير المباشرة والرجعية؛ أي الضرائب على السلع والخدمات، من قبيل الضريبة على القيمة المضافة، والإيرادات غير الضريبية كتلك المكتسبة من الرسوم على استهلاك التبغ والمشروبات الروحية. وفي المقابل، تعتبر مساهمة الضرائب المباشرة والتصاعدية على الدخل والأرباح التي تتمّ جبايتها من الأفراد والشركات معاً، متدنّية نسبياً من إجمالي الإيرادات.

مع الإشارة إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية من الرواتب والأجور (12.8%) والضرائب المحلية على السلع (10.8%) بوتيرة أسرع مقارنة بالإيرادات الضريبية المحصلة من أرباح الشركات (8.5%) ومن المكاسب الرأسمالية والأرباح من الأسهم (7.7%) ومن الملكية (6.2%) (الرسم 3).

كما ويلاحظ، غياب رسم الانتقال عن الإيرادات الحكومية، وهي أداة قويّة للحدّ من عدم المساواة في الدخل وتمويل الخدمات الحكومية. غير أنّ الحكومة اللبنانية تتردد في الاستفادة من ثروات البلاد التي يتمّ تناقلها من جيل إلى آخر. انطلاقاً من المستوى المتدني أصلاً للضريبة المباشرة، لا تتعدّى مساهمة الإيرادات المتأتية عن رسم الانتقال 4.9%.

وفعلياً، يواصل النظام الضريبي الحالي بوتيرة عالية اعتماد التوزيع غير المتكافئ للعبء الضريبي على حساب الشريحتين الاجتماعيتين الوسطى والدنيا. وقد ارتفعت الإيرادات الضريبية من الضريبة على القيمة المضافة بوتيرة أبطأ (3%)، ما يشير إلى جملة من الأمور من ضمنها النمو البطيء للقدرة الشرائية الذي بالكاد يعوّض عن التضخم التي بلغت نسبته 34% خلال الفترة نفسها⁷⁷.



وعليه، فإنّ استمرار النظام الضريبي السائد بالتعديل على الضريبة غير المباشرة يصبّ فعلياً في مصلحة الأغنياء على حساب الفقراء. ولا يقابل نموّ الدخل لدى الشرائح الأكثر ثراءً في الاقتصاد زياداتٍ في الإيرادات المتأتية من الضرائب عن الشركات والأفراد والأغنياء. وقد أسهم هذا التوزيع غير العادل للعبء الضريبي على الشرائح الاجتماعية في زيادة التفاوت في الدخل والثروة بشكل كبير.

هذا ولا بدّ من الإشارة، إلى تحليل إلى أنّ مشكلة النظام الضريبي، حيث شرح الدكتور فوزت فرحات أنّ "كلّ التشريعات الضريبية عادة عن مراسيم اشتراعية يتمّ وضعها خلال 6 أشهر، الوقت غير الكافي لدراسة فعلية وكافية لإقرار ضريبة تحقّق أهدافها، في حين أنّها لو

⁷⁷ Micheal Dodin. "Review & Public Expenditure Reforms in the Eu-Mediterranean Partners" (2005).

كانت تحدّد بموجب قانون يعدّ ويصدر عن مجلس النواب لكانت مهلة إقرارها سنتين⁷⁸. ويشير إلى وجود مشاريع كثيرة للإصلاح الضريبي في أدرج وزارة المال منذ العام 1970 إلا أنّ أيًا منها لم ير النور بعد، وأهمها الضريبة الموحدة التصاعديّة على الدخل. فضلًا عن النقص في النظام الضريبي، هناك مشكلة أخرى تتعلق بجباية الضرائب. حيث تعتبر جباية الضرائب في لبنان منخفضة نسبيًا مقارنة بحجم الاقتصاد، وهي عرضة للتهرب وبمجرّد مجارة المعدّل العالمي للبلدان ذات الدخل المماثل، يمكن للبنان أن يحصل من المبالغ ما يعادل تعهدات مؤتمر سيدر (11 مليار دولار على مدى 10 سنوات). ومن خلال زيادة نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي و2.8%، وهي الزيادة الضرورية لمجاراة البلدان النظيرة، يمكن للبنان أن يحصل 125 مليار دولار إضافي سنويًا كإيرادات.

ويشكل حجم التهرب الضريبي مؤثرًا مهمًا آخر على ضعف الحكومة اللبنانية في جباية الضرائب. ويقدم تقريران صدر مؤخرًا تقديرًا بشأن حجم التهرب الضريبي في لبنان، وقد بلغ بين 1.13 مليار دولار عام 2015 (2.28% من إجمالي الناتج المحلي) و5 مليار دولار (10% من إجمالي الناتج المحلي)، لا بدّ من الإشارة إلى التسويات والإعفاءات الضريبية، وهو نوع من تشريع التهرب الضريبي، فهذا العقد المالي والضريبي أتى بعد مرور بضعة أشهر على إجراءات ضريبية أقرت في 2017 تطل بعض النشاطات التي كانت سابقًا تحظى بحمايات كبيرة أبعثت أرباحها عن الاقتطاع الضريبي وتساوي فجوة التهرب الضريبي هذه تقريبًا عجز الموازنة في لبنان.

وقد توصل التقريران إلى أنّ التهرب من ضريبة مفروضة على أرباح الشركات كما على الأجور والرواتب تسبّب كلّ الإيرادات الضريبية الضائعة، وذلك بفعل ضعف الحوكمة في الشركات. وبعبارة أخرى، تشكل الإمكانات غير المستقلة للضرائب على أرباح الشركات أكثر من نصف الضرائب التي تدفع فعليًا.

⁷⁸ انظر: د. فوزت فرحات، المالية العامّة، الاقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية)، مرجع سابق.

3- عدم احترام الاعتمادات المقررة في الموازنة السنوية

غالبًا ما تأتي الموازنة المنفذة بفروقات واضحة بين الأرقام المقدرة والأرقام المحققة في النفقات والإيرادات على حدّ سواء. وتعتمد المؤسسات الدولية مؤشّر انحراف الموازنة لتقييم احترام الموازنة المقررة أو عدمه. وفيما يلي مثالاً على الفروقات بين الموازنة المقررة والمنفذة في لبنان لعام 2003.

لبنان:			
الفرق	تنفيذ الموازنة	قانون الموازنة 2003	
-3%	6654	6875	الواردات
6%	5718	5400	النفقات دون خدمة الدين
22%	4874	4000	خدمة الدين
56%	3938	2525	العجز الإجمالي

إنّ الخلل بتركيبية الموازنة العامّة لناحية النفقات والإيرادات بالإضافة إلى زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي انعكس في خلل بالحسابات الماليّة العامّة، وظهور عجز في الموازنة العامّة فضلاً عن الدين.

الفقرة الثالثة: خلل على مستوى الشفافية (نقص الشفافية في الموازنة العامة)

يبرز الخلل على مستوى الشفافية فيما يلي:

1- غياب تطبيق متطلبات قانون الشفافية الضريبية (الصادر عن صندوق النقد الدولي)⁷⁹:

بالرغم من تحقيق بعض النقص في إنجاز منطلقات قانون الشفافية الضريبية الصادر عن صندوق النقد الدولي في تبني تصنيف الموازنة وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة لعام 2001، إلا أنه ما زال التصنيف يحتاج إلى تحديث وإصلاح لمواكبة التطور وتأمين أكبر قدر من الشفافية. فيجب اعتماد تصنيف الموازنة وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة لعام 2002. كما وتصدر وزارة المالية نشرة دورية حول الأداء المالي، إلا أنها حتى اليوم تستثني حسابات مجلس الإنماء والإعمار، كما الأنشطة شبه العامة⁸⁰.

أما متطلبات القانون فهي غير مستوفاة في عدة مجالات:

- لا يوجد أي إطار عمل لموازنة لعدة سنوات، يعني لا توجد رؤية وخطة إستراتيجية واضحة.
- لا تتضمن الموازنة الأنشطة كلها.
- لا تزال الأنشطة الخارجة عن الموازنة والأنشطة شبه المالية البالغة الأهمية موجودة على نحو ملحوظ.
- الرقابة على الإنفاق مبنية على التقنين في النقد وهي معقدة جداً.
- التدقيق الخارجي غير موجود.
- المعلومات الاقتصادية والمالية الشاملة حول المؤسسات الحكومية والحكومة بوجه عام غير متوافرة.

⁷⁹ IMF: "Lebanon. Report on Observance of standard and codes"

سامي عطا الله، عدم شمولية الموازنة: غياب الإستراتيجية المتناسكة لتنمية مستدامة، المركز اللبناني للدراسات، 2005.

⁸⁰ <http://openhowgetindex.org/files/CSlebanonArabic, Pdf>

2- وثائق الميزانية

يشير ميثاق صندوق النقد الدولي FMI المتعلق بإرساء الشفافية في تسيير المالية العامة ضرورة ستحوّل الوثائق المساندة للميزانية كشوفاً مختلفة، مثل: كشف الأموال خارج الميزانية والهيئات المستقلة، وأنشطة شبه المالية العامة... ووثائق مرجعية مثل: الوثائق الخاصة بتوقعات المالية العامة والتوقعات الاقتصادية.

وفي لبنان، تطرح مسألة الوثائق المرفقة بالميزانية مشاكل عدّة، فهي غائبة تمامًا عن مجال الإعلام القانوني. وبالتالي، فإنّ الصحافة تشكّل الأداة الوحيدة للاطلاع على ميزانية الدولة وعلى العكس من ذلك، فإنّه يمكن القول بأنّ هذا النوع من الوثائق - إن وجدت فعلاً- فإنّها تبقى في متناول أعضاء البرلمان والحكومة فقط، فلا تكون محلّاً للنشر، وليست في متناول الجمهور. الأمر الذي يعكس ثقافة عدم الثقة التي تتميز بها بلدان العالم الثالث ومن بينها لبنان، فهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسسات الدولية تعترف بسرّ الدولة في حالات محدودة جدًا كالأمن والدفاع.

3- مؤشر الموازنة المفتوحة⁸¹

يُؤسّر مسح الموازنة المفتوحة إلى ما إذا كانت الحكومة المركزية في كل دولة شملها المسح، ممّا تجعل وثائق الموازنة الثماني الرئيسية متاحة للشعب، وما إذا كانت البيانات الواردة في هذه الوثائق شاملة، ومحدّثة، ومفيدة⁸².

⁸¹ موقع شراكة الموازنة المفتوحة: <http://openhowgetindex.org/files/>

⁸² وثائق الموازنة الثماني الرئيسية:

- بيان ما قبل الموازنة
- الموازنة المقررة.
- تقارير خلال السنة.
- مشروع موازنة السلطة التنفيذية.
- موازنة المواطنين.
- مراجعة نصف السنة.
- تقرير نهاية السنة.
- تقرير تدقيق الحسابات.

وتستخدم النقاط التي يتم إحرزها على 95 من إجمالي 125 سؤالاً، في تصنيف الشفافية النسبية لكل دولة شملها المسح. وتشكل هذه النقاط المجمع مؤشّر الموازنة المفتوحة، وهو المقياس الوحيد المستقل والمقارن في العالم لقياس شفافية الموازنة. كما أحرز لبنان 33 نقطة من أصل 100 نقطة، وهو أقلّ من متوسط النقاط البالغ عددها 43 للمئة دولة التي شملها المسح. وتشير النتائج التي حصل عليها لبنان إلى أنّ الحكومة اللبنانية تمدّ مواطنيها بالحدّ الأدنى من المعلومات من موازنة الحكومة الوطنية والأنشطة الماليّة التي تتمّ على مدار السنة الماليّة، وهو ما يمثّل تحدّيًا للمواطنين إن أرادوا محاسبة الحكومة على إدارتها للأموال العامّة. ويعود أساس هذا الخلل إلى النقص الذي يعتري الإطار القانوني للموازنة الذي يعيق وصول المواطن إلى المعلومات، ولا يوفر آلية رسميّة للمشاركة في إعداد الموازنة، ويحدّ من إمكان ممارسته رقابة فعّالة على الموازنة العامّة التي تبقى خاضعة للتجاوزات السياسيّة. فحسب مسح الموازنة المفتوحة لتقييم الدرجة التي توفرّ بها الحكومة الفرص للعامّة للمشاركة في عمليات الموازنة، حصل لبنان على درجة صفر من أصل 100 درجة عام 2017؛ أي أنّه لا يقدم أي فرص للمشاركة في عمليّات الموازنة.

وظلّت النتيجة التي أحرزها لبنان على مؤشّر الموازنة المفتوحة لعام 2012، وباللغة 33 نقطة هي ذاتها تقريباً على مدار الجولات الثلاث الأخيرة، لمؤشّر الموازنة المفتوحة، إلّا أنّ هذه النتيجة تغيّرت بشكل صادم في عام 2015 و2017 حيث سجّلت في عام 2015م 52 من أصل 100، و3 من أصل 100 عام 2017م.

تعدّ درجة لبنان المقدّرة بنحو 3 درجات في مؤشّر الموازنة المفتوحة في عام 2017 درجتها نفسها في عام 215 إلى حدّ كبير، وهي أقلّ من متوسط الدرجة العالمي المقدّر بنحو 42 بشكل كبير.

وعلاوة على ذلك، فشل لبنان في تحقيق التقدم بالطرق التالية⁸³:

- عدم توفّر مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية للجمهور.
- إنتاج البيان التمهيدي للموازنة، لكن عدم القدرة على توفيره للجمهور.

⁸³ موقع شراكة الموازنة المفتوحة، مرجع سابق.

- عدم توفير التقارير الدورية للجمهور في الوقت المناسب.
- عدم إنتاج الموازنة المقررة، أو موازنة المواطنين أو المراجعة نصف السنوية أو تقارير المراجعة، (مع الإشارة إلى أنّ موازنة 2018 أطلق عليها تسمية موازنة المواطنة).

- نشر تقرير نهاية العام الذي يحتوي على معلومات مختصرة فقط. فضلاً عن ذلك، فإنّ ازدياد مطالبة وإجماع المنظّمات والهيئات الدولية مؤخّراً حول ضرورة تطوير أساليب ونظم الموازنة العامّة ودعمها لها من خلال التوصيات والمطالبات التي تصدرها في هذا السياق، منها:

1. البنك الدولي:

تعتبر مساندة البلدان في تحسين أنظمتها في الإدارة العامّة عاملاً مهماً في المساعدة التي يقدمها البنك الدولي. فمنذ عام 2007 تتيح إستراتيجية البنك الجديدة تعزيز مشاركة مجموعة البنك الدولي في نظام الإدارة ومكافحة الفساد نهجاً أكثر تنظيمياً ومركزيّة لجعل نظام الإدارة ومكافحة الفساد عنصراً في عمليات البنك في مختلف القطاعات والبلدان. وتشمل المساندة التي يقدمها البنك لمؤسسات القطاع العام الرئيسيّة المساعدة في تحسين أداء هذه المؤسسات وكفاءتها والمساءلة فيها وتمكينها من تنفيذ وظائف رئيسيّة على نحو أفضل مثل وضع الميزانيّة وتطبيقها، وكذلك الرصد والمراقبة وإدارة الأداء وإصلاح نظام التوريدات.

2. صندوق النقد الدولي (FMI):

إنّ صندوق النقد الدولي في إطار تشجيعه للشفافية في الماليّة العامّة، أعدّ وثائق عديدة من بينها: "مدوّنة الممارسات الجيدة"، و"دليل حول الشفافية في الماليّة العامّة" بالإضافة إلى "دليل الشفافية في إيرادات الموارد الطبيعيّة". ومن بين المبادئ التي حتّ الصندوق على اتباعها من خلال هذه المنشورات نذكر:

- تحديد واضح للأدوار والمسؤوليّات.
- الشفافية في الإجراءات المتعلّقة بالميزانيّة.
- تمكين الشعب من الوصول إلى المعلومات.

- ضرورة أن تستوفي المعلومات في مجال الميزانية لمعايير الجودة.
ورغم أنّ كلّ الدول مدعّوة على اتباع هذه المبادئ إلا أن لها الاختيار في ذلك.

3. منظمّة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE):

تقف الدول الأعضاء في الـ"OCDE" في طليعة الدول التي تتادي بالشفافية في الموازنة. ففي اجتماعها عام 1999، طلب فريق العمل الذي يضمّ كبار موظفي الموازنة في تلك الدول من الإدارة جمع الممارسات النموذجية في ثلاثة أقسام. يضم القسم الأول تقارير الموازنة الرئيسية التي يجب أن تقدمها الحكومات ومحتواها العام، ويتناول القسم الثاني النقاط المحددة التي يجب أن تكشفها التقارير، بما فيها معلومات عن الأداء المالي وغير المالي، ويلقي القسم الثالث الضوء على ممارسات ضمان جودة ووحدة التقارير، لقد تم تصميم الممارسات النموذجية بشكل تكون فيه أداة مرجعية للدول الأعضاء وغير الأعضاء بهدف زيادة درجة شفافية الموازنة في هذه الدول.

إنّ كلّ الأسباب التي ذكرت في السابق تستدعي ضرورة تعديل نظام الموازنة العامّة المعتمد في لبنان، والذي أصبح بالياً غير منتج، مع ضرورة اعتماد نظام موازنة البرامج والأداء كونه متطوراً وفعالاً.

المبحث الثالث: ضعف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

إنّ الضعف وأوجه الخلل التي تحدّد من فعالية الرقابة ليست ناجمة عن مشكلة واحدة أو سبب واحد، إنّما يعترض الرقابة عدّة مشاكل ناجمة عن سوء الإدارة وفساد بعض الجهات والقيمين على أعمالها فضلاً عن ضعف الحسّ الوطني، وانتشار ظاهرة المحسوبية والطائفية بقوة في الإدارات والمؤسسات. كلّ هذه الأسباب تشكّل حلقة مترابطة ببعضها البعض، فهي تساهم في إضافة عبء على الخزينة العامة.

لذلك، سوف يتناول المبحث المشاكل التي تواجه الرقابة بشكل عام، وتؤثر في إضعافها، وتحدّد من فعاليتها، ثمّ المشاكل التي تواجه أنواع الرقابة كلّاً على حدة مع تفصيل المشاكل التي يواجهها ديوان المحاسبة لما له من دور رقابي أساسي على تنفيذ الموازنة العامة.

1- المعوقات التي تواجه الرقابة بشكل عام

إنّ المشاكل التي تواجه الرقابة كثيرة ومتشعبة، وتحتاج إلى بحث مفصّل لتناولها، منها بعض المعوقات التي تضعف من فاعلية الرقابة بشكل كبير، فتساهم في إعاقة عمل الأجهزة الرقابية وهدر الأموال العمومية، وبالنتيجة في زيادة عجز الموازنة العامة.

وسيسلّط المبحث الضوء على عدّة عناوين رئيسية، منها:

أ. التدخل السياسي في الإدارة

إنّ السياسة والإدارة يرتبطان ببعضهما البعض، ولا يمكن للإدارة أن تستقلّ عن السياسة بصورة تامة⁸⁴. والسياسة من شأنها دعم وتقوية عمل الإدارة إلّا أن الواقع عكس ذلك.

⁸⁴ إيلاء طلال عزّ الدين، "الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة"، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2012.

ف نجد تدخل السلطة السياسية في الإدارة يؤثر على عملها بصورة سلبية، لا سيما أن الهدف من وراء هذا التدخل لا يصب في مصلحة الإدارة بل في مصلحة السلطة السياسية، فينعكس هذا التدخل في عدة صور أبرزها:

أ.1 التدخل في تعيين الموظفين:

إنّ زعماء السلطة السياسية يتدخلون في تعيين الموظفين في الإدارات العامة⁸⁵؛ لتحقيق مصالح شخصية غالباً، وهذا التدخل تتبعه حصانة تحمي الموظف من العقوبات التي قد تطاله بسبب المخالفات القانونية التي يرتكبها.

ف نجد هذا التدخل تارةً بسبب القرابة والصدقة، وتارةً أخرى بسبب الموقف السياسي والمصالح المتبادلة وكذلك بسبب الانتماء الطائفي، مما يطيح بمبدأ الكفاءة، مخالفاً بذلك القواعد الدستورية.

كما أنّ هذا التقلّب يؤدي إلى تعيين الشخص في غير مكانه المناسب أي في مكان قد يكون بعيداً عن اختصاصه، مما يعني سلب شخص مكانه المناسب، بالإضافة إلى عدم إتمام الواجبات الإدارية على النحو المطلوب والمنتج. هذا الأمر مخالف لقواعد الجدارة والاستحقاق⁸⁶، ونتيجة هذه المخالفة والتوظيفات العشوائية تتمثل في هدر الأموال العامة.

⁸⁵ إن مجلس الوزراء اتخذ عدة قرارات استناداً إلى المادة 97 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1953/6/12، والتي تضمنت تعيين وترقية بعض الأشخاص خلافاً (أي مجلس الخدمة المدنية الذي اعتبر أنّ هذه القرارات مخالفة للأنظمة والقوانين، (تقرير مجلس الخدمة المدنية عام 1993)، نرى أنّ مجلس الوزراء يتوسّع في استعمال هذه المادة، لأنّ المبدأ أن لا تخالف هذه القرارات القوانين والأنظمة.

⁸⁶ هناك قرار لمجلس الوزراء رقم 17- تاريخ 1993/7/28 قضى بتكليف مجلس الخدمة المدنية مراعاة مبدأ التوازن الطائفي في جميع حالات التعاقد واستخدام الأجراء. وقد أشار تقرير مجلس الخدمة المدنية لعام 1993 إلى الشخصانية في تحديد شروط التعيين على حساب الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، واعتبرها شائبة من شوائب التي تعتري تنظيم الإدارات العامة (تقرير من الخدمة المدنية، منشور في الجريدة الرسمية ملحق للعدد 25 تاريخ 23 حزيران 1994).

أ.2 عدم تطبيق: "من أين لك هذا"

إنّ تطبيق هذا القانون يهدف إلى المراقبة والتحقّق من مصدر أموال الموظفين وغيرهم من الأشخاص. والقاعدة الدوليّة تقتضي برفع السريّة المصرفيّة أمام القضاء الجزائي؛ أي أمام السلطات الجزائيّة عسكرية كانت أم مدنية، إلّا أنّه في لبنان لا يتمّ احترام هذه القاعدة كغيرها من القواعد التي تهدف إلى حماية الأموال العموميّة.

فهناك العديد من الموظفين ذوي الراتب المتواضع يعيشون حياة رفاهيّة لا تعكس واقعهم المادي الحقيقي، وهذا الأمر يجب أن يدفع بالإدارة والدولة لاتخاذ إجراءات لطلب رفع السريّة عن حساب كلّ من تدور حول مصدر أمواله الشبهات، إلّا أنّ تقاعسًا من جانب السلطات المختصة⁸⁷ ساعد في التستر على اختلاس الأموال العموميّة، وبالتالي هدر هذه الأموال.

ب. الفساد

إنّ الفساد ظاهرة قديمة، وجدت بوجود المجتمعات والأنظمة السياسيّة، وتشمل كلّ القطاعات وطبقات المجتمع، قبل أن تغدو اليوم ظاهرة عالميّة. ويخرق النظام المحلي والدولي، ويضرب المرتكزات الأساسيّة التي يقوم عليها نظام الدولة. فتكمن أكبر مخاطرة في تقويض النظام السياسي، بحيث يُنتج الفساد السياسي كلّ أنواع الفساد الأخرى، فهو خطر جسيم يهدّد الديمقراطية، والشفافيّة، والحكم الرشيد، وسيادة القانون عبر تغطيته مجموعة واسعة من الممارسات الفاسدة، يقوّض قاعدة المساواة بين المواطنين حيث تغدو شرعيّة السلطة مشروطة بكميّة الثروة.

وهذا الفساد يشوّه العمل الإداري والمالي، بحيث يفتح بابًا واسعًا لهدر الأموال العموميّة من خلال الممارسات غير المشروعة. ولا يستثنى من الفساد النافذون المنتمون إلى الأحزاب والنتيارات السياسيّة التي تسخر الإدارة العامّة لتأمين المصالح الشخصيّة.

⁸⁷ د. نعيم مغبغب، تهريب الأموال والسريّة المصرفيّة: دراسة في القانون المقارن، بيروت، 1986.

وفي لبنان، تنتشر ظاهرة الفساد بشكل واسع، وهذه الظاهرة ناتجة عن أسباب كثيرة

منها:

1- بنية الدولة بعد الحرب الأهلية التي أدت إلى تقاسم السلطة بين الميليشيات والأحزاب السياسيّة، مع الإشارة إلى أنّ هذه الظاهرة لم تكن غائبة كلياً عن لبنان قبل الحرب الأهلية، إنما كانت بحجم أقل.

2- غياب الرقابة المسبقة والمؤخّرة المفروضة قانوناً على المؤسسات العامّة لا سيّما الماليّة منها، وشلل المؤسسات الرقابية كالتفتيش المركزي وديوان المحاسبة والتفتيش القضائي.

3- مخالفة القواعد المعتمدة في القطاع العامّ، والإكثار من التعيين عن طريق التعاقد، وما يُسمى "بالفاتورة" دون الخضوع إلى المعايير المنصوص عنها في قانون الموظفين المرسوم الاشتراعي 112/59 وسائر قوانين الموظفين في المؤسسات العامّة.

4- إرهاب الإدارة بالرواتب بسبب العدد الكبير من الأجراء المعيّنين إرضاءً للناخبين والقيمين على مفاصل الدولة. ما يؤديّ اعتصامات وإضرابات للمطالبة بالتنشيط ورفع الأجور والتعويضات، بالتالي لجوء الأجير والموظّف إلى الممارسات غير المشروعة بسبب ضعف الرواتب في اعتقاده، لكن في الحقيقة سببه ضعف حسّه الوطني والأخلاقي.

2- المعوقات التي تواجهها الرقابة بأنواعها الثلاثة

إنّ المشاكل الأساسيّة التي تعيق كلّ هذه الرقابة بأنواعها الثلاثة: التسلسليّة، والإداريّة، والماليّة يعدّ سبباً رئيسياً في عجز الموازنة العامّة: منها:

أ. على صعيد الرقابة التسلسليّة

إنّ واقع هذه الرقابة ضعيف جدّاً في لبنان، فالرئيس الذي يعتبر عماد هذه الرقابة نظراً لدوره الرقابي، لا يمارس الرقابة على الموظفين العاملين. وهذا الأمر مرده إلى عدة

أسباب أبرزها الإهمال أو عدم كفاءة الرئيس لممارسة هذا الدور، أو أنّ الرئيس قادر على ممارسة الرقابة على الموظفين، لكن ليس لديه الحسّ الوطني السليم والقيادة الوظيفية الصحيحة، وبالتالي تراه يتهاون مع الموظفين.

لكنّ الأسوأ من كلّ هذه الأسباب، هو الفساد المستشري في الإدارات، وغالبًا ما يتمتّل هذا الفساد بصورة الرشوة الذي يلتمسها الموظف، فغالبًا ما يلجأ الموظفون لطلب المال من أصحاب المعاملات بغير ذي وجه حقّ؛ لتصبح نافذة، وإلاّ تتأخّر بضعة أشهر، من ثمّ يقتسم هذا المال مع مرؤوسه أو قد تكون الحالة معكوسة. وبالتالي، لا يستطيع الرئيس ممارسة الرقابة لأنّه هو من يخالف الأنظمة والقوانين، وهذا السبب هو الأكثر انتشارًا في الإدارات⁸⁸.

وقد أشار رئيس التفتيش المركزي إلى أهميّة الرقابة التسلسليّة، نظرًا لأنّ الرئيس يعيش مع مرؤوسيه أكثر⁸⁹ لسّت ساعات يوميًا على الأقلّ، خلال الدوام الرسمي للوظيفة لذلك يكون على بيّنة أكثر من غيره من اكتشاف الممارسات غير المشروعة التي تُرتكب من قبل الموظفين، وكشف الثغرات العمليّة في أداء الموظفين لعملهم، إلاّ أنّ هذا الرئيس لا يقوم بواجباته ولا يتعاون مع هيئات الرقابة، ولذلك هذه الرقابة شبه معطلّة.

ورغم أهميّة هذه الرقابة، إلاّ أنّها لا تكفي وحدها لتحقيق رقابة فعّالة على تنفيذ الموازنة، لذلك أنشأت أجهزة متخصصة بشؤون الرقابة الماليّة لمعاونة هذا النوع من الرقابة وهي: جهاز مراقبة عقد النفقات التابع لوزارة الماليّة، وجهاز التفتيش المالي التابع لرئاسة مجلس الوزراء.

⁸⁸ يقرّ التفتيش المركزي في تقريره لعام 1994 بأنّ ظاهرة الرشوة أصبحت على المستوى الشعبي والرسمي (انظر التقرير منشور في الجريدة الرسمية ملحق خاص رقم 2 العدد 35 تاريخ 31 آب 1995).

⁸⁹ مقابلة مع د. حبيش فوزي، مجلة الأحداث العدد التاسع والعشرون، أيار 1995.

ب. على صعيد رقابة وزارة المالية

إنّ وزارة المالية تحتلّ دورًا مهمًّا جدًّا في شؤون الموازنة. فجميع الوزارات والمؤسسات العامة، والبلديات، وأي مؤسسة تساهم الدولة في نفقاتها، لها ارتباط وعلاقة بوزارة المالية، وذلك لكون هذه الأخيرة هي التي تؤمن صرف الاعتمادات اللازمة لها بموجب قانون الموازنة العامة. وكما تتولى وزارة المالية تأمين الواردات العامة أيضًا، لكن تواجه بعض المشاكل التي تعيق فعالية رقابتها، أهمّها على مستوى الرقابة على تنفيذ الواردات، والرقابة على تنفيذ النفقات.

ج. الرقابة على تنفيذ الواردات:

هذه الرقابة تعاني خللاً، إذ إنّ من المبادئ المالية المعتمدة في مختلف الدول، مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية، والوظائف الحسابية، والغاية من هذا الفصل أن الذي يقرر، لا ينفذ، وبالتالي فإنّ كلّاً منهما (المقرر والمنفذ) يكون مراقبًا على الآخر، ووفقًا لهذا المبدأ يكون للموظفين الحقّ في المحاسبة، باعتبارهم مسؤولين عن صحّة المعاملات المالية والحسابية، وملزمين بتدقيقها، والامتناع عن صرف المبالغ، إذا كانت شروط الصرف غير مكتملة⁹⁰، وهكذا يمارس كل منهما رقابة على الآخر⁹¹.

إلا أنّ هذا الأمر غير مطبق في لبنان، فصرف النفقات في لبنان يتمّ من قبل وزارة المالية بالرغم من أنّ عملية الصرف تعتبر من العمليات الإدارية، ويجب أن يقوم بها موظفون إداريون تابعون لمختلف الوزارات والإدارات الرسمية.

