

الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء

إشراف سامي عطالله

 OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

**الموازنة في لبنان:
الحاجة إلى شفافية
في الأرقام ومساءلة
حول الأداء**

الطبعة الأولى ٢٠١٣
© المركز اللبناني للدراسات
حقوق النشر محفوظة
ISBN ١-٨٨٦٦.٤-٧٦-٢

الناشر **المركز اللبناني للدراسات**

قياس ٢٤ x ١٧

عدد الصفحات ١٧٢

تصميم **Polypod**

تنفيذ التصميم **Dolly Harouny**

صورة الغلاف **Shutterstock.com**



أنجز هذا الكتاب بدعم مشكور من

شكر خاص لكل من

فارس أبي صعب لتحرير نص الكتاب

ورانيا **أبي حبيب** لتنقيح النص

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

برج السادات، الطابق العاشر، شارع ليون

ص.ب. ٥٥-٢١٥ رأس بيروت، لبنان

ت ٣٠١ ٧٩٩ | ف ٣٠٢ ٧٩٩ | +٩٦١

www.lcps-lebanon.org info@lcps-lebanon.org

المحتويات

١	مقدمة
	تحديد ملامح أزمة المالية العامة سامي عطاالله
١٣	الفصل الأول مجلس النواب: آراء سياسية على حساب مراقبة الموازنة نزار صاغية ولمى كرامه
٣٥	الفصل الثاني ديوان المحاسبة: تشتت الرقابات وضعف الامكانيات إيلي معلوف
٦١	الفصل الثالث المعالجة الصحافية لموضوع الموازنة: تأثير السياسة وعدم التخصص نهوند القادري عيسى
٨٩	الفصل الرابع تأثير المجتمع المدني في الموازنة: عوائق قانونية، ثقافية وسياسية غيدة فرنجية
١٠٧	الفصل الخامس عدم شمولية الموازنة: غياب الاستراتيجية المتמاسة لتنمية مستدامة منير راشد
١٣٩	الفصل السادس الموازنة العامة بين التخصيص والتخصص: ضرورة الحفاظ على الصدقية والشفافية كريم ضاهر وكريستال الحاج

مقدمة

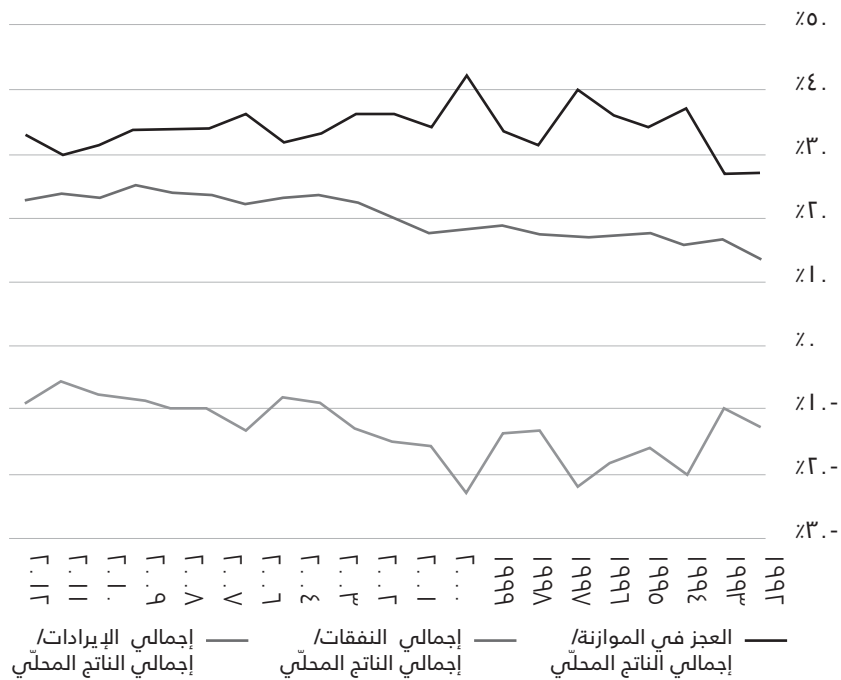
تحديد ملامح أزمة المالية العامة

سامي عطاالله

المدير التنفيذي للمركز اللبناني للدراسات. قبل انضمامه إلى المركز شغل منصب مستشار لعدة منظمات دولية ووزارات لبنانية. عمله البحثي يشمل مجالات اللامركزية المالية، الحوكمة، النفط والغاز، السياسات الصناعية، والقدرة التنافسية للصادرات. يعمل سامي على إنجاز دكتوراه في العلوم السياسية من جامعة نيويورك. وهو حائز على شهادتي ماجستير، واحدة في الاقتصاد الدولي والتنموي من جامعة بيل، والأخرى في الأساليب الكمية من جامعة كولومبيا.

لم تفر موازنة عامة في لبنان منذ عام ٢٠٠٥. إلا أن غياب الموازنة ليس إلاّ أوّل العيثر؛ فالمالية العامة للبلاد تعاني أوجه قصور مهمة منذ نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٩٢. بدايةً، عانت الدولة عجزاً كبيراً في الموازنة حيث بلغ متوسط العجز إلى الناتج المحليّ الإجماليّ فيها ١٣,١ في المئة بين عامي ١٩٩٢ و٢٠١٢ متخطياً بأشواط متوسط العجز في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النامية البالغ ١,٦ في المئة ومتوسط العجز في البلدان ذات الدخل المتوسط المرتفع البالغ ٢,٢ في المئة. وعلى الرغم من التراجع الذي شهدته متوسط العجز إلى الناتج المحليّ الإجماليّ من ١٦ في المئة بين عامي ١٩٩٢ و٢٠٠٣ إلى ما دون العشرة في المئة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٢، يتضح لنا عند التمعّن في تفاصيل الإيرادات والنفقات (الرسم ١-١) أن الوضع لا يزال غير مستقر.

رسم ١-١ إجماليّ الإيرادات والنفقات والعجز إلى إجماليّ الناتج المحليّ



المصدر: وزارة المالية

على الرغم من أن نسبة الإيرادات إلى إجماليّ الناتج المحليّ عادت إلى مستوياتها ما قبل الحرب الأهلية، فإن تغييرات السياسات التي أدخلت عام ١٩٩٣ أزاحت العبء الضريبيّ لتلقّي به على كاهل الطبقة الوسطى. فقد خفّضت سياسة الإصلاح الضريبيّ التي تمت المباشرة بها عام ١٩٩٣ الشريحة العليا لضريبة الدخل من ٤٥ إلى ١٠ في المئة، علماً أن هذه النسبة تقل حتى عن النسبة التي يوصي بها صندوق النقد الدوليّ أي ١٥ في المئة^١. وقد أدى ذلك

^١ تم رفع ضريبة الدخل إلى ١٥ في المئة في عهد الرئيس الحص (١٩٩٩-٢٠٠٠).

إلى شلّ الطبيعة التصاعديّة لضريبة الدخل، الأمر الذي ساهم بدوره في تخفيف العبء الضريبيّ عن المؤسّسات والأثرياء. إلى ذلك، حالت الإدارة الضريبية الضعيفة المقرونة بقانون السريّة المصرفيّة، على سبيل المثال لا الحصر، دون السماح لوزارة المالّة بالتحري عن دخل المكلفين وثروتهم، فكانت النتيجة أن بات العبء الضريبيّ في لبنان يقع على الموظفين على نحو غير متناسب.

وقد عمدت الحكومة إلى تمويل موازنتها من خلال الضرائب والرسوم غير المباشرة عوضاً من تطبيق مبدأ الضريبة التصاعديّة على الدخل، واستُحدثت لهذه الغاية عام ٢٠٠٣ الضريبة على القيمة المضافة وقدرها ١٠ في المئة. أصبحت هذه الضريبة بحلول عام ٢٠١١ مصدراً لا يُستهان به للإيرادات يساهم في نسبة تناهز ربع إجمالي الإيرادات الحكوميّة. وعليه، فإنّ عبء الضريبة على المبيعات التي يسدّها المستهلكون بات يثقل كاهل ذوي الدخل المحدود. إلى ذلك، عمدت الحكومة إلى فرض أو زيادة الرسوم على الهواتف والمركبات (التي تضاعفت سبع مرات منذ عام ١٩٩٥) والإجراءات القضائيّة والجوازات والكهرباء والمطار والهواتف الجوّالة، مع العلم أنّها كلّها تصبّ في خانة الضرائب التراجعيّة (أبو مصلح، ٢٠٠٦).

ساهمت هذه السياسة بالتوازي في خفض لا بل درء الضرائب عن الشريحة الثريّة من المجتمع. فقد آلت الحكومة على سبيل المثال إلى إعفاء عملية شراء أو بيع أو نقل ملكية الأسهم في الشركات العقاريّة - التي يتم تأسيسها في أغلب الأحيان على شكل شركات قابضة لاحتواء أصول العائلات - من الضرائب وذلك بغية تفادي تسديد ضرائب الإرث. وعلى الرغم من الدعوات المتكرّرة إلى إقرار ضرائب الأرباح الرأسماليّة على الممتلكات، لم تلاق هذه الدعوات صدى لدى الحكومة التي امتنعت عن فرض ضرائب مشابهة. وبذلك تكون الحكومة، باعتمادها مقاربة الضرائب والرسوم التراجعيّة وامتناعها عن فرض الضرائب على الثروات والرساميل، تلقي فعلياً بعبء الضرائب على الفقير أكثر منه على الغني.

إذا ما نظرنا إلى الجانب الآخر من المعادلة، أي جانب الإنفاق، فليس الوضع أفضل حالاً، بل هو على المستوى نفسه من السوء. باختصار، يتم تخصيص الإنفاق العام في لبنان وفق بيانات وزارة المالّة لعام ٢٠١١ على النحو التالي: تُخصّص نسبة ٣١ في المئة من النفقات لسداد الرواتب والأجور العامة و٣٤ في المئة لدفع الفوائد و ١٠ في المئة على شكل نفقات جارية متفرقة و ٤ في المئة على شكل نفقات رأسماليّة و ٢١ في المئة لتسديد نفقات الخزينة الأخرى.

وعلى الرغم من أن الإنفاق على الرواتب والأجور العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحليّ لا يفوق المعدل الدوليّ على نحو ملحوظ، فإن ضعف الإنتاجية يؤثّر سلباً في الجهاز الإداري. وما يزيد الطين بلة هو أن الإنفاق على القضايا الاجتماعيّة تشوبه مشكلات لا تعدّ ولا تحصى، إذ يخصّص عدد غير يسير من الوزارات والإدارات العامة الموارد للقطاع نفسه، الأمر الذي يقوّض الكفاءة. فيمكن على سبيل المثال أن تخصّص كلّ من وزارة التعليم ومكتب رئيس مجلس الوزراء ومجلس الجنوب الموارد لقطاع التعليم العام. إضافة إلى ذلك، لا يتناسب الإنفاق على القضايا الاجتماعيّة مع المخرجات، فوفق دراسة أجراها هيريرا وبانغ (٢٠٠٥)، يستخدم لبنان مدخلات أكثر بنحو ٢٥ في المئة من البلدان التي تطبّق الممارسات الفضلى ليولد المخرجات نفسها في القطاع الصحيّ وأكثر بنحو ١٣ في المئة من المدخلات في قطاع التعليم.

علاوة على ما سبق، فإن التخصيص الجغرافي للأموال العامة تحرّكه اعتبارات سياسية بعيدة كل البعد من الإنصاف. ويعد شمال لبنان مثلاً ساطعاً على ذلك؛ فعلى الرغم من أنّ شمال لبنان أعلى نسبة من السكان من ذوي الحاجات الأساسية غير المستوفاة بما فيه الكفاية، فهو فيه أقل نسبة من الفقراء الذين يستفيدون فعلاً من المساعدات الاجتماعية. وفي هذا الصدد، يسلط سلطي وشعبان (٢٠١٠) الضوء على "ضآلة الربط بين الحاجة والإنفاق" وعلى وجود "تطابق مدهش بين التركيبة الطائفية للسكان وحصّة كل طائفة من الإنفاق العام."

أضيف إلى ذلك أن الحكومة لا تكتفي بحصر نفقاتها على الاستثمارات العامة (٤ في المئة)، إنّما يشوب إجراءات عمليات المشتريات العامة الفساد. وبحسب ما جاء على لسان ليندرز (٢٠١٢) الذي درس عدة حالات من الفساد في مشاريع البنى التحتية العامة، على غرار شراء طائرة من طراز إيرباص لمصلحة خطوط طيران الشرق الأوسط، ومشاريع المرفأ. وعقد إدارة النفقات بين مجلس الإنماء والإعمار وشركة سوكلين، يستشري الفساد في المشاريع العامة. علاوة على ما سبق، يتم صرف حُمس النفقات العامة الإجمالية خارج الموازنة بعيداً من عدسة البرلمان. هذه الأموال الخارجة عن الموازنة تقوِّض الفعالية والمساءلة لأنّها تؤدي في نهاية المطاف إلى تمويل ٧٢ إدارة عامّة نذكر منها مجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب والصندوق المركزي للمهجرين ومؤسسة كهرباء لبنان والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وسواها من الإدارات.

