

التحليل السياقي

موجز التحديّات الخاصة بالموازنة



بتمويل من
الاتحاد الأوروبي

- جرى تمويل هذا الملخص من قبل الاتحاد الأوروبي. وتقع المسئولية عن محتواه حصرياً 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 الالزامية ضد أي شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

لماذا تُعد دراسة عملية إعداد الموازنة ضرورية قبل إجراء أي تقييم محلي؟

- وضع هيكل الموازنة اللبناني وعملياتها بشكلهما الحالي منذ أكثر من نصف قرن بموجب الدستور (المعدل) وقانون المحاسبة العمومية رقم ١٩٦٩/١٤٦٣ (المعدل)، ولم يخضعا لأي تعديل أو تحديد يذكر منذ ذلك الحين.
- تضمنت موازنة المواطن والمواطن في صفحاتها الأولى تعريفاً عملياً لموازنة الدولة الحالية كما هو منصوص عليها قانون المحاسبة العمومية.
- عرفت المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية الموازنة بأنها "شك تشعري تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتُجاز بموجبه الجبائية والإيفاق" (معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ٢٠٢٠).
- يشير التعريف بوضوح إلى أن المشرع ومعظم الممارسين ما زالوا يعتبرون قانون الموازنة كأداة قانونية ومحاسبية لجباية الأموال العامة وإنفاقها. ويشير التعريف أيضاً إلى الهيكل التقليدي للميزانية القائمة على البنود. ولكن، في المجتمعات الحديثة، تشكل الموازنة (والمالية العامة على نطاق أوسع) جانباً أساسياً 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، تُترجم الرؤية التقليدية القديمة لموازنة الدولة في لبنان تلقائياً على مستوى الوزارات القطاعية إلى ممارسات سيئة على صعيد إعداد الموازنات.
- لا يمكن إجراء تقييم لأي وزارة قطاعية في ما يتعلّق بشفافية الموازنة، أو المشاركة في الموازنة، أو أي ركيزة أخرى للحكومة المالية السليمة، من دون التطرق إلى أوجه القصور الهيكيلية في موازنة الدولة.

ما هي عملية إعداد الموازنة؟

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

المرحلة	التفاصيل	الجهات المعنية	موعد التسلیم
إصدار تعميم عن الموازنة*	تصدر وزارة المالية تعميماً عن الموازنة يشمل التوجيهات المالية العامة والتوقعات المالية.	وزارة المالية وزارات القطاعية	٥ نيسان / أبريل
إعداد الموازنة	تُحدّد كافة الوزارات القطاعية موازناتها الخاصة وتقدمها إلى دائرة الموازنة للمناقشة.	وزارات القطاعية	٣١ أيار / مايو
المناقشة والتفاوض	تدعو دائرة الموازنة الوزارات القطاعية كافة لمناقشة مقترنات الموازنة والتفاوض بشأن مخضصاتها.	دائرة الموازنة وزارات القطاعية	٣١ تموز / يوليو
جمع الاقتراحات ووضع مشروع الموازنة	تجمّع وزارة المالية كافة مقترنات الموازنة في وثيقة واحدة وترفع مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء.	وزارة المالية	٣١ آب / أغسطس
مراجعة مشروع الموازنة والمصادقة عليه وتقديمه	يراجع مجلس الوزراء مشروع الموازنة ويجرّي التعديلات عليه وفقاً للأولويات الوطنية، ويصدق 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
المصادقة على مشروع الموازنة	يراجع مجلس النواب مشروع الموازنة ويقرّه.	مجلس النواب	
المصادقة على قانون الموازنة	تنتمي المصادقة على قانون الموازنة.	مجلس النواب	
نشر قانون الموازنة	ينشر قانون الموازنة ** رسمياً في الجريدة الرسمية.	رئيس الجمهورية	