إضافة إلى ذلك، إنّ المشرّع منح الأمر بالصرف لصلاحيات مهمة جدًّا، ووفقًا للمادة 82 من قانون المحاسبة العمومية التي تنصّ على أنّه: "لا يجوز إصدار الحوالة إلّا بعد

⁹⁰ إبراهيم عبد الكريم الغازي، التشريع المالي في الموازنة العامة للدولة، جامعة البصرة، هيئة القانون والاقتصاد، 1970، ص 177.

⁹¹ عواضة، حسن، المالية العامة - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 278-279، د. مهدي محفوظ، علم المالية العامة، دراسة مقارنة، بيروت، 1995، ص 177؛ د. خطار شبلي، العلوم المالية، الموازنة، بيروت: دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، 1999، ص 165.

التثبت من انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة الماليّة فقط⁹²، بينما نجد صلاحية المحتسب شكليّة جدًّا وفقاً للمادة 89 من قانون المحاسبة العمومية "تصبح المعاملة صالحة للدفع بعد تأثير المحتسب المركزي، وعلى الموظف أن يرفض التأثير، وأن يعيد الحوالة إلى مصدرها مع بيان أسباب الرفض المنصوص عليها في القانون".

لذلك، فإنّ الفرق بين صلاحيات المحتسب الشكليّة جدًّا التي لا تتعدّى التثبت من الأوراق، وصلاحيات الأمر بالصرف التي لها دور فعّال في الرقابة كبير. ففي معظم البلدان، لا تقتصر مهمّة المحتسب على عمليّة الدفع بل تتعدّاه إلى سلطة التدقيق في صحّة النفقة وقانونيّتها قبل الدفع المادي، لكنّ هذه الرقابة الأساسيّة انتزعت من المحتسبين المولجين بالدفع، بحيث اقتصرت على رقابة محض شكليّة، وبدلاً من أن تنقل رقابة ديوان المحاسبة على الأمر بالصرف، الذي يتمتّع بصلاحيات مهمّة، ما زالت على المحتسب، فباتت الرقابة شكليّة تماماً⁹³.

إن هذه المشاكل من شأنها أن تؤدي إلى عدم ممارسة رقابة فعّالة على تنفيذ الواردات.

د. الرقابة على تنفيذ النفقات

إنّ واقع الصلاحيات التي منحها القانون لمراقب عقد النفقات يعكس بعض المعوّقات التي تجعل من هذه الرقابة غير فعّالة.

ففي الواقع، هناك سوء تطبيق لهذه الصلاحيات، ففي الكثير من الحالات التي لا تكون طارئة، يلجأ المرجع الصالح لعقد النفقة إلى عقد النفقات دون الحصول على تأشيرة مراقب عقد النفقات، ولا يعرضها على التسوية في مهلة أسبوع⁹⁴.

⁹² انظر المادة 82 من قانون المحاسبة العمومية.

⁹³ المادة 56 من المرسوم الاشتراعي 83/82 المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة كذلك في بحث مقدم إلى معهد الدروس القضائية فرع القضاء المالي 1954 لإنعام البستاني ص 15 (كيفية تنظيم ديوان المحاسبة).

⁹⁴ مهدي محفوظ، علم المالية العامّة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 187.

وفي معظم الأحيان، يكون المرجع الصالح لعقد النفقة الوزير أو أحد الموظّفين قد تلقى أمراً خطياً من الوزير. وفي هذه الحالة، تزول المسؤولية عنه، وتنتقل إلى الوزير. وبما أنه لا صلاحية لديوان المحاسبة لمحاكمة الوزراء تتحوّل المخالفة إلى الشأن السياسي حيث تهمل.

كما أنّ صلاحية التأشير على معاملات عقد النفقة تعتبر من صلاحيات مراقب عقد النفقات، إلاّ أنّه لكي يتمكّن مراقب عقد النفقات من الرقابة على مشاريع معاملات النفقات يجب أن يكون على اطلاع دائم على حركة الاعتمادات؛ الأمر الذي يساعده على إجراء رقابة فعّالة، لذلك أوجب عليه القانون مسك محاسبة إداريّة. وكما أنّ من صلاحيات مراقب عقد النفقات إبداء الرأي في المعاملات الخاضعة لتأشيرته، إلاّ أنّ هذا الرأي غير ملزم، شأنه شأن مختلف آراء أجهزة الرقابة وتقاريرها، قلماً يؤخذ بها، وغالباً ما تهمل وتطرح جانباً، خصوصاً إذا كانت تتنافى مع صلاحيات المرجع الصالح لعقد النفقة، ويقتصر اطلاع مراقب عقد النفقات على معاملات النفقات ودراستها بغية التأشير عليها، ممّا جعل لديه خبرة واسعة، بالإضافة إلى تخصّصه في هذا المجال الأمر الذي يجعل من المهمّ الأخذ برأي مراقب عقد النفقات وتقاريره.

غير أنّه من وجهة نظر أخرى، اعتبر رئيس مجلس الخدمة المدنيّة سابقاً، أن لا فعاليّة لرقابة عقد النفقة، إذ إنّ مراقبي عقد النفقات لا يدققون في حيثيات العقود تدقيقاً وافياً، كما أنّ الإدارات قلماً تستشيرهم في أمورهم الماليّة⁹⁵.

هـ. على صعيد رقابة التفتيش المالي

يتّوّأ التفتيش المركزي مركزاً محورياً ضمن عدد الأجهزة الرقابية، وهو يمارس هذه الصلاحية على كافة الأراضي اللبنانية في سبيل ضبط كل مخالفة للأنظمة والقوانين المرعية

⁹⁵ لقد أجرى التفتيش 63 معاملة نفذت خلال عام 1994، بناء على تكاليف البرنامج السنوي لعام 1994 (تقرير التفتيش المالي عام 1994).

الإجراء، ويضطلع بمهمة التوجيه والإرشاد والمشورة الهادفة إلى تحسين أساليب العمل الإداري وتنسيق الأعمال المشتركة بين الإدارات العامة، فهو جهاز إصلاحي عام.

لكن يواجه هذا الجهاز مشاكل تعيق فعالية عمله، فهو مصاب كغيره من أجهزة الرقابة ببعض أوجه الخلل أهمها: محدودية صلاحياته على إدارات الدولة وبعض مؤسساتها، فلا يمكنه مثلاً وفقاً لقانون التفتيش المركزي الدخول على الضمان الاجتماعي، ولا على مصرف لبنان والريجي ومرقأ بيروت، ولا على الإنماء والإعمار والهيئة العليا للإغاثة. فهذا الأمر يعدّ مشكلة كبيرة، تحصّن موظفي هذه المؤسسات عند ارتكاب المخالفات القانونية فتعدو بلا حسيب ولا رقيب.

كذلك الأمر بالنسبة إلى صلاحياته مع البلديات؛ فالتفتيش المركزي تقتصر صلاحياته على موظفي البلديات مع العلم أنّ المخالفات التي يمكن أن تحصل في بلدية ما غالباً ما ترتكب من قبل المجلس البلدي الذي يصرف الأموال وليس الموظف.

أمّا المشكلة الثانية التي يعاني منها هذا الجهاز هي هيكلية، لأنّ ما نحن فيه لناحية عدد المفتشين في الدولة يشكّل كارثة، فكيف نحارب الفساد وهناك جهاز لا موظفين فيه، إذ يرأس هيئة التفتيش المركزي رئيس مع عضوين، لذلك نجد الملفات مكدّسة عند هيئة التفتيش التي ستعاقب كلّ موظفي الدولة اللبنانية الذي يبلغ عددهم حوالي 130 ألف موظّف، وهناك هيئة واحدة تتولّى العقوبات لكلّ واحد من الـ130. هذا فضلاً عن ملاك التفتيش المركزي، حيث أن القانون الذي نحن بصددده صدر عام 1959، ولم يطرأ عليه أي تعديل حتى اليوم. كان يومها في القطاع العام 5000 موظّف، كان ملاك المفتشين 175 شخصاً، اليوم الملاك 130 ألف موظّف، وما زال ملاك التفتيش 175، والموجود حالياً 71 مفتشاً يقومون بالتفتيش على 130 ألف موظّف.

فالأوضاع بعيد كلّ البعد عن إصلاح الفساد، فالـ71 مفتش، هم 20 مفتشاً تربويّاً يقومون بالتفتيش في 1750 مدرسة في لبنان، و11 مفتشاً مالياً يفتشون عن كلّ ما هو مالي في الدولة اللبنانية، و20 مفتشاً إدارياً يفتشون على كل العمل الإداري في إدارات الدولة،

ومفتشان أطباء على 35 مستشفى حكومي وفي وزارة الصحة، ومهندسان زراعيان لكل القطاع الزراعي في لبنان، صفر مفتش اجتماعي، فلا يمكن الدخول إلى وزارة الشؤون الاجتماعية لمعرفة أي أمر يتعلق بالأمور الاجتماعية، وثمانية مهندسين مدنيين للتفتيش عن جميع المخالفات التي تحصل في البناء والمشاريع والبلديات وغيرها، 4 مهندسين كهرباء، و4 مهندسين للبحث عن المخالفات في الاتصالات. فهذا هو وضع التفتيش المركزي، الذي يحتاج إلى تعديل في قانونه وهيكلته بالمجمل⁹⁶.

⁹⁶ جريدة اللواء/ مشروع قانون قدمه حبيش بتاريخ 20 آذار 2019.

القسم الثاني: الموازنة العامة في المرتجى

الفصل الأول: إصلاح ماليّة الموازنة العامّة في لبنان

بعد عرض الموازنة العامّة بين القانون والواقع في القسم الأول، يتناول الفصل الأول من القسم الثاني إصلاح ماليّة الموازنة العامّة في لبنان، والحلول المقترحة في القانون لسدّ هذا العجز، وكيف يمكن الاستفادة منها في المدى القريب.

المبحث الأول: سدّ عجز الموازنة العامّة في القانون

الفقرة الأولى: ترشيد الإنفاق العام كآلية من آليات علاج عجز الموازنة العامّة للدولة

يعتبر ترشيد الإنفاق العام من أبرز الطرق المستعملة في تخفيض وعلاج عجز الموازنة العامّة للدولة، لذلك تقوم هذه الأخيرة عند مواجهتها لعجز حادّ في موازنتها إلى ترشيد نفقاتها للتخفيف من حدّته .

1- تعريف ترشيد الإنفاق العام

يعرف ترشيد الإنفاق العام على أنّه "تحقيق أكبر نفع للأفراد بواسطة زيادة كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامّة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المالية للدولة"⁹⁷.

ويعرف أيضًا ترشيد الإنفاق العام أيضًا على أنّه "توجيه النفقات العامّة من أجل زيادة حجم ونوع النفع العام بتوزيعها وفقًا لمنظور شامل وعام لمجموع حاجات المجتمع والعمل على إشباعها، وفقًا لأولويّات واضحة الأهمية بعيدًا عن التبذير والإسراف وإهدار الأموال العموميّة، وذلك بأدنى حدّ من التكلفة"⁹⁸.

⁹⁷ حسن عواضة، المالية العامّة، مرجع سابق، ص 412.

⁹⁸ زين العابدين ناصر، علم المالية العامّة والتشريع المالي، دار النهضة العربية القاهرة، لا. ت، ص

ومما سبق، يمكن إعطاء تعريف شامل لترشيد الإنفاق العام هو تحديد الحد الأمثل للإنفاق العام والاعتماد على الرشادة في عملية صرف النفقات العامة وتجنّب إهدار الأموال العمومية، وبالتالي تحقيق الأهداف المرجوة.

2- ضوابط ترشيد الإنفاق العام

هناك العديد من الضوابط التي تحكم عملية ترشيد الإنفاق العام وأهمّها⁹⁹:

أ. الابتعاد عن الإسراف والتبذير

إنّه من الأسباب الرئيسيّة لتزايد الإنفاق العامّ هو التبذير والإسراف في عملية الإنفاق العامّ، ويظهر لنا ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، حيث تتنافى هذه الحالة مع قاعدة من القواعد الرئيسيّة للإنفاق العام، فينتج عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية؛ أبرزها إهدار الأموال العموميّة للدولة، وبالتالي تبديد جزء من دخل الأفراد، والذي تحصّلت عليه الدولة عن طريق الضرائب. ومن جانب آخر، يؤدّي التماذي في الإنفاق العام إلى نقشي ظاهرة التهرّب الضريبي، وذلك لأنّ الممولين والمكلفين بدفع الضرائب تكون لديهم فكرة سلبية حول دفع الضرائب وتوجيهها، ومن أهم الآثار السلبية الأخرى والخطيرة هي إضعاف الثقة في مالية الدولة

ب. تحديد حجم أمثل للنفقات العامّة

يعتبر الحجم الأمثل للنفقات هو الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر مستوى من الرفاهية لأكبر عدد من الأفراد، ولكن بشرط أن يراعي ما يمكن تحصيله من الموارد المالية للدولة.

لذلك، ومن أجل الوصول لتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامّة، يجب أن تتوفّر العناصر الآتية:

⁹⁹ إبراهيم أحمد عبد الله، المالية العامّة والمالية العامّة الإسلامية، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1996، ص 72.

-زيادة الدخل الوطني.

-طريقة توزيع الدخل الوطني على أفراد المجتمع.

-الموارد المالية للدولة. فيلحظ أنّ الرفاهية في أيّ مجتمع ترتفع كلّما ارتفع متوسط دخل الفرد الحقيقي، وكلّما تقلّصت درجة التفاوت في توزيع الدخل الوطني بين الأفراد.

ج. فرض رقابة على الإنفاق العام

يعتبر جانب الرقابة من أهم العناصر الفعّالة في عملية ترشيد الإنفاق العام، لذلك فإنّ هذه العملية مطبّقة في كلّ الدولة، وتقوم بها العديد من الأطراف من أجل السهر على صرف النفقات العامّة في أوجهها بشكل يضمن تحقيق أقصى نفع عام، فظهرت الضرورة لرقابة حازمة ودقيقة على الإنفاق العام من أجل الاقتصاد في صرفه وحسن استغلاله في أحسن وجوه الاستغلال¹⁰⁰.

3- أهمّ المجالات التي تخصّها عملية ترشيد الإنفاق العام

هناك العديد من البنود التي تمسّها عملية ترشيد الإنفاق العام منها¹⁰¹:

أ. ترشيد الرواتب والأجور

يعتبر بند الرواتب والأجور من البنود التي تأخذ حصّة كبيرة من إجمالي النفقات العامّة، لذلك فإنّ عملية ترشيد هذا البند سوف يساهم بصورة كبيرة في تقليص عجز الموازنة العامّة للدولة، وانخفاض مستوى الطلب الكليّ.

ويتم ترشيد الإنفاق العام في هذا البند كما يلي:

- إلغاء الوظائف الشاغرة خاصّة تلك الوظائف الزائدة عن اللزوم.

¹⁰⁰ محمد حلمي الطوابي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة

الحديثة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 180.

¹⁰¹ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامّة، مرجع سابق، ص 401.

- القيام بإعادة توزيع الموظفين والوظائف بين الأجهزة الحكومية والإدارات والأقسام على حسب الحاجة فيها.
- الاستعانة بالآلات والأجهزة الحديثة، والتي من شأنها التقليل من عدد العاملين، وتكون بديلة لهم وأكثر كفاءة في العمل.
- تخفيض أعداد الموظفين في الإدارات الحكومية.
- تخفيض رواتب وأجور العاملين والموظفين في الإدارات الحكومية.

ب. ترشيد النفقات الاستثمارية

تعتبر النفقات العامة الاستثمارية من النفقات التي تلعب دورًا بارزًا في التنمية الاقتصادية، خصوصًا عندما يتم توجيهها إلى مجالات البنية التحتية. فكل إجراء لترشيد الإنفاق العام يجب أن لا يؤثر على معدل الإنفاق العام الاستثماري أو على إنتاجيته.

ج. ترشيد النفقات التشغيلية

من أهم النقاط الأساسية التي يجب الاعتماد عليها في ترشيد النفقات التشغيلية ما يلي:

- الاستغناء عن المباني المؤجرة للأجهزة الحكومية، والتي تكون ثانوية وغير هامة بالنسبة إلى الأعمال الأساسية للدولة.
- البحث عن كيفية تخفيض إيجارات المباني التي تستأجرها الدولة إلى أقل مستوى، ودراسة إيجاد بدائل أخرى بتكاليف أقل.

4- سياسات تخفيض الإنفاق العام

يعتبر تخفيض الإنفاق العام من أهم الأدوات الرئيسية للسياسة الإنفاقية، والتي تستخدمها الدولة لمعالجة عجز الموازنة العامة للدولة، وتعتبر هذه الآلية من أهم آليات علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى؛ لأن هذا المنهج يعتبر أن السبب الرئيسي لعجز الموازنة العامة للدولة يكمن في زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهو ما أدى إلى زيادة حجم النفقات العامة ونموها دون أية ضوابط.

ومن أهم السياسات التي ترمي لتخفيض الإنفاق العام من أجل علاج عجز الموازنة العامة للدولة ما يلي¹⁰²:

أ. تخفيض النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي

تعتبر النفقات التحويلية الاجتماعية من أبرز النفقات التي تثقل كاهل الموازنة العامة للدولة، لذلك عند وقوع الدولة في مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة لا بد أن تقوم بتخفيض النفقات التحويلية خصوصًا ما تعلق بدعم أسعار السلع التموينية الضرورية.

ب. التخلّص من الدعم الاقتصادي

يعتبر وجود مؤسسات اقتصادية تابعة للدولة وتحقيقها لخسائر كبيرة ومنتالية من أبرز الأسباب الرئيسية لتفاقم عجز الموازنة نظرًا للنفقات الموجهة لهذه المؤسسات الفاشلة، بحيث يعتبر التخلّص من دعم هذه المؤسسات من أهمّ الحلول لتخفيض عجز الموازنة.

ج. الضغط على النفقات الموجهة للصحة والتعليم

تعتبر النفقات الموجهة لقطاع الصحة وقطاع التعليم من أكبر النفقات حجمًا؛ فهي تمثل نسبة كبيرة من الإنفاق العام، لذلك لا بد للدولة وإفساحًا للمجال أمام القطاع الخاص كي يستثمر في هذا القطاع، وبالتالي يخفف العبء على ميزانية الدولة جراء الأموال الكبيرة التي تصرف على قطاع الصحة وقطاع التعليم.

د. تغيير سياسة الدولة تجاه التوظيف

تعتبر النفقات الموجهة لتغطية الأجور والرواتب من أبرز الأسباب التي تلتهم الموارد المالية للدولة، لذلك لا بدّ من وضع سياسة توظيفية محكمة من أجل تخفيض نفقات الأجور والمرتبّات.

¹⁰² انظر: زكي، رمزي، انفجار العجز؛ علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دار المدى للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، 2000، ص 159 - 160.

لذا، لا بدّ من وضع سياسة تشغيلية محكمة لا تضرّ بالمجتمع من جهة أي امتصاص البطالة، ولا تنعكس سلباً على التوازن المالي للدولة من جهة أخرى.

الفقرة الثانية: دور الإيرادات العامة في علاج عجز الموازنة العامة للدولة

يعتبر اللجوء للتأثير في الإيرادات العامة للدولة من أهمّ الوسائل المستخدمة في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، بحيث تعتبر الإيرادات العامة من أهمّ الأدوات المستخدمة لعلاج العجز في الموازنة العامة، وذلك لما لها من تأثيرات مباشرة وفعّالة وسريعة في علاج هذا العجز وفي تمويل الإنفاق العام. وتختلف آليات استعمال الإيرادات العامة باختلاف الإيرادات المتاحة للدولة وباختلاف الوضعية الاقتصادية وباختلاف حدّة العجز الذي تعاني منه الدولة.

1- تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بواسطة الاقتراض

تلجأ الحكومة إلى الاقتراض بكل أنواعه من أجل تمويل عجز الموازنة العامة، وقد يكون هذا الاقتراض داخلياً، أو خارجياً.

أ. تمويل عجز الموازنة بواسطة الاقتراض الداخلي

تعدّ القروض الداخلية من أهمّ مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة؛ فتستعمل لتعبئة المدخّرات وتمويل الإنفاق العام على وجه التحديد، بحيث تلجأ إليها الدولة عند عجز السياسة الضريبية عن تغطية النموّ المتزايد في النفقات العامة، وتعرف القروض العامة بالدين العام الداخلي، بأنّها مجموعة الأموال المقترضة من قبل الحكومة، وتكون الجهات المقرضة ممثلة في الجمهور والمؤسسات المالية غير المصرفية والجهاز المصرفي، ويعتبر اللجوء إلى القروض الداخلية بواسطة أدوات الدين العام الممثلة في سندات الخزينة من الأساليب الرئيسية لتمويل عجز الموازنة العامة.

فنجاح هذه القروض يعتمد على توفّر فائض السيولة ومدى الثقة بالحكومة، إضافة إلى مدى قدرة الدولة على المحافظة على القيم الحقيقية للقروض للمحافظة على أموال الشخص المقرض.

ب. تمويل عجز الموازنة العامّة عن طريق الاقتراض الخارجي

تلجأ الدولة لهذا الاقتراض عندما تعجز مصادر التمويل الداخلية بما فيها الاقتراض عن توفير التمويل الضروري، أو تكون الدولة بحاجة لعملات أجنبية لتغطية عجز ميزان مدفوعاتها؛ لأنّه هو السبيل الوحيد لعلاج وتمويل هذا العجز، فهو عبارة عن عقد يربط الدولة مع المؤسسات الماليّة الدوليّة كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وأيضاً المؤسسات الإقليميّة بحيث يكون هذا العقد بالعملات الأجنبية.

فيعتبر هذا النوع من الأدوات غير التضخميّة لتمويل عجز الموازنة العامّة للدولة، ويستعمل لسدّ نفقات الدولة بالعملات الأجنبية، وذلك عند قصور المدّخرات المحليّة عن توفير متطلّبات حاجات النفقات العامّة، فتوفّر هذه القروض قوّة شرائيّة جديدة للدولة، ومنه زيادة كميّة الموارد الاقتصادية، وهو ما يؤدي إلى زيادة الثروة الوطنيّة، ومنه زيادة الموارد الاقتصادية المتاحة للاستعمال¹⁰³.

ويجدر الإشارة إلى أنّ هذا النوع من الاقتراض يكلف الكثير بالنسبة إلى الدول التي تلجأ إليه، ويثقل المديونيّة الخارجية.

وبشكل عام تقسم مصادر القروض الخارجيّة إلى¹⁰⁴:

أولاً: القروض من البنوك التجارية وأسواق المال الدوليّة

ثانياً: القروض الحكوميّة الرسميّة

¹⁰³ حامد دزار، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، لا. ت، ص 344.

¹⁰⁴ عجام هيثم صاحب، سعود علي محمد، فح المديونيّة الخارجية للدول النامية الأسباب والإستراتيجيات، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 75.

ثالثاً: القروض من المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي

2- تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بواسطة الإصدار النقدي الجديد

يعتبر الإصدار النقدي الجديد كأسلوب لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، وذلك عن طريق خلق كمية إضافية من النقود من دون تغطية، فهذه السياسة التي تعدّ تمويلًا بالعجز أو تمويلًا تضخمياً هي زيادة تستهدف بها الدولة تمويل الزيادة في الإنفاق الحكومي؛ لأنه يترتب على إصدار النقود الجديدة غير المغطاة ارتفاعاً في الأسعار. وهذه الضغوط تتفاوت قوتها على حسب مرونة الجهاز الإنتاجي، ونظراً لما لهذه الطريقة من آثار سلبية على الاقتصاد، فإنّ الدول نادراً ما تلجأ إليها في عملية تمويل عجز الموازنة العامة.

الفقرة الثالثة: تمويل عجز الموازنة العامة للدولة بواسطة الضرائب

وتعتبر السياسة الضريبية من أهم الأدوات التي تستخدمها الدول لتمويل عجز الموازنة العامة، سواء برفع نسب ضرائب معينة أو استحداث أنواع جديدة من الضرائب.

1- استخدام الضرائب المباشرة في تمويل العجز

يمكن للدولة أن تؤثر في العديد من نسب الضرائب المباشرة؛ لكي تستعمل حصيلتها في تمويل عجز الموازنة العامة، ومن أبرز هذه الضرائب المباشرة التي يمكن للدولة أن تؤثر فيها ما يلي¹⁰⁵:

أ. الضرائب على أرباح رؤوس الأموال

تعتبر الضريبة على أرباح رؤوس الأموال من أهمّ الضرائب التي تحقّق عوائد مالية معتبرة لخزينة الدولة، وزيادة نسبتها ليس أمراً سهلاً لأنها تمارس ضغطاً كبيراً على الأفراد إذا كان سعرها مرتفعاً، لذلك تراعي في زيادة نسبة هذه الضريبة الكثير من الاعتبارات.

¹⁰⁵ انظر: رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، ص 233؛ إبراهيم متولي حسن المغربي، مرجع سابق، ص 374.

ب. الضرائب العقارية

لا بدّ من تفعيل الإيرادات الضريبية العقارية، وذلك باعتبار أنّ جبايتها سهلة، ولا يشعر الأفراد بعبء هذه الضريبة. وبالتالي، يرى الكثير من علماء المالية العامة أنّ فرض ضريبة على العقارات، وخاصة تلك العقارات الموجودة في المدن يمكن أن تساهم بشكل فعال في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة.

ج. الضرائب على التركات

وهي تعرف أيضًا بالضريبة المؤجلة على الدخل بحيث تفرض هذه الضريبة على إجمالي التركة، أو تفرض على نصيب الفرد من التركة، ولكن تعتبر حصيلة هذا النوع من الضرائب ضعيفة بسبب عدم ثبات حصيلتها، لذلك لا تعتمد عليها الدول بشكل كبير في تمويل عجز موازنتها.

د. الضرائب على الدخل

تعمل الضريبة على الدخل على خفض مقدار الدخل الصافي من العمل الذي يقوم به الأفراد، وتعتبر الضريبة على الدخل من أهمّ الضرائب التي تمثّل إيرادات عالية لموازنة الدولة بسبب شموليتها لطبقة واسعة من الأفراد من جهة، وعدم قدرة الأفراد من التهرب من دفعها، لذلك تعتبر هذه الضرائب من أبرز المداخل المالية للدولة. وإذا تمّ استخدامها واستغلالها بشكل سليم وصحيح سوف تساهم بشكل كبير في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة .

2- استعمال الضرائب غير المباشرة في تمويل العجز

ومن أهمّ الضرائب غير المباشرة التي تساهم في تمويل عجز الميزانية للدولة ما يلي¹⁰⁶:

¹⁰⁶ انظر: رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مرجع سابق، ص 252؛ رمزي زكي، انفجار العجز، مرجع سابق، ص 191.

أ. ضرائب الإنتاج

ب. الضرائب الجمركية

وتكتسي هذه الضرائب أهمية بارزة في تمويل الموازنة لمرونتها واتساع نطاقها خصوصًا، لذلك تعتبر حصيلة هذه الضرائب حصيلة هامة بالنسبة إلى تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.

ج. الضريبة على القيمة المضافة

وتتميز الضريبة على القيمة المضافة بوفرة حصيلتها، وخصوصًا إذا تمّ الاختيار الجيد لنسبتها وطرق جبايتها وتحصيلها.

وبالتالي، من أجل نجاح السياسة الضريبية في تحقيق مهامها وأهدافها، لا بدّ للدولة أن تقوم ببناء هيكل ونظام ضريبي مبني على أسس وقواعد سليمة وقويّة تمكّنها من الصرامة في تطبيق القوانين والسهر على جباية مختلف الإيرادات الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي وتوعية الأفراد بمدى وأهميّة الضريبة في الحياة الاقتصادية.

المبحث الثاني: سدّ عجز الموازنة العامّة في المدى القريب

إنّ لعجز الموازنة العامّة في لبنان أسبابًا تستدعي ضرورة إيجاد خطة إصلاحية تطبق في المنظور القريب، لمعالجة الوضع المالي وتداعياته على كافة الأصعدة. ولا بدّ لأركان هذه الخطة أن تتجلى بإصلاحات لحلّ الأسباب المؤدية لهذا العجز.

فإصلاح أوجه الخلل التي يقوم عليها النظام المالي، ولبنان هو أول الغيث، ليس فقط لسدّ عجز الموازنة العامّة، بل لتصحيحها ووضعها على المسار الطبيعي والمستقيم.

تقسم هذه الإصلاحات على شكل فقرات فيما يلي:

الفقرة الأولى: إصلاح الواردات

إنّ الإصلاح الواجب العمل على تحقيقه تحت هذا العنوان، يفترض إصلاح النظام الضريبي ومكافحة التهريب في لبنان.

1- إصلاح النظام الضريبي في لبنان

يشكل النظام الضريبي الفعّال¹⁰⁷ عمادًا لصياغة السياسات الضريبية، لذا فإنّ إصلاح النظام الضريبي يتطلب التزامًا سياسيًا ووضع مشروع إصلاح رسمي له أهدافه وجداول أعماله الواضحة والقابلة للتحقيق ويكون تطبيقه ضمن إطار زمني منطقي.

أمّا في لبنان، فيمكن القول إنّّه لا يوجد نظام ضريبي¹⁰⁸ أساسًا، فهناك قوانين ضرائب فقط. فالنظام يفترض وجود الانسجام بين القوانين بحيث تحدد الأهداف، ومن ثمّ تشرع القوانين لتحقيق الأهداف مجتمعة. و"النظام الضرائبي" في لبنان، كنظام منسجم في أهدافه ونصوصه ليس موجودًا. هناك قوانين مبعثرة، سنّت كل واحدة منها لجنة أو مسؤول، وليس من تنسيق بينها حتى نستطيع أن نسميها نطاقًا.

¹⁰⁷ الإصلاح المالي في الدول العربية والشرق الأدنى 18-19 أيار 2004، بيروت - لبنان، ص 22.

¹⁰⁸ ندوة الرائد: نظام الضرائب في لبنان، أيار 1992، العدد التاسع عشر الرائد العربي.

وبالرغم من التعديلات¹⁰⁹ الكثيرة التي أدخلت على النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة والإيرادات العامة، لناحية الاعتماد المتزايد على الإيرادات عن الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، ولناحية تركيبة الإيرادات الضريبة بغلبة لكبيرة للضرائب غير المباشرة. هذا إلى جانب الاعتماد الحصري على الضرائب النوعية أو الخاصة فيما يتعلق بضرائب الدخل والإنفاق على حد سواء.