ولا يقتصر سوء إدارة المالية العامة على الإيرادات والنفقات فحسب، بل يتخطاهما ليشمل إدارة الدين العام التي تطرح عدة إشكاليات؛ فمنذ نهاية الحرب الأهلية أغرق لبنان نفسه بالديون بمعدلات فائدة مرتفعة. ولو كانت السوق الجهة التي تحدّد معدل الفائدة لكان هذا الاقتراض مبرراً، لكن مسؤولية تحديد معدلات الفائدة في لبنان تقع على عاتق جمعية مصارف لبنان والمصرف المركزي على السواء. وحين كانت المخاطر منخفضة في مستهل التسعينيات ومنتصفها، كان معدل الفائدة على سندات الخزينة مرتفعاً على الرغم من أن الخطر كان منخفضاً نسبياً، ولكنّه تراجع في مستهل عام ٢٠٠٠ عند تزايد المخاطر. وعليه، فقد تديّن لبنان منذ عام ١٩٩٣ بمعدل فائدة يناهز ١٧ في المئة على سندات الخزينة بالليرة اللبنانية، علماً أنّ هذه النسبة تفوق معدل الفائدة على إيداعات اليورو والدولار البالغ ١٢ في المئة بأجال استحقاق مشابهة. كانت عواقب هذه المديونية واسعة النطاق. ولو كان معدل الفائدة على الديون ٩ في المئة كما أشار كاسبار (٢٠٠٢)، كان في إمكان الخزينة توفير دفعات فوائد بقيمة ١١ مليار دولار إلى الدائنين، وهم في الأغلب من المصارف، بما فيها مبلغ ١,٥ مليار دولار أميركي على شكل مدّخرات من دفعات الفوائد سددها المصرف المركزي ليحفظ المصارف على شراء سندات خزينة وشهادات إيداع. وأسفرت المديونية عن تزايد العجز وإصدار المزيد من سندات الخزينة لتمويل العجز وتسديد المزيد من دفعات الفائدة إلى الدائنين، كما أدّت إلى فرض المزيد من الضرائب، وبخاصة التراجعية منها، على السكان ونقلت مرّة أخرى الثروة من الشرائح الأشد فقراً في المجتمع إلى الشرائح الأكثر ثراء.

إطار التحليل: بروز دور المؤسسات التي تُعنى بالموازنة

لماذا وصلت الموازنة إلى هذه النتائج المالية؟ صحيح أن الموازنة العامة تشمل الإيرادات والنفقات، بيد أنها ليست مجرد تمرين محاسبية أو وثيقة تقنية. إن الموازنة ونتائجها المالية وليدة قرار وسياسات ومؤسّسات، وقد أظهرت الدراسات في واقع الحال أن المؤسسات التي تُعنى بالموازنة - أي القوانين والأنظمة المسؤولة عن إعداد الموازنة وإقرارها وتنفيذها والإشراف عليها - لها بالغ الأثر في النتائج المالية (أليسينا وبيروتتي، ١٩٩٩). أي بتعبير آخر، هي تحدد صلاحية مختلف الأفرقاء المعنيين وسلطتهم في مختلف مراحل الموازنة وكيفية بلورة القرارات على مستوى الموارد العامة وفعاليتها وكفاءتها. انطلاقاً من هذا المبدأ، تعدّ الموازنة وثيقة سياسية تعكس نتائج ميزان القوى لمختلف المؤسسات، الرسمية منها وغير الرسمية، والتنفيذية والتشريعية وهيئات الرقابة ووسائل الإعلام. تفترض هذه المقاربة عن وجه حق أن الأفرقاء السياسيين - السياسيين والأحزاب السياسية - يسعون لتحقيق المكاسب الذاتية أثناء تولي المناصب لبلوغ المنفعة الخاصة. وإذا ما تزكوا من دون رقابة فسوف يحاولون امتصاص الموارد العامة لتحقيق غايات شخصية. وعليه، فإن المؤسسات الجيدة هي تلك التي تكبح النزعات الانتهازية للسياسيين وتلزمهم بالإقلاع عن الهدر والانتهاكات والاختلاس المكشوف.

يتوجب علينا إذاً أن نولي اهتماماً خاصاً إلى اثنين من النتائج المالية على وجه الخصوص: أولهما انضباط المالية العامة الإجمالي حيث يكون الفارق بين الإيرادات والنفقات معقولاً بما يحول دون اندحار الدولة نحو عجز مزمن قد يؤدي إلى مستويات غير مستدامة من الديون. في الواقع، تمتاز البلدان التي تنعم بانضباط مالي جيد عادة بمجموعة من الأنظمة والقوانين التي تكبح الإنفاق، وقد تتخذ هذه القوانين تسويات مؤسّسية مختلفة، منها القيود السابقة حيث تحدد القوانين والبنود الدستورية نسبة الإنفاق على المديونية كما هي الحال مثلاً في الاتحاد الأوروبي؛ فقد نصّت قوانين الاتحاد الأوروبي المالية صراحةً على أن عجز الدول الأعضاء يجب ألا يتخطى ٣ في المئة من إجمالي الناتج المحلي وأن نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي يجب ألا تتعدى ٦٠ في المئة. في غياب قوانين مشابهة، صمّمت الدول طرائق بديلة للحدّ من الإنفاق المفرط إما من خلال إبرام اتفاق سابق بين أعضاء التحالف في شأن مستويات الإنفاق أو عبر تكليف رئيس مجلس الوزراء أو وزير المالية ضمان انضباط المالية العامة. وفي هذا الإطار، يسعنا أن نعزو مستوى العجز والمديونية المنخفض نسبياً في كل من المملكة المتحدة وألمانيا إلى المواقف البارزة التي اتخذها وزيراً المالية في البلدين (أو وزير الخزانة كما يُعرف في بريطانيا). في المقابل، يتبين أن وزراء المالية في بلدان تشهد مستويات عالية من العجز والديون على غرار إيرلندا وبلجيكا وإيطاليا واليونان لا يحظون بمكانة خاصة (أليسينا وبيروتتي، ١٩٩٩). تعتمد هذه البلدان مقاربات كئيبة لإعداد الموازنة تؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة الإنفاق لإرضاء مختلف الفصائل سياسياً على حساب استدامة المالية العامة. ولا تقتصر أهمية المؤسسات التي تُعنى بالموازنة بالنسبة إلى نتيجة المالية العامة على بلدان أوروبا الغربية دون سواها، إنّما يُظهر غلايش (٣ . ٢) أن هيكلية عمليات الموازنة إذا ما نظرنا إليها نظرة شاملة مع التكاليف والمنافع المرتبطة بأنشطة الحكومة تؤدي إلى نتائج أفضل في أوروبا الوسطى والشرقية على صعيد الموازنة العامة. تعتمد فاعليّة هذه التسويات المؤسّسية على عوامل

أخرى، منها الشرائح المستقلة من الموازنة، وشمولية الموازنة، والتعديلات اللاحقة، والمساءلة التي تقوم على فاعلية التدقيق في المالية العامة، ومدى فرض العقوبات الصريحة، وقدرة وسائل الإعلام على مناقشة مسائل المالية العامة وطرحها.

على الانضباط الماليّ الإجماليّ ألا يكون الهدف الوحيد المنشود التي تسعى الحكومة لتحقيقه؛ فالبلدان قادرة على تحقيق انضباط ماليّ، لكنها قد تسيء توزيع الموارد. وعليه، تبرز الحاجة إلى التأكد من حسن تخصيص الموارد التي تلبّي حاجات المواطنين وتطلعاتهم في الموازنة. ولبلوغ هذه الغاية، يجدر إنشاء آليّة تضمن الكفاءة والفاعلية معاً، أي، بتعبير آخر، يجب أن يتسنى للمؤسّسات تحديد حاجات المواطنين وترتيبها بحسب الأولوية حتى يتم توزيع الموارد بصورة ملائمة. وتجسيدا لما سبق، فإن البلدان التي نجحت في تحقيق الكفاءة على صعيد تخصيص الموارد هي البلدان التي تنعم بمؤسّسات قادرة على توفير آليّة ملائمة ومنهجية للمشاركة في تحديد الأولويات الاستراتيجية وتخصيص الموازنة وتقديم المشورة في هذا الصدد؛ وتعمل هذه البلدان أيضاً على تطوير توقعات متوسطة الأمد للسياسات المنظمة وتأخذها في الحسبان، وعلى توثيق عرى التعاون بين الوزارات المختصة على المدى الطويل، كما تحظى هذه البلدان بالقدرة على تحمل تكاليف المشاريع وتحدد الأولويات على صعيد البرامج عبر اعتماد معايير موضوعية.

وتتضاعف فاعلية هذه التسويات المؤسّسية من خلال الآتي: وحدة الموازنة بحيث تتم مقارنة عائدات مختلف الأنشطة الحكوميّة بعضها مع البعض الآخر في عملية الموازنة (تتخذ الوزارات قرارات في شأن تخصيص موازنتها بناء على تكلفة البرامج الكاملة)؛ وعمليات تقييم سابقة دورية للبرامج الحكوميّة، وفرض عقوبات صريحة على المسؤولين في حال انحراف الإنفاق عن مساره المنظم، ونشر المعلومات المتاحة والشفافة إلى المجلس التشريعيّ.

٢ أداء الموازنة العامة الضعيف في لبنان مرده إلى ضعف مؤسّساته

كيف يمكننا تقييم أداء المؤسّسات اللبنانيّة التي تُعنى بالموازنة؟ لقد أسلفتُ وقلتُ في دراسة سابقة إنّ المؤسّسات التي تُعنى بالموازنة المسؤولة عن تحقيق الانضباط الماليّ ازدادت ضعفاً بعد الحرب الأهليّة (عطاالله، ١٩٩٩ و٢٠٠٢). ويسعنا أن ننسب الفائض المرتفع بين عامي ١٩٤٤ و١٩٧٠ والعجز المزمن بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٨ إلى التغيرات التي طرأت على المؤسّسات السياسيّة.

في الحقبة الأولى (١٩٤٤ - ١٩٧٠)، حجب الدور البارز لرئيس الجمهورية- الذي كان يمثل آنذاك السلطة التنفيذية - الاتفاق السابق بين صانعي القرار في شأن الإنفاق. وقد توسّعت سلطات رئيس الجمهورية بفعل النظام السياسيّ الذي تمخّص دستورياً عن رئيس وزراء ضعيف سلطته محفوفة بالغموض ومجلس وزراء غير متناسق أشبه بهيئة إدارية تعكس موازين طائفية ومناطقية، فضلاً عن أحزاب سياسيّة غير فعّالة نادراً ما كانت تتنافس على برامج اقتصاديّة.^٢ غير أن الاتفاق السابق والقيود السابقة تغيّرت بعد عام ١٩٩٢؛ فقد نقل النظام السياسيّ الجديد ما بعد الطائف السلطة التنفيذية من يد رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الوزراء، وقد أضعف هذا التغيير إلى حدّ كبير قدرة

٢
يُنسب تراجع فائض الموازنة الذي قُدّر بنحو ٣٠ في المئة بين عامي ١٩٤٤ و١٩٥٨ إلى نسبة ١٠١ في المئة للفترة ١٩٥٨ و ١٩٧٠ إلى التغيير في القيود السابقة غير الرسمية من السياسات المتحفظة على صعيد الموازنة إلى عقيدة الرفاه. في الفترة ١٩٤٤ - ١٩٥٨، اعتمد الرئيسان خوري وشمعون سياسات ليبرالية تطلبت تدخلًا بسيطاً من الحكومة، الأمر الذي ساهم في تقييد الإنفاق. لكن في الفترة ١٩٥٨ - ١٩٧٠، باشر الرئيس شهاب من ثم الرئيس حلو لاحقاً، بمشاريع إنمائيّة وعزز دور الحكومة في النهوض بالرفاه الاجتماعيّ.

صانعي القرار على إبرام الاتفاقات السابقة التي كُبحت في السابق الإنفاق المفرط. وما زاد الطين بلة هو ما سميّ معادلة الترويكما التي اقتسم فيها رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب السلطة في ما بينهم وقام كلٌّ من المسؤولين الثلاثة بتمثيل طائفته الخاصة ومصالحه الذاتية على حساب المؤسسات التي كانوا على رأسها. وعند نشوب أي نزاع، كانت سورية تتدخل وتؤدي دور الوسيط. علاوة على ما سبق، فاقمت عقيدة نخبة ما بعد الحرب الأهلية الوضع وصعّبت احتواء العجز العام، بعدما سعى عدد من النخبة الذين كانوا من قادة الميليشيات إلى استغلال موارد الدولة وتقسيمها.

