

# التحليل السياقي

## موجز التحديات الخاصة بالموازنة

جرى تمويل هذا الملخص من قبل الاتحاد الأوروبي. وتقع المسؤولية عن محتواه حصراً على عاتق جمعية الشفافية الدولية - لبنان وهو لا يعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي.

تماشياً مع سياسة جمعية الشفافية الدولية - لبنان لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتم الإشارة إلى المصدر، تحتفظ جمعية الشفافية الدولية - لبنان بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة ضد أي شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

## لماذا تُعدّ دراسة عمليّة إعداد الموازنة ضروريّة قبل إجراء أيّ تقييم محليّ؟

- وُضع هيكل الموازنة اللبنانيّة وعمليّاتها بشكلهما الحالي منذ أكثر من نصف قرن بموجب الدستور (المعدّل) وقانون المحاسبة العموميّة رقم ١٩٦٣/١٤٩٦٩ (المعدّل)، ولم يخضعا لأيّ تعديل أو تحديث يُذكر منذ ذلك الحين.
- تضمّنت موازنة المواطنة والمواطن في صفحاتها الأولى تعريفًا عمليًا لموازنة الدولة الحاليّة كما هو منصوص عليها قانون المحاسبة العموميّة.
- عرّفت المادة الثالثة من قانون المحاسبة العموميّة الموازنة بأنّها "صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتُجاز بموجبه الجباية والإنفاق" (معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ٢٠٢٠).
- يشير التعريف بوضوح إلى أن المشرّع ومعظم الممارسين ما زالوا يعتبرون قانون الموازنة كأداة قانونيّة ومحاسبيّة لجباية الأموال العامة وإنفاقها. ويشير التعريف أيضًا إلى الهيكل التقليدي للميزانية القائمة على البنود. ولكن، في المجتمعات الحديثة، تشكّل الموازنة (والماليّة العامة على نطاق أوسع) جانبًا أساسيًا من مهام الحكومة كما حدّدها موسغريف، أي (١) تخصيص السلع العامة، و(٢) إعادة توزيع الدخل، و(٣) تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- بما أن الإطار القانوني ملزم بطبيعة الحال، تُرجمت الرؤية التقليديّة القديمة لموازنة الدولة في لبنان تلقائيًا على مستوى الوزارات القطاعية إلى ممارسات سيّئة على صعيد إعداد الموازنات.
- لا يمكن إجراء تقييم لأيّ وزارة قطاعية في ما يتعلّق بشفافيّة الموازنة، أو المشاركة في الموازنة، أو أيّ ركيزة أخرى للحكومة الماليّة السليمة، من دون التطرّق إلى أوجه القصور الهيكلية في موازنة الدولة.

## ما هي عملية إعداد الموازنة؟

**الجدول ١:** مراحل إعداد الموازنة في لبنان - المرجع: موازنة المواطنة والمواطن ٢٠٢٢

المرحلة	التفاصيل	الجهات المعنية	موعد التسليم
إصدار تعميم عن الموازنة*	تُصدر وزارة المالية تعميمًا عن الموازنة يشمل التوجيهات المالية العامة والتوقعات المالية.	وزارة المالية الوزارات القطاعية	١٥ نيسان/أبريل
إعداد الموازنة	تُعَدُّ كافة الوزارات القطاعية موازنتها الخاصة وتقدّمها إلى دائرة الموازنة للمناقشة.	الوزارات القطاعية	٣١ أيار/مايو
المناقشة والتفاوض	تدعو دائرة الموازنة الوزارات القطاعية كافة لمناقشة مقترحات الموازنة والتفاوض بشأن مخصصاتها.	دائرة الموازنة الوزارات القطاعية	٣١ تموز/يوليو
جمع الاقتراحات ووضع مشروع الموازنة	تجمع وزارة المالية كافة مقترحات الموازنة في وثيقة واحدة وترفع مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء.	وزارة المالية	٣١ آب/أغسطس
مراجعة مشروع الموازنة والموافقة عليه وتقديمه	يراجع مجلس الوزراء مشروع الموازنة ويُجري التعديلات عليه وفقًا للأولويات الوطنية، ويصدّق على المشروع ويرفعه إلى مجلس النواب.	مجلس الوزراء	٣١ أيلول/سبتمبر
مراجعة مشروع الموازنة ومناقشته	تراجع لجنة المال والموازنة النسخة الكاملة لمشروع الموازنة وتقدّم تقريرها إلى مجلس النواب.	لجنة المال والموازنة	٣١ كانون الأول/ديسمبر
الموافقة على مشروع الموازنة	يراجع مجلس النواب مشروع الموازنة ويقرّه.	مجلس النواب	
المصادقة على قانون الموازنة	تتم المصادقة على قانون الموازنة.	مجلس النواب	
نشر قانون الموازنة	يُنشر قانون الموازنة ** رسميًا في الجريدة الرسمية.	رئيس الجمهورية	