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

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

ما هي أوجه القصور الرئيسية؟

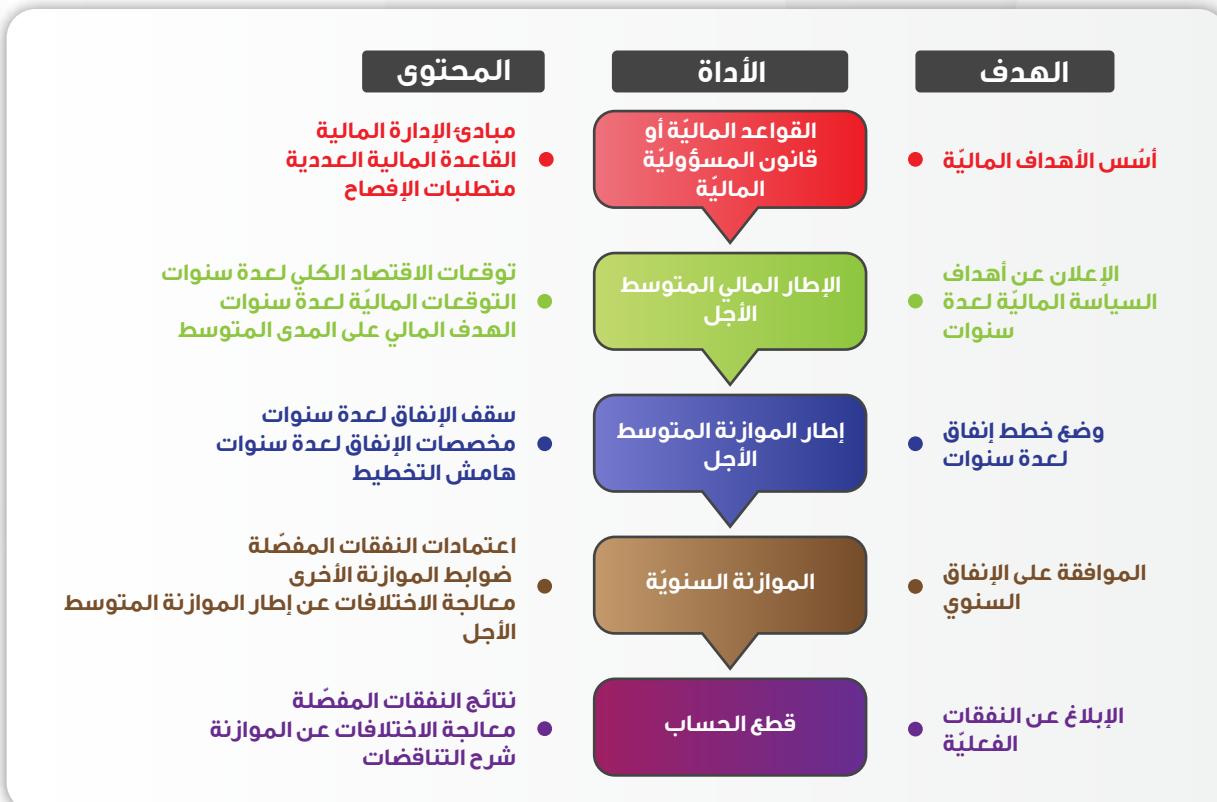
تؤدي الموازنات الحديثة وظيفتين رئيسيتين، هما السياسة المالية من ناحية والسياسات العامة من ناحية أخرى. يسلط الجزء التالي الضوء على أوجه القصور الرئيسية في موازنة الدولة الحالية في لبنان، ويركز بشكل خاص على علاقة الموازنة بالوظيفتين المذكورتين أعلاه.

يجب أن تكون الموازنة بمثابة أداة لتنفيذ السياسة المالية للدولة، غير أن طريقة إعداد الموازنة الحالية لا ترتكز على إطار مالي متين. وكما هو موضح في الجدول، يعتبر تعميم الموازنة الوثيقة الوحيدة التي تحدد السياسة المالية للحكومة رسمياً، وهو بدائي جداً مقارنة بأفضل الممارسات الدولية، حيث تستند الموازنة السنوية إلى إطار الموازنة المتوسط الأجل والإطار المالي المتوسط الأجل والقواعد المالية التي تشكل الأساس الأولي للسياسة المالية (ستيغر، ٢٠١٩). وفي الواقع، يوفر تعميم الموازنة بشكله الحالي إرشادات بسيطة بشأن الحدود القصوى (الإرشادية فحسب) ولا يحدّد مخصوصات 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 الإدارات ونوع النفقات. فالبرامج والأهداف لا ترد ضمن بنود الموازنة، وبالتالي من الصعب للغاية إقامة روابط تلقائية بين السياسات العامة والإنفاق. وفي السياق الحالي، تعمد الوزارات القطاعية إلى التخطيط لسنواتها المالية استناداً إلى توقعات الإنفاق بدلاً من الأهداف السياسية التي يتبعها تحقيقها. علاوة على ذلك، لا تكفي المهلة المعلنة المعطاة للإدارات لإعداد الموازنة في كثير من الأحيان لتقديم مقتراحات واقعية.