إلى ذلك، ساهم عدد من العوامل الأخرى في مفاومة المشكلة؛ فقد باتت شريحة أكبر من الموازنة مستقلة وأخذت في النمو بلا حسيب أو رقيب مع ارتفاع الرواتب وموازنات الدفاع وزيادة الإعانات ووجود سياسة تتيح تسديد تكاليف الخدمات الصحية خلال أجل غير محدد. وقد صعّب غياب شمول الموازنة - وبوجه خاص استثناء موازنات مجلس الإنماء والإعمار فضلاً عن موازنات ٦١ إدارة عامة - السيطرة على الإنفاق، فضلاً عن غياب المساءلة في النظام. وقد سمح نظام الترويكما من جهته باجتناّب البرلمان، وهو المؤسسة الأساسية التي تشرف على إنفاق السلطة التنفيذية، كون رئيس مجلس النواب يمثل جزءاً من السلطة التنفيذية. أمّا ديوان المحاسبة، وهو هيئة الرقابة المستقلة على العمليات المالية، فلم يكن فعّالاً كما أُجبر على دحض ادعاءات الهدر في تقاريره السنوية.

علاوة على ما سبق، لم تكن المؤسسات التي تُعنى بالموازنة قادرة على تخصيص مواردها بكفاءة. فنادراً ما كانت الإدارات المختصة تشارك في تخصيص موازنتها؛ ولدى وضع الموازنات، لم تكن توقعات السياسات المتوسطة الأمد الموجودة تؤخذ في الحسبان على نحو يُذكر. والأسوأ من ذلك هو غياب التوقعات السابقة اللازمة لتكاليف تشغيل الاستثمارات العامة. فقد كان التعاون ضئيلاً بين الوزارات المعنية ووزارة المالية ومجلس الإنماء والإعمار في شأن إمكان تسديد تكاليف المشاريع على المدى الطويل. وعلى الرغم من أن تحديد الأولويات بالنسبة إلى البرامج عبر اعتماد معايير موضوعية قد تحسّن على مرّ السنوات، فقد بقيت الخطط الاقتصادية على صعيد الاقتصاد الكلي ونادراً ما كان الإنفاق على البرامج يخضع لتحليل التكلفة - المنفعة. فالحكومة نادراً ما كانت تستشير المجتمع المدني والجهات المعنية كالهيئات الاقتصادية لدى تحديد الأولويات الاستراتيجية للدولة. وقد أعاق غياب عمليات التقييم اللاحقة للأداء بعد إنجاز مشاريع كبرى فعالية التخصيص، كما جعلت زيادة استقلالية أبواب الموازنة وغياب شموليتها على مرّ السنوات تخصيص الموارد صعب التحقيق كون هذه التجزئة قيّدت نطاق الأموال المتضمنة في عملية الموازنة. وقد كان مستوى المساءلة ضعيفاً نظراً إلى غياب عقوبة صريحة على المؤسسات أو الموظفين إذا جاءت مستويات الإنفاق الفعلية أعلى من المستويات المتوقعة أو المعتمدة.

٣ مخطط الكتاب: التعمق في المساءلة والشفافية للموازنة العامة

يسعى هذا الكتاب إلى الاستفادة من العمل المنجز والغوص في عمق عملية الموازنة للنظر في العوامل التي تعيق الدعامتين الأساسيتين للمؤسسات القوية: المساءلة والشفافية. ليست غاية الكتاب النظر في كل عامل أو مؤسسة تساهم في المساءلة والشفافية، إنّما التركيز على العوامل والمؤسسات ذات

الأهمية القصوى. وتوسعى فصول الكتاب لتحليل المشكلات بغية تقديم توصيات على صعيد السياسة من شأنها أن تعزز المساءلة والشفافية.

تهدف المساءلة إلى احتواء سلطة السلطة التنفيذية أو السيطرة عليها. وإذا لم توضع الحكومة تحت المجهر، قد تسيء أي حكومة استغلال سلطتها وتسيء استغلال الموارد. تُلزم المساءلة الذراع التنفيذية للحكومة بتبرير قراراتها وشرحها إلى الإدارات المعنية والشعب على صعيد أوسع. وفي هذا الصدد، يجدر إرساء نوعين من المساءلة: المساءلة الأفقية بحيث تفرض الحكومة على نفسها مؤسسات رقابية للإشراف على عملها (شاختر، ٢٠٠٠) على أن تتمتع مثل هذه المؤسسات التي قد تشمل على رقابة قضائية وبرلمانية ومدققي الحسابات ووسيط الجمهورية... إلخ، بالصلاحية للتدقيق وفرض العقوبات على الحكومة حيال أي إساءة في استخدام الموارد العامة. وينظر هذا الكتاب في مؤسستين على وجه الخصوص تؤيدان هذه المهمة، وهما البرلمان وديوان المحاسبة، وتفرض هاتان المؤسساتان عنصرين اثنين: تحمّل مسؤولية القرارات، أي إلزام صانعي القرار بكشف معلومات عن أعمالهم وقراراتهم - وإمكان الإنفاذ - أي تكون لهما صلاحية فرض عقوبات على الحكومة وفقاً لذلك.

يؤدي البرلمان وظائف رقابة رئيسية في عملية الموازنة؛ فهو مسؤول في المبدأ عن إنفاذ الرقابة المسبقة عبر التحقق من أن تخصيص الموازنة يعكس أولويات السياسة في مرحلة إقرار الموازنة، والرقابة المترامنة عبر الإشراف على تنفيذ الموازنة في بحر السنة المالية، والرقابة اللاحقة عبر محاسبة الحكومة على أدائها والنتائج التي توصلت إليها.

يبحث نزار صاغية ولمسى كرامة في قدرة البرلمان اللبناني ورغبته - من خلال لجنة المال والموازنة والهيئة العامة - في ممارسة سلطته على عملية الموازنة. ويرد صاغية وكرامة قائلين إن سرية عمل لجنة المال والموازنة، فضلاً عن غياب الخبرات القانونية والاقتصادية في البرلمان، لتقييم الوقع الاجتماعي للموازنة، يقفان في وجه تأديتها عملها. كذلك يرى صاغية وكرامة أن هذه الأخيرة عبر مراقبة المناقشات النيابية، لا تتطرق في أغلب الأحيان إلى الموازنة ولا سيما أن موضوع الموازنة العامة ومكوناتها استحوذ على ٢٩ في المئة فقط من مداخلات النواب في عام ٢٠٠٤. أما النواب المتبقون، فقد استغلوا مناقشة الموازنة للتطرق إلى مسائل سياسية أو أنهم لم يكلفوا أنفسهم عناء التطرق إلى أي قضايا متعلقة بالموازنة. ولدى مقارنة المناقشات على مرّ السنوات، يُظهر صاغية وكرامة أن قلة من النواب ناقشوا مسائل على غرار الإنماء المتوازن وتأمين الخدمات بوصفها مطالب وطنية لا مطالب ذات طابع مناطقيّ وطائفيّ. وفي هذا الفصل، يوصي صاغية وكرامة بتعديل مفهوم سرية أعمال لجنة المال والموازنة بحيث تتسنى للمواطنين بالفعل فرصة مراقبة أداء النواب فضلاً عن تجهيز البرلمان بإمكانيات تقنية لتقييم الموازنة وتقدير انعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية. كما يدعو أحياناً إلى تقييم النقاشات النيابية حول الموازنة، فيتوجب على الحكومة رفع تقارير مالية شهرية إلى البرلمان حتى يتمكن البرلمان من مراقبة الموازنة بصورة فعالة.

يتوجب على هيئات الرقابة، إلى جانب البرلمان، إعادة النظر في أداء الحكومة وفرض العقوبات اللازمة إن دعت الحاجة. إلا أن دور هيئات الرقابة المشابهة، خلافاً لدور البرلمان، يقتصر على تنفيذ الموازنة وتدقيقها. وفي هذا الإطار،

يعرض إيلي معلوف دور ديوان المحاسبة في تدقيق الموازنة ويؤكد أنّ الديوان يظطلع بدور مهم في مراحل الموازنة كافة، إلا أن أعماله تعرقلت في غير مرحلة، ولا تلقى نتائجه أذناً صاغية. ثم يفصّل معلوف المشاكل الكثيرة التي تعيق أداء الرقابة بغية تخصيص المال العام على نحو أفضل بما يصبّ في مصلحة البلد الفضلى، ومنها عجز ديوان المحاسبة عن إتمام الرقابة على الحسابات والأداء وضلوعه في مجموعة واسعة ومتشعبة من الرقابات، وندرة الموارد البشريّة والتقنيّة لدى الديوان وتقطع العلاقات التي تجمعها بالجهات المختصة الأخرى أي مجلس النواب والسلطة التنفيذية ومنظمات المجتمع الأهليّ.

ويوصي معلوف بالعمل دون إبطاء على تحسين الوضع الحالي للنهوض بقدرات ديوان المحاسبة وتعزيز علاقاته بالجهات الأخرى، سواء على الصعيد الداخلي أو على الصعيد الخارجي، لكي يتمكن الديوان من تنفيذ مهماته الرقابية المطلوبة على أكمل وجه. وفي هذا الصدد، يوصي معلوف بإعداد الحسابات ورفعها في الوقت المحدد حتى يتسلمها ديوان المحاسبة قبل انتهاء السنة الماليّة ويتمكن من التمعّن فيها وتدقيقها، كما ينصح بالعمل على النهوض بالتدريب والتطوير والمكننة والارتقاء بإمكانات الديوان والإدارات المعنيّة عبر توحيد طرائق عمل الإدارات ومعداتها وتعزيز الترابط الإلكترونيّ وبرامج التدقيق المعتمدة.

أمّا النوع الثاني من المسألة، فهو عمودي بطبيعته بحيث تقوم أطراف غير حكوميّة، على غرار منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام على سبيل المثال لا الحصر، بمراقبة قرارات الحكومة وسياساتها على صعيد الموازنة العامة. وخلافاً للمساءلة الأفقية، قد تؤدي هذه الأطراف إحدى وظيفتي المساءلة وهي تحضّل مسؤوليّة القرارات؛ ذلك بأن هذه الجهات لا تمتلك صلاحية إلزام مؤسسات الدولة التنفيذية والتشريعيّة بأداء وظائفها، إنّما يمكنها، على الرغم من ذلك، الضغط على تلك المؤسسات.

يعرض الكتاب طرفين أساسيين في هذا الإطار، أولهما دور وسائل الإعلام في تغطية سياسات الموازنة العامة ومناقشاتها، وثانيهما دور المجتمع المدني في توصيل حاجاته وطلباته. يقتصر تقييم دور وسائل الإعلام في أغلب الأحيان على مدى حريتها واستقلاليتها عن الحكومة. إلا أن ذلك غير كافٍ نظراً إلى أن وسائل الإعلام قد تكون مستقلة عن الحكومة وتبقى مع ذلك رهينة مصالح خاصة وأجندات شخصية لا تتماشى مع المصلحة العامة، هذا إذا ما انطلقنا أساساً من المبدأ القائل إنّ الصحفيين ملّون بالموازنة وبعمليّة إعدادها. لكن نهوند القادري عيسى لا تنطلق من هذا الافتراض، بل تشير إلى أن دراستها تسلط الضوء على طريقة تعامل الصحافة اللبنانيّة المكتوبة مع موضوع الموازنة العامة وقد خلصت إلى أن الصحافة لا تولي مسألة الموازنة الاهتمام اللازم والكافي ولا تتسم دائماً بالقدر اللازم من الموضوعية ولا تتأى بنفسها من التجاذبات السياسيّة ولا تتمعّن في بعض الأحيان في قراءة النصوص الواردة إليها، فضلاً عن لجوء بعض الصحف إلى التضليل في بعض الأحيان عبر نزع المعلومات من سياقها واجتزائها. وفي نهاية الفصل، توصي عيسى بالعمل على عدة صعد لكسر هذه الدوامة والنهوض بأداء الصحافة اللبنانيّة المكتوبة، وأبرزها: نشر التوعية في صفوف طلاب اختصاص الإعلام حيال موضوعات الاقتصاد والموازنة في الجامعات والمعاهد، والعمل على نشر كتيّبات متخصصة لإعداد الصحفيين ودفعهم إلى التعمّق في المعلومات بصورة

مهنية وموضوعية والحؤول دون انحرافهم نحو الذاتية في نقل الموضوعات عبر تحسين أحوالهم الوظيفية وتعزيز تشارك المعلومات بينهم وبين منظمات المجتمع المدني.

وبغية تعزيز المساءلة العمودية، يتوجب على المواطنين إنشاء مجموعات ضغط للتأثير في الحكومة حتى تتبنى سياسات أفضل. وحتى وإن لم يحظوا بصلاحيات إنفاذ، عليهم أن يؤيدوا العقوبات ويوفروا معلومات لوسائل الإعلام والمشرّعين وسواهم من الجهات الأخرى. أما غيدة فرنجية فتتطرق من جهتها إلى قدرة منظمات المجتمع المدني في لبنان على مراقبة الموازنة والتأثير فيها. وقد كشفت دراستها حول الدور الذي تؤديه هذه المنظمات في تعزيز المساءلة في الموازنة العامة، على أساس حق المواطن في المشاركة في اتخاذ القرارات المالية، أن المنظمات تتردّد في تأدية دورها والتأثير في الموازنة من خلال الوسائل المتوافرة لها والإشراف على تنفيذها. وتخلص فرنجية إلى أن العراقيل التي تقف في وجه تأدية المجتمع المدني دوره في الموازنة العامة متعددة وهي تتعلق بوجه خاص بالإطار القانوني للموازنة والثقافة الاقتصادية والسياسية وسمات المجتمع المدني. وبغية كسر هذه الحلقة، تبرز الحاجة إلى إنشاء آلية رسمية تكرّس مساهمة المنظمات الأهلية في تحديد أولويات السياسات المالية وتجسيد النتائج في وثيقة الموازنة العامة من خلال إظهار الجباية والإنفاق، فضلاً عن التحقق من حسن سير مرحلة التنفيذ. ونظراً إلى أن الموازنة العامة هي الأداة الأساسية التي تخول المجتمع المدني مساهمة الحكومة، فمن واجب هذا المجتمع المدني أن يركّز عمله على الموازنة العامة عبر السعي لنشر التوعية في صفوف المواطنين حيال السياسة المالية وتخصيص حيز من خطط عمله للموازنة العامة التي تعطي المزيد من الأثر والفاعلية للعمل الجماعي.