\* يكون تعميم الموازنة مقتضىً ولا يُعتبر بمثابة بيان مسبق للموازنة. بالإضافة إلى ذلك، لا تُعتبر التوقعات المالية الواردة في تعميم الموازنة ملزمة. ولا يشكل التعميم إطار موازنة متوسط الأجل، بل مجموعة من الافتراضات التوجيهية.

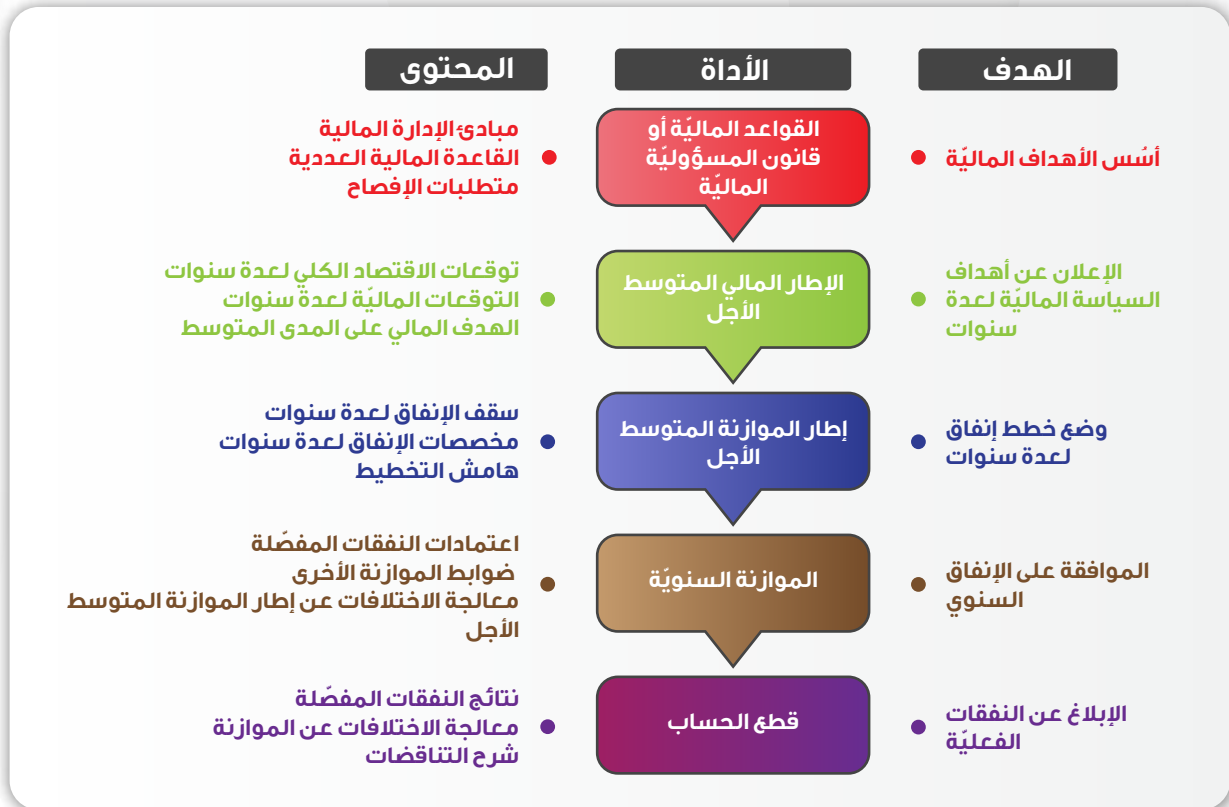
\*\* يُنشر قانون الموازنة في نسخة مفصلة أكثر على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية. ويشمل جميع الموازنات التفصيلية للوزارات القطاعية.

## ما هي أوجه القصور الرئيسية؟

تؤدي الموازنات الحديثة وظيفتين رئيسيتين، هما السياسة المالية من ناحية والسياسات العامة من ناحية أخرى. يسلط الجزء التالي الضوء على أوجه القصور الرئيسية في موازنة الدولة الحالية في لبنان، ويركز بشكل خاص على علاقة الموازنة بالوظيفتين المذكورتين أعلاه.