لذلك، لا مجال للدخول في موضوع إصلاح النظام الضريبي من الناحية الفنية أو التقنية، وسيكتفي المبحث بالتوجهات العامة والخطوط العريضة التي ترى من الضروري أن يتّصف بها النظام الضريبي في لبنان.

تقسم الأهداف التي يجب أن يعمل النظام الضريبي على تحقيقها على الشكل التالي:

أ. الهدف الأول: الكفاءة الماليّة¹¹⁰، أي أن تؤمن الضرائب المفروضة في بلد ما مجموع النفقات التي يجب على الحكومة أن تقوم بها، وليس فقط تلك النفقات التي تقوم بها فعلاً في فترة زمنية معينة، وهذا ما نلاحظه في لبنان أن واردات الضرائب لا تكفي لتغطية النفقات التي تنفقها الحكومة فعلاً، ومن الممكن في مجال تحسين الكفاءة الماليّة للنظام الضريبي اللبناني، أن تفرض جديدة، وأن تعدل الضرائب الحالية.

فهناك مداخل لا تخضع لأي ضريبة كالإرباح المتاحة من ارتفاع أسعار الأراضي، المعدة للبناء، والأراضي الزراعية التي تستفيد من مشاريع الري الحكومية. كما ويمكن أن ترفع معدلات ضريبة الدخل على ذوي الدخل المرتفع.

ب. الهدف الثاني: تحقيق العدالة الضريبة¹¹¹، فالعدالة الضريبة غير المرتفعة في لبنان على اعتبار أن العدالة تقضي بالمساواة وشمول جميع المكلفين الذين لهم القدرة على الدفع. وهذا الأمر غير حاصل في النصوص التشريعية الحالية، مثلاً ضريبة

¹⁰⁹ النظام الضريبي في لبنان وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية، العدد 24 نيسان 1998.

¹¹⁰ ندوة الرائد، مرجع سابق.

¹¹¹ ندوة الرائد، مرجع سابق.

الأمالك المبنية موضوعة على أساس نسبي، في حين أن من يحصل على دخل من تجارته أو صناعته أو مهنته تراه يدفع ضريبة على أسس تصاعديّة.

ج. الهدف الثالث: هو هدف اجتماعي¹¹²، يتعلق بضرورة الحدّ من التفاوت في "الرفاهية الاقتصاديّة" الناتجة عن الدخل، وليس مجردّ التفاوت في الدخل نفسه. وإذا ما نظر إلى نظام الضرائب اللبناني، فإنّه بعيد كل البعد عن تأمين هذه الغاية، وبعيد حتى عن تخفيف التباين في توزيع الدخل. باعتبار أن لنظامنا الضريبي أثرًا انداريًا، كون أغلب الضرائب غير مباشرة، ويقع أكثرها على حاجات ضرورية فعلاً، كالبنزين والغاز، ومع أن هذه الضرائب تصيب الغني والفقير على حد سواء، فإن أثرها النسبي أثقل على الفقير منه على الغني، إذا زادت نسبتها إلى الدخل قلّ الدخل ونقصت نسبتها كلما زاد.

بالإضافة، إلى أنه لا بد من أخذ الأوضاع الشخصية بالاعتبار، فمن الضروري تحديد حد أدنى من الدخل بعض من الضريبة. وهذا الجدل يمكن تحديده على أساس صحيح طالما أنّ الحاصلات غير كافية لتغطية عبء النفقات العامّة. صحيح أن هناك من يستفيد من تخفيض قدرة 1500 ليرة لبنانية، لكي لا يمكن اعتبار هذا الرقم كحد أدنى للمعيشة.

د. الهدف الرابع: تفاعل الضريبة، باعتبارها وسيلة لتحقيق غايات اقتصاديّة واجتماعيّة، وتتعلق بالمتطلبات الحقيقية لمختلف القطاعات.

هـ. الهدف الخامس: هو الهدف الإداري¹¹³، ويُعنى به التجاوب مع الفكرة القائلة باللامركزية واللاحصرية، وعدم تحميل أصحاب العلاقة أعباء الانتقال من أماكن بعيدة إلى الإدارات المركزية لتصريف شؤونهم الضريبة.

هناك ناحية إدارية أخرى تتعلق بالنصوص الحالية الغامضة والمتناقضة أحيانًا، حتى يصعب على الضالعين في الشؤون الماليّة تفسيرها.

¹¹² مرجع نفسه.

¹¹³ ندوة الرائد، مرجع سابق.

وهناك قوانين تعود إلى أيام العثمانيين، كل هذا لا يجوز وكل هذه الأمور تستلزم منا تعديل النصوص وتحديثها وجعلها واضحة.

ختامًا، لا بدّ أن نقول إنّه لا يمكن لهذه التوجهات أن تعطي النتائج المرجوة ما لم يكن هناك إصلاح لإدارة ضريبية بحيث يصبح لديها القدرة والكفاءة، ودفع مستوى أجهزة المحاسبة والمراقبة والجباية. وهذا لا يتم إلا من خلال تحسين الوضع المادي والمعنوي للعنصر البشري فيها ورفع كفاءاته العلمية والفنية من جهة، وتأمين المعدات والتجهيزات التقنية المتطورة من ناحية ثانية.

2- مكافحة التهرب الضريبي

إنّ التهرب الضريبي¹¹⁴ ينقسم إلى شقين: الشق الأول هو التهرب عبر التحايل على القوانين القائمة، والشق الآخر هو التهرب عبر الغشّ والعمل غير الشرعي.

وهذا الأمر يضعف من فعالية النظام الضريبي، لا بل يساهم بشكل كبير في عجز الموازنة العامة، وضعف المالية العامة في لبنان.

ومعالجة التهرب الضريبي تبدأ بمعالجة الاسباب المؤدية إليه، فتقسم آليات المعالجة الأساسية على الشكل التالي:

أ. المعالجة القانونية: أو (تعديل الموارد القانونية الضريبية)

إنّ هذه الآلية تفرض على الدولة والهيئات المعنية تعديلًا في بعض القوانين الضريبية التي تساهم في حصول هذا التهرب، وأهم هذه التعديلات هو ضرورة تعديل قانون التسوية

¹¹⁴ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، "ألان بيفايين: مسؤولون يعرقلون مكافحة التهرب الضريبي"، الجمهورية، 2018.

الضريبة وموضوع تخفيض الغرامات. هذا القانون الذي يعطي¹¹⁵ للأشخاص غير الملتزمين بدفع الضرائب الحل بدفع ضرائبهم بشكل كامل.

بالإضافة، إلى تعديل المواد القانونية التي تخرج المهرب والمتهرب عبر تشديدها.

ب. تفعيل الرقابة على التهرب الضريبي:

حيث إنّ مكافحة التهرب الضريبي تعدّ مهمة أجهزة الدولة كلها، وليست محصورة فقط بمراقب الضرائب. وهذا الأمر يتطلب¹¹⁶ رفع الغطاء السياسي عن كل الشركات والأفراد، وضرورة تمكين الإدارة الضريبة من الحصول على كافة المعلومات اللازمة من أجهزة الدولة دون استثناء ودون أي عرقلة من هذه الأجهزة.

بالإضافة إلى ضرورة تحرك¹¹⁷ الأجهزة الأمنية المعنية، وتحديدًا الجمارك اللبنانية بمساعدة الجيش اللبناني.

ج. تطوير أجهزة وزارة المال:

لا بد للدولة اللبنانية من اعتماد طرق جديدة تساعد في تحصيل الضرائب، كتوثيق¹¹⁸ المعلومات لدى السلطة الضريبية المركزية لجميع المواطنين والمقيمين الأجانب يتم استخدامه في كل معاملاتهم المصرفية والمالية¹¹⁹.

بالإضافة إلى أهمية استخدام آلية Name and Shame للمتهربين والمتخلفين عبر نشر أسمائهم في وسائل الإعلان، فهذا الإجراء أعطى نتائج فعّالة في معظم دول العالم.

¹¹⁵ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، آلان بيغايين: مسؤولون يعرقلون مكافحة التهرب الضريبي، الجمهورية، 2018.

¹¹⁶ أيمن عبد الله، "أربعة شروط لنجاح مكافحة التهرب الضريبي والجمركي في لبنان"، منشور في جريدة الديار، 2019.

¹¹⁷ مرجع نفسه.

¹¹⁸ كريستين قهوجي، "أساليب وطرق التهرب الضريبي في لبنان وسبل معالجته"، منشور في مجلة أولاً للاقتصاد والأعمال، 2020.

¹¹⁹ مرجع نفسه.

كما يجب اعتماد نظام وتكنولوجيا البيانات المتسلسلة لخفض إمكانيات التستر والتهرّب، وتفعيل دور الشفافية بحيث يتم ربط الحواسيب فيما بينها مع قاعدة إحصائية متلازمة¹²⁰.

أخيراً، وأهمّ من كلّ شيء، لا بدّ من محاربة الفساد لأنّه باب وسبب أساسي للتهرب الضريبي.

الفقرة الثانية: إصلاح الإنفاق العام

إنّ من أسباب عجز الموازنة العام في لبنان بنية النفقات العامّة والزيادة فيها بشكل غير منتج وفعال، وأغلب التوجّه يذهب لناحية تخفيض هذه النفقات دون الأخذ بعين الاعتبار، ضرورة إصلاح بنية النفقات ومكافحة الهدر ووقف الدعم الحاصل فيها.

ومن أبرز طرق إصلاح النفقات العامّة ما يساعد على خفض العجز بصورة حقيقية، لا بل يساعد على إصلاح السياسة الماليّة أيضاً هو محور الإصلاح الذي يتركز على سدّ وإعادة توجيه أبواب الهدر والدعم غير المنتج في النفقات العامّة.

1- تغيير طريقة توزيع النفقات العامّة

إنّ النفقات العامّة¹²¹ آخذة في الازدياد، ويرى البعض ضرورة وضع حد لهذا الازدياد، لأنّ تجاوز هذا الحدّ يلحق الضرر بالمصلحة العامّة، في حين أنّ طريقة توزيع النفقات العامّة أهم من وضع حد لازديادها.

إذاً، من المفيد أن تزيد النفقات المنتجة إلى أقصى حد ممكن، وأن تنقص النفقات غير المنتجة، فالمهم في الأمر تأثير كل نفقة على الاقتصاد الوطني وعلى الرفاه الاجتماعي، إذ إنّ هذا التأثير أهم من قيمة النفقة بالأرقام.

¹²⁰ أساليب وطرق التهرّب الضريبي في لبنان وسبل معالجته"، مرجع سابق.

¹²¹ أمين صالح، "الإنفاق العام، واختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي"، منشور في جريدة الأخبار، 13 تموز 2020.

لذلك، يقتضي على الحكومة أن تراعي في إنفاقها قواعد الإنفاق العامّة، أي أن يستهدف الإنفاق الحكومي المنفعة العامّة.

وهنا، لا بدّ من التمييز بين الإنفاق الاستهلاكي والإنفاق الاستثماري، والتقليل من بعض الإنفاق الاستهلاكي باعتباره غير منتج، وليس كله غير منتج. إذ إن الدولة لا تسير وفقًا للاعتبارات الاقتصادية والمالية فقط، بل وفق اعتبارات اجتماعية أو سياسية أيضًا.

فلا بدّ للإنفاق العام أن يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وأن يعكس خطة حكومية واقتصادية؛ هذا الأمر يفرض إعادة تقييم محقة للقطاع العام والبيانات المتبعة فيه. كما ويعني تحديد حقل تدخل الدولة في الدورة الاقتصادية والخدمات التي تقدمها وغيرها من القطاعات التي تحوي على مشاريع من نوع "الفيل الأبيض".

إلا أن الحكومات اللبنانية لا تلتزم بقواعد الإنفاق العام، وهذا الأمر جلي في موازنات الدولة أو مشاريع موازنتها وحساباتها المالية غير المصادق عليها حتى الآن.

2- وقف الهدر

من أبرز مشاكل الإنفاق العام هي مشكلة الهدر التي تارة تكون على شكل دعم لبعض القطاعات والمؤسسات بصورة غير مجدية، وتارة على شكل هدر وصرف للأموال في غير موضعها المنتج. فلا بد من إصلاح هذا النظام الذي هو عبارة عن إدارة للتطويع السياسي، وللزبائنية، وللفساد.

وهذا النظام غير مربوط بخيارات إستراتيجية، اقتصاديًا واجتماعيًا، فلا بد من إصلاحه عبر مكافحة الهدر، ووصول الدعم إلى مستحقيه أيضًا بلا هدر.

فأبرز القطاعات التي تشكل بابًا واسعًا للهدر، والتي لا بدّ من عرض الحلول لتحقيق الإصلاح فيها هي:

أ. القطاع العام

لا بد من خفض كلفة القطاع العام، عبر وقف كل أشكال المنافع والعطاءات والتقدّمات، ما عدا الراتب والتأمين الصحيّ ونفقات الحماية الاجتماعية، وينبغي وقف التوظيف لفترة تمتد لسنوات كما ورد في بيان الحكومي الوزاري¹²²، وتحديث الإدارة العامّة.

ووقف التوظيف يجب أن يشمل الإدارات والمؤسسات العامّة والأسلاك العسكرية والأمنية، على أن يكون التوظيف والتطويع لاحقاً مساوياً لنصف عدد المتقاعدين السنوي، طبعاً مع التأكيد على أن تكون هذه الخطوة موازية لخفض العجز الفعلي.

لا بدّ من الإشارة إلى أنه عند طرح فكرة تخفيض الرواتب والأجور بالرغم من كونها مرتفعة جداً¹²³، لأنّه عملياً أدت هذه السياسة إلى تفرغ المؤسسات والإدارات واللجوء إلى التعاقد الذي باتت كلفته أعلى بكثير، كإعادة هيكلة القطاع العام وتفعيل الإدارة، وإعادة تنظيم سوق العمل أهمّ وارد أقوى وأكثر فعالية.

كما ولا بدّ من إعادة هيكلة القطاع العام من خلال دراسة وصفية شاملة للعاملين، تبين إعدادها وإنتاجها والشواغر والفوائض، وتحديد الحاجات الوظيفية على أساسها للإدارات والمؤسسات والمجالس والأسلاك كافة.

ولا بدّ من إعادة النظر في حجم كلّ إدارة ومعالجة التفاوت القائم بينها¹²⁴ (حجم الإدارة العامّة الصفر نسبياً - 10 آلاف موظف - في حين أن حجم القوات المسلحة كبير - 110 آلاف عسكري - وكذلك الأمر بالنسبة إلى التعليم العام - 54 ألف أستاذ ومعلم).

فضلاً عن ضرورة إصلاح أنظمة التقاعد في القطاع العام مع تعديل آلية تعويضات نهاية الخدمة وإقرار مراجع وأنظمة تقاعدية عادلة.

¹²² تخفيض العجز المالي في الموازنة العامّة، مركز الشرق الأوسط للأبحاث والدراسات الإستراتيجية، لبنان آذار 2019.

¹²³ آلان بيفاني، "خفض الإنفاق سيء بحكم التجربة"، منشور في جريدة الأخبار، تشرين 2017.

¹²⁴ آلان بيفاني، "خفض الإنفاق سيء بحكم التجربة"، مرجع سابق.

ب. قطاع الكهرباء:

إن للكهرباء أثرًا كبيرًا على الموازنة العامة، لا بدّ من عرض أبرز السبل للعمل على حل مشاكل هذا القطاع، والتي تساهم في إصلاحه:

- ضرورة تطوير شبكات النقل لتخفيض الهدر الفني¹²⁵.
- تحسين الفوترة من خلال أنظمة فوترة حديثة وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص¹²⁶ للحدّ من الهدر غير الفني.
- تنفيذ قانون تنظيم قطاع الكهرباء 2002/462 بدءًا بتشكيل الهيئة الناظمة.
- العمل على معامل إنتاج الطاقة الدائمة والاستفادة من قانون الشراكة مع القطاع الخاص والقوانين المرعية الإجراء المناسبة لتأمين الطاقة بأسرع وقت وأقلّ كلفة، على أن يقترن هذا العمل بتنفيذ خطة متكاملة تتضمّن البدء بزيادة الإنتاج في المدى القصير بأسرع وقت وأقلّ كلفة على الدولة والمواطن.
- إعادة النظر في سياسة دعم تعرفة الكهرباء¹²⁷ التي تكبّد الخزينة خسائر ضخمة من دون أن ينعكس ذلك على نوعية الخدمة المقدمة.

فدعم الكهرباء يحدث فرقًا بين الكلفة الكبيرة والتعرفة المتدنية، كما ولا بد من التذكير أنه لا يوجد سقف لدعم التعرفة، والكلّ يستفيد بقدر وتيرة استهلاكه للكهرباء، لذلك يجب أن يكون هناك فرق بين من يستهلك 100 كليواط/ ساعة شهريًا وبين المستهلك 2000 كليواط/ شهريًا.

ج. إيجارات المباني:

¹²⁵ تخفيض العجز المالي في الموازنة العامة، مرجع سابق.

¹²⁶ مرجع نفسه.

¹²⁷ شربل قرداحي، "العجز المالي والدين العام"، منشور في جريدة الأخبار بتاريخ 2019/4/1؛ آلان بيفاني، "خفض الإنفاق سيء بحكم التجربة"، مرجع سابق.

لا بد من تفعيل الرقابة على موضوع الإيجارات⁽¹²⁸⁾ كون في كثير من الأحيان تُدفع مبالغ كبيرة في هذا الصدد على أبنية غير صالحة للإقامة، وكذلك لا بد من استخدام عقارات وأراضي شاغرة لتشييد أبنية حكومية للحد من نزف الإيجارات.

د. وقف مزاريب الدعم:

إنّ من أبرز أوجه الدعم المستنزف للموازنة العامّة هو دعم الجمعيات، فهناك عدد من الجمعيات يقتصر وجودها على رقم العلم والخبر، ويفتقر إلى أدنى الإمكانيات، بينما البعض الآخر فاعل ومؤثر ويحصل على عائدات ماليّة¹²⁹.

لذلك، لا بد من وقف الدعم المقدم لجمعيات ترتبط بسياسيين، لا بل بالجمعيات التي ترأسها زوجات المسؤولين، وتحصل على اعتمادات ضخمة دون مسوغ شرعي. ومن الضروري خفض الهدر في باب الجمعيات التي تم تأسيسها من دون أن يكون لها دور مجتمعي.

بالإضافة إلى هذا النوع من الهدر، لا بد من التفنيش وضبط الهدر الحاصل في الجمارك والمرفأ¹³⁰، بسبب القانون الذي يعطي موظفي الجمارك صلاحيات استثنائية، ولا يفرض أي شفافية على قراراتهم.

¹²⁸ مثلاً: إيجارات المباني التي تشغلها دائرة الإحصاء المركزي التابعة لرئاسة الحكومة، وتبيّن أنّ مجلس الوزراء واقف على عقد إيجار جديد تبيّن أنّه لا يزال قيد الاعداد، وكان المبنى غير صالح للإقامة. في حين تواصل دفع الإيجار التفرّعي للمبنى السابق في منطقة القنطاري بمعدل 3500 دولار للبيع الواحد. **تخفيض العجز في الموازنة العامّة (لبنان)**، مرجع سابق.

¹²⁹ الدولة تمّول السياسيين "تحت غطاء الإنماء والإنسانية"، جمعيات ومؤسسات تقبض المليارات، وتعفى من الرسوم، منشور في جريدة النهار بتاريخ نيسان 2019؛ "مزاريب الدعم: إصلاح النظام لا يمرّ من هنا"، منشور في جريدة الأخبار بتاريخ أيلول 2018.

¹³⁰ الدولة تمّول السياسيين "تحت غطاء الإنماء والإنسانية"، جمعيات ومؤسسات تقبض المليارات، وتعفى من الرسوم، منشور في جريدة النهار بتاريخ نيسان 2019؛ "مزاريب الدعم: إصلاح النظام لا يمرّ من هنا"، منشور في جريدة الأخبار بتاريخ أيلول 2018.

لا بدّ من الإشارة إلى أن مزايب الدعم لا يمكن إحصاؤها، فهي تمتدّ لتمثيل القروض المصرفية المدعومة، الدعم في قطاع الاستثمار وقطاع الخليوي، والمدارس المجانية... إلا أن المشكلة واحدة، وهي لا تتعلق بأصل مبدأ الدعم بل بكيفية توجيهه، وأي فئات تستفيد منه، فضلاً عن ضرورة تفعيل الرقابة على عمليّة الدعم لتحقيق الغاية المرجوة منه، وقطع الطريق على كل من يحاول الاستفادة من هذا الدعم على حساب المحتاج الحقيقي.

الفقرة الثالثة: إصلاح أسس سياسة الماليّة العامّة والإدارة (أو الإصلاح التقني)

إنّ الموازنة العامّة القائمة على سياسة ماليّة وإدارة رشيدة وحكيمة لا بد من أن يكتب لها النجاح والفعاليّة، لما يوجد ارتباط كبير بينهما. فالسياسية الماليّة والإدارة الرشيدة هما الأساس الذي تبنّى عليه الموازنات العامّة، وتعمل في كنفهم.

لكن لكي تكون السياسة الماليّة مضبوطة بدقّة لا بد من مراعاة أسس معينة، ولكي تكون الإدارة الماليّة رشيدة لا بد أن يكون أساس هذه الإدارة سليم ومتقاف لتحقيق النتائج المرجوة.

ويتمّ عرض ركيزتين أساسيتين للسياسة الماليّة والإدارة الرشيدة، هما:

1- أطر الماليّة العامّة:

أول لبنة في هذا الأساس هي إطار الماليّة العامّة السليم، أي مجموعة القوانين والترتيبات المؤسسة والإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف سياسية العامّة. ويسمح مثل هذا الإطار لحكومة بالتخطيط لموازنتها العامّة على المدى المتوسط بصورة تعكس أهدافاً واضحة ومتناسقة وذات مصداقية. وفي لبنان، كون الرؤية قصيرة المدى والمصداقية غائبة، لا بدّ من اعتماد توجه متوسط الأجل.

لذلك، لا بد من رسم خريطة طريق من المدى المتوسط، حيث تلتزم الحكومة أهدافاً ونسباً واضحة لما يتعلق بالنفقات، وبحجم الإيرادات نسبة إلى الناتج المحلي والعجز المتوقع

في السنوات المقبلة على أن تلتزم الدولة المسار الذي تصفه لنفسها بحيث تعكس موازنتها السنوية الأهداف التي وضعها مسبقاً.

والتركيز على المدى القصير يزيد من صعوبة تنفيذ الإصلاحات التي لها أهمية أكبر، ولكنها أطول مدّة في مجالات مثل معالجة ارتفاع أجور القطاع العام، وتصميم نظم فعالة كحماية الاجتماعيّة.

كذلك، لكي يكون الأساس سليماً، لا بدّ من احترام القوانين الماليّة، والترتيبات المؤسسية والمهل الزمنية عند إعداد الموازنة العامّة في لبنان السنوية ومناقشتها وإقرارها. بالإضافة إلى إصدار قطع الحساب الذي هو خطة ضرورية، ولا بدّ من إعدادها.

وللبنان سياسة ماليّة سليمة ومتوازنة لا بد من احترام مبدأ شمول الموازنة الغائب عن الموازنة العامّة في لبنان فيها، فلا يخفى على أحد أن جزءاً من النفقات أو حتى الإيرادات يمرّ من خارج الموازنة.

وهذا الأمر مرتبط بالمصداقية، أي مصداقية الماليّة العامّة التي يجب أن تخرج قبل مبالغ الإنفاق الكبيرة التي تدرج في الموازنة، والمشاريع التي تموّل مباشرة دون المرور على عمليّة الموازنة العادية.

فمعالجة هذه المخاطر من شأنه أن يفعل مبدأ مصداقية الموازنة العامّة وشفافيتها، ومن شأنه أن يكبح الفساد أيضاً. كذلك، فإن مصداقية الموازنة تدعو إلى تحسين إدارة المخاطر مع وضع موازنة عامة أكثر شمولاً تقوم على تنبؤات واقعية.

ولأطر الماليّة العامّة القوية فؤائد مهمة أخرى، فهي تشكل أساس إدارة الدين السليمة، كما أنها تسمح بتنسيق أفضل بين سياسة الماليّة العامّة والسياسة النقدية، حتى يعمل زراعا الإدارة الاقتصاديّة الكلية معاً، وليس بصورة متعارضة.

2- الحوكمة الرشيدة والشفافية:

إنّ الركيّزة الثانية للإدارة الرشيدة للماليّة العامّة هي الحوكمة الرشيدة والشفافية. وفي هذا السياق، تشير الحوكمة إلى الإطار والممارسات المؤسسية في القطاع العام، وتشكيل المؤسسات القوية كاملاً حيويًا لتحقيق الشرعية، وتعزيز فهم المواطنين لأهداف السياسات بصورة أوضح وإعطائهم صوتًا أقوى للتعبير عن الرأي، وكسب مساندتهم لسياسة الماليّة العامّة، وضعف الحوكمة مرده غالبًا لغياب الرقابة الماليّة الفعّالة، وغياب الشفافية، وفساد الإدارة والمديرين.

لكن يبقى الأهمّ من المشاكل التي ذُكرت هو إيجاد حلول لها، والتي تساهم في منع انهيار النظام المالي واستمرار العجز المالي. ففي ميدان الماليّة العامّة يتطلب الأمر زيادة شفافية الماليّة العامّة؛ أي تسليط الضوء على كل جوانب الموازنة والحسابات العامّة.

وفي شأن هذا، يتمّ تقديم صورة أرقى لواقع الماليّة العامّة في لبنان وآفاقها المتوقعة، والتكاليف والمزايا طويلة الأجل لأيّ تغييرات في السياسة القائمة، ومخاطر الماليّة العامّة المتعلقة التي تتسبب في انحراف المسار.

كما وإنّ تعزيز الشفافية، يؤدّي إلى إلزام الحكومات بمبادئ المساءلة، فكلما كانت الشفافية واسعة ومطبقة كلّما ضاق معها هامش الفساد والعكس صحيح أيضًا. إذ إنّ الفوضى والسريّة وإخفاء المعلومات تقوي جذور الفساد بحيث يصعب معها كشفه وتحديد مكانته.

وبالنسبة إلى مواجهة الفساد الذي يشكل أساس جميع المشاكل والأزمات، فلا بد من عقد عزيمة الإدارة السياسية لتكون على قناعة مطلقة بأن البلاد لا تنتظم والمصالحة العامّة لا تتحقق إلاّ بمحاربة الفساد والوقاية منه. بالإضافة إلى تجسيد الشفافية، ونفّذ المساءلة وصولًا إلى معاقبة مرتكبي الفساد. وهذا الأمر يتطلب أولًا الحد من مفهوم الحصانة، أو أقله تبسيط أصول رفعها تبعًا لأيّ مرجع مختص في مكافحة الفساد دون أي عائق دستوري أو إداري أو قضائي أو أهمّ سياسي.

فضلاً عن أهمية الحد من الاستنسابية في عمل الإدارة، يعني يجب عدم الخلط بين مفهوم الاستنسابية الذي هو حق للإدارة وبين إساءة استعمال هذه السلطة التي تفتح المجال لكل أشكال الفساد السياسي والإداري والمالي والقضائي. والحلّ يكمن في وضع ضوابط لممارسة هذه السلطة الاستنسابية دون تقييدها بصورة مطلقة، وهذا يعني أنّ الرقابة يجب أن نبع من التنفيذ وليس من النصوص. ولا بدّ من تطبيق القوانين والأنظمة التي تحول دون الإفلات من العقاب لأيّ كان، دون تمييز بين المناصب والأشخاص.

المبحث الثالث: مساهمة الرقابة في إصلاح المالية العامة

الفقرة الأولى: مفهوم الرقابة

لقد أصبح موضوع تحديد مفهوم الرقابة مشكلة من أهمّ المشكلات التي صادفت الفكر القانوني والاقتصادي نظرًا لتطوّر هذا المفهوم تبعًا لتطوّر مهام الدولة من دور الحارس إلى دور المتدخل في جميع شؤون الحياة.

يعرف بعض الفقهاء الرقابة بأنّها: عملية مستمرة تستهدف التأكّد من قانونيّة نشاط الإدارة ومدى مطابقته للغاية المرسومة، في حدود الوقت المعين والتكاليف المقرّرة والنتيجة المطلوبة، وكذلك ضمن مبررات وجود الإدارة، ألا وهي الصالح العام¹³¹.

ومنهم من عرّفها¹³² بأنّها مطابقة ما بين أعمال الإدارة المنفّذة، والقواعد القانونية المرعية. ومنهم من أضفى على الرقابة بعض المرونة من خلال تعريفها بأنّها: "السيطرة على الأمور والإمساك بها والتحكّم بمسارها وتوجيهها في الاتجاه المرغوب"¹³³. من مجمل هذه التعريفات، يمكن القول إنّ الرقابة هي عمل أساسي إداري، وهو يتطلّب جهدًا ومهارات علميّة وفنيّة.

الفقرة الثانية: أهداف الرقابة

إنّ الهدف الأساسي لكلّ رقابة هو حماية المصلحة العامّة، عن طريق حماية الأموال العموميّة للتأكّد من تحقيق النشاط المالي حسبما تحدّد في الموازنة العامّة من دون تبذير أو هدر أو إخلال فيه. ومن هذه الأهداف:

¹³¹ د. حبيش فوزي، مبادئ الإدارة العامّة، حالات تطبيقها في الإدارة اللبنانية، ط 1، بيروت: 1977، ص 69.

¹³² FABRE, Francis, J. le control des finances Publiques, Paris, Presser universtaires de France, 1968, P9.

¹³³ د. سامي منقارة، إدارة الموازنة العامّة في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، 1989، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ص 367.

أ. الأهداف السياسية

أولاً: التأكد من استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصّصت لها، مع الإشارة إلى ضرورة تخصيص مبلغ محدد لكل وجه من أوجه الإنفاق العام دون تحديد مبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه وفق مشيئتها.

ثانياً: التأكد من صحة تطبيق قانون الموازنة السنوي الذي صدّقه السلطة التشريعية، كون السلطة التنفيذية لا يمكنها مخالفة الأحكام الواردة فيه كون هذا القانون لا يلغيه إلاّ تشريع مماثل له في القوة أو أعلى منه.

ثالثاً: تحديد المخالفات والانتهاكات في العمل، والعمل على مكافحتها وعلاجها.

ب. الأهداف الإدارية

أولاً: تساعد الرقابة على كشف مواطن الهدر والاختلاس في المال العام، وتعمل على تقليل فرص هذا التلاعب والاختلاس أو أي تصرف غير قانوني يصدر عن الموظف¹³⁴.