وحتى تكون المساءلة فعالة، يجب أن تقترن بالشفافية. فالشفافية لا تعني دقة المعلومات فقط، إنما تشمل أيضاً شمولية الموازنة، أي أن تُدرج جميع الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة بما يجيز لصانعي القرار وأصحاب المصلحة تقييمها جنباً إلى جنب. وتفترض المساءلة أيضاً وجود قوانين واضحة، إذ في غياب المساءلة تزدهر فرص التواطؤ بين صانعي القرار للسعي خلف مصالحهم الخاصة. إلى ذلك، ينظر منير راشد في شمولية الموازنة ويلحظ أن إدارة المالية العامة مكن ضعف في لبنان سواء على مستوى إعداد الموازنة أو على مستوى تنفيذها. ونظراً إلى ترابط المستويين، يتجلى ضعف أحدهما على الآخر. ويشدد راشد على أن شمولية الموازنة تدرج ضمن إطار المبادئ الأساسية لحسن إدارة المالية العامة إلى شيوعتها ووحدها وسنويتها والتوازن بين النفقات والإيرادات. وتشتمل الموازنة على إدراج البنود كلها وإدماج النفقات كوحدة متكاملة في عملية إعداد الموازنة. يرى راشد أن الحكومة عاجزة عن وضع استراتيجية متينة تحقق النمو المستدام، ولا سيما أن إطار موازنتها غير موحد ولا يُبيّن مختلف الأنشطة التي تقوم بها الحكومة ومجلس النواب. وعليه، على الحكومة القيام بإصلاحات جذرية لإعداد موازنة موحدة تستند إلى الخطوط التوجيهية لاستراتيجية متوسطة المدى حتى تكسب موازنتها المصداقية والشمولية وتغطي بذلك سائر الأنشطة الحكومية.

أخيراً وليس آخراً، يعتمد كريم ضاهر مقارنة مختلفة حول الشفافية عبر تسليط الضوء على مكامن الخلل في تخصيص الموازنة وتخصّصها. وتبرز الحاجة إلى

اعتماد تقسيم وظيفي بناء على المهمّات على صعيد البرامج بغية تعزيز فاعلية الموازنة. يرى ظاهر أن تخصيص النفقات هو أحد أبرز المبادئ الراقية لتنظيم الموازنة ويفترض ضرورة الحصول على إقرار من البرلمان لتمكين الحكومة من الاقتراض أو تكبّد نفقات. أمّا التخصّص، أو ما يُعرف بعبارة "فرسان الموازنة"، فهو يرتبط بوحدة الموازنة ويفترض التقيّد بخصوصية الموازنة وعدم تضمينها نصوصاً تشريعية لا تمت لها بصلة ولا تتعلق بتنفيذها. بيد أن مبدأي التخصيص والتخصّص باتا يتعارضان مع مفهوم الماليّة العامة الحديث، الأمر الذي تطلّب التفتيش عن حلول على المستوى العملي والعلمي والقانوني تصون صدقية الموازنة وتعزز فاعليتها. وفي هذا الإطار، يقترح ظاهر اعتماد مبدأ التقسيم الوظيفي الجديد بناء على المهمات كحلّ ناجع لتحقيق الصدقية في إعداد الموازنة وتنفيذها ويوصي لتحقيق هذه الغاية بإعطاء المجال للوزراء لإدارة موازنتهم بحرية وتوسيع صلاحياتهم في الصرف والإدارة. على الوزراء في المقابل أن يظهروا التزاماً بالأهداف المنشودة ويخضعوا للمساءلة في شأن النتائج التي يحققونها. أمّا بالنسبة إلى تخصص الموازنة فيوصي ظاهر بمنع تضمين قانون الموازنة نصوصاً تشريعية أو قانونية أو تنظيمية لا تمت إليه بصلة توجّهاً لوحدة الموازنة.

وفي الختام تجدر الإشارة إلى أن الأوراق المختلفة المعدة من قبل الخبراء والتي تكوّن هذا الكتاب قد تمت مناقشتها في إطار طاولة مستديرة جمعت مجموعة من الخبراء الماليين والاقتصاديين كما ورئيس لجنة المال والموازنة البرلمانية النائب ابراهيم كنعان، بتاريخ ١٩ تموز ٢٠١٢، وذلك بدعم من معهد المجتمع المفتوح.

المراجع

- وزارة الإقتصاد والتجارة. "قانون المنافسة في الإقتصاد اللبناني". ورقة خلفية نحو قانون للمنافسة في لبنان"، بيروت (٢٠٠٣).
- مكتب رئاسة مجلس الوزراء. "السنة الثانية على حكومة الاستقلال الثاني (حكومة الإصلاح والنهوض). سنة الصمود والمبادرة (٢٠٠٧).
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti.** "Budget Deficits and Budget Institutions" in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, edited by James Poterba (1999).
- Toufic Gaspard.** "Towards a Viable Economy," in "Options for Lebanon", edited by Nawaf Salam. Oxford: Center for Lebanese Studies, London (2004).
- Holger Gleich.** "Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries", European Central Bank, Working Paper no. 215 (February 2003).
- S. Herrera and G. Pang.** "Efficiency in Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach". Economic Policy and Debt Department, The World Bank, Washington, DC (2005).
- غالب أبو مصلح. "أزمة الإقتصاد اللبناني: الواقع والحلول". دار الحمراء، بيروت (٢٠٠٧).
- سامي عطاالله. "المؤسسات الحكومية وآليات تحضير الموازنة" في "الموازنة والتنمية الاجتماعية في لبنان" (٢٠٠٢).
- صندوق النقد الدولي. "لبنان: ٢٠٠٦ المادة الرابعة - تقرير الاستشارات - الموظفين (٢٠٠٦).
- Reinoud Leenders.** "Spoils of Truce: Corruption and State-Building in Postwar Lebanon". Cornell University Press, New York (2012).
- Mark Schacter.** "When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action", Institute on Governance. Policy Brief 9 (May 2000).
- World Bank.** "Lebanon, Public Expenditure Reform Priorities for Fiscal Adjustment, Growth and Poverty Alleviation" (2005).
- Sami Ataallah.** "Budgetary Institutions and Fiscal Performance in Lebanon: From Surpluses to Deficits". Unpublished (1999).

الفصل الأول

مجلس النواب: آراء سياسية على حساب مراقبة الموازنة

نزار صاغية

محام وباحث مستقل. تتركز أبحاثه حول استقلالية القضاء، في لبنان والبلدان العربية، وقانون العقوبات، وذاكرة الحرب وحقوق الضحايا، فضلا عن حقوق المرأة والفتات المهمشة. قد قام بتأليف العديد من الكتب لا سيما حول الإصلاح القضائي، وإصلاح النظام الانتخابي في لبنان، والحرب اللبنانية. مؤسس "المفكرة القانونية" وهي منظمة غير حكومية وغير ربحية مقرها في بيروت تراقب السلطة القضائية، والقانون والسياسة العامة في لبنان والمنطقة العربية.

لمى كرامة

باحثة في المفكرة القانونية منذ ٢٠١١، وهي حالياً باحثة زائرة في كلية الحقوق في جامعة كولومبيا في الولايات المتحدة. وهي حائزة على شهادة في القانون العام من الجامعة اليسوعية وعلى شهادة في العلوم الاجتماعية من الجامعة اللبنانية.

ملخص تنفيذي

بات من الواضح أن النواب يتعاطون مع مناقشات الموازنة العامة بوصفها مناسبة للتعبير عن رؤاهم السياسية في الشؤون المحلية والإقليمية، أكثر منها مناسبة لمناقشة شوائب القانون (عدم الشمولية أو اشتغال الموازنة على أحكام دائمة خلافاً لمبدأ سنوية الموازنة) أو أولويات الدولة وأدوارها في التنمية وضمأن المواطنة. كما أن بعض هذه المناقشات بدى أشبه برسائل مجاملة للناخبين قلما تكون مرتبطة برؤية أو بمشروع ما. ومن خلال رصد تجارب معينة ضمن الهيئة العامة للمجلس النيابي ولجنة المال والموازنة، برزت عدة شوائب في أداء البرلمان لدوره في إعداد الموازنة، أبرزها الآتية:

- سرية عمل اللجان التي غالباً ما تُضعف اهتمام النواب بالمشاركة فيها وتصعب تقييم أعمالهم ومناقشاتهم داخلها.
- مقارنة الموازنة على أنها عملية حسابية أكثر منها مشروعاً وطنياً يمكنه أن يوجد معادلات اجتماعية واقتصادية جديدة، وهذا ما يتجلى في غياب أي تفكير أو خطاب حول أبعاد الموازنة وانعكاساتها داخل البرلمان، على الرغم من ورقة وزير الاتصالات السابق شربل نحاس في هذا الخصوص.
- تغليب الاعتبارات السياسية والمناطقية على اعتبارات المصلحة العامة. وهذا ما برز بوجه خاص من خلال تحوير مفهوم الإنماء المتوازن ليصبح مرادفاً للمحاصصة.
- ضعف الضوابط التقنية والقانونية المتوافرة في موازنة شيوخ المخالفات وتكرارها من دون أن تلقى أي تصحيح أو تصويب أو حتى نقد.
- غياب الأجهزة المختصة لتقييم بنود الموازنة في انعكاساتها وأبعادها.

وقد حاولنا إبراز هذه الإشكاليات من خلال أمثلة واضحة، أو من خلال تقييم كمي ونوعي لمواقف النواب في سنوات معينة، علماً أن بحثنا في خصوص أعمال لجنة الموازنة والمال قد تركز على عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ وهما العامان اللذان عرفا حراكاً مميزاً بدفع من رئيس اللجنة إبراهيم كنعان، في حين تركز البحث في شأن أعمال الهيئة العامة على مناقشة موازنتي عامي ١٩٩٩ (الذي تميز بالإيحاء بوجود مشروع وطني جديد مع مجيء العماد إميل لحود إلى رئاسة الجمهورية) و ٢٠٠٤ (الذي كان عام إدارة الأزمة بامتياز)، وذلك تبياناً لمدى تأثير طموح المشرع في أولوياته ونوعية عمله.

يجدر التذكير أخيراً بأن آخر موازنة قد تم إقرارها كانت عام ٢٠٠٥ في حين أن آخر قانون لحساب القطع قد تناول عام ٢٠٠٤، الأمر الذي أفقد البحث إمكان رصد تجارب آتية للطبقة السياسية.

يتناول هذا الفصل إذاً دور المجلس النيابي في إعداد الموازنة العامة من زاويتين مختلفتين: عمل لجنة المال والموازنة ودور الهيئة العامة للمجلس. على صعيد لجنة المال والموازنة، يركّز الفصل على عام ٢٠١٠، كونه شهد "أنشط"

حركة داخل اللجان، إلى جانب دراسة نوعية المناقشات الدائرة والتقنيات المعتمدة من جانب اللجنة. وقد وضع هذا الفصل الحركة الإصلاحية الحاصلة عام ٢٠١٠ في سياقها، من خلال إبراز مسبباتها، ألد وهي الورقة الإصلاحية للوزير شربل نحاس ومطالبة النائب إبراهيم كنعان، رئيس اللجنة، بقانون قطع الحساب. ويضيء الفصل على أحد إنجازات موازنة عام ٢٠١٠، وهو تطبيق مبدأ شمولية الموازنة؛ كما يحاول تحديد مساحة الحيز الاجتماعي داخل المناقشات، فيبين أن هذا الهاجس لم يطرح إلا بمنحى عرضي وغير جدي.

يبين هذا الفصل أيضاً أهمية التقنيات المتبعة من جانب اللجنة، منها تفعيل الحديث مع الإعلام واستجواب وزيرة المال؛ ويشير إلى حصول تقدم من حيث زيادة عدد جلسات هذه اللجنة، مع إلقاء الضوء على تعطيل اللجنة في عدة حالات نتيجة عدم تأمين النصاب لأسباب شخصية أو سياسية.