- يجب أن تكون الموازنة بمثابة أداة لتنفيذ السياسة المالية للدولة، غير أن طريقة إعداد الموازنة الحالية لا تركز على إطار مالي متين. وكما هو موضح في الجدول ١، يُعتبر تعميم الموازنة الوثيقة الوحيدة التي تحدد السياسة المالية للحكومة رسميًا، وهو بدائي جدًا مقارنة بأفضل الممارسات الدولية، حيث تستند الموازنة السنوية إلى إطار الموازنة المتوسط الأجل والإطار المالي المتوسط الأجل والقواعد المالية التي تشكل الأسس الأولى للسياسة المالية (ستيغر، ٢٠١٩). وفي الواقع، يوفر تعميم الموازنة بشكله الحالي إرشادات بسيطة بشأن الحدود القصوى (الإرشادية فحسب) ولا يحدد مخصصات الإنفاق الإلزامية لكل كيان.
- ما من رابط بين الموازنة والأهداف السياسية. ويُشار إلى الموازنة الحالية بالميزنة القائمة على البنود، وهي من أشكال عرض الموازنات تجمع النفقات المقترحة بحسب الإدارة ونوع النفقات. فالبرامج والأهداف لا ترد ضمن بنود الموازنة، وبالتالي من الصعب للغاية إقامة روابط تلقائية بين السياسات العامة والإنفاق. وفي السياق الحالي، تعتمد الوزارات القطاعية إلى التخطيط لسنتها المالية استنادًا إلى توقعات الإنفاق بدلًا من الأهداف السياسية التي يتعين تحقيقها. علاوة على ذلك، لا تكفي المهلة المعطاة للإدارات لإعداد الموازنة في كثير من الأحيان لتقديم مقترحات واقعية.

**الرسم البياني ١: الإطار المالي العام - أفضل الممارسات**  
**المرجع:** : تخطيط الموازنة متوسط الأجل: الأساليب والأدوات، صندوق النقد الدولي ٢٠١٩



- **الإطار التشريعي قديم.** تعتمد معظم دول العالم قانون موازنة تنظمي لتنظيم عملية إعداد الموازنة وإدارتها. ولكن، لا يزال لبنان يعتمد على قانون المحاسبة العمومية وتعديلاته.
- **يتعذر تحديد بعض جوانب الإنفاق بدقة** لأنها تُصنّف وفق تسميات محددة لا تشير إلى أنواع الإنفاق. على سبيل المثال، تُصنّف الرواتب والأجور عادة ضمن البند ١٣ من الموازنة. ولكن، يرد قدر كبير من الإنفاق المرتبط بالرواتب في البند ١٤. وهذا يحدّ من مستوى الشفافية بشكل عام، إذ تكون بيانات الموازنة متاحة ولكنها غير دقيقة بالضرورة.
- **الموازنة ليست شاملة لمالية الحكومة المركزية.** بالإضافة إلى نفقات الخزينة التي لن يتم سدادها أبدًا، تعمل أكثر من ٧٠ هيئة عامة وتنفق من خارج الموازنة. وتجاوز الإنفاق خارج الموازنة المُصرّح عنه ٦٠% من إجمالي الإنفاق، و١٥% من الناتج المحلي الإجمالي (مؤسسة Financially Wise، ٢٠٢٢). ويبين الجدول ٢ قائمة الهيئات العامة التي تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية والتي تنفق كليًا أو جزئيًا من خارج موازنة الدولة اللبنانية.
- **عملية إعداد الموازنة مؤتمتة جزئيًا.** مرحلة التخطيط على سبيل المثال لا تزال تُنجز يدويًا وهي غير مدمجة في النظام الحالي (حتم، ٢٠٢٢). ويؤدي ذلك إلى تقويض جودة عملية إعداد الموازنة لأنها تحتاج إلى معالجة إضافية وغير ضرورية للبيانات والمعلومات.