ثانياً: تساعد الرقابة على برمجة العمل لإنجاز الأهداف المحددة بفاعلية ونزاهة، ومراجعة القوانين والأنظمة للتأكد من كونها ملائمة للتطوّرات التي تحدث والعمل على تعديلها إن لزم الأمر لتحقيق الأهداف اللازمة في تحصين الموظف ضد ارتكاب أي مخالفة قانونية¹³⁵.

ثالثاً: تهدف الرقابة إلى تحسين عملية التخطيط وزيادة فاعليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته كما تسهم في الكشف عن عيوب التخطيط وإيجاد أفضل السبل لتلافيها وعلاجها، وكل هذا من شأنه أن يسهم في زيادة قدرة وفاعلية الإدارة على تحقيق الأهداف العامّة للدولة بأعلى درجة من الكفاءة والشفافية.

¹³⁴ ياسر خالد، وبركان الوائلي، "الفساد الإداري (مفهومه، ومظاهره، وأسبابه، وطرق معالجته)"، بحث منشور في مجلة البناء، مركز الشيرازي للبحوث والدراسات، سنة 2006.

¹³⁵ د. علي عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015، ص 20.

ج. الأهداف المالية والاقتصادية

أولاً: يتمثل الهدف الاقتصادي بالتحقق من صحة الحسابات وسلامة الإجراءات المالية، بالإضافة إلى مراقبة الترشيد في الإنفاق العام وكشف مواطن الضعف والعمل على علاجها.

ثانياً: التحقق من أن جميع الإيرادات العامة في الدولة قد تمت وفقاً لما هو مقرر لها وفي الأغراض المخصصة لها، فضلاً عن التأكد من قيام الأجهزة الإدارية بعملها بصورة قانونية مع أكبر نفع ممكن وبأقل النفقات¹³⁶.

ثالثاً: عدم التبذير في صرف الأموال العامة أو إنفاقها في أوجه غير مشروعة¹³⁷.

د. الهدف الاجتماعي

إن الرقابة تهدف إلى حماية الأموال العمومية، وهي تهدف حكماً إلى حماية أفراد المجتمع ومساعدتهم. فقيام إدارة فاعلة يعني قيام بنى تحتية تساهم في إيجاد فرص عمل للجميع. فهذه الأموال هي لمصلحة عموم الشعب، الذين لهم الحق في تتبع سبل استعمالها، وبمراقبة إدارتها وتنفيذها.

الفقرة الثالثة: أنواع الرقابة

لقد تعددت أنواع الرقابة، بسبب تشعب أعمال الدولة وشمولها بعض العمليات المالية التي ينبغي تنفيذها دون أن تتمكن السلطة التشريعية من مراقبتها بكل تفاصيلها، كسندات الخزينة وتسديد ديون الدولة، فهذه العمليات تنشأ بشكل مسبق وخارج عن إطار الموازنة العامة التي تم إقرارها من قبل السلطة التشريعية¹³⁸، لذلك وجدت الرقابة القضائية إلى جانب الرقابة البرلمانية.

¹³⁶ د. فوزي العطوي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 400.

¹³⁷ د. علي عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، مرجع سابق، ص 26.

¹³⁸ د. مهدي محفوظ، علم المالية العامة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 171-172.

أما بالنسبة إلى الرقابة الإدارية فهي جزء من العمل الإداري أصلاً، كما ويمكن أن تتحدّد أنواع الرقابة من حيث الزمن الذي تقرّ فيه. فهناك الرقابة المسبقة والرقابة المؤخّرة¹³⁹. كذلك يمكن أن تنقسم الرقابة، من حيث طبيعة العمليّات التي تطالها إلى رقابة على العمليّات الإداريّة، ورقابة على العمليّات التنفيذيّة. كما يمكن أن تقسم من حيث غايتها، إلى رقابة وقائيّة ورقابة رادعة. مهما تعدّدت أشكال وأنواع الرقابة، فكلّها تهدف إلى حماية المصلحة العامّة.

والرقابة من حيث السلطة التي تتولاها هي رقابة إداريّة، وبرلمانيّة وقضائيّة.

1- الرقابة الإدارية

تفيد الرقابة الإدارية الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على موظفيها، من خلال مراقبة كل العمليات الماليّة الصادرة عنهم والآيلة إلى تنفيذ الموازنة¹⁴⁰. وتحظى الرقابة الإدارية بمكانة مهمة بين أنواع الرقابة، كونها تمارس من قبل الإدارة نفسها مما يسهل عليها اكتشاف أوجه الخلل من بقية أجهزة الرقابة الأخرى. ويمكن تقسيم هذه الرقابة إلى 3 أنواع:

أولاً: الرقابة التسلسلية

هذه الرقابة منبثقة من علاقة الرئيس بالمرؤوس، مع ما يتبع هذه العلاقة من حق الرئيس في الإشراف والتوجيه، وحق تعديل بعض قرارات مرؤوسيه وإلغائها، ولكن ضمن

¹³⁹ هناك نوع من الرقابة تجري في الولايات المتحدة الأمريكية، وتسمّى بتقسيم الحصص، فيفرق بين 3 أنواع من الرقابات:

1- الرقابة المسبقة.

2- الرقابة المؤخّرة.

3- وتقسّم الحصص والرقابة من خلال تقسيم الحصص، تعني أنّ الموازنة العامّة تقسم على الولايات المتحدة، ويجب على الإدارة في هذه الولاية قبل أن تحصل على حصّتها من الموازنة العامّة، أن تتقدّم إلى مكتب الموازنة بتقرير عن تقدير المعاملات لولايتها، في هذه الحال، يمارس المكتب نوعاً من الرقابة من خلال تخفيف بعض النفقات، ويجب أن تكون جميع هذه النفقات مبرّرة.

¹⁴⁰ د. مهدي محفوظ، علم المالية العامّة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 173-175.

شروط استثنائية حددها القانون¹⁴¹، وعلى المرؤوس احترام أوامر رؤسائه وتنفيذها، إلا إذا جاءت مخالفة للأنظمة والقوانين المرعية الإجراء، فيلفت نظره خطياً وتنتقل بذلك المسؤولية إلى الرئيس.

كما أنّ الرقابة الإداريّة قد تكون رقابة مسبقة، أو لاحقة بحيث يحقّ للرئيس توجيه مرؤوسيه وإرشادهم قبل القيام بالعمل، أو خلال القيام به. أمّا الرقابة اللاحقة فتفيد أنّه يحقّ للرئيس تعديل قرارات مرؤوسيه وسحبها، طبعاً ضمن الحدود، كما يحقّ للرئيس اللجوء إلى التفتيش المركزي أو تكليف موظفين تابعين له تفقد الدوائر التي تشعلها سلطة الرئاسة¹⁴².

ثانياً: رقابة وزارة الماليّة

إنّ وزارة الماليّة مسؤولة عن إدارة الأموال العموميّة، وحفظها، إضافة إلى شؤون النقد والجمارك، واليانصيب الوطني، والشؤون العقاريّة، والمساحة¹⁴³.

كما أنّ وزارة الماليّة تؤمّن صرف الاعتمادات اللازمة لجميع الوزارات والمؤسسات العامّة والبلديات بموجب قانون الموازنة العامّة، بالإضافة إلى تأمين الواردات العامّة. فهذه الوزارة تلعب دوراً مهمّاً جدّاً في أوضاع الموازنة العامّة، من هذه الرقابات:

أ. الرقابة على تنفيذ الواردات

إن مهمة تنفيذ الواردات، تتولاها وزارة الماليّة من خلال جهازين اثنين هما:

- جهاز لمراقبة التحقّق يؤمّن الرقابة على مختلف عمليات طرح الضرائب والرسوم، التي تتولى أمرها مديرية الماليّة العامّة.
- جهاز لمراقبة الجباية يؤمّن الرقابة على عمليات تحصيل الضرائب والرسوم التي تتولى أمرها مديرية الماليّة العامّة¹⁴⁴.

¹⁴¹ المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (قانون الموظفين) المادة 145.

¹⁴² د. علي الشامي، الإدارة العامّة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية تطبيقية، بيروت، 1993، ص 159.

¹⁴³ المرسوم التنظيمي رقم 2868 الصادر بتاريخ 16 كانون أول 1959.

¹⁴⁴ د. مهدي محفوظ، علم المالية العامّة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 177.

ب. الرقابة على تنفيذ النفقات

إنّ قانون المحاسبة العموميّة منح الوزير صلاحية إجراء عقود النفقة المتعلّقة بوزارته، وبما أنّه لا يسع الوزراء قبول إخضاع مشاريع عقود نفقاتهم لتأشيرة موظفين أدنى منهم مرتبة، فقد أخضعت هذه المهمّة إلى وزير الماليّة لممارسة الرقابة على معاملات عقد النفقات لمختلف الوزارات¹⁴⁵.

لكن عدّل هذا القانون بموجب عدة مراسيم اشتراعية، كان آخرها المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 30 كانون الأوّل 1963، فنص في المادة 64 منه على أن تتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير الماليّة:

- رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات، بصفة مراقب مركزي.

- مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

وقد منح القانون مراقب عقد النفقات صلاحيات مهمة وهي:

أ. التأثير على عقود النفقات.

ب. وضع اليد المحاسبة الإدارية.

ج. وضع تقارير دورية بنتائج الرقابة.

إنّ أهمّ هذه الصلاحيّات هي صلاحية التأثير على عقود النفقات، فقد نصّ القانون على أنّ كلّ معاملة تؤوّل إلى عقد النفقة، يجب أن تقترن بتأشيرة مراقب عقد النفقات، إلّا أنّ القانون أجاز في بعض الحالات المستعجلة أن يشرع المرجع في عقد النفقة ضمن الاتحادات المرصدة لها، قبل الحصول على تأشيرة مراقب عقد النفقات، شرط أن يعرض المعاملة عليه للتسوية، في مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد، مع بيان الأسباب الموجبة لهذا التدبير، ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية¹⁴⁶. وعندما تعرض المعاملة على مراقب عقد النفقات، عليه أن يتثبت قبل التأثير عليها من أمرين:

¹⁴⁵ المادة 56 من المرسوم الاشتراعي 83/82 المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁴⁶ قرار ديوان المحاسبة رقم 118 - ر.ق تاريخ 3/7 - 1967 الذي اعتبر أنّه إذا لم تعرض المعاملة مع الأسباب الموجبة في المدة المقررة التي سبقت الإجازة.

أ. توفر اعتماد للنفقة المعقودة، وصحة تنسيبها.

ب. انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية، فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية.

كما وأن من صلاحيات مراقب عقد النفقات إبداء الرأي في المعاملات الخاضعة لتأشيرته، إلا أن هذا الرأي غير ملزم، ويبقى لل إدارة الحق في أن تأخذ به أو أن لا تأخذ به، فهو رأي استشاري غير ملزم.

ثالثاً: رقابة التفتيش المالي

لن يتم تناول نشأة التفتيش المالي، وتطور مهامه في لبنان، بل عرض دوره الرقابي على تنفيذ الموازنة العامة باختصار.

يتبوأ التفتيش المركزي مركزاً محورياً ضمن عداد الأجهزة الرقابية، وهو يمارس هذه الصلاحية على كافة الأراضي اللبنانية في سبيل ضبط كل مخالفة للأنظمة والقوانين المرعية الإجراء.

كما يضطلع التفتيش المركزي بمهمة التوجيه والإرشاد الهادف إلى تحسين العمل الإداري وتنسيق الأعمال المشتركة بين الإدارات العامة، وهو بهذا المعنى يغدو جهازاً إصلاحياً عاماً.

ولقد حدّد المرسوم التنظيمي رقم 2460 تاريخ 6 تشرين الثاني سنة 1959 مهام التفتيش المالي، ومنحه صلاحيات واسعة جداً، تطل جميع مراحل تنفيذ الموازنة، من طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها، إلى دفع النفقات، وكل ما له علاقة بالأموال العمومية. ولقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 12 حزيران 1959 كيفية قيام التفتيش المالي بمهامه. فنص بموجب المادة 12 منه على أن التفتيش يقوم بمهامه استناداً إلى ثلاثة أسس:

1- برامج¹⁴⁷ سنوية، 2- برامج استثنائية، 3- تكاليف خاصة¹⁴⁸.

كذلك حددت المادة الأولى من هذا المرسوم الإدارات والمؤسسات الخاضعة للتفتيش. وقد أناط المرسوم الاشتراعي رقم 115/59 بالتفتيش المركزي صلاحية مراقبة الإدارات والمؤسسات العامّة والبلديات. وتتمّ هذه الرقابة عبر ضبط المخالفات والتحقق فيها من قبل المفتشين المختصين، كما وتحديد المسؤولية وتعيين المسؤولين عنها ليصار إلى توقيع العقوبات بحقهم وإحالتهم إلى المراجع المختصة لملاحقتهم.

2- الرقابة البرلمانية

إنّ الرقابة البرلمانية هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية عند تنفيذ الموازنة العامّة، فلا يقتصر دور البرلمان على التصديق على اعتماداتها، وإنما يمتدّ إلى الرقابة على تنفيذها.

كما وأنّ وظيفة البرلمان الماليّة تسبق وظيفة التشريعية؛ "ذلك أنّ البرلمانات تكوّنت في بداية الأمر للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام"¹⁴⁹.

وتشكّل الرقابة البرلمانية أحد معايير تحديد درجة الديمقراطية في نظام معيّن؛ لأنّه بمقدار ما تملك هذه الرقابة من سلطات وقدرات فعلية على الأجهزة الحكومية بمختلف مستوياتها يكون النظام ديمقراطي¹⁵⁰. وأنّ من حقّ مجلس النواب أن يراقب، عن كثب،

¹⁴⁷ بلغ عدد التكاليف الخاصة الواردة إلى المفتشية العامّة لعام 1994 (46 تكليفاً) بيان المفتشية العامّة المالية لعام 1994.

¹⁴⁸ تتوزّع إدارات القطاع العام الخاضعة لرقابة التفتيش المركزي على الوجه التالي:
- إدارات عامة 620 - مؤسسات عامة 42 - بلديات 683 (تقرير التفتيش المركزي لعام 1994، صدر في الجريدة الرسمية عدد 35 رقم 2 تاريخ 1995/8/31).

¹⁴⁹ د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية، 1969، ص 920.

¹⁵⁰ أحمد سامي منقارة، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامّة، دار البلاد للطباعة، لبنان، 2014، ص 276-287.

كيفية تنفيذ قانون الموازنة الذي أقره، ومدى تقيّد السلطة التنفيذية بأحكامه¹⁵¹ تتخذ الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة شكلين: الرقابة أثناء تنفيذ الموازنة، والرقابة المؤخّرة التي تتجلى بالتصديق على قطع حساب الموازنة.

إنّ هذه الرقابة تنبثق من طبيعة عمل مجلس النواب الرقابي الذي يشمل مختلف الميادين السياسية والمالية والاجتماعية والاقتصادية على أعمال السلطة التنفيذية¹⁵².

تمارس هذه الرقابة من خلال الأسئلة والاستجابات، فكل نائب له الحق في توجيه الأسئلة الشفهية والخطية إلى أي وزير، أو إلى الحكومة ككل، ويجب أن يكون الرد في مهلة 15 يوماً. كما وتمارس هذه الرقابة، عندما تتقدم الحكومة من مجلس النواب بطلب فتح اعتمادات إضافية، إذ لا يفتح اعتماد إضافي إلا بقانون¹⁵³، من أجل تغطية نفقة ما، وهنا يجد النواب مجالاً للاستفسار من الحكومة عن سير تنفيذ الموازنة.

أ. الرقابة البرلمانية المؤخّرة

تتجلى هذه الرقابة من خلال تصديق قانون قطع حساب الموازنة، من قبل مجلس النواب. ففي لبنان، نصّ قانون المحاسبة العمومية في المادة 195 منه على أن تضع مصلحة المحاسبة العمومية كلّ سنة قطع حساب الموازنة، الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة، ويجب أن يعرض مشروع قانون قطع حساب الموازنة من قبل الحكومة، على مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من سنة الموازنة، ويجب أن يوافق عليه، قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة.

¹⁵¹ أحمد زين، أحمد زين والحياة النيابية، 3 أيار 1972، 15 تشرين الأول 1992، الناشر مؤلفون، 1997. مجلد 12، أيلول 1994.

¹⁵² د. مهدي محفوظ، علم المالية العامة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 173-175.

¹⁵³ د. فيس عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة رغم هذه النصوص الواضحة رأى الدكتور فيس عبد الملك أنّ بعض الوزارات تتجاهل هذه النصوص وتصرف مبالغ، لها بنود في الميزانية أو يكون البند المخصّص كما قد نَفَّذَ وتقدّم لك الصرف قبل الحصول على الاعتماد الإضافي من الهيئة التشريعية.

فبعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة، يتم إعداد جردة للحسابات، تبين ما تمّ تنفيذه من إيرادات، ومن نفقات فعلية. وهذه الجردة تتضمن معلومات مستجدة طرأت على قانون الموازنة من (فتح اعتمادات، إلغاء اعتمادات... إلخ). وهذه الجردة تمثل ما يسمّى بقطع الحساب. هذا الحساب يساعد السلطة التشريعية على اكتشاف المخالفات المالية المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية.

ب. رقابة ديوان المحاسبة اللبناني

إن الرقابة الأساسية في عملية تنفيذ الموازنة هي من اختصاص السلطة التشريعية لكن كثرة المستندات المالية والحسابية وتعقدها دفع بهذه السلطات إلى الاستعانة بهيئة أخرى مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي ديوان المحاسبة في لبنان.

ستقتصر الدراسة على رقابة ديوان المحاسبة اللبناني باختصار، دون الغوص بصلاحيات الديوان والإجراءات الشكلية التي يتبعها لممارسة هذه الرقابة.

لديوان المحاسبة وظيفتان اثنتان: رقابة إدارية، ورقابة قضائية.

أولاً: الرقابة الإدارية

يمارس ديوان المحاسبة هذه الرقابة إما بصورة مسبقة على بعض المعاملات، وإما عن طريق الرقابة المؤخرة، وذلك بوضع التقارير وإصدار بيانات المطابقة.

أ. الرقابة الإدارية المسبقة

تهدف هذه الرقابة إلى التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة وعلى الأحكام والقوانين قبل البتّ بها. وتعتبر هذه الرقابة من المعاملات الجوهرية بحيث تعتبر كل معاملة لا تخضع لمثل هذه الرقابة غير نافذة¹⁵⁴. كما يخطر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية.

¹⁵⁴ المادة 33 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

أما المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة فهي¹⁵⁵:

- فيما خصّ النفقات:

- 1- صفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تفوق قيمتها 75 مليون ليرة.
- 2- الاتفاقيات الرضائية بما فيها عقود الإيجار التي تفوق قيمتها 25 مليون ليرة.
- 3- معاملات شراء العقارات عندما تفوق قيمتها 100 مليون ليرة.
- 4- معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمة المنحة أو المساعدة أو المساهمة الواحدة 15 مليون ليرة.

كما تخضع للرقابة المسبقة المصالحات الحبية على دعاوى أو خلافات إذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق الـ 15 مليون ليرة.

-أما فيما يخصّ الواردات:

- 1- معاملات تلزيم الإيرادات عندما تفوق القيمة 5 مليون ل.ل.
- 2- معاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة /100/ ألف ليرة لبنانية.

وقد أوجب المرسوم الاشتراعي رقم 83/82 أن تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها رئاسة الديوان، ويعطي الديوان قراره في المعاملة خلال 10 أيام من تاريخ إيداعها كما أنه يسمح بإعطائه مهلة خمسة أيام إضافية في حال طلب بعض المعلومات، أو الاستماع إلى الموظف المختص على أن تسري هذه المهلة الإضافية من تاريخ الحصول على الإيضاحات المطلوبة. وإذا لم يتخذ الديوان قراره ضمن هذه المهلة حقّ للإدارة المختصة استرداد المعاملة وصرف النظر عن طلب رأيه.

وإذا جاء قرار الديوان مخالفاً فيما خصّ النفقات رأي مراقب عقد النفقات، فعلى هذا الأخير التقيّد برأي الديوان إلا إذا وافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء. وإذا جاء رأي الديوان مخالفاً المشروع المعروض كان للإدارة المختصة أن تعرض

¹⁵⁵ المادتان 34 و35 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

الخلافاً على مجلس الديوان (مادة 41 من المرسوم الاشتراعي 83/82) وعلى مجلس الوزراء أن يبتّ في المعاملات المعروضة عليه بقرارات معلّلة، وعند مخالفة رأي وزير المالية أو رأي الديوان يقوم قراره مقام تأشيرة الديوان الذي يبقى له أن يدرج القضية في التقرير السنوي أو في تقرير خاص يبلغ إلى مجلس النواب. ولا تسري موافقة الديوان إلّا ضمن السنة الماليّة المختصة.

كما أنّ قراراته المتخذة في نطاق رقابته الإداريّة المسبقة خاضعة لإعادة النظر فيها من قبل الهيئة التي أصدرتها، بناءً على طلب الرئيس أو النيابة العامّة لديه أو الإدارة المختصة. أمّا موافقة الديوان المسبقة، فتعتبر ملغاة إذا لم يعمل بها ضمن السنة الماليّة التي أعطيت خلالها.

ب. الرقابة الإداريّة المؤخّرة

بموجب المادة 42 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، اعتبرت الغاية من الرقابة الإداريّة المؤخّرة تقدير المعاملات الماليّة ونتائجها العامّة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات. وتتمثل هذه الرقابة بالتقارير السنويّة والخاصة، وبيانات المطابقة للحسابات النهائيّة¹⁵⁶.

1- التقرير السنوي

ينظّم الديوان في نهاية كلّ سنة، ويتضمّن نتائج مراقبته مع ذكر جميع المخالفات الأساسيّة التي ارتكبها الوزراء والموظفون المسؤولون، والاقتراحات الإصلاحية التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج ماليّة.

¹⁵⁶ د. فوزت فرحات، المالية العامّة، الاقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربيّة والعالمية)، ص 216-217-218.

2- التقارير الخاصة

وهي تقارير تتعلق بمواضيع معينة مع اقتراحات وحلول ملائمة لها يحضرها ديوان المحاسبة.

3- بيانات المطابقة

وهي منصوص عليها بالمادة 53 من قانون تنظيم الديوان، وبموجبها يتوجب على هذا الأخير أن يصدر بيانًا عامًا بمطابقة الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة. فهذه البيانات تعطي فكرة عن كيفية تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات.

ثانيًا: الرقابة القضائية¹⁵⁷

وهذه الرقابة مؤخّرة تجري بعد تنفيذ الموازنة، ويتوقّف على إجرائها إبراء ذمّة المحتسبين أو إدانتهم، كما تركز عليها صيانة الأموال العامّة من كلّ عبث أو استهتار، وتكون الرقابة القضائية عادة على نوعين:

أ- الرقابة على الحسابات:

هي مهمة الديوان الرئيسية، والغاية منها التدقيق في حسابات المحتسبين القانونيين وحسابات كل من تدخل في قبض الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة ودفعها دون صفة قانونية وتتناول هذه الرقابة:

• فيما يتعلق بواردات الموازنة:

- صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها.
- صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية.
- توريد المبالغ المحصلة إلى الصناديق العامّة.

¹⁵⁷ د. فوزت فرحات، المالية العامّة، الاقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية)، مرجع سابق، ص 217-224.

• فيما يتعلق بنفقات الموازنة:

- صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها، وانطباق المعاملة على قانون الموازنة والاعتمادات المفتوحة بموجبها.

• فيما يتعلق بأموال الخزينة:

- صحة معاملات القبض أو الدفع وانطباقها على الأوامر الصادرة عن الجهة الصالحة.

• فيما يتعلّق بالمواد:

- صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة.

• فيما يتعلق بالحسابات:

- انطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة.

وتوخياً لمجالسة الديوان لهذه الرقابة على أكمل وجه، أوجب القانون الديوان على الموظفين المختصين إرسال حساباتهم إلى الديوان وفقاً لنظام خاص يوضع بالاتفاق بين وزارة المالية وديوان المحاسبة، فيصدّق بقرار مشترك من وزير المالية ورئيس ديوان المحاسبة مع اتباع الإجراءات الإدارية اللازمة من أجل إتمام مهمة التدقيق من قبل الديوان، دون الخوض في تفاصيلها كونها لا تشكل محور أساسي في بحثنا.

ب- الرقابة على الموظفين

هذه الرقابة تطال أعمال كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو مسك حساباتها، وكذلك أعمال كل من يتدخل في إدارة الأموال المذكورة وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر دون أن تكون له الصفة القانونية، سواء كان موظفاً أو منتجياً، أو متعاقدًا مع الإدارة.

وتطبيقاً للقانون تفرض غرامات بحق كل مخالف ارتكب إحدى المخالفات المنصوص

عليها في المادة 60 من قانون الديوان:

- عقد نفقة خلافًا لأحكام القانون أو النظام.
 - عقد نفقة دون الحصول على تأثير مراقب عقد النفقات.
 - إهمال عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة، أو وضع معاملة لم تعرض على هذه الرقابة، موضع التنفيذ، أو وضع معاملة موضع التنفيذ دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها.
 - عدم التقيد برفض التأثير على المعاملة من قبل ديوان المحاسبة أو من قبل مراقب عقد النفقات.
 - إساءة قيد إحدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات.
 - تنفيذ أمر مخالف للقانون ورد عن طريق الرئيس التسلسلي للموظف.
 - إكساب أو محاولة إكساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحًا غير مشروع.
 - ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة.
 - التأخر في إيداع الديوان أو النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والأنظمة.
 - مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة أو استعمال الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة.
- ويتعرض الموظف لغرامة إضافية في حال تبين أن مخالفته ألحقت أضرارًا أو خسائر في الأموال العمومية.

الفصل الثاني: تطبيق موازنة الأداء في لبنان

تهدف موازنة الأداء إلى تحديد الأهداف الرئيسية المنوي تحقيقها خلال السنة، ومن ثم برمجتها من خلال جدول زمني وترجمتها إلى نشاطات أو برامج معينة، وترجمة البرامج إلى اعتمادات على أن يجري تحديد النتائج المتوخاة من الصرف أي معرفة المقابل العائد من صرف أي مبلغ من خلال تقدير وقياس النتائج. وهذا ما يشكّل المحور الأساسي والتحديد الأكبر.

المبحث الأول: موازنة الأداء كحلّ جذري لمشاكل الموازنة العامة في

لبنان

الفقرة الأولى: ماهية موازنة الأداء

إنّ موازنة الأداء¹⁵⁸ يفهم منها أنّها تلك الموازنة التي تقدم أولاً الأغراض والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات، وتبيّن تكاليف البرامج المقترحة لتحقيق تلك الأهداف، وتعرض من ثم البيانات الكمية التي تسمح بقياس الإنجازات والعمل المؤدى ضمن كلّ برنامج. فيجري تبويبها على أساس نشاط الدولة الذي يوزع على وظائف وبرامج، وتحديد أهداف مسبقة لكلّ برنامج يقتضي العمل على تحقيقها، ومؤشرات تستخدم لقياس أداء الإدارة.

كما تشكّل نقلة نوعية من ثقافة الوسائل إلى ثقافة الأهداف، فلكلّ إنفاق هدف يقتضي إنجازه، وقياس الأداء هو الآلية لتحديد جودة نشاط الدولة، والبحث عن الطرق الأفضل لإنجاز المهمّ بأقلّ كلفة وأعلى إنتاجية.

¹⁵⁸ المقدم إبراهيم يوسف أنطون، موازنة الأداء والبرامج بين النظرية والتطبيق، دبلوم الدراسات المعمّقة في القانون العام، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، العدد 54، 2013.

ظهرت موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأميركية عقب الحرب العالمية الأولى، بعد الانتقادات التي وجهت إلى الموازنة التقليدية، إذ شكّل الرئيس الأميركي في العام 1937 لجنة لدراسة الموضوع، فأوصت باعتماد موازنة الأداء باعتبارها أداة للتسيق بين مختلف الأنشطة الحكومية.

وفي العام 1949م، شكّل الرئيس الأميركي هيربرت هوفر لجنة لدراسة تنظيم الحكومة، فأوصت بإعادة النظر بمفهوم الموازنة، وتأسيسها على البرامج ومهام الإدارة وأطلقت اللجنة عليها تسمية "موازنة الأداء 2".

وبدأت هذه الموازنة بالانتشار في العديد من الدول المتقدمة، فأخذت بها كندا والمملكة المتحدة وفرنسا. وفي الدول العربيّة، بدأت الإمارات العربيّة المتحدة والمغرب العمل على تبنيها.

أمّا في لبنان، فقد بدأت وزارة الماليّة اللبنانية تهتم بهذا الموضوع، وتعمل على تعميم هذه الثقافة الجديدة من خلال تدريب العاملين فيها وتوزيع المنشورات، إلّا أنّ التطبيق العملي لها ما زال غير موجود.

الفقرة الثانية: العناصر الرئيسية للموازنة الأداء

إنّ العناصر المؤلّفة لموازنة الأداء تلبي حاجات أساسية هي في الوقت نفسه الأسباب التي دعت إلى اعتماد هذا الأسلوب في الموازنة.

سوف يتمّ بحث عناصر موازنة الأداء عبر:

1- البند أوّل: تصميم جديد للموازنة العامة

إنّ تصميم موازنة الأداء¹⁵⁹ على أساس الوظائف والبرامج لا يعني إلغاء التصميم على أساس البنود، وإنّما يوجد في ظلّ موازنة الأداء تصميم مزدوج على أساس الوظائف من ناحية وعلى أساس البنود من ناحية أخرى، بحيث تدرج الاعتمادات ضمن هذه البنود التي تخصّص لكلّ برنامج. وبعض هذه الاعتمادات المدرجة ضمن برامج موازنة الأداء مقيدة

¹⁵⁹ المقدم إبراهيم أنطون، موازنة الأداء والبرامج بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق.

بحيث تتشكّل سقفاً لا يجوز تجاوزه كاعتمادات الرواتب والأجور، والبعض الآخر غير مقيّد ويمكن إعادة توزيعه بين البنود المختلفة.

يتمّ تبويب موازنة الأداء على أساس الأهداف، وبصورة تعكس السياسة العامّة للحكومة في مختلف المجالات. وكمثالٍ على ذلك الموازنة المعتمدة في فرنسا حيث عمد المشرّع الفرنسي إلى تقسيم الموازنة العامّة إلى ثلاثة رئيسية هي: الوظائف، البرامج والأنشطة.

أولاً: الوظيفة

يمكن تحديد الوظائف على أنّها التقسيمات الشاملة الكبرى للعمل الحكومي التي تبرز وتحدد مختلف التقديمات، والتي يحصل عليها المواطنون.