أما على صعيد عمل الهيئة العامة، فيحلل الفصل مداخلات النواب خلال الجلسة التشريعية من الناحيتين الكمية والنوعية؛ فيتم على صعيد التحليل الكمي التطرق إلى عدد المداخلات المتعلقة بالموازنة ونسبة الحديث السياسي فيها ومدى انحصار النقاش بمواد المشروع... إلخ. أما على صعيد التحليل النوعي، فيظهر الفصل تركيز المداخلات على عدة نقاط أساسية، منها المطالبة بإصلاحات مالية وقانونية متعلقة بالموازنة، وبتعديل قانون المحاسبة العامة، ومنها التعليقات المتعلقة بالمواد الاقتصادية للمشروع كانتقاد السياسات الضريبية في المشروع.

كما تطرق معظم النواب إلى حقين اجتماعيين هما الاستشفاء والتعليم وبمنحى زبوني، من دون الدخول في حقوق ومطالب أخرى توازيها أهمية. كانت مطالب التعليم لوجيستية (أي تأمين المباني والمعدات والكتب... إلخ) إضافة إلى اهتمام ضئيل بالمناهج و"رهجة كبيرة" لمطالب الأساتذة. أما بالنسبة إلى مطالب الاستشفاء فتمحورت حول تحسين المستشفيات العامة والضمان وتأمين الدواء وتفعيل البطاقة الصحية.

وقد طغت على مداخلات النواب المطالب المناطقية والطائفية التي أتت مبينة تحت شعارات عامة، كالإنماء المتوازن ووضع حد للنزوح من الأرياف. كما تضمنت مداخلات النواب مطالب خارجة كلياً عن الموازنة، تتعلق بالإصلاحات الإدارية والسياسية، أبرز ما جاء فيها المطالبات التقنية الإدارية، وفصل النيابة عن الوزارة، وقانون الانتخاب... إلخ أخيراً، يوصي هذا الفصل بالأمور الآتية:

- وجوب تعديل نظام المجلس النيابي في خصوص سرية أعمال اللجان، بحيث يتمكن المواطن من مراقبة أداء النواب فيها. وبالطبع، يقتضي أن تكون هذه اللجان أكثر انفتاحاً على المنظمات غير الحكومية.
- وجوب إيجاد هيئة برلمانية مختصة بتقييم الموازنة لجهة توافقها مع أحكام الدستور (مبادئ الشمولية والوحدة والسنوية)، كما لجهة انعكاساتها المالية والاقتصادية والاجتماعية.
- اخضاع المناقشات النيابية لتقييم علمي ومنهجي متواصل، من باب حث النواب على اعتماد خطاب أكثر انسجاماً مع مقتضيات المصلحة العامة، ومن باب الضغط لفرض مقاربة جديدة للموازنة العامة كمشروع وطني اجتماعي كما سبق بيانه.

- اعتماد الطرح الذي تقدم به بعض النواب وهو الرقابة اللاحقة على الموازنة من خلال الفرض على الحكومة إرسال تقارير شهرية للبرلمان تبين فيها كيفية تنفيذ الموازنة، لكي يمارس رقابته.
- على الصعيد القضائي، تفعيل دور ديوان المحاسبة وتدعيم استقلاليتها لتمكينه من ممارسة الدور المنوط به، فضلاً عن توسيع صلاحياته ليتمكن من إجراء رقابة أشمل.

مقدمة

يتناول هذا الفصل دور مجلس النواب في مراقبة مشروع قانون الموازنة العامة؛ وهو دور يستمده المجلس مباشرة من الدستور، الذي ينص على عقد خاص (من عقدين) لمناقشة هذه الموازنة يبدأ في أول تشرين الأول من كل سنة. ويضع الدستور عدة ضوابط لهذا العمل:

- أن ينظر المجلس في زيادة النفقات، من دون أن ينظر في زيادات الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو كان بصورة اقتراح. غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقر عن طريق الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة (المادة ٨٤ من الدستور)، وتالياً، يكون له أن يقترح إضافة موارد الدولة من دون اعتماداتها، وذلك تجنباً لميول استرضاء الرأي العام.
- أن يفترض النظر في مشروع الموازنة لسنة معينة الموافقة المسبقة على حسابات الإدارة المالية النهائية للسنة التي تسبقها، وهذا ما يسمى قانون قطع الحساب (المادة ٨٧ من الدستور).

وقبل المضي في ذلك، يقتضي القول إن ثمة خللاً كبيراً في عمل المؤسسات في هذا الخصوص. فعدا أن آخر موازنة تمت المصادقة عليها هي موازنة عام ٢٠٠٥، قلما تودع الحكومات المتعاقبة مشروع قانون في المهل المحددة دستورياً (بداية تشرين الأول)، هذا فضلاً عن المنازعة الحاصلة مؤخراً على خلفية تقديم موازنة عام ٢٠١٠ من دون قطع حساب عن السنوات السابقة التي تكون الموارد والنفقات قد تحققت فيها خارج أي محاسبة مصادق عليها من المجلس النيابي. ومن البين أن دور النواب يمارس بطرائق ثلاث: أولها من خلال لجنة المال والموازنة التي تبقى مداولتها سرية، وثانيها من خلال الهيئة العامة للمجلس النيابي التي هي على العكس تنقل مباشرة على وسائل الإعلام المرئي والمسموع فضلاً عن دور النواب كأفراد في إثارة إشكاليات الموازنة. وهذا ما يحدد التصميم الذي تتبعه في هذا الفصل والذي ننهيه بتوصيات لتعزيز سبل الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة.

أولاً مناقشات حول الموازنة داخل لجنة المال والموازنة

على عكس المناقشة العامة للموازنة في الهيئة العامة للمجلس النيابي، يتميز إقرار مشروع الموازنة في لجنة المال والموازنة النيابية بإمكان التدقيق في الأرقام والمشاريع كما في تقنيات ومبادئ الموازنة، القانونية منها والإجرائية. سنكتفي في هذا الفصل بدراسة أعمال اللجنة في سياق مناقشة مشروع موازنة عام ٢٠١٠، التي تميزت بالدينامية بفعل رئيسها النائب إبراهيم كنعان الذي أصر، بخلاف رؤساء اللجان السابقين، على إثارة مدى الالتزام بالأصول المعمول بها في هذا المجال، وقد حذاه على ذلك بطبيعة الحال وجود أحد أبرز نقاد الموازنات العامة الوزير شربل نحاس في الحكومة، فضلاً عن التنافس الحاصل داخل حكومة الوحدة الوطنية المنبثقة من انتخابات عام ٢٠٠٩. نتطرق في الفقرة التالية إلى محاور مناقشات مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠١٠ في لجنة المال والموازنة، وانحسار الحيز الاجتماعي في هذه المناقشات، كما إلى تطور أصول العمل عند مناقشة الموازنة في اللجنة.

أهم محاور المناقشات

تمحورت النقاشات حول الورقة الإصلحية للوزير شربل نحاس، قانون قطع الحساب المثار من قبل النائب إبراهيم كنعان ومبادئ الموازنة ولا سيّما إقرار مبدأ الشمولية.

١.١ الورقة الإصلحية للوزير شربل نحاس

مع بدء لجنة المال والموازنة مناقشة مشروع موازنة عام ٢٠١٠، وضع وزير الاتصالات حينها شربل نحاس ورقة إصلحية نصت على أبرز الأسس والمبادئ التي يتوجب على الموازنة احترامها. وكان لهذه الورقة صدى واسع إعلامياً وسياسياً؛ فوضعت جريدة السفير في ٢١/٥/٢٠١٠ عنوان "ورقة نحاس: تقلب قواعد صياغة الموازنات... اقتصادياً واجتماعياً". ولأول مرة منذ عهد الرئيس فؤاد شهاب، تتم مقارنة الموازنة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، بطرح مشروع متكامل يخدم جميع القطاعات. وعوّل كل من المجتمع المدني والإعلام على هذه الورقة وتم تبنيها من جانب رئيس الجمهورية، وحتى من جانب بعض وزراء ١٤ آذار. وتوقع المراقبون أن تكون هذه الورقة الحجر الأساس لإرساء نمط جديد من مشاريع الموازنة و"خلق قواعد جديدة للاشتباك الداخلي عنوانها الخيارات الاقتصادية والاجتماعية".^١ دعا نحاس، مع تأكيده على ضرورة بعض الإصلاحات، إلى عدم حصر مناقشات مشروع موازنة عام ٢٠١٠ في الإطار المحاسبي المجرد عن الإطار الاقتصادي-الاجتماعي، وهذا ما لم يلق الرد الجدي عليه من "أصحاب البيت نفسه" كما سنبين لاحقاً.

١ "لجنة برئاسة الحريري: لإيجاد مخرج قانونية للإنتفاخ غير الدستوري خلال ٤ سنوات..." السفير، ٢١/٥/٢٠١٠.

تناولت ورقة نحاس أفكاراً إصلاحية، اجتماعية واقتصادية، مركّزة على العناوين العامة، كضرورة مكافحة الفقر وتقليص التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين اللبنانيين، والحرص على إعادة تكوين الطبقة الوسطى، ومكافحة البطالة وهجرة الأدمغة، والسعي لتحقيق الإنماء المتوازن، وحفز النمو والتخفيف من عبء الدين العام. ولم تخل الورقة من إعادة بلورة مفهوم الموازنة نفسه التي "تجسد الأداة الرئيسية لترجمة الالتزامات التي حازت الحكومة ثقة المجلس على أساسها"، والتعويل على أهمية إقرارها في إعادة ثقة المواطنين بالدولة وأدوارها ووظائفها.

شجعت هذه الورقة على إرساء نمط جديد في تقنيات التخاطب السياسي؛ فعلى غرار ما فعل نحاس، أصدر وزير السياحة فادي عبود ورقة تضمنت ملاحظاته على مشروع الموازنة. وهي إن لم تتضمن مطالب اجتماعية، فقد ركّزت على شق مكافحة الفساد من خلال إنشاء المجالس التنافسية وتطوير قانون الإثراء غير المشروع. وتابعت هذه التقنية تطورها في مناقشات مشروع موازنة عام ٢٠١٢، فبرزت أوراق تناقش مضمون الموازنة وأبعاد سياساتها، كان أهمها ورقة الوزير مروان خير الدين وورقة أخرى لنحاس.

٢.١ كنعان وقانون قطع الحساب

قدمت لجنة المال والموازنة، ممثلة برئيسها النائب إبراهيم كنعان، حالة فريدة في نوعها، إذ أطلقت حركة مطلبية عامة تبلورت بإعادة التذكير بأسس إقرار الموازنة ومفاهيمها الدستورية، بعدما كان قد تم تجاهلها لعقود.

كانت أبرز هذه المطالب تندرج في إطار استعادة الموازنة إطارها الدستوري والقانوني، أولاً من خلال المطالبة بإجراء قطع الحساب عن أعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٩ وفق المادة ٨٧ من الدستور المشار إليها أعلاه، علماً أن آخر موازنة تم تصديقها في المجلس النيابي تعود إلى عام ٢٠٠٥، وهي صدّقت بعد انتهاء تلك السنة في مطلع عام ٢٠٠٦. وقد توقفت اللجنة بوجه خاص عند عدم عرض مشاريع موازنات السنوات السابقة على المجلس النيابي وبالتالي التهرب من رقابة مجلس النواب ومخالفة المبدأ الدستوري القاضي برقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

كما توقفت اللجنة عند الإنفاق من خارج الموازنة، وبالتالي من خارج القاعدة الإثنى عشرية. وعلى الرغم من تبريرات فريق الموالاة حينها لهذا الإنفاق بزيادة عديد الجيش والقوى الأمنية وبحربي تموز ونهر البارد وبتمويل الكهرباء، فضلاً عن إغلاق البرلمان بقرار من رئيسه (كل ذلك يمكن استنتاجه من خلال المقالات المنشورة في الصحف "المالية" ولا يتبين جلياً من خلال المناقشات كونها سرية)، فقد تمسك كنعان بموقفه الآيل إلى التشكيك في وجود هدر للمال العام يقدر بنحو ١١ مليار دولار. وبما أن جلسات اللجان سرية، فإننا لم نتمكن من متابعة تطور المناقشات فيها إلا من خلال التغطية الإعلامية لها، التي نقلت تشبث كنعان بموقفه، بحيث أكد مراراً وتكراراً خلال المؤتمرات الصحافية المتعددة التي عقدها في فترة مناقشة الموازنة، أنه مصرّ على عدم إحالة المشروع إلى المجلس قبل إقرار قطع الحساب.

أما المبدأ القانوني الثاني الذي تمت مناقشته مطولاً وعلى مدى جلسات، فهو موضوع إجازة الاقتراض. فقد تمكنت لجنة المال والموازنة، وبصعوبة

وإصرار، من تعديل المادة الخامسة من مشروع قانون الموازنة المقترح من الوزارة، الذي كان يتضمن إجازة مفتوحة للحكومة بالاقتراض من دون تحديد سقف مادي أو أصول مراقبة من المجلس النيابي، وهو ما يُعد الوسيلة المثلى للإهدار والتلاعب وبالتالي لعجز الموازنات. حققت اللجنة تقدماً كبيراً بتعديل هذه المادة في شقيها المتعلقين بتحديد سقف للاقتراض وبتفعيل دور المجلس النيابي في المراقبة وإعادة الدور الرقابي للسلطة التشريعية في هذا المجال، من خلال إلزام الحكومة العودة الفصلية إليها وإعلامها عن مدى تقيدها بإجازة الصرف تلك. وبتعديل هذه المادة تكون لجنة المال والموازنة كسرت التقليد المعتمد في السنوات السابقة وحالت دون زيادة نسبة الاقتراض غير المحدد والتصرف بالمال العام من دون رقيب أو حسيب وفعلت الرقابة النيابية. نشير إلى أن إلغاء هذه المادة يندرج ضمن "إنجازات" اللجنة، إذ لطالما كانت الإجازة المفتوحة بالاقتراض موضع انتقاد النواب في السنوات السابقة، إلا أنه لم يطرأ أي تعديل عليها حينها.^٢

٢
النهار، ٢٠١٢/٣/١٢.