## الجدول ٢: قائمة بالهيئات الخاضعة لوصاية وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الطاقة والمياه

الجهة العامة	سلطة الوصاية	طرق التمويل
مؤسسة كهرباء لبنان	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق من خارج الموازنة
المصلحة الوطنية لنهر الليطاني	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق جزئياً من خارج الموازنة
مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق من خارج الموازنة
مؤسسة مياه لبنان الشمالي	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق من خارج الموازنة
مؤسسة مياه البقاع	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق من خارج الموازنة
مؤسسة مياه لبنان الجنوبي	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق من خارج الموازنة
المركز اللبناني لحفظ الطاقة	وزارة الطاقة والمياه	الإففاق من خارج الموازنة
مراكز الخدمات الإنمائية	وزارة الشؤون الاجتماعية	الإففاق بشكل أساسي من الموازنة وجزئياً من خارج الموازنة

- الأنظمة المالية في القطاع العام ليست موحدة أو متكاملة مع أنظمة دائرة الموازنة، ما يؤدي إلى تقويض فوائد الأتمتة داخل هذه المؤسسات (حاتم، ٢٠٢٢). على سبيل المثال، بعض المؤسسات العامة التي تستخدم الأموال من خارج الموازنة لديها أنظمة محاسبية خاصة، ما يجعل حساباتها المالية غير متوافقة مع مالية الحكومة (مؤسسة Financially Wise، ٢٠٢٢).
- تعاني الإدارات والمؤسسات العامة من نقص منهجي في المشاركة ولأو التنسيق في عملية تخطيط الموازنة. في الواقع، لا توظف عملية إعداد الموازنة داخل هذه المؤسسات بمناقشات حول الأهداف السياسية ومقاييس الأداء، بل هي عبارة عن مجموعة من التقديرات التي تحدّد على مستوى الإدارات.
- تُعتبر قدرة التخطيط بشكل عام ضمن النظام ضعيفة للغاية. فالتحليل الدقيق لبيانات الموازنات تظهر بشكل منهجي أن إنفاق الحكومة على الرواتب والأجور كان مفرطاً، في حين أن نفقاتها الرأسمالية وإنفاقها على السياسات الاجتماعية كانت أقل من اللازم.
- يُعتبر المستوى العام لشفافية الموازنة منخفضاً للغاية. بلغ متوسط لبنان في مؤشر شفافية الموازنة ١٠/٩ (شراكة الموازنة الدولية، ٢٠٢٢)، وهو أدنى بكثير من بلدان أخرى في المنطقة مثل تونس (٤٢)، ومصر (٤٣)، والمغرب (٤٨). كما سجل لبنان ١٠/٠ لناحية المشاركة في إعداد الموازنة.

ونظراً لهذا السياق المالي بالتحديات، من المرجح أن تؤثر أوجه القصور والفجوات النظامية<sup>١</sup> سلباً على أداء أي إدارة خاضعة للتقييم، بغض النظر عن التزامها أو استثمارها في تحقيق مشاركة مجدية في إعداد الموازنة.

<sup>١</sup> يشير مصطلح "النظامية" إلى النظام نفسه.

مؤسسة Financially Wise. (٢٠٢٢). الإنفاق من خارج الموازنة: عمل محفوف بالمخاطر بالنسبة إلى لبنان – مراجعة للإنفاق الحكومي من خارج الموازنة والمخاطر الناجمة عن ذلك (A – Off-Budget Spending: A risky business for Lebanon – A review of the government off-budget spending and risks). بيروت: Financially Wise. متوفر عبر الرابط التالي <https://financially-wise.org/study-off-budget-spending>

حاتم، س. (٢٠٢٢). تقييم سريع لأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانية (٢٠٢١-٢٠٢٠) Rapid Impact Assessment of the Crisis on Lebanese State Institutions (٢٠٢١-٢٠٢٠). بيروت: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. متوفر عبر الرابط التالي <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/rapid-impact-assessment-snapshot-arabic>

شراكة الموازنة الدولية. (٢٠٢٢). استبيان الموازنة المفتوحة ٢٠٢١ (٢٠٢١ Open Budget Survey). متوفر عبر الرابط التالي <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/lebanon>

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. (٢٠٢٠). موازنة المواطنة والمواطن في لبنان (Lebanon Citizen Budget). بيروت. متوفر عبر الرابط التالي <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86%D8%A9-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86-2020>

ستيغر، ج. (٢٠١٩). تخطيط الموازنة المتوسط الأجل: الأساليب والأدوات (Medium-Term Budgeting Planning: Methods and Tools). الكويت: صندوق النقد الدولي.



العنوان: سوديكو سكوير سنتر، بلوك ب، الطابق ٤، الأشرافية، بيروت - لبنان  
الهاتف: ٩٦١ ١٦٦ ١٠١ / ٢ / ٣ +٩٦١ | الخليوي: ٧٧٧ ٣٥ ٩٦١ +  
البريد الإلكتروني: [transparency@transparency-lebanon.org](mailto:transparency@transparency-lebanon.org)

[WWW.TRANSPARENCY-LEBANON.ORG](http://WWW.TRANSPARENCY-LEBANON.ORG)