تقسم الموازنة العامّة الجديدة في فرنسا إلى مجموعة من الوظائف حدّدت في ظل موازنة العام 2006 بـ 34 وظيفة. وتتألف كلّ وظيفة من مجموعة من البرامج المتجانسة، والتي تهدف إلى تحقيق سياسة عامّة واحدة.

ومن هذه الوظائف على سبيل المثال:

- نشاط الدول الخارجي.
- الثقافة.
- العدل.
- الأنظمة الاجتماعية والتقاعد.

ولا يمكن إنشاء وظائف جديدة إلا بموجب قانون الموازنة العامّة، وبناء على اقتراح من قبل الحكومة. ويتولّى البرلمان التصويت على قانون الموازنة العامّة على أساس الوظيفة، أي إنّ الأخيرة هي وحدة التصديق في البرلمان.

ثانيًا: البرنامج

تمثل البرامج إحدى التفرعات الكبرى لوظيفة معينة، وتجسيّدًا - على أعلى مستوى - للعمل المنجز، من قبل مصلحة معينة. وهي تمثل النتيجة التي يجب الوصول إليها، والمعبر عنها بصيغ قابلة للقياس.

كما تتألف البرامج من مجموعة من الأنشطة، ولا يمكن للبرنامج إلا أن يكون متعلقًا بوزارة واحدة. ويعيّن الوزير المختصّ لكلّ برنامج مسؤولًا.

ثالثًا: النشاط

وهو عناصر البرنامج. يتألف من أعمال متجانسة ترمي إلى تحقيق هذا البرنامج. وتوزّع الاعتمادات بدورها على الأنشطة وفقًا للبنود المحددة من قبل المشرع، وبالتالي يتحقّق التصميم المزدوج للموازنة العامّة على أساس البنود من ناحية، والأهداف من ناحية أخرى.

2- البند الثاني: تحديد الأهداف والمؤشرات

إنّ أحد أهم أهداف موازنة الأداء هو نقل الدولة من ثقافة الوسائل إلى ثقافة الأهداف والنتائج.

لذلك، يجري تحديد إستراتيجية لكلّ برنامج، وأهداف يقتضي العمل على تحقيقها، ومؤشرات محددة لكلّ برنامج في المشاريع السنويّة للأداء، على الشكل التالي:

أولًا: تحديد الإستراتيجية

يأتي تحديد الإستراتيجية لكل برنامج من برامج الموازنة العامّة في مرحلة تسبق تحديد الأهداف والمؤشرات. ويصعب في حال غياب الرؤية الإستراتيجية تحديد الأولويات وحصر الأهداف الملائمة للبرنامج المعني، كما يؤدّي إلى فقدان الانسجام والترابط بين الأهداف المحددة. ويحتاج تحديد الإستراتيجيات إلى ورشة عمل كبيرة، لا يمكن تكرارها كل عام.

وفي فرنسا، احتاج تحديد الإستراتيجيات المتعلقة ببرامج موازنة العام 2006 إلى تعبئة كبيرة في جميع الوزارات. ولا توضع الإستراتيجيات لسنة مالية واحدة، وإنما تمتد لتشمل عدة سنوات بين ثلاث إلى خمس سنوات.

ثانيًا: تحديد الأهداف

يجري العمل عقب تحديد الإستراتيجية لكل برنامج على تحديد الأهداف. ويقتضي لنجاح ذلك، توفر مجموعة من الخصائص أهمها:

- 1- أهداف دقيقة: يجب أن تجسّد الأهداف إستراتيجية البرنامج والسياسة العامة للحكومة. كما يجب أن يكون عددها محدودًا من أجل تحقيق وضوح الموازنة العامة، ويقتضي ألا يتجاوز عدد الأهداف الاثني عشر هدفًا.
- 2- أهداف تعكس المضمون الأساسي للبرنامج، وتشمل تغطية الأنشطة الأكثر أهمية واستهلاكًا للاعتمادات التي تلعب دورًا أساسيًا في تحقيق السياسة العامة للحكومة.
- 3- أهداف واضحة.
- 4- أهداف قابلة للقياس: يقتضي أن تكون الأهداف قابلة للقياس بالاستناد إلى مؤشرات رقمية، لأنّ الأرقام من شأنها ضبط القياس والوصول إلى نتائج متفق عليها.

ثالثًا: تحديد المؤشرات

يحدّد لكل هدف مؤشر أو أكثر من أجل التحقيق من إنجاز هذا الهدف، وذلك ضمن مسار لقياس أداء الإدارة بعد تنفيذ البرامج المحددة في الموازنة العامة. ويقتضي أن تتمتع المؤشرات بمجموعة من الخصائص أهمها:

- 1- مؤشر متجانس مع الأهداف: ويوضع لكل هدف مؤشر للتحقيق من إنجازه، ويجب أن يكون المؤشر متجانسًا مع الهدف، ويدلّ بوضوح على تحقيقه. وعلى سبيل المثال، يحدّد لتحقيق هدف تحسين نوعية الخدمة، مؤشر متجانس معه هو "معدل رضا المستفيدين من خدمة المرفق بالاستناد إلى تحقيق"؛ فهذا المؤشر يدلّ بوضوح على تحقيق الهدف من عدمه.

2- مؤشّر يعكس النتيجة المنتظرة: يقتضي أن يعكس المؤشّر المضمون الرئيسي للنتيجة المنتظرة، ويقتضي تجنب المؤشّرات التي توصل إلى نتائج هامشية لا علاقة لها بالأهداف.

3- مؤشّر يؤدّي إلى تكوين أيّ رأي: يقتضي أن يؤدّي المؤشّر إلى تكوين رأي حول مدى إنجاز الأهداف المحدّدة لكل برنامج.

4- مشاريع وتقارير الأداء السنوي: يقتضي على كلّ وزارة أن تقدّم سنويّاً إلى البرلمان المستندات المتضمّنة تحليل وقياس الأداء، وتشكّل هذه المستندات:

- مشاريع الأداء السنويّة
- تقارير الأداء السنويّة

الفقرة الثالثة: تقييم موازنة الأداء (العوامل التي تميّز موازنة الأداء عن غيرها)

عُرف قانون المحاسبة العموميّة الموازنة المعتمدة حالياً في لبنان بموجب المادة 3، والموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/31 بأنّها "صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتُجاز بموجبه الجباية والنفقات".

إنّ هذه الموازنة تعتمد على تبويب النفقات وفقاً لطبيعتها دون تحديد أهداف أو مؤشّرات أداء الإدارة عن استعمالها للاعتماد المرصدة في الموازنة. وبخلاف الموازنة المؤسسة على الأداء، فإنّ تبويبها يتمّ بالاستناد إلى الوظائف والبرامج التي تقوم بها الإدارة. ويحدّد لكلّ برنامج أهداف ومؤشّرات لقياس الأداء. إذًا، إنّ مضمون موازنة الأداء يتناقض بأغلبه مع مضمون الموازنة التقليديّة. ولأجل ذلك، تُقام هذه الموازنة، ويتمّ استعراض نبتين منها على النحو التالي:

أ- النبذة الأولى: التمييز بين موازنة الأداء والموازنة التقليدية

تعتمد الموازنة التقليدية على تبويب النفقات وفقاً لطبيعتها دون تحديد أهداف أو مؤشرات أداء الإدارة عند استعمالها للاعتماد المرصدة في الموازنة. وبخلاف الموازنة المؤسّسة على الأداء، فإنّ تبويبها يتمّ بالاستناد إلى الوظائف والبرامج التي تقوم بها الإدارة. ويحدّد لكلّ برنامج أهداف ومؤشرات لقياس الأداء، ويمكن التمييز بين الموازنة التقليدية وموازنة الأداء، وفقاً لما يلي¹⁶⁰:

1- البند الأول: من حيث تبويب الموازنة

يتمّ تبويب الموازنة التقليديّة بالاستناد إلى طبيعة النفقات، بحيث تقسم إلى أبواب وفصول، ويدرج في كلّ منها بنود النفقات، ويختصّ كلّ بند بنوع من النفقات، كالرواتب والأجور واللوازم الإدارية والمكتبية، والتحويلات إلى الإدارات والمؤسّسات العامّة والديون المتوجّبة الأداء وغيرها من النفقات.

أمّا موازنة الأداء، فيجري تقسيمها إلى برامج وفقاً للنشاط الممارس من قبل الإدارة. وتعكس هذه البرامج السياسة العامّة للحكومة. ويرصد لكلّ منها مجموعة من الاعتمادات الضرورية لإنجازها.

كما يحدّد لكلّ برنامج الأهداف التي يقتضي تحقيقها. فتكون موازنة الأداء موازنة برامج وأهداف وليس موازنة بنود، وهذا لا يعني أنّ موازنة الأداء لا تتضمن بنوداً للإنفاق تدرج ضمن البرامج، إلّا أنّ برمجة النشاط وتحديد الأهداف هما الطابع الذي يغلب عليها.

2- البند الثاني: من حيث تحديد الأهداف ومؤشرات قياس الأداء

لا تتضمن الموازنة التقليديّة تحديد الأهداف التي ترمي إليها الإدارة. فالموازنة التقليديّة تتضمن الاعتمادات المرصدة، والتي تشكّل سقف الإنفاق المسموح به، بحيث لا تستطيع

¹⁶⁰ إصلاح الموازنة العامّة، مجلة الفقه والقانون العدد الرابع 2013، محمد بكشوا، طالب دكتوراه كلية العلوم القانونية جامعة محمد الأول جدة، الإطار القانوني والمؤسّساتي.

الإدارة تجاوز هذه الاعتمادات عند الإنفاق دون السعي إلى تحقيق أهداف مرسومة بصورة مسبقة.

في حين أنّ موازنة الأداء تتضمن إلى جانب تحديد الاعتمادات المقدّرة لكلّ برنامج تحديد أهداف هذه البرامج وتحديد مؤشرات قياس الأداء بصورة واضحة ومحدّدة لتحقيقها.

فبالنسبة إلى تحديد مؤشرات قياس الأداء، فهذا يتمّ من خلال قطع حساب الموازنة التقليديّة بعد انتهاء سنة تنفيذ الموازنة. فتحدّد الاعتمادات المصروفة والإيرادات المحصّلة بهدف تحديد الوفر أو العجز الحاصل، دون القيام بأيّة عمليّة تحقّق من قيام الإدارة بإنجاز أهدافها أو قياسها أدائها.

أمّا في ظلّ موازنة الأداء، فيصاحب عمليّة قطع حساب الموازنة عمليّات قياس الأداء، وذلك عن طريق التحقّق من إنجازها للأهداف بالاستناد إلى مؤشرات محدّدة بصورة مسبقة.

ب-البند الثانية: عيوب الموازنة التقليديّة ومزايا موازنة الأداء

1- البند الأوّل: عيوب الموازنة التقليديّة

تقوم الموازنة التقليديّة على تحديد النفقات المطلوبة لممارسة الدولة لوظائفها. وتعرض عيوب الموازنة التقليديّة على خمس نقاط¹⁶¹:

1-1 تبويب لا يعكس بوضوح سياسة الحكومة: يؤدّي هذا التبويب الثابت في كلّ فصل من الموازنة التقليديّة، أي وجود البنود عينها في كلّ فصل من فصول الموازنة، إلى الحدّ من معرفة سياسة الدولة بوضوح، أي الوظائف التي تمارسها والبرامج التي تخطط لها والأنشطة التي ستقوم عليها.

¹⁶¹د. غلمية جرجس، "دراسة حول التوجّهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة"، منشور في مجلة الحياة النيابية، ص 51 - 55.

2-1 عدم وضوح أهداف الإدارة العامّة: تتضمن الموازنة التقليدية الاعتمادات المقدّرة لسنة مقبلة، وتشكّل هذه الاعتمادات سقف الإنفاق، ممّا يجعل من الموازنة العامّة وسيلة للإنفاق لا تعكس رؤية الدولة وأهدافها.

3-1 إلغاء الاعتمادات غير المستعملة: توضع الموازنة العامّة لمدة سنة، ويجيز البرلمان إنفاق الاعتمادات ضمن السنة المعنيّة، وعند انتهائها يقتضي منح إجازة جديدة. وبالتالي، فإنّ الاعتمادات غير المستعملة تلغى في نهاية سنة الموازنة، وهذا الأمر يحمل الإدارات العامّة على إنفاق كامل الاعتمادات الملحوظة في الموازنة خشية إلغائها في نهاية السنة، ويساهم ذلك في زيادة الإنفاق غير المجدي، والذي لا يحقّق الغاية من نشاط الإدارة.

4-1 عدم قياس أداء الإدارة: يكمن العيب الأساسي في الموازنة التقليدية في عدم قياس أداء الإدارة بعد انتهاء السنة الماليّة. فالموازنة التقليدية لا تتضمن تحديداً لأيّ هدف أو مؤشر لقياس تحقيقه، ممّا يحول دون القيام بعملية قياس الأداء. هذا الأمر يؤدي إلى حرمان الإدارة العامّة من آلية منضبطة لتحديد المسؤوليّة الإداريّة، والتحقّق من حسن إنفاق كلّ اعتماد في الموازنة العامّة، وإلى الحدّ من تطوّر العمل الإداري وعدم القدرة على كشف الثغرات والعيوب، وإيجاد الحلول المناسبة.

5-1 ضعف المرونة في توزيع الاعتمادات: يقرّ البرلمان الموازنة التقليدية، بالاستناد إلى البنود المدرجة فيها. ويحتاج تعديل هذه الاعتمادات إلى إقرار جديد من البرلمان، كما أنّ استعمال احتياطي الموازنة لمواجهة نفقات مستجدة يحتاج إلى مرسوم يوقع عليه أكثر من جهة رسميّة، ولا يمكن للوزير تعديل بنود الموازنة إلاّ بالنقل من فقرة إلى أخرى ضمن البند الواحد. وهذا الأمر يدلّ على جمود في توزيع الاعتمادات وتخصيصها ضمن البنود المختلفة، فيقتضي لحسن تنفيذ الموازنة إعطاء السلطات القائمة على تنفيذها حرية في إعادة توزيع الاعتمادات ضمن ضوابط محددة.

2- البند الثاني: مزايا موازنة الأداء¹⁶²

1-2 التخطيط: تتضمن موازنة الأداء تخطيطاً لنشاط الدولة خلال فترة زمنية محددة، وتحديد الأهداف التي ترقو تحقيقها، ويجري ذلك من خلال تحديد الوظائف التي يجب على الدولة القيام بها، وبلورة البرامج اللازمة لإنجازها. وغالباً ما يكون التخطيط لمدة زمنية تتجاوز السنة بخلاف البنود القائمة على مبدأ السنوية، والتي لا ترتبط بتخطيط طويل الأجل، إلا فيما خصّ قوانين البرامج المتعلقة بأكثر من سنة مالية.

2-2 برمجة نشاط الإدارة العامة: تقوم موازنة الأداء على البرامج والمشاريع التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها. ويساهم تأسيس أنشطة الدولة على البرامج في تحديد رؤية الحكومة في مختلف المجالات، وهذه الرؤية تساعد العاملين في الإدارات العامة على حسن تنفيذ الموازنة العامة وفقاً للأهداف المحددة مسبقاً.

3-2 تحديد الوسائل: يجري عقب تحديد البرامج تحديد الأهداف المتعلقة بكل برنامج، والوسائل اللازمة لتنفيذها، ويقضي اختيار الوسيلة الأفضل لإنجاز أنشطة الإدارة. وهذا الأمر يستوجب استعراض كل الخيارات وإجراء مقارنة فيما بينها، واختيار الطريقة الفعالة التي تحقق إنتاجية عالية، وتكون كلفتها مناسبة.

4-2 تقييم النتائج: يتم بعد انتهاء من تنفيذ موازنة الأداء القيام بعملية قياس الأداء وتقييم النتائج. وتساهم عملية تقييم النتائج في تأكد الإدارة من سلامة خياراتها. كما أنّ عملية تقييم النتائج تبين المشاكل التي شابت عملية التنفيذ. وتساهم عملية تقييم النتائج في البحث عن حلول للمشاكل التي شابت تنفيذ الموازنة، والبحث عن وسائل أكثر فعالية وأقل كلفة لممارسة النشاط الإداري.

¹⁶² المقدم إبراهيم أنطون، موازنة الأداء والبرامج بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق.

المبحث الثاني: نماذج عن فعالية موازنة الأداء ونجاحاتها

الفقرة الأولى: النموذج الفرنسي¹⁶³

استندت التجربة الفرنسية في مجال إصلاح الموازنة العامة على مدخل قانوني تجسّد أساسًا في وضع قانون تنظيمي جديد للمالية، يرمي من جهة إلى التدبير العمومي، ومن جهة أخرى إلى تقوية سلطات البرلمان في المجال المالي، وخاصّة كلّ ما له علاقة بالموازنة العامة. ورغم صدور هذا القانون التنظيمي في آب 2001، فإنّه لم يدخل حيّز التنفيذ إلّا في كانون الثاني 2006.

ونظرًا إلى الثغرات¹⁶⁴ التي شابته القانون التنظيمي للمالية العامة لسنة 1959، ظهرت الحاجة إلى عملية تحوّل جذري على مستوى القواعد الموازنية والمحاسبية للدولة، والتي ظلّت دون تحوّل يذكر منذ أكثر من أربعين سنة. من هنا، صار لزامًا إصدار قانون تنظيمي جديد للمالية كمدخل للإصلاح، فكانت أبرز محاوره تعزيز سلطات البرلمان حيث عمل هذا الإصلاح على إعادة هيكلة الموازنة من خلال تعديل طرق تبويبها؛ فبدل اعتماد موازنة البنود تمّ تصنيف الموازنة حسب المهام والبرامج ممّا يسهّل قراءة القانون المالي من طرف البرلمانين.

كما تمّ أيضًا تعزيز دور البرلمان في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ومراقبتها، وتقوية دور اللجان البرلمانية في هذا المجال. بالإضافة إلى تمكين أعضاء البرلمان من اقتراح نقل الاعتمادات داخل البرنامج نفسه ومن برنامج إلى آخر، أو اقتراح إحداث برامج جديدة داخل المهمة نفسه. كما وإنّ تعزيز مراقبة البرلمان على عمليات الموازنة العامة عدل من خلال

¹⁶³ قانون المالية الجديد في فرنسا، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المديرية العامة للدراسات والمعلومات.

¹⁶⁴ منير اليزيدي، يوسف اليونس، محبوب محمّد، محبوب محمّد، "إصلاح الموازنة العامة رؤية مقارنة موقع برلمان، تجربة المغرب على ضوء التجربة الفرنسية".

مؤشرات أداء محدّدة مسبقاً داخل البرامج يستخدمها البرلمان ليراقب مدى تحقّق أهداف هذه البرامج.

وهذه الإستراتيجية تمّ تحقيقها بإعادة هيكلّة الميزانيّة حسب ثلاثة مستويات:

1- **المهام:** هناك حوالي 32 مهمّة تضمّ مجموعة من البرامج وفق السياسات العموميّة المحدّدة والمنسجمة، تسمح للبرلمان بمتابعة أهمّ المجالات السياسيّة للدولة، بحيث يكون التصويت على المهمّة. وللإشارة، لا يمكن تبني أية مهمّة إلاّ بمبادرة من الحكومة، وللبرلمان صلاحية تغيير، وتقسيم الاعتمادات ما بين البرامج، وكذلك تعديل هذه البرامج داخل هذه المهمّة.

2- **البرامج:** وتضمّ البرامج مجموعة من الأنشطة، ويبلغ عددها حوالي 130 برنامج يحدّدون مسؤوليات تطبيق السياسات العموميّة، وكلّ برنامج من هذه البرامج، يكون على رأسه مسؤول وزاري يسمّى "مسؤول البرنامج"، يسلم الاعتمادات الكافية التي تسمح له بتحقيق الأهداف المحدّدة سلفاً.

3- **النشاط:** ويبلغ عدد الأنشطة المكوّنة للبرامج، وهي ستمئة نشاط، تبيّن بوضوح أهداف هذه البرامج. ولتحقيق هذه الفعاليّة، لا بدّ من تمتّع المدراء بقدر كبير من الحرية في استخدام الاعتمادات والتصرّف في الموازنة مقابل التزامهم بتحقيق أهداف البرامج.

وعليه، وُجد القانون التنظيمي للمالية الجديد في فرنسا منذ 2006، وقد حقّق نتائج مهمّة، أولها يرتبط بقلة الموازنة العامّة، وكذا تسهيل قراءة السياسات العامّة، بسبب أنّ النفقات لم تعد تعرض بحسب طبيعتها (نفقات تشغيليّة، استثماريّة..)، ولكن بحسب الأهداف والمهام (الأمن، الثقافة، الصّحة..).

ومع العلم أنّ التشريع المالي اللبناني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتشريع الفرنسي، لكن ورغم ذلك لم يقتد لبنان بهذا الإصلاح البعيد المدى لا سيّما لغياب قانون تنظيمي للمالية العامّة في لبنان، والاعتماد فقط على قانون المحاسبة العمومية القديم.

وهذا لا يعني استحالة دراسة هذه التجربة من الحكومة اللبنانية، ووضع خطة إصلاحية طويلة مع مراعاة تطبيق هذا النموذج في بعض الوزارات على عدة مراحل كتجربة أولية أساسية، وهذا ما حصل فعلاً في وزارة التربية عام 2007.

الفقرة الثانية: النموذج النمساوي¹⁶⁵

سعت الحكومة النمساوية إلى إدراج البعد الاجتماعي في موازنتها العامة من خلال اعتماد موازنة البرامج والأداء. فمنذ عام 2000، أعدّ مجلس الوزراء مجموعة من القرارات هيأت الأرضية لإدراج وتنفيذ النوع الاجتماعي في كافة الميادين على المستوى الفدرالي، وتدرج عملية إعداد الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي من ضمن الإصلاحات التي تقوم بها النمسا من أجل تعزيز مبادئ المساواة. واعتباراً من عام 2006، بدأت كافة الوزارات في النمسا تأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي في موازنتها وتدرجها في النصوص التشريعية المتعلقة بالاتحاد (Federal Finance Acts). فأصبحت موازنة البرامج هي المنهجية المتبعة في موازونات الوزارات، كخطوة أولى نحو تعميم تنفيذها على المستوى الفيدرالي.

ورغبة في تعزيز المرأة وتمكينها من تقلد المناصب والوظائف القيادية وتفعيل دورها في المجتمع، أدى المجتمع المدني دوراً مهماً في نشر مفاهيم الموازنة المراعية للبعد الاجتماعي وانعكاساتها على السياسات المالية والاقتصادية.

وكان لوزارة المالية النمساوية الدور الأبرز والمسؤولية الأشمل في إدارة هذه المبادرة ووضع الخطوط العريضة لها وصياغة مشروع القانون الذي أدى في عام 2009 إلى إرساء مادة قانونية دستورية تنصّ على احترام البعد الاجتماعي في الموازنة. هذه المادة منحت مفهوم البعد الاجتماعي استدامة وقوة ميّزت التجربة النمساوية، وسمح لها بالتطور بشكل سريع.

¹⁶⁵ المبيض، لمياء، مايا بصيص، "الجندر كحافز للانتقال إلى موازنة البرامج والأداء: تجربة النمسا"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

كما اعتبرت النمسا أنّ الخطوة الأولى نحو إدماج البعد الاجتماعي في الموازنة تبدأ بتغيير وتطوير كلّ من الهيكلية والإجراءات التنظيمية في الإدارة المالية وإجراء التعديلات القانونية اللازمة لمواكبة هذه المبادرة. من هنا، نصّت القوانين بشكل واضح على ضرورة احترام مبدأ المساواة بين الرجال والنساء على جميع المستويات. ونصّت التعديلات التي طرأت على المواد القانونية في عام 2008 على ضرورة التزام الحكومة بإدماج البعد الاجتماعي في إدارة الموازنة إن على المستوى الفيدرالي، أو على مستوى الاتحادات والسلطات المحليّة. وعمّقت هذه المبادرة على كافّة الإدارات والمستويات إلى إرادات القياديين وإلى توجّهات ومواكبات خاصّة، وكذلك احتاجت من جانب الكادر التنفيذي إلى فهم معمّق لأهمية الموضوع وإلى تدريب على تقنيّاته ناهيك عن تعاون مختلف المعنّيين والخبراء في هذا المجال. وقد أعلنت الوزارات المعنيّة بأنّ النظام الجديد المتعلّق بموازنة البرامج والأداء، والذي يأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي ومبدأ المساواة بين الجنسين داخل الموازنة أصبح جاهزاً للعمل به من عام 2013.

تقنيّاً، ارتكزت المبادرة على تحليل أثر الواردات والنفقات على المجتمع، وخاصّة على الرجال والنساء. واستناداً إلى هذه النتائج جرت إدارة هيكلية الموازنة بشكل يعزّز المساواة بين الجنسين. فمن ناحية النفقات، حاولت النمسا تحليل المخرجات أي تحليل النتائج المباشرة لأيّ عمليّة تتعلق بإنفاق عامّ وتحليل أثرها البعيد وغير المباشر على المساواة الاجتماعيّة. ومن ناحية الواردات، اهتمّت النمسا بالشقّ المتعلّق بالضرائب كونها تشكّل النسبة الأكبر من وارداتها، ولها أثر توزيعي وتنظيمي على الوضعين الاجتماعي والاقتصادي للبلاد. وعمدت السلطات النمساويّة إلى إعادة النظر بالبعد الاجتماعي للضرائب، وخصوصاً الضريبة على الرواتب والأجور والضرائب على الأرباح، واستفادت من الفجوات الاجتماعيّة والاقتصاديّة الكبيرة في القوانين؛ لكي تعيد النظر في العبء الضريبي وأثره على النساء والرجال لصالح المزيد من المساواة والشفافيّة.

وعليه، إنّ تجربة النمسا في تحديث شكل الموازنة العامّة تمحورت حول إدراج البعد الاجتماعي في إعداد وتنفيذ الموازنة العامّة، مصحوباً بالتزام حكومي ووعي لدى صانعي

القرار، بالإضافة إلى الخطوة الأساسية التي تركّزت في تعديل قانوني أرسى البعد الاجتماعي في شكل موازنة البرامج والأداء التي تمكّن من تطبيقها نظرًا لدقّة برامجها وتفاصيلها.

الفقرة الثالثة: تجارب أخرى

1- دراسة حالة تركيا

بدأت تركيا تجربتها في التحوّل إلى موازنة البرامج والأداء عام 2003، حيث تمّ استحداث قانون للعمل بنظام موازنة الأداء، إلّا أنّ العمل به قد بدأ فعليًا منذ العام المالي 2005/2006. واکتملت جميع مراحل التجربة بحلول العام 2008.

وفقًا لقانون إدارة الماليّة العامّة تمّ تقسيم الموازنة على ثلاثة أنواع من المؤسسات هي: الإدارات العامّة، مؤسسات الضمان الاجتماعي، والإدارات المحليّة. ووفقًا لذلك، هناك ثلاث فئات من الموازنة: موازنة الحكومة المركزيّة، موازنة مؤسّسة الضمان الاجتماعي، وموازنة الإدارة المحليّة.

وتشتمل موازنة الحكومة المركزيّة على ثلاث فئات من الموازونات الفرعيّة هي: الموازنة العامّة، الموازنة الخاصّة، والموازنة التنظيميّة أو الإشرافيّة.

تشير التجربة التركيّة إلى أنّ عملية تقييم الموازنة من حيث الأداء والتطبيق يقتضي فحص جميع مراحل إعداد الموازنة بداية من التخطيط الإستراتيجي، برمجة الأداء وصياغة الموازونات، نظام المتابعة والتدقيق، وتقارير المساءلة. وذلك على النحو التالي:

أ. التخطيط الإستراتيجي

يشتمل التخطيط الإستراتيجي على تحديد الأهداف متوسطة وطويلة الأجل، وقيم النظام الأساسيّة، والسياسات، والأولويات، ومؤشرات عمل الإدارات العامّة وكذلك اتباع أساليب لتحقيق الأهداف وتخصيص الموارد. تساهم الخطط الإستراتيجيّة في تحديد الموقف الحالي والمطلوب من المنظّمات من خلال إغلاق الفجوة بين الاثنين. تغطي فترات الخطط الإستراتيجيّة خمس سنوات ماليّة، ويكون إعداد الخطة الإستراتيجيّة مسؤوليّة الإدارات العامّة.

ب. برامج العمل

تشتمل برامج العمل على عدد من العناصر التالية: أهداف العمل المطلوب إنجازه، مؤشرات أداء الإدارة العامة خلال فترة البرنامج، طبيعة الأنشطة التي سيتم تنفيذها، والموارد المطلوبة للتنفيذ. ويكون من مهام الإدارات العامة إعداد برنامج العمل لمدة سنة واحدة، ويتم تجديده كل سنة بصفة دورية.

ج. الموازنات

تكون عملية إعداد الموازنة سنوية، أما الزمن الأفقي للموازنة فيمتد لفترة ثلاث سنوات حيث يتم تحديد المخصصات خلال السنة الأولى من موازنة الحكومة المركزية في حين تعيين مخصصات العاملين التاليين كمؤشرات من قبل الإدارات العامة، ويتم تقدير الإيرادات العامة من قبل وزارة المالية في حين تقوم الإدارات العامة بإعداد تقديرات الإيرادات والنفقات للموازنة الخاصة بكل منها.

د. تقارير المساءلة

إن مهمة تقارير المساءلة هي عرض نتائج النشاط. ويجب أن تشتمل على بيان الموارد المستخدمة، والإنجازات المحققة، وأسباب أي انحراف عن أهداف الموازنة. كما يجب أن تتضمن المعلومات المالية المتعلقة بالأنشطة والمعلومات المتعلقة بتنفيذ العمل وفقاً للخطط الإستراتيجية الموضوعة سابقاً وبرامج العمل.

هـ. تصنيف الموازنات التحليلية

يتم إعداد الموازنات وفقاً لتصنيف الموازنة التحليلية من خلال تصنيف الإنفاق إلى أربع فئات هي: التصنيف المؤسسي أو الإداري، التصنيف الوظيفي، التصنيف التمويلي، وأخيراً التصنيف الاقتصادي.

هـ. 1. التصنيف المؤسسي أو الإداري: ينقسم إلى أربع مستويات:

المستوى الأول: يحدّد الوزارات والهيئات التنظيمية والرقابية.

المستوى الثاني: يشمل الهيئات التي تقدّم تقاريرها مباشرة إلى مستوى الأول.

المستوى الثالث: يحدّد الوحدات العاملة تحت المستوى الثاني.

المستوى الرابع: يشتمل على الوحدات التنفيذية ويتمّ تخصيصه لتقديم الدعم والخدمات اللوجستية.