أما المسألة الثالثة التي استحوذت على مناقشات اللجنة فكانت استغلال الموازنة لتمير مشاريع وبرامج قوانين غير متعلقة بها؛ فتضمن مشروع موازنة عام ٢٠١٠ نحو ٤٠ قانون برنامج عدا عن إدراج قوانين أخرى منها ضريبية، وذلك في مخالفة واضحة وصريحة للمادة ٨٨ من الدستور. والواقع أن هذه المشكلة ليست جديدة،^٣ إذ طالما استُخدمت هذه التقنية بهدف إغراق المجلس النيابي وبالتالي إعاقته من إتمام دوره في الدقة والسرعة المطلوبتين أو بهدف تمرير قواعد وضرائب جديدة تحت غطاء الموازنة، وخصوصاً أن إحالة المشروع إلى اللجان تأتي متأخرة عادة بالنسبة إلى الأصول الدستورية، وهو ما يؤدي إلى تمرير أحكام قانونية من دون مناقشة. على سبيل المثال تضمن مشروع موازنة عام ٢٠١٠، بحسب النائب كنعان، ١٣٠ بنوداً، في الوقت الذي كان من الممكن ألا تزيد على ١١ بنوداً، هذا عدا عن أن ١٠ بنود فقط تنسجم مع الأحكام الدستورية والقانونية. تجدر الإشارة هنا إلى أن لجنة المال والموازنة طالبت بتحرير الموازنة من هذه المواد.

٣
النهار، ٢٠١٢/٣/١٧.
و. ٢٠١٢/٣/١٢.

وبغض النظر عن مدى صحة القول إن لموقف كنعان خلفيات سياسية تمثلت بالانقسام السياسي داخل حكومة الوحدة الوطنية (وهذا ما نفاه كنعان بقوة)، يبقى بأي حال أن إصراره على مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة قد أعاد الحديث بمبدأ فصل السلطات ودور السلطة التشريعية في مراقبة الموازنة العامة، فضلاً عن تظهير الأصول الواجب اتباعها في هذا المجال، وعلى رأسها ضرورة تقديم مشاريع قوانين قطع حساب عملاً بمبدأي الشفافية والمحاسبة. وقد فتح ذلك الباب أمام مناقشة إصلاحية حقوقية حول الـ ١١ مليار دولار وحول دستورية الصرف خارج إطار القاعدة الإثنى عشرية، ودفع بالرأي العام إلى السؤال عن مصير هذه الأموال وكيفية صرفها لتتحول هذه المسائل إلى قضايا عامة غايتها تفعيل المحاسبة. وهكذا، برزت آراء صحافية انتقدت حتى مبدأ الإنفاق على أساس القاعدة الإثنى عشرية مشيرة إلى أنه "يجرد مجلس النواب من صلاحياته ويمنع المساءلة والمراقبة ومشاركة الناس بواسطة من يمثلهم لصياغة القرارات المالية والسياسات المالية والاقتصادية للدولة اللبنانية".^٤ من هذا المنطلق، برز عمل اللجنة كعمل ريادي في إعادة التذكير بالمبادئ الدستورية وفي إعادة تأسيس نمط جديد في التعامل لاسترداد دور المجلس

٤
"كنعان تقدم
بسؤال إلى
الحكومة حول
الموازنة وتخوف
من مصير مشابه
لقانون الانتخابات
البلدية،" موقع
التيار الوطني الحر،
٢٠١٢/٥/١٢،
www.tayyar.org

التشريعي وإعادة تأمين أبسط التزامات الدولة وتفعيل دور المؤسسات الدستورية. وقد تم العدول عن مطلب إقرار موازنات تعود لأعوام قضت وأُفقلت حسابات مالية لأعوام ماضية واستعيض عنها بخطوة إصلاحية "موازنة" عبر وضع موازنة استباقية لعام ٢٠١١. وبحسب نحاس، "لا معنى لإرسال موازنات عن أعوام انتهت. والموازنة وفق الدستور هي قانون مدة صلاحيته سنة واحدة، في المقابل هناك موجب دستوري بأن توضع حسابات الإدارة المالية عن العام الذي سبق عام الموازنة. لذلك تم التوافق في مجلس الوزراء ألا نرسل موازنات عن السنوات السابقة بعكس ما كان يجري، وأن نرسل إلى مجلس النواب وفق المادة ٨٧ من الدستور قانوناً يحدد حسابات الإدارة المالية".^٥

٥
السفير، ٢٠١٠/٩/٢٥.

٣.١ ماذا عن مبادئ الموازنة؟

تميزت موازنة عام ٢٠١٠ بإقرار أهم مبادئ الموازنة وهو مبدأ الشمولية، فعُدّ تكريس الشمولية في تلك الموازنة إنجازاً لحكومة الوحدة الوطنية. وبعدما كان هذا الأمر شبه غائب في معظم موازنات ما بعد الطائف، نظراً إلى تمتع عدد من الصناديق المستقلة بتمويل خارجي لا يحتسب ضمن الموازنة، ألزمت حكومة عام ٢٠١٠ اتباعه لضمان الرقابة على النفقات والإيرادات. يُعد إقرار الشمولية والتوقف عن "هذا العرف المشبوه" كما سمّته صحيفة السفير،^٦ تخلياً عن تقنيات كانت تستعملها الحكومة للتهرب من الرقابة، من خلال تحويل الهبات والسلطات إلى هيئات غير مشمولة بالرقابة.

٦
السفير، ٢٠١١/٣/٢٢.

ترافق إقرار مبدأ شمولية الموازنة بارتياح عام وتغطية إعلامية واسعة؛ فذهب نحاس إلى حد وصف ذلك بـ "إنجاز تاريخي، إذ إنه ينجز الأطر المؤسسية للدولة ويتيح لأطر أخرى خارج الدولة، كالمليديات والمصالح المستقلة، أن تشكل جزءاً من الدولة". كان هذا المطلب مطروحاً منذ عام ٢٠٠٤، إذ رأى بعض النواب أن قسماً كبيراً من إيرادات الدولة ونفقاتها يحصل عن طريق صناديق وحسابات خاصة خارج الموازنة وأن مشروع الموازنة وقطع الحساب لا يغطيان هذه الأمور، وهو ما يخالف المادة ٨٣ من الدستور...^٧

٧
عباس الهاشم:
"قصدها الإرباك السياسي والكيديات الشخصية وكيف يمكن منتج الأزمة منذ عقد أن يجد حلاً؟" النهار، ٢٠٠٤/٤/٣٣.

وكان للسلطة التشريعية دور في الضغط على إقرار هذا المبدأ من خلال تركيز "لجنة المال والموازنة على استعادة الموازنة إلى إطارها الدستوري، أي نفقات وواردات فقط".^٨ ولم تكف اللجنة بطرح مبدأ الشمولية، بل طالبت بموازنة كاملة وسنوية، وهو ما عجزت عن تحقيقه حتى عام ٢٠١٠، فعملت على إصدار توصيات مفادها العمل على تطبيق مبدأ السنوية عام ٢٠١١.

٨
النائب كنعان:
"لا مقايضة لا في ٢٠١٠ ولا في ٢٠١١! جلّ ما نسعى إليه في الحاضر والمستقبل هو استعادة الموازنة لإطارها القانوني وأولويات المواطن".

أما في أصول إرسال الموازنة، فتبين أن وزارة المالية لم ترسل فذلك مشروع الموازنة مع نص المشروع، وهذا ما تمسك به كنعان أيضاً، مطالباً بإرسالها بهدف دراستها وتحديد مدى تطابق الأرقام مع الخيارات الاقتصادية والاجتماعية التي طرحتها الحكومة.

٢.١ انحسار الحيز الاجتماعي في مناقشات عام ٢٠١٠

مع صدور الورقة الإصلاحية للوزير شربل نحاس، وتداولها في الإعلام وفي أوساط النواب والوزراء، ظهر خطاب اجتماعي إصلاحي بلغ صداه، ولو بخجل، أروقة لجنة المال والموازنة في المجلس النيابي.

٢٠١٠/٥/٣٣، متاح على موقع التيار الوطني الحر
www.tayyar.org

لا يسعنا قياس الحيز الاجتماعي في المناقشات إلا من خلال ما تسرب إلى الإعلام بفعل طابعها السري أو ما نشر في موارثها. ففي دراسة أعدها النائب كنعان، أكد أن "ما جرى التسويق له على أنه زيادة في النفقات الاجتماعية ليس سوى إعادة توزيع للنفقات من دون أي جدوى اجتماعية...". وطرح كنعان عدداً من الأسئلة في هذه الدراسة عن الإنماء المتوازن وتحقيق مستويات مستدامة من النمو، مشيراً في عدة مناسبات إلى ورقة نحاس، مفنداً أولويات المواطن القائمة على التقديرات الاجتماعية والموضوع الصحي ومسائل الرواتب والتنمية وعائدات البلديات، إضافة إلى تعزيز الشفافية، وتوقف هجرة الشباب، وبناء طبقة وسطى ومعالجة الدين العام. إلا أن هذه الشعارات لم تنفذ في مشروع الموازنة، بحيث عمدت اللجنة إلى إبقاء معظم المناقشات في إطارها المالي الإصلاحي. وإذا أخذنا في الحسبان انتماء كل من نحاس وكنعان إلى الفريق السياسي نفسه يصبح انحسار الحيز الاجتماعي في المناقشات مستغرباً، وهو ما يؤشر إلى أن الهاجس الاجتماعي لم يعبر عنه نحاس كسياسة عامة مطلوبة وإنما كمبادرة شخصية.

وما يزيد الأمر غرابة هو مقارنة هذه المناقشات بالمناقشات النيابية عام ٢٠١٤ التي اتسمت بجدل أوسع وأكثر فاعلية حول مطالب اجتماعية بحثة، إذ سعت لجنة المال والموازنة حينها إلى التخفيف من وطأة الموازنة على فئات ذوي الدخل المحدود، فأدخلت تعديلات لإلغاء بعض البنود المجحفة، إخضاع معاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة لضريبة الدخل، كما ألغت المواد التي تسمح للبلديات بتعديل القيمة التأجيلية... وهكذا، بدت مناقشات موازنة عام ٢٠١٤ أعمق من مناقشات موازنة عام ٢٠١١ من حيث أبعادها الاجتماعية، وإن كانت هذه الأخيرة أكثر دينامية واتساعاً لجهة استعادة أصول الموازنة العامة؛ وكأنما وجه الإصلاح المراد إظهاره في موازنة عام ٢٠١٤ هو وجه اجتماعي مع ما يستدعيه ذلك من استمالة للفئات ذات الدخل المحدود ومن إضعاف لمشروعية حكومة الحريري؛ في حين أن وجه الإصلاح المراد إظهاره في دراسة موازنة عام ٢٠١١ هو وضع حد للهدر والفساد، وهي ميزة غالباً ما سعى التيار الوطني الحر إلى إبرازها كإحدى خصائصه في مواجهة الأطراف السياسية الأخرى، كل ذلك يمنأى من أي هواجس اجتماعية. وبذلك، تكون مناقشات اللجنة قد أتت أكثر تجاوباً مع ورقة عبود منها مع ورقة نحاس.

ختاماً، يسجل في هذا الصدد أن المناقشات الاجتماعية عام ٢٠١١ انعكست على مناقشات موازنة عام ٢٠١١ في لجنة المال والموازنة، فدارت مناقشات حول سبل توظيف فائض عام ٢٠١١، في الإنفاق الاجتماعي أم في معالجة الدين، وهو ما يدل على اكتساب الشق الاجتماعي أهمية متصاعدة.

٣ في تطوير أصول العمل عند مناقشة الموازنة في لجنة المال والموازنة

تميز عام ٢٠١٠ بمنهجية فريدة في نوعها في مناقشة الموازنة داخل اللجان، بسبب أهمية الموضوعات المطروحة ودقتها في إثر ورقة الوزير نحاس، وبسبب نية أعضاء اللجنة ورئيسها في تطوير المنهجية وتفعيلها.