الرسم البياني: الإطار المالي العام - أفضل الممارسات

المراجع: تخطيط الموازنة متوسط الأجل: الأساليب والأدوات، صندوق النقد الدولي ٢٠١٩



- **الإطار التشريعي قديم.** تعتمد معظم دول العالم قانون موازنة تنظيمي لتنظيم عملية إعداد الموازنة وإدارتها. ولكن، لا يزال لبنان يعتمد على قانون المحاسبة العمومية وتعديلاته.
- **يتعذر تحديد بعض جوانب الإنفاق بدقة لأنها تصنف وفق تسميات محددة لا تشير إلى أنواع الإنفاق.** على سبيل المثال، تصنف الرواتب والأجور عادة ضمن البند ١٣ من الموازنة. ولكن، يرد قدر كبير من الإنفاق المرتبط بالرواتب في البند ٤١. 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 أبداً، تعمل أكثر من ٧ هيئة عامة وتنفق من خارج الموازنة. وتجاوز الإنفاق خارج الموازنة المُصرّح عنه ٦٪ من إجمالي الإنفاق، و٥٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي (مؤسسة Financially Wise). وبينما الجدول ٢ قائمة الهيئات العامة التي تمتّع بالاستقلالية المالية والإدارية والتي تنفق كلياً أو جزئياً من خارج موازنة الدولة اللبنانيّة.
- **عملية إعداد الموازنة مؤتمتة جزئياً.** مرحلة التخطيط على سبيل المثال لا تزال تُنجز يدوياً وهي غير مدمجة في النظام الحالي (أحتم، ٢٢.٢٢). 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	الإنفاق من خارج الموازنة
المصلحة الوطنية لنهر الليطاني	وزارة الطاقة والمياه	الإنفاق جزئياً من خارج الموازنة
مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان	وزارة الطاقة والمياه	الإنفاق من خارج الموازنة
مؤسسة مياه لبنان الشمالي	وزارة الطاقة والمياه	الإنفاق من خارج الموازنة
مؤسسة مياه البقاع	وزارة الطاقة والمياه	الإنفاق من خارج الموازنة
مؤسسة مياه لبنان الجنوبي	وزارة الطاقة والمياه	الإنفاق من خارج الموازنة
المركز اللبناني لحفظ الطاقة	وزارة الطاقة والمياه	الإنفاق من خارج الموازنة
مراكز الخدمات الإنمائية	وزارة الشؤون الاجتماعية	الإنفاق بشكل أساسي من الموازنة وجزئياً من خارج الموازنة

▪ الأنظمة المالية في القطاع العام ليست موحدة أو متكاملة مع أنظمة دائرة المعاشرة، ما يؤدي إلى تقويض فوائد الأتمتة داخل هذه المؤسسات (حاتم، ٢٢.٢). على سبيل المثال، بعض المؤسسات العامة التي تستخدم الأموال من خارج المعاشرة لديها أنظمة محاسبية خاصة، مما يجعل حساباتها المالية غير متوافقة مع مالية الحكومة (مؤسسة Financially Wise، ٢٢.٢).

▪ تعانى الإدارات والمؤسسات العامة من نقص منهجي في المشاركة وأو التنسيق في عملية تخطيط المعاشرة. في الواقع، لا تؤطر عملية إعداد المعاشرة داخل هذه المؤسسات بمناقشات حول الأهداف السياسية ومقاييس الأداء، بل هي عبارة عن مجموعة من التقديرات التي تحدد على مستوى الإدارات.

▪ تُعتبر قدرة التخطيط بشكل عام ضمن النظم ضعيفة للغاية. فالتحليل الدقيق لبيانات المعاشرات 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 المعاشرة منخفضاً للغاية. بلغ متوسط لبنان في مؤشر شفافية المعاشرة ٩٠٪ (شراكة المعاشرة الدولية، ٢٢.٢)، وهو أدنى بكثير من بلدان أخرى في المنطقة مثل تونس (٤٢٪)، ومصر (٤٣٪)، والمغرب (٤٨٪). كما سجل لبنان ٧٪ الناحية المشاركة في إعداد المعاشرة.

ونظراً لهذا السياق المليء بالتحديات، من المرجح أن تؤثر أوجه القصور والفتحات النظمية سلباً على أداء أي إدارة خاضعة للتقييم، بغض النظر عن التزامها أو استثمارها في تحقيق مشاركة مجذبة في إعداد المعاشرة.

▪ 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. Beirut: Financially Wise. Available via the link: <https://financially-wise.org/study-off-budget-spending>

حاتم، س. (٢٠٢٢). تقييم سريع لأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانيّة (٢٠٢١-٢٠٢٢). Crisis on Lebanese State Institutions. Beirut: معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. Available via the link: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/rapid-impact-assessment-snapshot-arabic>

شراكة الموازنة الدوليّة. (٢٠٢٢). استبيان الموازنة المفتوحة ٢٠٢١ (Open Budget Survey). Available via the link: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/lebanon>

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. (٢٠٢٢). موازنة المواطن والمواطن في لبنان (Lebanon Citizen Budget). Available via the link: <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%86-2020/7%D9%84%D9%85%D9%88%D8%A7%D8%B7%D9%86-2020>

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

العنوان: سوديكو سكوير سنتر، بلوك ب، الطابق ٤، الأشرفية، بيروت - لبنان
الهاتف: +٩٦١ ٧٣٥ ٧٧٧ | +٩٦١ ٠٣ ٢٠٢ | +٩٦١ ٠٣ ٣٥٥ ٣٥٥
البريد الإلكتروني: transparency@transparency-lebanon.org

WWW.TRANSPARENCY-LEBANON.ORG