هـ. 2. التصنيف الوظيفي: يقوم التصنيف الوظيفي على تصنيف النفقات الحكومية من حيث الخدمات التي تقدّمها الدولة، وهي: الخدمات العامة، خدمات الدفاع، النظام العام والأجهزة الأمنية، الأعمال والخدمات الاقتصادية، خدمات حماية البيئة، خدمات الإسكان، الخدمات الصحية، خدمات ترفيهية، خدمات التعليم والثقافة والدين، وأخيرًا خدمات الضمان الاجتماعي.

هـ. 3. التصنيف التمويلي: يتكوّن ذلك التصنيف من مستوى واحد، هو مصدر التمويل.

هـ. 4. التصنيف الاقتصادي: ويتكوّن من أربع مستويات: يمثّل المستوى الأول البنود الرئيسية، في حين تظهر التفاصيل من خلال المستويات الثلاث الأخرى.

يشتمل المستوى الأول على تسعة بنود، هي: نفقات الموظفين، حصّة الدولة لمؤسّسات الضمان الاجتماعي، شراء السلع والخدمات، فوائد الديون، التحويلات الجارية، الإنفاق الرأسمالي، التحويلات الرأسمالية، الإقراض، اعتمادات احتياطية عامّة لكافة البنود.

ووفقًا للنظام، فإنّه ينبغي تحديد نقاط القوة والضعف والمشاكل التي يواجهها النظام، والتي يمكن أن تؤثر على عملية صنع الموازنة، من حيث التشريعات والمنهجية والتنسيق والملكية والتنفيذ.

و. تحليل نظام موازنة الأداء في تركيا

يستند وصف الوضع الحالي لنظام موازنة الأداء في تركيا على تحليل الاستبيانات، والتحقيق في الوثائق التنظيمية ذات الصلة، وكذلك التحقيق في الممارسات الإدارية، وذلك على مستوى: التشريع، المنهجية، التنسيق والاستشارة والتوجيه، الملكية، التنفيذ، والعوامل الإدارية.

وكذلك يمكن إجراء توصيف آخر من حيث الأدوات المستخدمة في نظام موازنة الأداء، وهي: الخطط الإستراتيجية، برامج الأداء، الموازنات، تقارير المساءلة وغيرها من الأدوات. وبالتالي، يتم تقييم الوضع بطريقة شاملة.

ز. التشريع

يتضمن ذلك تحليل التشريعات الخاصة بموازنة الأداء في تركيا، كما يشتمل على تقييم اللوائح، بالإضافة إلى ذلك، تم دراسة قانون الخدمة المدنية، وقانون المحكمة التركيبية للحسابات لما لهما من دور تكميلي في النظام.

ز. 1. تشريعات الموازنة

إن عملية صنع الموازنة العامة في حقيقة الأمر هي عملية إعداد وإقرار قانون موازنة الحكومة المركزية كما تم تعريفها في قانون إدارة المالية العامة. ووفقاً للجدول الزمني المحدد في القانون يتم إعطاء الإداريين سلطة إعداد مقترحات موازنتهم شريطة أن يتم نشر وثائق الموازنة في الوقت المحدد، ومع ذلك فإن مواعيد نشر وثائق الموازنة تكشف أن هناك انحرافات في بعض أجزائها.

ز. 2. إعداد الموازنة

يتم إعداد مقترحات الموازنة من خلال الإدارات، ويتم إرسالها إلى وزارة المالية، إلا أن ميزانات الاستثمار يتم إعدادها بشكل منفصل، ويتم إرسالها إلى مكتب التخطيط الإستراتيجي للمراجعة. هذا الهيكل المزدوج يمنع تخصيص الموارد بطريقة منظمة تنظيمياً جيداً، كما أنه

لا يشجع الوزارات لإجراء المفاضلة بين النفقات الجارية والاستثمارية، وكذلك إعادة النظر في التكاليف المتكرّر للمشاريع الاستثمارية، كما أنه يؤدي إلى عدم كفاءة تخصيص مصروفات الموازنة، وفي الواقع فإنّ نسبة 76.7% من الإدارات تعتقد أنّ تكرار العمليات يؤدي إلى إهدار الوقت أثناء عملية صنع الموازنة.

ز. 3. الموافقة على الموازنة

وفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإنّ الممارسات النموذجية لشفافية الموازنة، تقتضي تقديم مشروع الموازنة إلى البرلمان في آخر ثلاثة أشهر قبل بداية السنة المالية، وذلك لإعطاء البرلمان فترة معقولة من الوقت لمراجعة مشروع الموازنة بشكل صحيح. إلا أنّ البرلمان لديه رسمياً 75 يوماً للمراجعة والموافقة، منها 55 يوماً للجنة الخطة والموازنة لمراجعة المشروع وتنقيح مقترحات الموازنة. أما 20 يوماً المتبقية منها فتخصّص الجمعية لمناقشة نصّ مشروع قانون الموازنة. وبعبارة أخرى، فإنّ فترة الموافقة على الموازنة أقلّ من أفضل الممارسات المقبولة، والتي قد تعرقل تحقيق البرلمان لجميع عناصر الموازنة والوثائق ذات الصلة مثل الخطط الإستراتيجية وبرامج الأداء وتقارير المساءلة.

ز. 4. تصنيف الموازنة التحليلي

يتوافق ذلك التصنيف مع النظام الأوروبي للحسابات، وكذلك التصنيف الوظيفي يتفق مع تصنيف الأمم المتحدة للوظائف الحكومية، بينما التصنيف الاقتصادي يتفق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي 2001، وعلى الرغم من ذلك، فإنّه لا يمكن تحديد البرامج بشكل منفصل في ضوء ذلك التصنيف. المشكلة الأخطر أنّه من غير الممكن تحديد البرنامج أو المشروع أو النشاط الذي تنتمي إليه النفقات، فالإدارات ليست قادرة على ربط النفقات وبرامجها المخطط لها أو الفعلية ضمن التصنيف التحليل للموازنة، وفي الواقع فإنّ نسبة 22.2% من الإدارات لا يمكنها ربط نفقاتها بأهداف الأداء على الإطلاق، في حين أن نسبة 48.2% تستطيع جزئياً تفعيل تلك العلاقة، ونسبة

29.6% تستطيع ذلك كليّة، بينما نسبة 61.5% من الإدارات تعتقد أنّ ABC يحتاج إلى تغيير لتمكين الإدارات من التعبير المناسب عن تكلفة الأنشطة.

ز. 5. فصل برامج الأداء عن تقديرات الموازنة

يتمّ إعداد برامج الأداء والموازنات وتقديمها إلى الإدارات من خلال وثائق منفصلة، وكننتيجة لذلك يتمّ تقدير الاعتمادات في ضوء تصنيفين مختلفين، ومن جهة أخرى يتمّ عرض الاعتمادات بموجب تكلفة الأنشطة ونفقات الإدارة العامّة على أن يتمّ تحويلها إلى الإدارات الأخرى، وتستخدم مشروعات الموازنة التوبيب التحليل في صورة بنود.

إنّ التصنيف التحليلي للموازنة، لا يسمح بتخصيص اعتمادات للبرامج الفرديّة، ممّا يجعل من الصعب حساب تكاليف البرنامج، أو مدى اتصالها بالأهداف. وبعبارة أخرى، فإنّ هيكل البرنامج يخضع لمنظور قائم على النتائج، لا يتماشى مع هيكل الموازنات، لذلك أعربي نسبة 90% من المشاركين عن اعتقادهم أنّه ينبغي إعداد برنامج الأداء والموازنة في وثيقة واحدة.

العلاقة بين برمجة الأداء وتقارير المساءلة

لا تشمل التشريعات الخاصّة بتقارير المساءلة على أيّة معلومات عن الكيفيّة التي يتمّ من خلالها الإعلان عن نتائج الأداء، وعلى الرغم من أنّ دليل إعداد برامج الأداء يشمل الجداول التوجيهيّة لعرض البيانات، إلّا أنّه لا يوجد في اللوائح نموذج لجدول إعداد تقارير محاسبة الإدارات العامّة، أو للإبلاغ عن بيانات الأداء. إنّ تحليل موازنة الأداء يشتمل أساسًا على تقييم جودة دليل التخطيط الإستراتيجي، ودليل إعداد برامج الأداء، بالإضافة إلى ذلك، يجب تقييم منهجيات الموازنة وتقارير المساءلة، ودراسة الوثائق والممارسات ذات الصلة، والتي يعتبر دليل التخطيط الإستراتيجي هو المصدر الرئيسي لاستخدامها في عملية التخطيط الإستراتيجي العامّة.

الخلاصة

بناء على نتائج تحليل نظام موازنة الأداء في تركيا، فقد تمّ تحديد المشكلات التالية:

- أ. عدم كفاية التشريعات.
- ب. القصور والغموض في التخطيط الإستراتيجي وبرمجة الأداء، وكيفية وضع الموازنات وتنظيم تقارير المساءلة.
- ج. إعداد الموازنات التشغيلية والاستثمارية في وثائق منفصلة، وكذلك برامج الأداء والموازنات يتمّ إعدادها في وثائق منفصلة.
- د. المنهجية الناقصة وغير الواضحة لموازنة الأداء ناجمة عن غموض نهج موازنة الأداء، وعدم وجود أسلوب منهجي للتخطيط الإستراتيجي.
- هـ. الغموض في ربط الخطط الإستراتيجية بوثائق السياسات، وبرامج أداء الخطط الإستراتيجية، والموازنات، وتقارير المساءلة، وخطط الإنفاق التفصيلية لبرامج الأداء.
- و. المشاكل التنظيمية لإدارات التنمية الإستراتيجية.
- ز. عدم وجود بنية تحتية جيدة لتتبع وتقييم بيانات الأداء.
- ح. عدم كفاية النظام الإلكتروني.

2- حالة مالي

جاءت الضغوط من أجل التحوّل إلى موازنة البرامج والأداء في مالي من قبل الجمعية الوطنية عام 1995، حيث اقترحت الجمعية على الحكومة تبني نظام لإعداد وعرض الموازنة بطريقة تمكّنهم ليس فقط من تقييم مدى اتساق وتماسك مشروع الموازنة مع الخطط والبرامج المعروضة بل أيضًا تقييم التقدّم الذي تحرزه الحكومة عامّة وكافة الوزارات فيما يتعلّق بتحقيق الأهداف المنصوص عليها في تلك الخطط والبرامج.

بدأت وزارة المالية في إعداد مقارنة مرحلية لعملية التحوّل. وذلك بالبداية في اختبار النظام الجديد داخل عدد من الوزارات عام 1997 على أن يتمّ التعميم على باقي الوزارات خلال السنوات التالية.

أرسلت نتائج موازنة البرامج إلى البرلمان، ولكن في مجلدات منفصلة عن مجلدات الموازنة الأساسية، حيث تم تعيين البرامج داخل كل وزارة وما يتبعها من مهام مختلفة محددة لتلك الوزارة في إطار عمل الحكومة.

إن دعم إصلاحات الموازنة تلك في مالي، وكذلك في البرلمان جاءت من خلال الشخصية الرائدة لمدير دائرة الموازنة الذي أصبح فيما بعد وزيراً للمالية، حيث اهتم ببناء القدرات الفنية للعاملين بالوزارة لإعانتته على تنفيذ النظام الجديد. وعلى الرغم من أن تطوير موازنة البرامج في مالي قد اتبعت مساراً تقليدياً منذ البداية. إلا أنها لم تصبح أساساً للموازنة المعتمدة من قبل البرلمان أو أداة مفيدة من أدوات صنع الموازنة.

3- حالة أثيوبيا

جاءت الضغوط لتقديم موازنة البرامج في أثيوبيا من قبل رئيس الوزراء الذي أراد إيجاد آلية لتقييم أداء الوزارات، وخصوصاً في سياق إصلاحات نظام الخدمات المدنية من خلال تحسين التخطيط الإستراتيجي وإدارة تقديم الخدمات للجمهور.

في أثيوبيا، ذهبت إصلاحات نظام الخدمات المدنية قدماً دون تحسينات ضرورية في نظام الموازنة حيث شهدت الوزارات تغييرات جوهرية دون أن يتزامن ذلك مع تغيير في إعداد الموازنة أو تنفيذها.

عام 2005، بدأت وزارة المالية، بناء على طلب رئيس الوزراء، بمبادرة موازنة البرامج كتجربة استرشادية في ثلاث وزارات، ومنذ ذلك الحين تزايد عدد الوزارات التي بدأت بتنفيذ الموازنة الجديدة، حيث تأسس تصميم البرامج على ما تم إنجازه من تخطيط إستراتيجي في تلك الوزارات بهدف موازنة تخصيص الموارد مع التوجهات الجديدة التي يجري تنفيذها في إطار تلك الخطط.

على الرغم من أنّ الضغط من أجل التغيير قد جاء من رئيس الوزراء. كانت هناك مشاركة محدودة من البرلمان، وحتى الآن ما زالت عملية تطوير برامج الموازنة في أثيوبيا في أطوارها الأولى.

4- حالة جنوب أفريقيا

على الرغم من أن جنوب أفريقيا ليست مصنفة ضمن الدول الفقيرة، إلا أن تجربتها في موازنة البرامج والأداء جديرة بالاهتمام، حيث تمّ تقديم تلك الموازنة مدعومة بسياق إصلاح ديمقراطي في نهاية التسعينيات، فتّم تقديم مشروع الموازنة مقترناً بإطار مالي متوسط الأجل، وعلى مستوى آخر تحوّل نظام التدقيق المحاسبي إلى نظام مراقبة وتقييم الأداء.

الآن، يتمّ عرض الموازنة كاملة في صورة برامج مفصلة ومحدّدة الأهداف مع مؤشرات لقياس الأداء جنباً إلى جنب مع التقديرات المالية، يتمّ تنفيذ هذه الموازنة على مستوى الحكومة المركزيّة وكذلك الحكومات المحليّة والأقاليم المختلفة، وتعدّ تجربة جنوب أفريقيا من أفضل تجارب إعمال موازنة البرامج على الإطلاق.

العرض السابق للتجارب الدوليّة يفرض طرح العديد من التساؤلات ويدعو إلى التفكير طويلاً حول الوضع الراهن للمالية العامّة اللبنانيّة، فهل هناك ضرورة للتحوّل نحو موازنة البرامج والأداء؟ وهل هي الشكل الأمثل لما نبتغيه من تطوير للإدارة المالية بهدف تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة في المجتمع؟ وما هي آليات التحوّل وإستراتيجياته في ضوء التحديد الدقيق لأطراف القضية: الحكومة، المجتمع المدني بمفهومه الواسع، والمواطنين؟ وما هي الأدوار المختلفة لكافة الأطراف؟

المبحث الثالث: موازنة الأداء كسبيل صلاح الموازنة العامة في لبنان

في لبنان، ومن أجل تطبيق موازنة الأداء وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الضرورية ينبغي التخلي عن تطبيق الأسس التقليدية للموازنة العامة بمفهومها التقليدي مثل الموقف المحايد للدولة والطابع المالي الساري للموازنة، ومبدأ توازن نفقاتها وواردتها واعتماد برنامج مالي متكامل يحمل في طياته كل الأسس الكفيلة بترجمة التدخل المالي للدولة عبر سياسة الإنفاق والجباية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يتوخاها برنامج عملها.

لذلك، فإن موضوع تطبيق الموازنة في لبنان يعرض بموجب فقرتين: الفقرة الأولى، الأسس المطلوبة لتطبيق موازنة الأداء في لبنان، والثانية: إشراك البرلمان والمجتمع المدني في الموازنة العامة.

الفقرة الأولى: الأسس المطلوبة لتطبيق موازنة الأداء في لبنان

1- البند الأول: استحداث قانون تنظيمي للمالية العامة

في لبنان، بدأ التفكير باعتماد هذا الشكل من أشكال الموازنة عن طريق الندوات وحلقات النقاش مع الخبراء الفرنسيين وغيرهم من أصحاب الاختصاص، والتي جرت خلال العام 2003 (تحديدًا بتاريخ 2003/3/6) في المعهد المالي التابع لوزارة المالية بالتعاون مع لجنة المال والموازنة في البرلمان اللبناني.

وإن محور هذه الندوات وحلقات النقاش كان يدور حول التجربة الفرنسية التي تبنت موازنة البرامج والأداء. حيث سعى الإصلاح الموازني بفرنسا إلى التركيز على عنصرين اثنين: الشفافية، والوضوح بالميزانية والحسابات، ثم المساءلة والمحاسبة، وذلك لتدعيم وتحسين أداء الدولة.

ومن خلال الأسس التي ارتكز عليها إصلاح القانون التنظيمي للمالية، كان البرلمان هو المستفيد الأول من التعديلات التي جاء بها؛ فقد عدّل القانون العضوي الجديد المالية

العامّة بصورة جذريّة، والموازنة المتعمدة سابقاً هي موازنة بنود قائمة على اعتبار الموازنة وسيلة للإنفاق، أمّا الموازنة الجديدة فتقوم على الأداء.

كما عدّل القانون الجديد الأسس التي تقوم عليها الموازنة العامّة من حيث تبويب الموازنة وكيفية إقرارها والمستندات التي تتكوّن منها. ونصّ على تعديل الأنظمة المحاسبية في القطاع العامّ وتعزيز المسؤولية الإدارية وتطوير الرقابة الماليّة.

وبفعل هذه التعديلات، أطلق الفقه الفرنسي على القانون العضوي الجديد تسمية: "الدستور المالي الجديد". إلا أنّ تطبيق موازنة الأداء لا يمكن أن يتمّ بصورة فوريّة¹⁶⁶، لأنّه يحتاج إلى تدريب العاملين في مجال الموازنة، والعاملين الإداريين في مختلف الوزارات المعنيّة، كما يحتاج إلى ورش عمل لإعادة صياغة أنظمة المحاسبة والأنظمة الماليّة القائمة، وهذا الأمر يحتاج إلى مدّة زمنية لإنجازه. ولتغيير الموازنة التقليديّة المعتمدة في لبنان، هذا الأمر يحتاج إلى ثورة تشريعيّة تشكل الناظم الأساسي لهذه الخطّة المستقبلية، حيث يجب أن يولد من رحمها قانون تنظيمي للماليّة العامّة فضلاً عن تعديل قانون المحاسبة العموميّة القديم. إذ لا يمكن انتهاج شكل جديد ومنهجية حديثة للموازنة العامّة في ظلّ غياب قانون تنظيمي للماليّة العامّة في لبنان، فهذا الخلل الجوهرية الذي لا مثيل له في الدول الأخرى لا بدّ من إصلاحه.

إنّ تطبيق المقاربة الجديدة للموازنة العامّة المرتكزة على النتائج، يستدعي احترام مبدأ الشرعيّة، بمعنى تأسيس هذه المقاربة على ضوابط قانونيّة محدّدة، وهو أمر تركز على مستوى التجربة الفرنسيّة، فيما لا تزال الموازنة العامّة في لبنان ترتكز على منظومة قانونيّة متقدمة، ما يفرض تعديل النصوص القانونيّة الأساسيّة الضابطة للموازنة العامّة، ولن يكتمل هذا الإصلاح دون وضع قانون تنظيمي للماليّة العامّة موحدّ وأساسي، يشكّل الضابط الفعلي للموازنة العامّة يعاونه قانون المحاسبة العمومية، طبعاً بعد إجراء التعديلات المناسبة عليه لمواكبة الخطّة المستقبلية. لذلك، لا بدّ لهذا القانون الاتصاف بهذه السمات الأساسيّة:

¹⁶⁶ محمد بكشوا، الإطار القانوني والمؤسساتي لإصلاح الموازنة العامّة، مرجع سابق.

1-1 إيجاد قانون تنظيمي للمالية العامة:

- إدراج الاعتمادات في شكل مهام وبرامج، وبرمجة الميزانية بناء على الأهداف، وتحديد مؤشرات الفعالية، على غرار ما ينص عليه القانون التنظيمي لقانون المالي الفرنسي في فصوله 7 و 48 و 51 و 54.
- تحديد النتائج من خلال مشروع سنوي للأداء تقاس من خلاله الانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية للنفقة ونوعية الخدمات المقدمة وفعالية الأداء في تأديتها.
- تقديم تقرير سنوي عن النتائج المحققة يكون مطابقاً من حيث الشكل والهيكلية للمشروع السنوي للأداء، وذلك للمقارنة بين ما تمّ توقعه وما تمّ تحقيقه فعلياً.
- منح الإداريين صلاحيات أوسع وتحميلهم مسؤولية أكبر، وذلك عبر إعطائهم¹⁶⁷:
 - هامش أكبر في التصرف بالاعتمادات الموكلة إليهم.
 - حرية في نقل الاعتمادات بين الأبواب والفصول.
 - تحميلهم مسؤولية أكبر تنتج عن التزامهم بتحقيق أهداف محددة، وذلك من خلال مراقبة وتقييم الأداء.
- إضفاء الشفافية والوضوح على الحسابات العمومية، وذلك عبر تعريف شامل وواضح بقانون المالية، وهو ما انتهى إليه المشروع في الفصول 34 و 37 من القانون التنظيمي لقانون المالية الفرنسي.
- إرسال قواعد محاسبية تنفيذية وإجبار مختلف الإدارات العمومية على اعتماد المحاسبة التحليلية عوض محاسبة الصندوق¹⁶⁸.
- تقوية سلطات البرلمان في مجال التشريع والمراقبة المالية، عبر إلزام الحكومة بتقديم تقارير ومؤشرات تنفيذ الموازنة العامة بشكل دوري، أو عند تقديم مشروع قانون مالي جديد، بالإضافة إلى إعطاء صلاحيات أوسع للبرلمان لإجراء تعديلات على الموازنة العامة.

¹⁶⁷ بكشوا، محمد، "إصلاح الموازنة العامة"، دكتوراه كلية العلوم القانونية جامعة محمد الأول جدة، الإطار

القانوني والمؤسسي لإصلاح الميزانية، منشور في مجلة **الفقه والقانون**، العدد 4، 2013.

¹⁶⁸ تمّ اعتماد هذا الإجراء بموجب المادة 51 من القانون التنظيمي لقانون المالية بفرنسا.

- إضفاء البعد القطاعي على الموازنة العامة، بحيث يتاح لكل وزارة تقديم تقارير من المشاريع والأولويات المبرمجة أمام البرلمان، قبل تقديم وزير المالية لمشروع قانون المالية، على أن تتضمن هذه التقارير مجموعة المعطيات والالتزامات من أجل تحقيق النتائج، يبيّن فيها مدى قيام القطاعات الوزارية بتحقيق الأهداف المبرمجة، فيتمّ نشر النتائج قبل خمسة أشهر من بداية القانون المالي السنوي، لتشكل قاعدة يسطرّ على أساسها القانون المالي المقبل¹⁶⁹.
 - اعتماد المؤشرات على مستوى الميزانية قصد التمكن من تقييم فعالية المسيرين¹⁷⁰، وبالتالي سهولة تحديد المسؤولية وتفعيل المحاسبة الناجعة.
 - تكريس البعد الجهوي على مستوى الميزانية تماشيًا مع متطلبات نجاح المقاربة الجديدة للموازنة العامة التي تستدعي تفويض الاعتمادات إلى المصالح الخارجية، وملاءمة القوانين المالية مع الخصوصيات المحلية.
- وبالرجوع إلى التجربة الفرنسية، نجد أنّ القانون التنظيمي للمالية لم يتمّ بتحديد مفهومي الأهداف والبرامج بدقة، كما أنّ تكليف التقنيين والمسيرين البيروقراطيين والأجهزة الإدارية (وزارة المالية) ببرمجة الميزانية بناء على قاعدة البرامج يجعلها لا تستجيب للخيارات السياسية والظروف الطارئة، فتغيب المرونة الكافية التي تسمح بالتدبير السنوي للميزانية¹⁷¹.
- وبالتالي، فإنّ هذا القانون لا بدّ أن يبنى على التدبير بالأهداف والبرامج، ويجب أن يستحضر طبيعة النسق السياسي للدولة.

¹⁶⁹ J. Kromann– S. Walter: l'elaboration et la gestion de budget centre sur les resultants – revue de l'OCDE– volume 3 N°1 , 2002, p21.

¹⁷⁰ A. Lambert et d.Migoud: la LOLF le levier de reforme de l'Etat – revue française de l'administration publique , N° 117, juin 2006.

¹⁷¹ N.Tonzer: les finances publiques aux service d'une strategie de reforme – RMAD– N° 25,P 43.

2- البند الثاني: مراجعة القانون المحاسبية العموميّة

يلعب النظام المحاسبي كنظام متكامل وشامل، دورا كبيرا في إمداد المستويات الإداريّة المختلفة بالمعلومات اللازمة؛ لتحقيق وظائفها المتمثّلة في التنظيم والتخطيط والمراقبة¹⁷². ويعرف مجمع المحاسبين بأمريكا المحاسبة بكونها "فن تسجيل وتبويب وتخصيص جميع العمليات المرتبطة بمشروع ما في وحدة قياس نقدية لترجمة الأحداث التي يمرّ بها المشروع، ومعرفة النتائج التي وصل إليها"¹⁷³.

وإذا كانت المحاسبة العموميّة تتوخّى أساسا مراقبة مشروعية تنفيذ العمليات الماليّة، وليس معرفة النتائج الماديّة بخلاف المحاسبة الخاصّة، فإنّ هذا النوع من المحاسبة أصبح متجاوزا أمام ظهور نظريّات حديثة في مجال الموازنة العامّة المرتكزة على البرامج والأداء، والمرونة في تنفيذ الميزانيّة.

مع قانون محاسبي ضعيف ومتقادم وجامد، خاصّة ولمسايرة هذا التطوّر، يفترض اعتماد محاسبة ذات طابع تحليلي ضمائنا لشفافية الميزانيّة، وإعطاء معلومات كافية حول سير العمليات الماليّة، ممّا يتيح قراءة أحسن لوثائق الميزانيّة، وسهولة الولوج إلى المعلومة من كلّ الأطراف المتدخّلة في التدبير المالي.

وعموما، فإنّ معايير الفعاليّة والنجاحة والاقتصاد يمكن أن تصير قابلة للقياس بفضل اعتماد نظام محاسبي جديد يراعي المتطلبات المشار إليها، ويدمج البعد التشاركي في تدبير العمليات الماليّة والمحاسبية، عبر الانفتاح على المجتمع المدني وتعزيز دور البرلمان وتنوير الرأي العامّ في تقييم السياسة الماليّة للدولة.

إنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء ينبغي أن يتمّ على مراحل، فيجري اختيار وزارة أو وزارتين بعد دراسة أوضاعهما لا سيّما لجهة توفّر قواعد المعلومات المحاسبية ومدى استعداد

¹⁷² فكري عبد المجيد عشاوي، المحاسبة الماليّة، ط 1، دار الشرق، جدة، 1983، ص 32.

¹⁷³ مرجع نفسه، ص 18 و19.

ومعرفة موظفيها لتحديد هذا العمل، وبعد التأكد من نجاح هذا التطبيق في الوزارة أو الوزارات المعنية يتم الانتقال إلى وزارات أخرى حتى التعميم.

الفقرة الثانية: إشراك البرلمان والمجتمع المدني في الموازنة العامة

إن نجاح المقاربة الجديدة المتمثلة بموازنة البرامج والأداء، تفرض إشراك المواطن عبر المؤسسة التشريعية في الموازنة العامة¹⁷⁴، وذلك بمنح البرلمان صلاحيات واسعة في مجال التشريع والمراقبة المالية، مما سيمكن من مراقبة العمل الحكومي، وتتبع تنفيذ السياسات العامة، وذلك لإرجاع ثقة المواطن في المؤسسات ومواكبة قضايا تنظيم الشأن العام. كما أن إشراك المجتمع المدني سيلعب دوراً مهماً في تنفيذ مختلف المشاريع التنموية، بالإضافة إلى أن قضايا المال العام تستدعي من الحكومة إغناء مختلف مشاريع القوانين المالية بمعلومات وبيانات وتقارير توضيحية، وخلق نظام الإعلام المالي بشكل يسمح لمختلف الفعاليات بمتابعة الموازنة العامة والوضع المالي.

1- النبذة الأولى: توسيع سلطة البرلمان الرقابية

إن الأساس في الرقابة في إطار موازنة الأداء هو المقارنة بين النتائج الحقيقية المتحصلة والأهداف التي حددت مسبقاً حيث أن موازنة الأداء تهدف إلى التحقيق من أداء السلطة التنفيذية في تنفيذ الموازنة، وفي سبيل ذلك تحدد أهداف مسبقة، وتوضع مؤشرات للتأكد من إنجازها.

وتبدأ عمليات قياس الأداء بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة العامة بهدف تحديد جودة نشاط الإدارة والكشف عن الشوائب التي تعترضه. وبما أن السلطة التشريعية هي المرجع الرئيسي لإجراء الرقابة على السلطة التنفيذية، فيقتضي تمكّنها من الإشراف على عملية قياس الأداء¹⁷⁵، من مرحلة تحديد الأهداف وصولاً إلى مرحلة قياس الأداء. وإن رقابة الأداء

¹⁷⁴ عطا الله، سامي، الموازنة العامة في لبنان: الحاجة إلى الشفافية في الأرقام ومساءلة في الأداء،

مرجع سابق، ص 55 - 60.

¹⁷⁵ مرجع نفسه، ص 70 و 71.

سهلة التحقيق، في إطار موازنة الأداء، إذ يفترض أن تكون المعطيات اللازمة لها، قد تمّ تحديدها سلفاً في مرحلة إعداد الموازنة، وفي الخطط السابقة، وكذلك في المعلومات التي تؤدّيها أثناء التنفيذ. فالأهداف تكون محدّدة، بطريقة تتوضّح معها النتائج المرتقبة.

عادةً، لا تكون سلطة البرلمان عند مناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامّة مطلقاً، فالنظام التقليدي قد وضع قيوداً على سلطة البرلمان في تعديله. إلا أنّ القانون تطوّر في موازنة الأداء، وأعطى البرلمان سلطة أوسع، ولكنها مشروطة بالأداء المؤدّي التعديل إلى الإخلال بالتوازن المالي لقسمي الموازنة، أو آلة زيادة الأرقام الإجمالية للنفقات.

مثلاً، إنّ النظام الفرنسي الجديد قد جعل من الوظيفة وحدة إقرار الموازنة العامّة، والوظيفة تتضمّن مجموعة من البرامج، وتشكّل المستوى الأول للتبويب، وهذا الأمر أدّى إلى اتساع القدرة على تعديل مشروع الموازنة، بحيث يمكن إعادة توزيع الاعتمادات ضمن الوظيفة الواحدة، وتعديل الاعتمادات من برنامج إلى آخر.