٩

النهار، ١٩
٢٠١٣/٣/٢٠

١.٣ تطوير الحديث مع الإعلام

على عكس مناقشات الهيئة العامة التي يمكن مراقبتها مباشرة من عبر شاشات التلفزة، تتصف مناقشات اللجان بالسرية التامة. ومن الواضح أن اللجنة، والنائب كنعان بخاصة، لجأت إلى الإعلام لتحسيس الرأي العام على أهمية المسائل موضوع المناقشة؛ فعقد كنعان عدداً لا يحصى من المؤتمرات واللقاءات الإعلامية خلال فترة المناقشات. كما شهدت الصحف اللبنانية "هجمة" على المقالات الاقتصادية المحللة لمشروع الموازنة، المؤيدة منها والرافضة؛ فوصلت بعض المقالات إلى الذهاب أبعد من مطالب النواب الإصلاحية، كاقتراح تحويل من يتجاوز قطع الحساب إلى المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء.^١

وقد لجأ كنعان نفسه إلى إعداد دراسة حول الموازنة نشرت في صحيفة الأخبار^١ عرض فيها ملاحظاته على مشروع الموازنة. وبات نواب اللجنة يحتلون شاشات التلفزة والصحف، ناقلين مناقشاتهم إلى العلن.

تطور الحديث على المستوى القانوني الدستوري، فبات النواب يتناقشون في إشكاليات قانونية، فبرز مثلاً التلميح بطلب حل هذا المجلس وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور التي جعلت من رد الموازنة من جانب المجلس النيابي أحد الأسباب الأربعة التي تبرر حله.

برز في الخطاب الإعلامي كما الخطاب السياسي إعادة الاعتبار لدور المجلس النيابي وأهمية رقابته، وبالتالي دور تفعيل المؤسسات الدستورية، فشددت الصحف على أن المجلس ليس مراقباً فقط وإنما له دور في المناقشات والتشريع؛ والأهم من هذا كله دوره الأساسي في المساءلة والمحاسبة. كل ذلك آل إلى إيجاد جدلية عامة حول مراقبة الموازنة، وبخاصة ضرورة قطع الحساب.

١. "قطع الحساب أساس الرقابة... وأي تجاوز يحيل صاحبه للمجلس الأعلى. إحالة الموازبات إلى المجلس النيابي لا تعني نفاذها"، السفير، ١٧/٨، ٢٠١٠.

١١ "إنماء متوازن عبر صيانة الأبنية! دراسة كنعان: الموازنة لا تعكس التزامات البيان الوزاري (٢)", الأخبار، ٢٣/٥/٢٠١٠.

٢.٣ استجواب وزيرة المالية

في سياق آخر، استعملت لجنة المال والموازنة الصلاحيات الممنوحة لها في الدستور لممارسة حقها كاملاً في التحقيق وطرح الأسئلة من خلال استجواب وزيرة المالية ست مرات متتالية، وهو أمر غير اعتيادي، وبخاصة إذا ما قورن بالسنوات السابقة وبالاعتراف القائمة. ناقش أعضاء السلطة التشريعية الهواجس المالية مع الوزيرة وطرحوا أسئلة حول مشكلة الدين العام والعجز المالي، وبخاصة المخالفات التي كُشف النقاب عنها حول غياب قطوع الحسابات وحسابات المهمة. وقد دفعت المساءلة النيابية الأخيرة هذه إلى تأليف لجنة فرعية لتقصي الحقائق حول الموضوع.

لم يكتف رئيس اللجنة بطرح السؤال على وزيرة المالية ربا الحسن، وإنما تقدم في مؤتمر صحفي بسؤال إلى الحكومة حول سبب تأخرها في إرسال مشروع القانون. عمد كنعان خلال المؤتمر المذكور إلى التذكير بدوره كممثل للشعب اللبناني "في الرقابة على أعمال الحكومة المكرس دستورياً وبموجب النظام الداخلي لمجلس النواب".

٣.٣ عدد الجلسات، والمماثلة، وعدم تأمين النصاب

قُدّر عدد جلسات لجنة المال والموازنة بما يزيد على ٦٠ جلسة، وهو ما يدل لا على تكثيف الجلسات فقط وإنما على التعمق في الموضوعات وإطالة المناقشات أيضاً. فبحسب مصادر إعلامية، صدر مشروع موازنة "مشرّح بشكل

دقيق". ولربما يعود التأخير وتكثيف الجلسات إلى عدد المواد الموجودة في موازنة عام ٢٠١٠ (مادة ١٣٥). إلا أن فرضية مفاطلة هذا الطرف أو ذلك غير مستبعدة، بحيث تقاذف الفريقان التهمة نفسها، فاتهم كنعان بإطالة المناقشات في حين اتهم هو فريق ١٤ آذار بالعمل على تطيير النصاب.

وبالنظر إلى النصاب، يتبين أنه استعمل كأداة للهروب من المناقشات وهو أدى إلى ذلك فعلاً. ولربما يدل ذلك على أحد أمرين: إما مفاطلة مقصودة من جانب النواب لكسب الوقت وتفادي قطع الحساب، وإما مفاطلة غير مقصودة وتطيير للنصاب لحسابات شخصية لدى النواب وانشغالهم بما هو "أكثر أهمية". فقد صرح النائب كنعان قائلاً: "فوجئت بتخلف معظم أعضاء اللجنة عن الحضور لدرجة أنني كنت أنتظر أكثر من نصف ساعة عن الموعد المحدد لبدء الاجتماع لكي يكتمل حضور ستة أعضاء من أصل ١٧ عضواً. فمعظم اجتماعات اللجنة عقدت في حضور ستة أعضاء مع الرئيس. وعندما كان يتعذر تأمين النصاب، كنت أستغيض عن اجتماع اللجنة بلقاءات مع وزيرة المالية وممثلي الوزارة لإيجاد حلول معقولة ومقبولة لصياغة ومضمون بعض مواد مشروع قانون الموازنة"^{١٢} والمضحك المبكي في الأمر، بحسب كنعان، أن أكثر أعضاء اللجنة تغيباً هم أكثرهم ظهوراً في وسائل الإعلام، وهو ما يدل على أن معظم النواب يستغلون ظرف مناقشة الموازنة للخوض في البازارات الانتخابية والإعلانية وإجراء المقابلات الصحافية الشعبية بدل العمل الجدي لمناقشة الموازنة وتطويرها وتفعيلها. وذلك إنما يدل على نية الاستخفاف بأولويات الناس.

أما في ما يخص عدد الجلسات، فقد أقر النائب كنعان أنه منذ وصول مشروع الموازنة إلى اللجنة، عملت اللجنة على تكثيف الاجتماعات بمعدل أربعة اجتماعات أسبوعياً على الرغم من حلول شهر رمضان المبارك، ومن أعمال التأهيل والترميم الجارية في مكاتب المجلس النيابي. والواقع أن تكثيف الجلسات كان ضرورياً للتمكن من مناقشة جميع المواد بدقة، وبخاصة أن إرسال المشروع إلى اللجنة أتى متأخراً تسعة أشهر عن مواعده الدستوري.

بات عدم احترام المهل الدستورية عادة "طبيعية"، بحيث لم تلتزم الحكومة بإجالة مشروع قانون موازنة عام ٢٠١٠ إلى المجلس النيابي قبل آخر شهر كانون الثاني ٢٠١٠، وتأخرت في إقرار المشروع إلى ١٨ حزيران ٢٠١٠، واستمرت مدة شهر لإعادة طباعته وإيداعه المجلس النيابي، بحيث باشرت لجنة المال والموازنة بدراسته بدءاً من ٢١ تموز ٢٠١٠. هكذا تكون الحكومة قد تأخرت في إيداع مشروع قانون الموازنة العامة لمدة تسعة أشهر عن الموعد الدستوري.

وكان كنعان قد اقترح منذ شباط منهجية لدراسة المشروع تمت مناقشتها مع وزيرة المالية وتم التوافق على أكثر من ٨٠ في المئة منها. وعلى الرغم من عدم تقيد هذه الأخيرة بجميع التوصيات، فقد تبين أن عمل اللجنة كان له صداه أيضاً في إعداد مشروع قانون الموازنة في الوزارة أي قبل إرساله إلى اللجنة، الأمر الذي قد يوحي بنوع من الرقابة المسبقة.

١٢

مؤتمر صحفي
للنائب كنعان في
٢٠١٠/٧/٢٧
موقع التيار
الوطني الحر

http://www.tayyar.org/tayyar/touch/NewsDetails.aspx?_guid={95C2C836-BBD8-492A-A38E-1925C40FBC4E}

ثانياً إقرار الموازنة في الهيئة العامة لمجلس النواب

بعد دراسة إقرار الموازنة داخل اللجان وطريقة مناقشتها، كان من المجدي دراسة مداخلات النواب خلال مناقشة الموازنة أمام الهيئة العامة لمجلس النواب التي تنقل عبر وسائل الإعلام المرئي والمسموع. سنبين في ما يلي منهجية تلك المناقشات مركزين على نوعين من التحليل، الكمي والنوعي. سنحدد في القسم الأول كمية المداخلات المتعلقة بالموازنة، أما في القسم الثاني فسنركز على نوعيتها: هل اقتصرت على مناقشة الإشكاليات الاقتصادية والاجتماعية المعنية في المشروع أم تعدتها لتشمل موضوعات أكثر عمومية؟ ولهذه الغاية، تم اعتماد عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٤ وهما عامان شابهما انقسام حاد يرتقب معه زيادة منسوب المناقشات والانتقادات، مع فارق بسيط مفاده أن عام ١٩٩٩ تميز بسعي الحكومة إلى وضع مشروع إصلاحي حيز التنفيذ، وذلك بخلاف عام ٢٠٠٤ الذي كان عام أزمة بمنأى من أي مشروع إصلاحي.

١ التحليل الكمي: مداخلات خارج نطاق الموازنة

من خلال دراسة مناقشات موازنتي ١٩٩٩ و ٢٠٠٤ وإجراء تحليل كمي على مدى التقيد بمفهوم مناقشة الموازنة والاكتفاء بمناقشة الأرقام والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، تبين لنا وجود ثلاث فئات من المداخلات. وقبل الدخول في تفاصيل هذه الفئات، تجدر الإشارة إلى أن عدد النواب المشاركين في هذه المناقشات كان ضئيلاً نسبياً، إذ كانت نسبة هؤلاء نحو ٥٠ في المئة عام ١٩٩٩ (٦٥ نائباً من أصل ١٢٨) في حين انخفضت هذه النسبة عام ٢٠٠٤ إلى ٣٢ في المئة.

الفئة الأولى هي المداخلات التي تعالج موضوعات الموازنة من دون زيادة أو نقصان، فتدخل في الأرقام والمفاهيم الاقتصادية والاجتماعية. مثلت هذه النسبة ما يوازي الـ ٣٤ في المئة عام ١٩٩٩ لكنها تقلصت إلى ٢٩ في المئة عام ٢٠٠٤ مع اشتداد النزاع السياسي في البلاد.

الفئة الثانية فهي تضم المداخلات التي تناولت إشكاليات الموازنة مع استغلال الطرف للتعبير عن آراء خارجية عن الموضوع. وقد بلغت نسبة هذه المداخلات الخارجة عن الموضوع أكثر من ٥١ في المئة عام ١٩٩٩، ثم تقلصت إلى ٣٩ في المئة عام ٢٠٠٤.

الفئة الثالثة فهي المداخلات الخارجة تماماً عن الموضوع والمجردة من أي محتوى اقتصادي أو اجتماعي، إلى حد أن بعض المتدخلين لم يذكر حتى عبارة "موازنة"! من هنا برزت مداخلات "نثرية" عن العراق وفلسطين والشرق الأوسط الجديد ومخاطر العولمة... والخلاعة! وفي حين لم تحتل هذه الفئة إلا ١٥

في المئة من المناقشات عام ١٩٩٩، فقد وصلت هذه النسبة إلى ٣٢ في المئة عام ٢٠٠٤. تجدر الإشارة هنا إلى أن النواب لم يترددوا في التعبير عن عدم رغبتهم في الدخول في الأرقام وتفاصيل الموازنة وكان ذلك أمر اختياري! كما عبر البعض الآخر منهم، وبخاصة عام ٢٠٠٤، عن "يأسهم" تجاه سياسات الحكومات وترددهم حيال المشاركة في المناقشة.

تبين هذه النتيجة في الواقع مدى انعكاس الصراع السياسي على آلية مناقشة الموازنة ونوعيتها؛ فمع اشتداد الصراع السياسي (وهي حال عام ٢٠٠٤ قياساً على عام ١٩٩٩)، يبتعد النواب عن الدخول في تفاصيل المشروع الاقتصادي والاجتماعي للتعبير عن مطولات سياسية.

عمد بعض النواب إلى إعادة تعريف منطقتي مناقشات الموازنة في محاولة لتبرير العودة إلى الصراع السياسي: "مناقشة الموازنة هي بالوقت ذاته مناقشة للسياسة العامة للدولة فإنني وددت من على هذا المنبر أن أقدم نظرة إلى زملائي النواب وإلى أبناء شعبنا حول الظروف السياسية الصعبة التي يمرّ بها لبنان في بداية القرن الحادي والعشرين" (مروان فارس)، وعرف نائبان آخران الموازنة على أنها عمل سياسي بالدرجة الأولى وإنما من خلال إدخال مبدأ الإنماء، فرأى أحمد كرامي أن الموازنة ليست عملاً محاسبياً بأي حال من الأحوال، بل هي عمل سياسي في الدرجة الأولى، بين خطة الحكومة الإنمائية من خلال موارد الدولة ومصاريفها وبين ما يمكن أن تقدمه الحكومة من حلول إلى المشاكل المستعصية وما يمكن أن تعتمد من معادلات صعبة.