كما يملك البرلمان إنشاء برامج جديدة ضمن الوظيفة الواحدة أو إلغائها. ولكنّ سلطة البرلمان مقيدة بعدم تجاوز الاعتمادات المتعلقة بالعاملين؛ السقف المحدّد من قبل الحكومة، وذلك رغبة من المشرّع الفرنسي في ضبط هذا النوع من النفقات، لذلك لا بدّ من توسيع صلاحيات البرلمان في هذا الشأن على الشكل التالي¹⁷⁶:

- تخويل البرلمان حقّ اقتراح نقل الاعتمادات داخل البرنامج نفسه، ومن برنامج إلى آخر، أو اقتراح برنامج جديد تهتمّ بالقضية نفسها مع تعليل ذلك.
- خلق مجموعات برلمانية مهتمة بقضايا موضوعاتية، شكلية أو غير شكلية (نساء، أطفال، بيئة....) ممّا يكون له تأثير على القرارات المتعلقة بالميزانية خلال التصويت والتنفيذ.

¹⁷⁶ محمد بشكوا، الإطار القانوني والمؤسساتي لإصلاح الموازنة العامّة، مرجع سابق.

- اعتماد مبدأ تصويت البرلمان على الميزانية وفق المهمات عوض التصويت عليها وفق الفصول كما هو معمول به حالياً في الجمهورية الفرنسية طبقاً للقانون التنظيمي للمالية الفرنسية بتاريخ 01 غشت 2001.
 - إشراك البرلمانين في إعداد مشاريع قوانين المالية، وأخذ اقتراحاتهم بعين الاعتبار متى كانت مناسبة للتوجهات الحكومية، وتراعي الاعتبارات الماكرو - اقتصادية.
 - التعجيل بإصلاح منظومة القوانين المؤطرة للتدبير المالي على نحو يمنح صلاحيات واسعة للبرلمان، مع التركيز على القانون التنظيمي للمالية، تأسياً بالقانون التنظيمي المالي الفرنسي عام 2001 مع مراعاة الخصائص البنانية.
 - تخصيص دورات تدريبية في التدبير المالي لفائدة البرلمانين، مع التركيز على أعضاء لجنتي المالية، ووضع هيئة استشارية متخصصة رهن إشارتهم.
 - ترجيح منطوق النتيجة وتمثيل الأمة، عوض منطوق الوسيلة والانتماء إلى الأغلبية، وهو مسعى من الصعب تحقيقه، ويحتاج إلى تغيير جذري في المعطى الثقافي وفي الموروث السياسي لدى النخبة البرلمانية.
- يتضح أنّ من شأن تقوية صلاحيات البرلمان في تدبير الشأن المالي، أن يعمل على بلورة تدبير الميزانية بمنطق نتائج على أرض الواقع، وإخراجها من طابعها النظري، وهو هدف يتوقف تحقيقه على القيام بخطوات إضافية على رأسها إشراك جمعيات المجتمع المدني في تدبير الميزانية. لذلك، لا بدّ من تمكين المواطن، عن طريق ممثليه، من إجراء رصد دوري لأعمال الحكومة وإدارتها المالية للمال العام عبر معايير تقييم أداء ومحاسبة دورية للمسؤولين وأولياء الأمر، ممّا يسمح بوضع الضوابط المسبقة لأي جنوح أو تبذير كما والاطلاع عليه والتدقيق في جميع موارد الدولة ونفاقتها بكل شفافية، وبصورة مفصلة دون إخفاء أو إغفال.

2- النبذة الثانية: إشراك الجمعيات ونظام الإعلام بالتقارير المالية والمحاسبية

أولاً: إشراك الجمعيات

في خضم انفتاح الإدارة على محيطها الخارجي، باتت جمعيات المجتمع المدني شريكاً أساسياً للدولة في تخطيط وتنفيذ وتقييم السياسات العامة. فلما كانت الميزانية تشكل عصب السياسة العمومية للدولة ككل، صار من اللازم إتاحة فرص أكبر لجمعيات المجتمع المدني للمشاركة في تدبير المال العام في سياق تبني خيار الموازنة المرتكزة على النتائج، فثمة عوامل عدة تدعو إلى إشراك الجمعيات في شأن الموازنة العامة، من قبيل:

- قرب الجمعيات من المواطنين واحتكاكها اليومي بهم يجعلها أكثر قدرة من غيرها على تقرير حاجيات المجتمع، ومن ثم تحديد الأولويات التي قد تشكل محور اهتمام الميزانية¹⁷⁷ (التعليم، الشغل، الصحة....)؛ فتساهم بذلك في تدقيق الأهداف وتحديد الأولويات على المستوى المحلي، مما قد يفرز ميزانية اجتماعية تراعي الخصوصيات المحلية، دون القفز على الأولويات الوطنية.
- اهتمام المنظمات الدولية والمؤسسات المانحة بالمجتمع المدني، وتفضيلها منح المساعدات للجهات عوض منحها للدولة، مما يدفع المؤسسات العمومية إلى الانفتاح على المجتمع المدني.
- قدرة الجمعيات على التأثير في متخذي القرار¹⁷⁸: نظراً لتوفيرها على وسائل الضغط، اعتمادها على أسلوب التخصص (البيئة، الطفولة، النساء).
- قدرتها على التأثير في أفراد المجتمع¹⁷⁹ بإعطاء مقاربة "القرب دلالتها للموسة، من حيث سهولة تقدير الاحتياجات والاتصال بالمواطن.

من هنا، تظهر أهمية الجمعيات كوسيط بين السلطة والمجتمع، وهذا ما يجعل دورها أساسياً في إعداد الميزانية على أساس النتائج انطلاقاً من مداخل:

¹⁷⁷ أمينة لمريني وسالم صبار، "دليل عصنة الميزانية"، ص 62.

¹⁷⁸ مرجع نفسه، ص 63.

¹⁷⁹ www.mfe.gov.ma

أ. خبرة الجمعيات وتراكمها بفعل التجربة والاحتكاك المستمر مع كل من الإدارة والمواطن بحيث يمكن الاستفادة من خبرتها في إعداد الميزانية وتدارسها من قبل البرلمان.

ب. الترافع: حيث تتوفر الجمعيات على مؤهلات كبرى تمكنها من تمثيل السكان (المنخرط خصوصاً) والدفاع عن قضاياهم وإبراز أهميتها، حتى يتم إدراجها في الميزانية بالتأثير على صنّاع القرار وتحسيس الرأي العام.

ج. الاقتراح: ويتجلى في إرفاق الفعل المطلي بالقوة الاقتراحية، مما قد يساهم في توجيه السياسة المالية، وبالتالي التأثير على اختيارات الميزانية.

د. المساءلة: تعتبر أوراق الضغط التي تستعملها الجمعيات لدفع الأطراف المتدخلة في التدبير المالي (الحكومة، البرلمان أساساً) إلى القيام بوظائفها على أحسن وجه، ومن ثم تكريس مبدأ النتيجة. وتعمل الجمعيات على تفعيل المساءلة بمختلف الوسائل المشروعة كالتقارير، والاقتراحات، والوقفات الاحتجاجية.

هذا، ولا يمكن تصوّر قيام الجمعيات بأيّ دور إيجابي في تدبير الشأن المالي العمومي ما لم تتم بتقوية قدرتها بالشكل الذي يواكب عصرنة الميزانية، وهو ما يستدعي:

- اعتماد أسلوب التخطيط الإستراتيجي القائم على البرمجة والتتبع والتقويم.
- تكوين الأطر وتقوية قدراتهم المعرفية في القضايا المالية والاقتصادية والاجتماعية.
- الانخراط في تكتلات وشبكات جمعوية للرفع من مستوى التأثير في صنّاع القرار.
- دعم خيار التشارك مع المؤسسات الدستورية.
- الاستخدام الجيد لمصادر المعلومات وحسن استثمار واستغلال مصادرها (البرلمان، وزارة المالية، مديرية الإحصاء...).

وعلى صعيد آخر، على الجمعيات العمل لاستعادة ثقة المجتمع فيها من جهة، ولتقوية انفتاح الحكومة عليها¹⁸⁰، خاصة وأن التجارب المقارنة تثبت أن ارتباط المواطن بجمعيات المجتمع المدني يفوق بكثير ارتباطه بالأحزاب السياسية والدولة، بحيث تلعب الجمعيات دور الوسيط بين الطرفين، وهو ما ينعكس إيجاباً على تدبير الميزانية بالشكل الذي يمكن معه وصفها.

وعلاوة على ذلك، تترجم إرادة الحكومة في نشر المعلومات حول أنشطتها المالية والميزانية، وتشجع حصول العموم عليها على مستوى تقديم الوثائق وعلى مستوى تسيير الميزانية.

فعلى صعيد تقديم الميزانية، يتجلى تعزيز الشفافية أولاً على مستوى إغناء المعلومات الميزانية بمناسبة تقديم مشروع المالية، ويصاحب هذا المشروع ورقة التقديم والتقرير الاقتصادي والمالي والتقرير حول النوع الاجتماعي والتقرير حول النفقات الجبائية والتقرير حول المؤسسات والمنشآت العامة، ويرفق أيضاً مشروع قانون المالية وتقرير حول الحسابات الخاصة للخزينة، وتقرير حول مصالح الدولة بشكل مستقل. كما أن إدراج البعد الجهوي في تصنيفات المشروع وتوحيده، وكذا وثائق الميزانية في وثيقة واحدة يسهل قراءة الميزانية واستغلالها¹⁸¹.

فتشكل الموازنة العامة جسر تواصل في قطاع المالية، وذلك عبر التواصل المستمر حول الميزانية واللقاءات الصحفية السنوية المتحورة حول الخطوط العريضة لقانون المالية وتنفيذه، وكذا المعلومات حول الميزانية عبر الموقع الإلكتروني للوزارة، وتعميم الاطلاع على الشأن الموازني بإعداد ونشر المعلومات حول الميزانية عبر الموقع الإلكتروني للوزارة، ونشر المراجع والدلائل والمطابع.

¹⁸⁰ منشور الوزير الأول رقم 13/2007، بتاريخ 3 غشت 2007، حول إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2008، ص 14.

¹⁸¹ تقرير البنك الدولي حول دراسة تقييم أنظمة المالية العمومية، فريق العمل لوزارة المالية والخصوصية بالمغرب ولبنك الدولي، المملكة المغربية، مارس 2007، ص 119.

والحديث عن الشفافية، يقتضي وضوح موضوع النفقة وسلامة أهدافها وطرق إنجازها، بمعنى إجراء العمليات المالية بكيفية واضحة المعالم تسمح بمعرفة جميع تفاصيلها. فشفافية التدبير المالي تنطوي على تفادي العمليات الضبابية والحيلولة دون ما يسمّى بالنفقات السوداء، أي إخراج عمليات الإنفاق من الدائرة السوداء إلى دائرة النور والوضوح¹⁸².

وعليه، إنّ المقاربة الجديدة المتمثلة بموازنة البرامج والأداء تقوم على أسس ومرتكزات دقيقة عملية وتديرية واضحة، كشمولية الاعتماد، والتعاقد والشراكة، وسلسلة النتائج والتدقيق وتقييم المخاطر وتتبع المؤشرات، وإدماج مقاربة النوع الاجتماعي، والبرمجة المتوسطة للنفقات، ونظام المعلومات. كلّ هذه المفاهيم متداخلة تتوخى بالأساس تحقيق الحوكمة المالية، ويبقى إدماجها في الموازنة العامة اللبنانية رهن وضع خطة إجرائية قطاعية تنسجم مع طبيعة المؤسسة، وتوفير وتأهيل خبرات وكفاءات وطنية تتولّى قيادة هذا الإصلاح، والاستعانة عند الضرورة بالخبرات الأجنبية.

وإنّ تفعيل هذه المقاربة الجديدة يستدعي تبسيط ووضوح موازنة الدولة، بشكل يسمح بتحديد المسؤوليات ويسهل عملية تنفيذها ومراقبتها، وتقييم الأداء المالي للدولة في تحقيق النتائج والأهداف القطاعية والوطنية، ومن ثمّ فإنّ السلطات العامة ملزمة بالتراجع عن سياستها السابقة بخصوص خلق هذه الموازنات والحسابات الخاصة بهدف التقلّص من المحاسبة والرقابة السياسية، وإخفاء عجز الموازنة العامة، لذلك لا بدّ من إعادة هيكلة المؤسسة البرلمانية بشكل يدعم ترجيح منطق النتيجة وتمثيل الأمة، عوض منطق الوسيلة والانتماء والأغلبية، وهو مسعى يحتاج إلى تغيير جذري في المعطى الثقافي والموروث السياسي.

الفقرة الثالثة: تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي في لبنان

تتميّز موازنة وزارة التربية والتعليم العالي بكونها الموازنة الأكبر (من حيث الاعتمادات الملحوظة لها) من بين الوزارات التي تُعنى بالشأن الاجتماعي.

¹⁸² محمد حنين، تدبير المالية العمومية، مرجع سابق، ص 79.

يعترض تحضير الموازنة في وزارة التربية والتعليم العالي، كما بقيّة الوزارات، عدّة مشاكل أبرزها: الإخلال بمبادئ الموازنة العامّة، وعدم إعطاء وظيفة محدّدة للاعتماد، وعدم وجود تصنيف فعلي ودقيق للموازنة يتناسب مع حاجات الإدارة، وعدم رصد اعتمادات في الموازنات لدعم التعليم والتربية، وعدم مشاركة المديرية في تحضير موازنتها.

التدابير التنظيمية المتبعة في الوزارة منذ إطلاق تجربة الموازنة المبنية على البرامج والأداء

منذ اختيارها كمشروع نموذجي لتحضير موازنة مبنية على البرامج والأداء، وضمن الإطار المتوسط الأمد للنفقات، عملت وزارة التربية والتعليم العالي على اتخاذ عدّة تدابير تنظيمية لمواكبة هذا العمل. وجرى إعداد موازنة ظلّ يأخذ في الاعتبار البعد الجديد للإنفاق علماً أنّ موازنة البنود استمرت في كونها الموازنة المعتمدة رسمياً.

أ. تأليف اللجنة الفنية

ألّفت اللجنة الفنية لصوغ وتطبيق موازنة مبنية على البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي بقرار صادر عن وزير التربية، وقام مشروع الإنماء التربوي بإطلاق مساعدة تقنية لصوغ النموذج الريادي. تضمّ اللجنة الفنية رئيس دائرة المحاسبة في الوزارة وممثلين من جميع الوحدات، بما فيها المركز التربوي للبحوث والإنماء.

ب. عمل اللجنة الفنية

عقدت اللجنة الفنية اجتماعات أسبوعية لإنجاز العمل بحسب الجدول الزمني المحدد. خضعت اللجنة لعدة ورش عمل وحلقات تدريب حول الموازنة المبنية على البرامج والأداء، النماذج المنطقية، ومؤشرات الأداء الأساسية. قدّمت جميع التقارير، وتمّ عرض هيكلية البرامج المقترحة والنماذج المرفقة للمسؤولين في وزارة التربية وللأشخاص المتابعين لسير العمل في كلّ من وزارتي التربية والمالية.

ج. وضع النموذج الأولي للموازنة وتطوير القدرات في الوزارة

قامت اللجنة الفنيّة في الوزارة بتحضير نموذج الإطار المتوسطّ الأمد للنفقات العائد لأعوام 2009-2011، كما شرحت النموذج لجميع إدارات الوزارة. وتمّ تدريب أفراد اختيروا من جميع الوحدات في الوزارة على المفاهيم الأساسيّة للإطار المتوسطّ الأمد للنفقات، وذلك لضمان أكبر مشاركة ممكنة في عملية إعداد الموازنة الرياديّة. قامت الوزارة بنشر ثقافة الأداء والإطار المتوسطّ الأمد للنفقات من خلال ورش عمل تنظّم للمدراء والعاملين في الوزارة، كما تمّ التنسيق المستمرّ مع وزارة الماليّة لضمان سير العمل في وزارة التربية كوزارة رياديّة في تحضير الإطار المتوسطّ الأمد للنفقات.

ونظرًا إلى صعوبة وبطء وتيرة تعديل القوانين في لبنان، صمّمت موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي ضمن آلية مؤقتة لا تتطلب تعديلات قانونيّة، ولكنها تحسّن كثيرًا عملية تحضير الموازنة على كلّ المستويات. تنطلق هذه الآلية من ضرورة إشراك كلّ المعنيين في عملية تحضير الموازنة، فلا ينحصر دور الوزير في الموافقة على الموازنة بعدما يتمّ تحضيرها من قبل دائرة المحاسبة، بل يتبنّى شخصيًا إطلاق عملية التخطيط وتحديد التوجّهات العامّة للموازنة. أمّا مديريّات الوزارة، فتقوم بدورها بوضع الأهداف وتتبنّى عملية التخطيط المتوسّس "الأمد؛ وبذلك تساهم بدعم عملية مناقشة موازنة الوزارة مع وزارة الماليّة. أمّا دائرة المحاسبة، فلا تعدّ الموازنة منفردة بل تعمل على التنسيق بين مختلف المديريّات، وتساهم فعليًا في عملية التخطيط. وبذلك، مع مرور الوقت، تركز عملية وضع الموازنة على التخطيط والمؤشّرات، وليس على أرقام الموازنة فقط.

د. الإنجازات والمعوقات

تمّ تحقيق عدد من الإنجازات ضمن إطار التجربة الرياديّة لموازنة البرامج والأداء في وزارة التربية أبرزها التالي:

- وضع التقديرات البُعدية للسنوات 2010-2011.
- إعادة صياغة أرقام الموازنة ضمن هيكلية البرامج والبرامج الفرعيّة.

- تضمين الموازنة سياسات تربوية محدّدة وتقدير تكلفتها.
- حيازة وزارة التربية على نموذج أولي لموازنة البرامج والأداء يمكنها تطويره والبناء عليه، كما يمكن تعميمه على الوزارات الأخرى.

أما أبرز المعوّقات فيمكن تلخيصها فيما يلي:

- عدم إمكانية التوسّع في التدريب، فقد أخضعت اللجنة الفنيّة للتدريب المستمرّ، ولكن لم تتوفّر إمكانية التدريب الشامل لعدد أكبر من المعنّيين.
- محدودية المشاركة وتبني المشروع: على الرغم من حماسة اللجنة الفنيّة للعمل، أظهر المدراء من خارج اللجنة اهتماماً أقلّ؛ وهذا الأمر متوقّعا في هذا النوع من المشاريع الرياديّة حيث يكتفي المدراء بمشاركة ممثّلين عنهم في اللجان الفنيّة.

هـ. الأولويات والتوصيات

- توسيع مشاركة موظّفي الوزارة، وخاصة الكوادر العليا، في التجربة الرياديّة لتتعدّى أعضاء اللجنة الفنيّة.
- العمل على وضع خطط تنفيذيّة لتحقيق الأولويات التربويّة.
- تفعيل التنسيق والتواصل مع وزارة الماليّة ووزارات أخرى.
- ربط التجربة الرياديّة لموازنة البرامج والأداء بالموازنة الفعلية، فالعمل يتطلّب جهداً كبيراً ومثابرة اللجنة الفنيّة على اهتمامها يرتبط بمعرفتها بأن عملها سيحدث تغييراً حقيقياً.
- استحداث لجنة عليا لقيادة التجربة الرياديّة، توكل إليها مهام أوسع من تلك المناطة بها مثل وضع السياسات التربويّة والتخطيط والتقييم.
- تحديد النشاطات التربويّة التي يمكن إعادة صياغتها ضمن نموذج موازنة البرامج والأداء.
- وضع آلية لتقييم ومراقبة الإنفاق والنشاطات والمخرجات.
- العمل على توحيد مصادر المعلومات حول المدارس والطلاب والأساتذة.

خاتمة

لا يؤخذ عجز الموازنة العامّة على الدوام دليلاً على سوء الإدارة الحكوميّة للمال العام، لذلك تكون الحاجة دائماً للنظر في كميّة الإنفاق العمومي والأسباب التي قادت إلى حصول العجز. إذ إنّ العجز قد ينتج عن ظرف اقتصادي طارئ مثل أزمة مالية غير متوقعة، أو قد يكون ناتجاً عن حاجة اجتماعيّة ملحة ك معالجة آثار كارثة طبيعيّة حيث يكون الهدف من التوسّع في الإنفاق إلى حدّ العجز في كلتي الحالتين وسيلة للحفاظ على استقرار البلاد وسلمها الأهلي.

أطلت الفرادة اللبنانيّة برأسها في مجال المال والموازنة لتترك بصمتها، وأيّ بصمة تركت: فعجز الموازنة العامّة الهائل في لبنان لم يكن حصيلة أزمة أو نتيجة لحلّ مؤقت بهدف إنعاش الاقتصاد ودعم الإنتاج، على العكس تماماً، كان عجز الموازنة العامّة في لبنان نتيجة قرارٍ واعٍ للسلطة السياسيّة والنتيجة في البلاد بالاعتماد على سياسة استنادة مجنونة مقابل إهمال القطاعات الإنتاجيّة وإدارة مالية البلاد بالاستناد إلى قوانين مالية بالية لوضع اليد على الأجهزة الرقابية وإقصائها عن أداء أدوارها.

لقد أنتجت هذه السياسة الماليّة الفريدة أزمة ماليّة لا تقلّ عنها فرادة بحيث أضحّت أزمات مالية مفصليّة كالأزمة الماليّة القبرصيّة في 2013، والتي شلّت البلاد لنحو عام أو الأزمة الماليّة اليونانيّة في 2010، والتي كادت أن تطيح بالاتحاد الأوروبي، ولا زالت تبعاتها مستمرّة بقوة إلى اليوم، وكأنّها لعب ولهو أمام هول الأزمة التي يتخبّط بها لبنان. إنّ هذه الأزمة بالذات هي ما يجعل من تسليط الضوء على واقع المالية العامّة اللبنانيّة المهترئ والموازنة العامّة المتردّية واجباً ملحاً بغية إدراك مكامن الخلل الخطيرة فيها، ومعالجتها لأجل النهوض بالوطن من جديد.

إنّ أسلوب الدولة في الإنفاق يلعب دوراً كبيراً في تحديد مآل الموازنة العامّة خاصّة في ظلّ محدوديّة الموارد العامّة والفرق في الديون، وبالتالي فإنّ الإنفاق لا يجب أن يذهب إلى رواتب وأجور مبالغ بها أو صفقات تسلّح طائلة بل يجب أن يتوجّه إلى القطاعات

الإنتاجية وتطوير اقتصاد المعرفة والاستثمار في الطاقات البشرية المحلية من خلال تعزيز التعليم وتأمين الرعاية الصحية. إن ذلك لا يمكن أن يحدث في ظل غياب الديمقراطية وغلبة الاستبداد وانتشار الفساد، بل يحتاج إلى قيم ديمقراطية راسخة وشفافية إدارية كاملة تسمح للإنفاق العام بأن يكون تحت الرقابة الشعبية للتأكد من كونه إنفاقاً مسؤولاً يصب في المرافق الضرورية.

من الجلي أنّ علاج عجز الموازنة العامة لا يجب أن يهدف إلى القضاء عليه نهائياً لاستحالة ذلك ولكونه مضرّاً على الصعيد الاقتصادي، بل يجب أن يكون الهدف الدائم هو الوصول بهذا العجز إلى معدلات مقبولة على الصعيد الاقتصادي ونالياً تأمين المجتمع من الأضرار الفادحة لانفعالاته مع إدراك أنّ عجز الموازنة هو عجز هيكلي لا دوري. وبالتالي، فإنّ معالجته تكون على المدى المتوسط والطويل لا على المدى القصير؛ الأمر الذي يساهم في تمتين الخطط الموضوعية وتأمين فاعليتها. إنّ الهدف من معالجة عجز الموازنة العامة يتخطى الجانب المالي إلى المجتمعي، وبالتالي لا يمكن أن تكون هذه المعالجة عن طريق الحلول الانكاشية لما لذلك من تأثير سلبي على المستوى المعيشي للأفراد، ولاحقاً على الاستقرار الاجتماعي.

لقد خلص هذا البحث إلى مجموعة خلاصات ومجموعة توصيات على الشكل التالي:

1. زيادة هائلة في حجم مديونية الدولة الداخلية والخارجية عن طريق الديون المباشرة أو عن طريق إصدار السنوات الحكومية بمختلف أشكالها.
2. الارتفاع الخيالي لمعدلات الفائدة والارتفاع المدمر لتكلفة الدين على الاقتصاد، وهو أمر بالغ السلبية يدفع الحكومة إلى فرض الضرائب لتأمين التمويل اللازم.
3. الارتفاع المهول للتضخم والتراجع المتسارع لقيمة العملة الوطنية.
4. الاختلال الفادح في النظام الضريبي اللبناني حيث تسود الضرائب غير المباشرة ما يجعل الثقل الضريبي واقعاً على محدودي الدخل دون أن يمس بأصحاب الثروات بأي شكل من الأشكال.

5. التراجع المستمر للاستثمارات الخارجية التي كانت تعاني أصلاً من عيب بنيوي في توظيفها إذا كانت تتوجه للاستثمار في الربح لا في الإنتاج الحقيقي. وبالتالي، فإنّ النموّ الذي كانت تساهم في تحقيقه كان نموّاً زائفاً في حين أنّها كانت تساهم في تعميق الأزمة وتستفيد منها.
 6. هناك تضارب واضح في أدوات السياسة الماليّة والنقدية أوصل البلاد إلى حدّ تعطلت معه أدوات السلفة النقدية التي تنتج التحكم بالتضخم وبعرض النقد.
 7. انهيار التضيق الائتماني للاقتصاد اللبناني والمصارف اللبنانية التي انتقلت في غضون أشهر معدودة على الاستمرار في سياة الاقتراض بعد أن وصلت الفائدة إلى معدّلات جنونية.
 8. تحوّل موازنة البنود إلى وسيلة أساسية لهدر المال العام حيث أضحّت الوزارات والمصالح العامة تسارع إلى تبديد موازنتها في غير مواضعها خوفاً من إلزامها بموازنات على قدر حاجاتها!
 9. الغياب شبه التام للقوانين الماليّة في البلاد حيث لا قانون ماليّة عامة، كما أنّ القوانين المعمول بها تتسم بالقدم وبانعدام الفاعلية.
 10. غياب الفاعلية الرقابية عن القطاعين المالي والإداري بسبب التدخل السياسي الدائم في أعمال الأجهزة الرقابية أو انعدام فاعلية الأخيرة لغياب جدية القوانين التي تنظّمها، والتي تجمدها من القدرة على محاسبة المرتكبين.
- إنّ خلاص لبنان من أزمتة الاقتصادية ومن واقعه المالي المتردي يكمن في التركيز على الموازنة العامة كونها عماد مالية البلاد، ويحصل ذلك من خلال إعادة النظر بشكل الموازنة وبقراءة متأنية لأسباب العجز فيها والعمل على محاولة سدّها باللجوء إلى حلول جذرية وخالقة في آن.
- إنّ حلّ مشكلة عجز الموازنة المتفاقمة ما كان يجب أن يبدأ اليوم، بل كان يجب أن يسرّع به منذ سنوات طوال سابقة ضمن خطة اعتمادها دعم القطاعات الاقتصادية والتوقف عن سياسة تمويل العجز بالدين. إنّ حلّ المشاكل الهيكلية في الموازنة اللبنانية لا بدّ وأن

ينطلق من هذه النقاط لتصل إلى تنظيم الانتقال من موازنة البنود التي عفا عليها الزمن إلى تبني موازنة البرامج والأداء مع العمل على سدّ العجز في القانون كما في الواقع مع تعزيز الرقابة من حيث التشريع والتطبيق.

ولأسباب مرتبطة بتكوينها، فمن مبدأ السنوية إلى تقادم قانون المحاسبة العمومية الذي أقرّ عام 1963م، زد على ذلك المخالفة المستمرة للقواعد الدستورية التي ترعى إعداد الموازنة العامة، يضاف إلى ذلك الإهمال التام لمبدأ شمولية الموازنة، وهو المبدأ الأساس في سلسلة المبادئ المالية التي وضعها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ضمن معايير إدارة المالية العامة مع ملاحظة الخلل الكبير في محتوى الموازنة العامة وغياب الاحترام للاعتمادات المرصودة.

ولعلّ العامل الأساس هنا هو الخلل الخطير على مستوى شفافية الموازنة العامة سواء لغياب الالتزام بمتطلبات قانون الشفافية الضريبية، حيث إنّ التغييب الكامل للوثائق المرفقة للميزانية يعكسه التهاوي المستمر لمركز لبنان في مؤشر الميزانية المفتوحة الدولي، وتلقّيه الدائم للملاحظات القاسية من البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إضافة إلى صندوق النقد الدولي.

إنّ ما يزيد الواقع المتردي للموازنة العامة في لبنان سوءاً هو ضعف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة؛ فالتدخل السياسي في الإدارة وانتشار ثقافة الاستزلام والمحسوبيات مترافقاً مع تقشّي الفساد عوامل أساسية في إعاقة الرقابة سواء في وزارة المالية أو من التفتيش المالي وسواءً وقعت على تحصيل الإيرادات أو على صفحة الإنفاق.

كما أنّ إصلاح عجز الموازنة العامة في لبنان يبدأ بالتخلي عن نموذج موازنة البنود واعتماد نموذج البرامج والأداء حيث إنّ هذا النوع من الموازنات لا يقتصر على تسجيل نفقات الجهات الحكومية والوحدات الإدارية بل يعمل على التحقق من نتيجة الإنفاق أي أنّه ينقل التركيز من مجال الموازنة للموازنة إلى مجال العمل على تحديد مدى فعالية الإنفاق. إنّ هذا النوع من الموازنات يحفز حاجة التخطيط للمستقبل لدى الإدارة إذ إنّها تخرج من أسر الحاجة إلى أرقام السنوات الماضية.

وهي تفعل العمل على البرامج الحكوميّة من خلال تقسيمها وتنظيمها كما أنّها تعمل على استكشاف الطرق البديلة لتحقيق الأهداف الحكوميّة المرسومة، والأهمّ أنّها تعتمد أسلوب التقييم في تحديد مدى فاعليّة البرامج وحسن تطبيقها ما يساعد على إنقاذها بشكل سليم. وهذا النوع من الموازنات قادر على تقديم صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الحكومي؛ ما يساهم في تحسين عمليّة اتخاذ القرار بشأن تخصيص الموارد ورفع المستوى النوعي للمعلومات المجموعة بغية الإسهام الفاعل في عمليّة التخطيط، ما من شأنه أن يقلص إلى الحدّ الأدنى المصارفات غير الضروريّة والاندماج في الإنفاق، ما يغلق بابًا من أبواب الهدر الكبيرة في موازنة الدولة. إنّ هذا النوع من الموازنة كفيل بإنشاء قاعدة بيانات موثقة وفعليّة حول الأداء الحكومي والإداري ما يجعل من اليسير اعتماد مقاييس نموذجيّة لتقييم الإنجازات ما يرفع بالتالي كفاءة الإدارة في تنفيذ البرامج والكشروعات.

بالتالي، فإنّ اعتماد هذا النموذج الموازني يشكّل قطعًا كاملًا مع الماضي الفوضوي لماليّة البلاد، ويؤسّس لبناء نموذج مالي منظم وفعال تسوده الشفافيّة ويكفل ترجمة فاعلة لسياسات الدولة وأهدافها الماليّة والاقتصاديّة إلى برامج عمليّة ذات أبعاد ملموسة ملموسة تعالج المشاكل الأساسيّة الملحوظة وكلّ ذلك بصورة واضحة وبسيطة.

تتواءم الموازنة العامّة في لبنان تحت ثقل نموذج تنظيمي متقدم نظريًا ومتهافت على صعيد التطبيق، وهو نموذج موازنة البنود. إنّ جوهر الإشكاليّات التي تعانيتها الموازنة العامّة اللبنانيّة يكمن في الاعتماد على هذا النموذج الذي أصبح عاجزًا عن مواكبة المتطلّبات المتزايدة لماليّة البلاد واقتصادها، لا بل إنّّه قد تحوّل إلى ثقلٍ يمنع الجهات ذات الصلة من تأدية مهامها بشكل صحيح.

إنّ اعتماد الدولة اللبنانيّة على نموذج موازنة البنود قد فشل في الإفادة من إيجابيّات هذا النوع ثمّ فتح الباب واسعًا لسلبيّاته حملت آثارًا كارثيّة على واقع البلاد. ففي 16 سنة الأخيرة من اعتماد النموذج المذكور في تقدير الموازنة إلى إجراءات لا تنتهي في مجال الصرف وتحديد الاعتمادات، أضحت ميزة وضوح البنود وسيلة لمراكمة النفقات غير الضروريّة خشية تقليص المخصّصات في السنة الماليّة القادمة. أمّا الرقابة فقد غابت

بالكامل عن عمليّة الصرف وغاب معها موجب المقارنة بين إيرادات ونفقات السنة الماليّة وتلك السابقة لها، بالتالي إذا كانت حسنات هذا النموذج قد تحوّلت إلى سيئات فماذا عن سلبياته الأصليّة؟

هذا النموذج الموازني قد أضحى عاملاً أساسياً من عوامل الفشل الإداري والفوضى الماليّة في لبنان، فهو يهمل متابعة إذا ما كانت الأطراف الماليّة الاقتصاديّة التي لحظت لها النفقات قد تحقّقت أم لا، وبالتالي فإنّه يفتح الباب واسعاً أمام الصرف ومن الرقابة على النتائج، ما يعني إهمال الأهداف ما بعد الماليّة للموازنة على صعيد الاقتصاد الكليّ للبلاد وحماية الواقع الاقتصادي أي إهمال القصد الأساسي لوجود الموازنة من خلال كونها نشاطاً ماليّاً يهدف إلى تأمين حسن سير الدولة بأفضل ما يكون.

وهذا النوع من الموازنات هو موازنة من الماضي وللماضي فقط إذ إنّها تعتمد على بياناتٍ متقدمة؛ الأمر الذي أضحى غير ممكن مع ازدياد تفصيل النشاط المالي وتسارع النشاط الاقتصادي في الدولة، زد على كلّ ما سلف الغياب البيّن للتخطيط والتنسيق يسبّب فصل هذا النوع من الموازنة لأبواب التمويل وإهمال العلاقة بينها.

إنّ الموازنة في لبنان ليست في حالة عجز فقط، إنّما هي في حالة فوضى عارمة إعداداً وتنفيذاً، حيث نلاحظ القصور الخطير للإيرادات العامّة للدولة اللبنيّة في مقابل الارتفاع المهول للنفقات يعكس واقعاً اقتصادياً متدهوراً لبلادٍ اعتمدت إيمان الاستدانة وتضخيم النفقات التشغيليّة غير المبرر، والأخطر تلك العيوب الهيكلية الهائلة للدولة بما يقف حائلاً عن مواكبة الإيرادات العامّة للنفقات العامّة حتّى لو توقّرت النية لتأمين الوسائل لذلك الأمر الذي يتطلّب علاجاً شاملاً لمعدّلات الإنفاق العام، والتي يكمن أساسها في علاج هيكلية التسعير وأسعار الفائدة وسعر الصرف.

وعجز الموازنة العامّة في لبنان مرده إلى عوامل متشابكة، من هذه العوامل الاقتصاديّة حيث الأزمات الاقتصاديّة القاسية التي تعيشها البلاد، والتي ظهرت بعد أن أخفيت لوقتٍ طويل تحت جبلٍ هائلٍ من الديون إلى الارتفاع المطرد في أعباء الدولة الماليّة

وتراجع إيراداتها العامة بسبب تبنّيها نموذج الاقتصاد الريعي غير المنتج يضاف إلى ذلك تخلف النظام الضريبي في البلاد مقرونًا بضعف الرقابة على التحصيل، ومن العوامل تلك البنيويّة التي من شأنها التسبّب بعجز الموازنة العامّة.

كما أنّ إصلاح الماليّة العامّة في لبنان طريق شاقّ وطويل يبدأ بالتخلّي عن نموذج الموازنة المالي لكن لاستكمالها لا بدّ من التخلّي عن النماذج والقوانين الماليّة السارية اليوم في لبنان، والتي بادت في كلّ العالم ما خلا بلادنا. إنّ هذه العمليّة الإصلاحية الشاقّة هي ذات بعدين قانوني ونظري وعملائي تطبيقي. إنّ سدّ عجز الموازنة لا بدّ وأن يبدأ في القانون، حيث يجب العمل على ترشيد الإنفاق العامّ وسنّ القواعد التي تعاقب على الهدر والإسراف، إضافة إلى رفع سقف النفقات العامّة وتفعيل الرقابة عليها خاصّة في ميادين الرواتب والأجور والنفقات التشغيليّة والنفقات الاستثماريّة يجب أن تلعب الإيرادات العامّة دورًا فعّالًا في علاج عجز الموازنة العامّة، ولكن بشكل مضبوط حيث يجب العمل على توجيه الاقتراض بشقّيه الداخلي والخارجي إلى الاستثمار والابتعاد عن استخدام التمويل عن طريق الإصدار النقدي الجديد، مع وجوب إجراء مراجعة شاملة للتمويل عن طريق الضرائب حيث يجب العمل على اتباع سياسة ضريبية سليمة مع مكافحة التهريب الضريبي.

إنّ العمل يجب أن ينصبّ على النفقات أيضًا، حيث يجب العمل على إعادة توزيع النفقات العامّة بشكل أكثر فاعليّة، مضافًا إلى ذلك التخفيف من الهدر مع التأكيد على أن يحصل بالتوازي مع العمل على الإصلاح التقني لأساس سياسة الماليّة العامّة والإدارة. ثمّ إنّ اعتماد لبنان لنموذج موازنة البرامج والأداء يستند إلى أرض صلبة نظرًا إلى النجاحات الباهرة التي حقّقها هذا الخيار على الصعيد الدولي، إذ إنّ نجح في إصلاح موازنات الدول التي اعتمده، ولعب دورًا فاعلًا في حلّ إشكاليّاتها الماليّة، فمن فرنسا التي نقلت تطبيق موازنة البرامج والأداء إلى عمليّة مؤسّسة متكاملة لها أجنحتها الخاصّة وبرامجها التفضيليّة إلى النمسا حيث يمكن أن نلاحظ البعد الاجتماعي الإيجابي لتوظيف هذا النوع من الميزانية في تحقيق أهداف الدولة ذات البعد الاجتماعي دون أن ننسى تجارب دول أخرى مثل جنوب أفريقيا وتركيا والولايات المتحدة الأميركيّة.

التوصيات

بالنظر إلى سوء الوضع المالي في لبنان، ولكون الجميع ممّن يشكّل حاجة ملحة للجميع، ومن خلال الاستعانة بما حصل في تجارب مشابهة، يمكن القول إنّ التوصيات التالي من شأنها أن تلعب دورًا حاسمًا في حلّ مشكلة عجز الموازنة العامة:

1. من الضروري الاستمرار في دراسة التجارب المختلفة في سدّ عجز الموازنة العامة، وفي خفض نسبة الدين العام المحلي، وفوائد تمويله مع التأكيد على وجوب الابتعاد عن العمل بفكرة استبدال الدين العام بتمكين الدائنين من موجودات الدولة نظرًا لخطورة هكذا فكرة خاصة في لبنان.
2. وضع سياسة واضحة للدعم مع إجراء مسح شامل للمستحقين الحقيقيين سواءً كان هذا الدعم نقديًا أو عينيًا.
3. إعادة النظر في كامل الجهاز الإداري للدولة والعمل على ترشيده بما يضمن الاستغناء عن الموظفين غير الفاعلين، إنّ هكذا خطوة يجب أن تقترن بوضع نظام إداري واضح لضبط العمل والإنتاجية بهدف تحويل جميع الموظفين إلى قوى إنتاجية حقيقية ما يحتمّ به اعتماد برامج تدريب متطورة.
4. العمل على التخلّي نهائيًا عن نموذج موازنة البنود والانتقال إلى موازنة الأداء خاصة بعد الصدى الإيجابي لتجربتها في وزارة التربية.
5. دعم الانتقال إلى الاقتصاد الإنتاجي وإيلاء الاهتمام بالقطاعين الزراعي والصناعي بهدف تأمين القدر الأكبر من الاكتفاء الذاتي والمساهمة في تعديل كفة الميزان التجاري من خلال تعزيز القدرة التنافسية للصادرات. إنّ هكذا هدف يجب أن يترافق مع إنشاء كيان إداري واضح المعالم يساهم في دعم هذه المشاريع من حيث التخطيط والإشراف.
6. البحث في جدوى العمل على تمويل المشاريع العامة - نقل + طاقة - محليًا أو على أسلوب السنوات الإيرادية أي تلك التي يقع طرحها على سكان

المنطقة المستفيدة من المشروع. أمّا في حال كان التمويل أجنبيًا فيجب التأكيد على أنه تحصل على قاعدة BOT.

7. تقديم الحكومة تقارير دورية للبرلمان حول مدى التقدّم في تحقيق الأهداف الموضوعية بما يمكن البرلمان من أداء دوره الرقابي على أكمل وجه.

8. تعديل النظام الضريبي والعمل على الانتقال من نظام الضريبة غير المباشرة إلى نظام الضريبة المباشرة مع اعتماد الضريبة التصاعدية على المداخل مع التشديد على وجوب تحديث نظام الإقرار الضريب والجباية.

9. العمل على تشجيع الاستثمار في قطاع النفط والغاز لما يمثله هذا القطاع من فرصة جذب للاستثمارات الأجنبية في ظلّ الاهتمام المتزايد بهذا المجال في منطقة شرق المتوسط في السنوات الأخيرة ولما يملكه هذا القطاع من قدرة على توفير التمويل الهائل للاقتصاد اللبناني وبالتالي انتشار البلاد من أزمتها الراهنة. إنّ هذه الخطوة يجب أن تترافق مع إقرار قوانين وتشريعات متقدمة للحفاظ على هذه الثروة خاصّة لجهة تشكيل صندوق سيادي إضافة إلى تأمين حمايتها ودفع الاعتداء عنها من العدو الإسرائيلي.

10. العمل على ترشيد النفقات الحكومية للحصول على أعلى إنتاجية بأقلّ كلفة.

11. العمل على تعزيز مكافحة الفساد المالي والإداري ومواكبة ذلك على الصعيد التشريعي.

12. تعزيز دور الأجهزة الرقابية والتفتيش المالي والإداري إضافة إلى تفعيل العمل بقانون حرية الوصول إلى المعلومات يضاف إلى ذلك تكثيف أعمال التفتيش على الحسابات الحكومية سواءً كان كاملاً أو محدوداً أو بصورة فجائية أو دورية.

13. العمل على مراجعة حسابات كلّ الصناديق والحسابات الخاصة والعمل على إلغاء غير المفيدة منها مع إجراء تدقيق شامل لهذه الحسابات لكشف مجالات استثمار الأموال العائدة لها لكشف ما إذا كانت تصرف لأجل الغايات المعدة لها أو في أمكنة أخرى.

14. سنّ وتفعل التشرّعات التي تكفل إزالة جميع التعديات على أملاك الدولة خاصة البحريّة، والعمل على استرداد الأموال المختلّسة في الجرائم التي تشكّل اعتداءً على المال العامّ.

15. الالتزام بسقوف الإنفاق في الاعتادات المخصّصة بالموازنة مع الالتزام بالمواعيد الدستوريّة فيما يتعلّق بإعدادها وإقرارها.

لائحة المصادر والمراجع

الكتب العربية:

- أبو دوح، محمد عمر، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، مصر: الإسكندرية، 2006.
- بيومي، زكريا محمد، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1978.
- الجعدنجي، أحمد حافظ، اقتصاديات المالية العامة، ط 1، دار العهد الجديد للطباعة، 1967م.
- الجنابي، علي عباس، الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2015.
- حبيش، فوزي، مبادئ الإدارة العامة، حالات تطبيقها في الإدارة اللبنانية، ط 1، بيروت، 1977.
- الحسني، قاسم إبراهيم، المحاسبة الحكومية والموازنة العامة، مؤسسه الوراق، الأردن: عمان، 1999.
- الخطيب، خالد شحادة، د. أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط 3، دار وائل للنشر، الأردن: عمان، 2007.
- خلف، فليح حسن، المالية العامة، ط 1، جدارا للكتاب العالمي وعالم الكتب الحديثة الأردن، 2008.
- دزار، حامد، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، لا. ت.
- ريان، حسين راتب يوسف، حيز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي، دار النفائس، الأردن، 1999.
- زكي، رمزي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، سينا للنشر، القاهرة، 1992.
- زين، أحمد، أحمد زين والحياة النيابية، 3 أيار 1972، 15 تشرين الأول 1992، الناشر مؤلفون، 1997.
- سنون، علي سعيد، المحاسبة الحكومية والقومية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2009.
- الشامي، علي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، مقارنة نظرية تطبيقية، بيروت، 1993.
- شيلي خطار، العلوم المالية الموازنة، دار الكتاب اللبناني، 1968.
- شريده، محمود أبو المحاسن، المحاسبة الحكومية (الأصول العلمية والعملية)، مطبعة الأمانة، شبيرا، 1992/91.
- شكري، فهمي محمود، الموازنة العامة ماضيها حاضرها ومستقبلها، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان: بيروت، 1990.
- ضاهر، عدنان، الموازنة العامة بين الإعداد والمراقبة، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، 2015.
- الطوايبي، محمد حلمي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

- عبدالله، إبراهيم علي، أنور عجارمة، مبادئ المالية العامة، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، عمان: الأردن.
- عبد الله، إبراهيم أحمد، المالية العامة والمالية العامة الإسلامية، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1996.
- عبد المجيد، عبد المطيب، اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004 / 2005.
- عجم هيثم صاحب، سعود علي محمد، فتح المديونية الخارجية للدول النامية الأسباب والإستراتيجيات، دار الكندي للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة للدولة، ط 1، دار المسيرة للنشر والطباعة والتوزيع، عمان، 2008.
- عشماوي، فكري عبد المجيد، المحاسبة المالية، ط 1، دار الشرق، جدة، 1983.
- عطا الله، سامي، الموازنة في لبنان: الحاجة إلى الشفافية في الأرقام ومساءلة في الأداء، ط 1، المركز اللبناني للدراسات، 2005.
- _____ ، عدم شمولية الموازنة: غياب الإستراتيجية المتماسكة لتنمية مستدامة، المركز اللبناني للدراسات، 2005.
- العطوي، فوزي، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- العلي، عادل فليح، مالية الدولة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان: الأردن، 2008.
- العلي، عادل فليح، ود. طلال محمد كراوي، اقتصاديات المالية العامة، ط 2، دار الكتابة للطباعة والنشر، 1989.
- عليان، ربحي مصطفى، البحث العلمي أسسه ومناهجه وأساليبه الإجرائية، ط 1، عمان: بيت الأفكار الدولية، 2001.
- العناني، حمدي أحمد، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1999.
- عواضة، حسن، المالية العامة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1988.
- الغازي، إبراهيم عبد الكريم، التشريع المالي في الموازنة العامة للدولة، جامعة البصرة، هيئة القانون والاقتصاد، 1970.
- فرحات، فوزت، المالية العامة، الاقتصاد المالي (دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية)، ط 5، كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية، لا. ت.
- القاري، عبد الرزاق، الحكومة والفقراء والإنفاق العام، دراسة نظاهرة عجز الموازنة العامة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، بيروت، 1997.
- قبال، أشرف السيد أحمد، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه حقوق المتوفي، 1421هـ، 2000م.
- قري، عبد المجيد، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005.
- لعمارة، جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.
- ليلة، محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية، 1969.

- محفوظ، مهدي، علم المالية العامة، دراسة مقارنة، بيروت، 1995.
- مراد، محمد حلمي، مالية الدولة، جامعة عين شمس، القاهرة، لا. ت.
- مشروع برنامج الأمم المتحدة الألماني، الموازنات العامة في الدول العربية، بيروت، 2008.
- مغيب، نعيم، تهريب الأموال والسرية المصرفية: دراسة في القانون المقارن، بيروت، 1986.
- منقارة، أحمد سامي، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامة، دار البلاد للطباعة، لبنان، 2014.
- المهاني، محمد خالد، بطرس مّيالة، خالد شحادة الخطيب، المحاسبة الحكومية، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2010-2011.
- ناصر، زين العابدين، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية القاهرة، لا. ت.
- الوادي، محمود حسين، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر، عمان: الأردن، 2007.
- يونس، منصور ميلاد، المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، لبنان: طرابلس، 2004.
- تخفيض العجز المالي في الموازنة العامة، مركز الشرق الأوسط للأبحاث والدراسات الإستراتيجية، لبنان، 2019.

المقالات والأبحاث العربيّة:

- أمين، "الإنفاق العام، واختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي"، منشور في جريدة الأخبار، 13 تموز 2020.
- أنطون، إبراهيم يوسف، "موازنة الأداء والبرامج بين النظرية والتطبيق"، دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، العدد 54، 2013.
- بكشوا، محمد، "إصلاح الموازنة العامّة"، دكتوراه كلية العلوم القانونية جامعة محمد الأوّل جدة، الإطار القانوني والمؤسّساتي لإصلاح الميزانيّة، منشور في مجلة **الفقه والقانون**، العدد 4، 2013.
- بيفاني، آلان، "خفض الإنفاق سيء بحكم التجربة"، منشور في جريدة الأخبار، تشرين 2017.
- _____، "مسؤولون يعرقلون مكافحة التهريب الضريبي"، منشور في جريدة الجمهوريّة، 2018.
- _____، مجلة السادسة، العدد 3، ك1، 2013.
- جرجس، غلمية، "دراسة حول التوجّهات الحديثة في إعداد الموازنة العامّة"، منشور في مجلة **الحياة النيابية**.
- الحاج، حسن، "عجز الموازنة لمشكلات وحلول"، منشور في **المعهد العربي للتخطيط**، الكويت، العدد 63، ماي 2007.
- حسين، إسماعيل، "موازنة البرامج والأداء، المفهوم، الفلسفة، والأهداف"، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربيّة.
- خالد، ياسر، بركان الوائلي، "الفساد الإداري (مفهومه، ومظاهره، وأسبابه، وطرق معالجته)"، بحث منشور في مجلة **البناء**، مركز الشيرازي للبحوث والدراسات، 2006.
- دارة كوثر، "نحو قانون جديد لتحضير الموازنة العامّة في لبنان"، منشور في **الموازنة العامّة في صلب إصلاح المالية العامّة**، مجلة السادسة، 2012.
- درواسي، مسعود، "السياسة الماليّة ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي"، حالة الجزائر 1990_2004، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 2005_2006.
- سلطان، عطية صلاح، "دور موازنة الأداء والبرامج في دعم قرارات إدارة المالية العامّة"، منشور في ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة الماليّة العامّة، المنظمة العربيّة للتنمية الإدارية، دمشق، الجمهوريّة العربيّة السوريّة.
- صالح، أمين، "الإنفاق العام، واختلال التوازن الاقتصادي والاجتماعي"، منشور في جريدة الأخبار، 13 تموز 2020.
- عبد الله، أيمن، "أربعة شروط لنجاح مكافحة التهرب الضريبي والجمركي في لبنان"، منشور في جريدة **الديار**، 2019.
- عزّ الدين، إبلاء طلال، "الرقابة القضائيّة على تنفيذ الموازنة"، رسالة ماجستير في القانون العام، الجامعة الإسلاميّة، لبنان، 2012.
- عصفور، محمد شاكر، "الاتجاهات الحديثة في الميزانيّة، ميزانيّة البرامج" منشور في معهد الإدارة العامّة بالرياض، مجلة **العلوم الإداريّة**، الشعبة المصريّة، المعهد الدولي للعلوم الإداريّة، يونية عام 1980.

- فتقارة، سامي، "إدارة الموازنة العامة في الدولة الحديثة"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، 1989.
- قرداحي، شربل، "العجز المالي والدين العام"، منشور في جريدة الأخبار بتاريخ 2019/4/1.
- قهوجي، كريستين، "أساليب وطرق التهرب الضريبي في لبنان وسبل معالجته"، منشور في مجلة أولاً الاقتصاد والأعمال، 2020.
- لاغارد، كريستين، "وضع أسس الإدارة الرشيدة للمالية العامة في العالم العربي"، لا ت. ماجد، عبد اللطيف، مأمون دقامة، "الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة للدولة الأردنية"، منشور في مجلة آفاق الاقتصادية، مجلد رقم 22، العدد 87، الإدارات العربية، 2001.
- المبيض، لمياء، مايا بصيبص، "الجندر كحافز للانتقال إلى موازنة البرامج والأداء: تجربة النمسا"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.
- مجلة الساسة، "الموازنة العامة في صلب إصلاح المالية العامة"، لا ت. معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، "التوجهات الحديثة والممارسات النموذجية في إدارة المالية العامة"، 2009.
- معلوف، إيلي، "الموازنة العامة وواقع الرقابة على قطع الحساب في لبنان"، منشور في مجلة السادسة، العدد 3، ك1، 2012.
- "مزاريب الدعم: إصلاح النظام لا يمرّ من هنا"، منشور في جريدة الأخبار بتاريخ أيلول 2018.
- ندوة الرائد: نظام الضرائب في لبنان، أيار 1992، العدد التاسع عشر الرائد العربي.
- "النظام الضريبي في لبنان وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية"، العدد 24 نيسان 1998.
- اليزيدي، منير، يوسف اليونس، محبوب محمّد، "إصلاح الموازنة العامة رؤية مقارنة موقع برلمان، تجربة المغرب على ضوء التجربة الفرنسية".

الأحكام والقرارات:

- المادة 7 من قانون المحاسبة العموميّة.
- المادة 13 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.
- المادة 17 من قانون المحاسبة العموميّة رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.
- المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.
- المادة 83 من الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 23 أيار 1926.
- المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30.
- المادة 33 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
- المادتان 34 و35 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
- المادة 43 من النظام الداخلي.
- المادة 51 من القانون التنظيمي لقانون المالية بفرنسا.
- المادة 56 من المرسوم الاشتراعي 83/82 المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.
- المادة 82 من قانون المحاسبة العمومية.
- المادة 83 من الدستور اللبناني.
- المجلس الدستوري، القانون رقم 79 الصادر بتاريخ 8 نيسان 2018، مطعون في دستوريّته.
- منشور الوزير الأول رقم 13/2007، بتاريخ 3 غشت 2007، حول إعداد مشوع قانون المالية لسنة 2008.
- تقرير البنك الدولي حول دراسة تقييم أنظمة المالية العمومية، فريق العمل لوزارة المالية والخصوصية بالمغرب وللبنك الدولي، المملكة المغربية، مارس 2007.
- المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 (قانون الموظفين) المادة 145.
- المرسوم التنظيمي رقم 2868 الصادر بتاريخ 16 كانون أول 1959.
- قرار ديوان المحاسبة رقم 118 - ر.ق تاريخ 3/7 - 1967 الذي اعتبر أنّه إذا لم تعرض المعاملة مع الأسباب الموجبة في المدة المقرّرة التي سبقت الإجازة.
- تقرير التفتيش المركزي لعام 1994، صدر في الجريدة الرسمية عدد 35 رقم 2 تاريخ 1995/8/31.
- جريدة اللواء/ مشروع قانون قدمه حبّيش بتاريخ 20 آذار 2019.
- قانون الماليّة الجديد في فرنسا، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المديرية العامّة للدراسات والمعلومات.**
- التقرير منشور في الجريدة الرسمية ملحق خاص رقم 2 العدد 35 تاريخ 31 آب 1995.

- A. Lambert et D. Migoud, *la LOLF le levier de réforme de l'Etat – revue française de l'administration publique*, N° 117, juin 2006.
- BIGAVT Christian, *finances publique, droit budgétaire marketing*, Paris, 1995.
- Duverger Maurice, *Finances publiques*.
- Eric Devaux: *finances publiques*, breal editions, 2002.
- FABRE, Francis, J. *le control des finances Publiques*, Paris, Presser universitaires de France, 1968.
- IMF, *Lebanon. Report on Oservance of standard and codes*, 2005.
- IMF, “Guidline: for public Expenditure Management” (1999) end world Bank.
- “Lebanon: Country financial Accantability Assessment”, 2005.
- J. Kromann– S. Walter, *l'elaboration et la gestion de bugget centre sur les resultants – revue de l'OCDE*, volume 3, N°1 , 2002.
- Le budget de l' état nouvelles regles nouvelles pratique: les études de la documentation française de paris, 2006.
- Micheal Dodin, *Review & Public Expenditure Reforms in the Eu–Mediterranean Partners*, 2005.
- Mounir Rached, “Mena Region Training Needs in Public financial Management”, World Bank and Institute of finance of Lebanon Publication, 2005.
- N.Tonzer, *les finances pupliques aux service d'une strategie de reforme – RMAD– N° 25*.

مقابلات:

مقابلة مع د. حبيش فوزي، مجلة الأحداث العدد التاسع والعشرون، أيار 1995.

مواقع إلكترونية:

- <http://openhowgetindex.org/files/CSLebanonArabic,Pdf>
- <http://openhowgetindex.org/files/> موقع شراكة الموازنة المفتوحة:
- www.mfe.gov.ma

فهرس المحتويات

د	إهداء
هـ	كلمة شكر
1	مقدمة
7	القسم الأول: الموازنة العامة بين القانون والواقع
8	الفصل الأول: الموازنة العامة في القانون اللبناني
9	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة
9	الفقرة الأولى: نشأة الميزانية العامة
10	الفقرة الثانية: مفهوم الموازنة العامة
12	الفقرة الثالثة: أهمية الموازنة العامة
15	الفقرة الرابعة: مبادئ الموازنة العامة
21	المبحث الثاني: أنواع الموازنة العامة
21	الفقرة الأولى: موازنة البنود (الرقابة)
25	الفقرة الثانية: موازنة البرامج والأداء
28	الفقرة الثالثة: موازنة التخطيط والبرمجة
31	الفقرة الرابعة: موازنة الأساس الصفري Zéro Base Budget
33	المبحث الثالث: مراحل تحضير الموازنة (في لبنان)
41	الفصل الثاني: واقع الموازنة في لبنان
42	المبحث الأول: ماهية عجز الموازنة العامة في القانون
42	الفقرة الأولى: مفهوم عجز الموازنة العامة
42	الفقرة الثانية: أنواع عجز الموازنة العامة للدولة
44	الفقرة الثالثة: أسباب العجز الموازني العامة

47	المبحث الثاني: الأسباب البنيويّة لعجز الموازنة العامّة.....
47	الفقرة الأولى: الخلل أو النقص التقني
59	الفقرة الثانية: خلل أو نقص في تركيبية/ محتوى الموازنة العامّة
65	الفقرة الثالثة: خلل على مستوى الشفافية (نقص الشفافية في الموازنة العامّة)
70	المبحث الثالث: ضعف الرقابة على تنفيذ الموازنة العامّة
80	القسم الثاني: الموازنة العامّة في المرتجى
81	الفصل الأول: إصلاح ماليّة الموازنة العامّة في لبنان
81	المبحث الأول: سدّ عجز الموازنة العامّة في القانون
81	الفقرة الأولى: ترشيد الإنفاق العام كآلية من آليات علاج عجز الموازنة العامّة للدولة
86	الفقرة الثانية: دور الإيرادات العامّة في علاج عجز الموازنة العامّة للدولة
88	الفقرة الثالثة: تمويل عجز الموازنة العامّة للدولة بواسطة الضرائب
91	المبحث الثاني: سدّ عجز الموازنة العامّة في المدى القريب
91	الفقرة الأولى: إصلاح الواردات
96	الفقرة الثانية: إصلاح الإنفاق العام
101	الفقرة الثالثة: إصلاح أسس سياسة الماليّة العامّة والإدارة (أو الإصلاح التقني) ...
105	المبحث الثالث: مساهمة الرقابة في إصلاح الماليّة العامّة
105	الفقرة الأولى: مفهوم الرقابة
105	الفقرة الثانية: أهداف الرقابة
107	الفقرة الثالثة: أنواع الرقابة
120	الفصل الثاني: تطبيق موازنة الأداء في لبنان
120	المبحث الأول: موازنة الأداء كحلّ جذري لمشاكل الموازنة العامّة في لبنان
120	الفقرة الأولى: ماهية موازنة الأداء
121	الفقرة الثانية: العناصر الرئيسية الموازنة الأداء

125	الفقرة الثالثة: تقييم موازنة الأداء (العوامل التي تميّز موازنة الأداء عن غيرها)....
130	المبحث الثاني: نماذج عن فعالية موازنة الأداء ونجاحاتها.....
130	الفقرة الأولى: النموذج الفرنسي.....
132	الفقرة الثانية: النموذج النمساوي.....
134	الفقرة الثالثة: تجارب أخرى.....
144	المبحث الثالث: موازنة الأداء كسبيل صلاح الموازنة العامة في لبنان.....
144	الفقرة الأولى: الأسس المطلوبة لتطبيق موازنة الأداء في لبنان.....
149	الفقرة الثانية: إشراك البرلمان والمجتمع المدني في الموازنة العامة.....
155	الفقرة الثالثة: تجربة موازنة البرامج والأداء في وزارة التربية والتعليم العالي في لبنان.....
159	خاتمة.....
169	لائحة المصادر والمراجع.....