اللافت للنظر في الأمر أن النواب الذين انتقدوا الدخول في زوارب السياسة عادوا وكرروا الغلطة نفسها بحجة "الرد على الاتهامات الموجهة"، الأمر الذي يدل على أن نزعة تسييس كل ما يتعلق بحقوق المواطنين كانت ماثلة لدى الأغلبية العظمى من النواب.

وفي دراسة مقارنة لتحديد نسبة الكلام السياسي الذي صدر خلال المداخلات، قدرت نسبة هذا الكلام بـ ٣٩ في المئة عام ١٩٩٩، مقابل ٤٧ في المئة عام ٢٠٠٤. يشمل الكلام السياسي مناقشات عن الأوضاع الإقليمية كالعراق وفلسطين والصراع العربي-الإسرائيلي، والإشادة بدور المقاومة (١٩٩٩) وسوريا، والمطالبة بقانون انتخابي جديد، وذكر الصراع القائم بين لحود والحريزي (٢٠٠٤)، وانتقاد سياسة الحكومة لجهة قمع الحريات العامة والطلاب. كما يتسم هذا الكلام بمنحى طائفي كالمداخلات التي ركزت على حقوق المسيحيين وتهميشهم. تجدر الإشارة هنا إلى أن لامبالاة النواب في دراسة الموازنة تفصيلياً يقابلها لامبالاة الوزراء برقابة هؤلاء. فعندما سألت الصحافة اللبنانية وزيراً نافذاً عن رأيه في كلمات النواب وخطاباتهم بعد المناقشات، أجاب أنها "فشة خلق"، "فليفشوا خلقهم".

٢ التحليل النوعي: مطالب سطحية

أما في ما يتعلق بنوعية المطالب التي تمحورت حولها مداخلات النواب، وبغض النظر عن كل المناقشات الديماغوجية الفارغة من أي مطالب، يمكن حصر المناقشات بأربعة موضوعات أساسية، وهي: الحقوق، وبخاصة الاستشفاء والتعليم، والحسابات المناطقية والطائفية، والإصلاحات السياسية والإدارية، وأخيراً الإصلاحات المالية المتعلقة بالموازنة.

ما مدى تطور المناقشات الاجتماعية الحقوقية في الموازنة؟ في هذا المجال، نلاحظ أن الحقوق الأكثر تكراراً في مداخلات النواب هي حقوق التعليم والاستشفاء، وهي حقوق ذات طابع خدماتي تعكس في الواقع حاجات مباشرة للناخبين وعلى الأرجح مراجعاتهم، وهي تتميز عن الحقوق الاجتماعية الأخرى التي تصبح أكثر أهمية في دولة القانون منه في الدولة الزبونية، كما هي أحوال حق السكن وحق العمل والحق بالضمان الاجتماعي وحقوق المعوقين وحقوق الأطفال وحقوق المرأة والحقوق الثقافية وحق الرياضة والحق بالتمتع بوسائل نقل ومواصلات... إلخ. وهذه هي النتيجة نفسها التي نتيبها عموماً من خلال مضامين حقي التعليم والاستشفاء بوجه خاص.

أ مطالب التعليم: مثل قطاع التعليم الموضوع الأكثر تداولاً من بين الحقوق الاجتماعية في العامين موضوع الدراسة. فما هي هذه المطالب؟ وهل هي تقدم رؤية واضحة للسياسة التعليمية أم أنها مجرد حلول موقته لأهداف انتخابية شعبية؟ تمحورت المطالب حول ثلاث نقاط أساسية: أولاً الشق اللوجستي للسياسة التعليمية، أي إنشاء المدارس وتوزيعها وتأمين معداتها، وثانياً تعديل المناهج ومفهوم دور التعليم، وثالثاً مطالب الأساتذة. الشق اللوجستي: وهو الأكثر حضوراً في مناقشات الموازنة. على صعيد المدارس، اقتصرت معظم مداخلات النواب على المطالبة بإنشاء مدارس في مناطقهم من دون التطرق إلى كيفية التوزيع الجغرافي لهذه المدارس في المناطق أو تبيان مدى الحاجة إلى فتحها. فكأنما إنشاء مدارس جديدة هو غاية جيدة بحد ذاتها وبمعزل عن وظيفتها أو مدى الحاجة إليها. يُخشى إذاً في هذه الحالات أن يكون حق التعليم قد استُخدم للمطالبة بمدارس جديدة كنقاط لكسب زبائن جدد ولغايات شعبية أو انتخابية، من دون أي تنبّه إلى نوعية التعليم. وإن عرّض بعض النواب، وهم قلة، رؤيةً شاملة للقطاع التربوي، فهم انتهوا في آخر المطاف بوضع مناطقهم. أما النواب الذين قاربوا الموضوع بطريقة شاملة وعامة من دون حصر مطالبهم بمطالب مناطقية فلم يتخط عددهم الأربعة في كلا العامين.

المبادئ التربوية والتعليمية: تم ذكرها كشعارات، وبخجل، من دون الخوض في تفاصيل تطبيقها، تعني هنا عناوين كمجانبة التعليم أو إلزاميته أو "ديمقراطيته"، أو حق التعليم للجميع. وقد اقتصر المطالب المحددة بفكرتين وردت كل منهما مرة واحدة، وهما، أولاً، إلغاء رسوم تسجيل الطلاب في المدارس والجامعة الرسمية، وثانياً، مراقبة عدد التلاميذ الذين لم يدخلوا إلى المدارس الابتدائية. برز في هذا الإطار نوع من مطالبات "فوقية" للعاصمة بحيث تم ربط نسبة المساهمة في الضرائب بمدى الحصول على أبسط الحقوق الاجتماعية، بحيث قال أحدهم: "أولاد العاصمة يدفعون أكثر من خمسين في المئة من مجموع الضرائب، وبالتالي لا يجب حرمانهم من حقهم في التعليم". كما دعا أحد النواب إلى إنشاء مدرسة في كل حي من أحياء بيروت وبالتالي اعتماد معيار الحاجة إلى تحديد موقع المدرسة وليس سعر الأرض كما هو متبع! إلا أن مشكلة اكتظاظ مدارس بيروت تمت مقاربتها بطريقة معكوسة لدى أحد النواب الذي رأى أن هذا الاكتظاظ يعود إلى النزوح من الأرياف الذي يعود بدوره إلى تدني

مستويات التعليم فيها، وبالتالي يكون الحل يتمكين مدارس الأرياف لوقف النزوح منها. أما في ما خص التجهيزات التقنية فطالب النواب بتجهيز المدارس بأجهزة الكمبيوتر، مشيراً عدد منهم إلى وجود سياسة انتقائية في توزيع هذه التجهيزات.

وعلى صعيد التعليم العالي، استحوذت الجامعة اللبنانية على أكبر شق من المطالب والانتقادات؛ فانتقد بعض النواب إلغاء الأرصدة المخصصة لأبنية الجامعة وعدم إقرار أنظمتها، إضافة إلى الحرمان في التجهيزات. ولم يخل هذا المطلب من الانتقائية ومن النيات المبطنة، فجرت المطالبة بإنشاء مجمعات جامعية في المناطق (صيدا وطرابلس خاصة). كما ركز البعض على استقلالية الجامعة ونهبها إلى رياح المحاصصة التي تجتاحها.

موضوع المناهج: وهو لم يستحوذ إلا على اهتمام ستة نواب على الأكثر. وفي حين ألقى بعض النواب اللوم على الوزارة واتهموها بالكتفاء بدور "تصريف الأعمال"، أقر البعض الآخر بغياب أي سياسة تربوية واضحة. لم يبرز مفهوم التعليم كأساس لبناء الأوطان إلا في نحو أربع مداخلات. وقد برزت أفكار ريادة متفرقة لم تلق صدى واسعاً، كاعتبار تعلم الأولاد في مدارس ذات مستويات متفاوتة يولد العصبيات والشعور بالدونية، وبالتالي تم ربط التساوي في التعليم بتكافؤ الفرص وتجنب التعصب.

أما في ما يخص المطالب والاقترحات فبرز عدد لا يستهان به من الأفكار، أبرزها إنشاء مجلس أعلى للتربية مهمته إيجاد صلة عضوية بين الخطة التربوية والخطة الاقتصادية الاجتماعية، ورفع مستوى التعليم العام والتعليم المهني والجامعي، وترشيد أهدافه بما يواكب ثورة العلوم، وإعداد المعلمين للمناهج الجديدة، وإنشاء مصلحة الإرشاد التربوي، والمطالبة بعقد مؤتمر تربوي وطني. أما في ما يخص كتاب التربية المدنية، فتم انتقاده بطريقة سطحية من دون الدخول في التفاصيل، على أنه لا علاقة له بوثيقة الوفاق الوطني. وقد طالب نائبان بالعمل على فرض التعليم الديني وبالتالي تطوير كتاب تربية روحية، كما وردت مطالبة فريدة في نوعها تدعو إلى عدم تحويل المناهج التربوية، وبخاصة مادة العلوم، إلى دروس للجنس، وذلك ضمن إطار الحديث عن "الخلاعة المستشرية" وكيفية مواجهتها. تجدر الإشارة هنا إلى أن كتاب التاريخ الموحد لم يستحوذ على أي اهتمام.

كما وردت مطالبة فردية لأحد النواب تقضي بتطوير البحوث العلمية في مجالات التكنولوجيا والإلكترونيات والمواصلات لمنافسة إسرائيل، مشيراً إلى أن ذلك يمكن أن يكون مصدراً من مصادر الدخل لحل مشكلة الدين العام.

أما التعليم المهني فلم تتم مقارنته إلا مرتين وبطريقة مجتزأة، من خلال اقتراح تعزيز التدريب المهني لتحقيق تأهيل ميداني حقيقي وفق اختصاصات جديدة تواكب الحاجات إلى سوق العمل وأولويات التنمية وإصدار التشريعات التي تجعل للشهادة قيمة وظيفية.

الأساتذة: تم التلميح في هذا الإطار إلى تعاقد من لون واحد. كما تمت المطالبة، وبكثرة، بتنفيذ قانون تثبيت المتعاقدين في مراحل الروضة والأساسي والثانوي، وإصدار سلسلة الرتب والرواتب. وقد وردت مطالب الأساتذة في مداخلات النواب أكثر من ورود مطالب القطاع وحقوق الطلاب، وهو أمر ربما يعود إلى عدد الأساتذة وقوة نقاباتهم.

أما بالنسبة إلى عدد المداخلات، فيتبين أن عدد النواب الذين تكلموا على التعليم عام ١٩٩٩ بلغ ٢٤ نائباً من أصل ٦٥ نائباً، أي ما يوازي ٣٧ في المئة منهم، في حين بلغ هذا العدد ١٠ نواب من أصل ٤٢ نائباً عام ٢٠٠٤، أي ما يوازي ٢٣ في المئة من النواب أصحاب المداخلات. إلا أنه يجب التنبيه هنا إلى أن ثلاثة نواب فقط قاربوا مطالب هذا القطاع من باب الحقوق وتكريس التعليم؛ في حين اقتصرت المداخلات الأخرى على حقوق الأساتذة والمباني الرسمية والخوف على الجامعة اللبنانية من التسييس وتنمية المناطق... إلخ.

في الإطار نفسه، برزت مطالبة بمراقبة فعالة للإعلام الذي يبث "الخلاعة والمجون". وفي حين تناول عدد قليل من المداخلات وزارة الثقافة، خلت المداخلات من أي خطة لإنشاء المكتبات والعمل على كتاب التاريخ الموحد والتشجيع على المطالعة، كما لم تتم مقارنة المناهج بطريقة حديثة كتعزيز تعلم الفنون وتشجيع الرياضة.

ب مطالب الاستشفاء: في الوقت الذي ركزت معظم المداخلات على تأمين الاستشفاء العام في المناطق، كانت هناك مطالبات بخولة وسطحية بتدعيم الضمان الاجتماعي وإنشاء البطاقة الصحية ومحاورة مافيات الدواء التي كُرست لها مداخلة كاملة.

المستشفيات العامة: تمحورت أكثرية المداخلات حول المطالبة بإنشاء مستشفيات ومراكز صحية في المناطق. إلا أن هذا المطلب ظهر في طابعه الحقوقي الشامل أكثر مما كان عليه مجال التعليم. فقد تردد مطلب تأمين الاستشفاء من دون منة أو وساطة استنسابية جارحة، والمطالبة بإعادة الاهتمام بالاستشفاء العام ورفض منطق الاستهتار به وعدم التعامل معه كحل، بحيث تم الحديث عن موت تدريجي لهذا القطاع. أما على الصعيد التطبيقي وبعيداً من العناوين العامة، فقد اقتصرت المطالبة على قانون للمستشفيات يجعلها من المصالح المستقلة والإدارات العامة وفرض الرقابة على المستشفيات.

الضمان: لم يشر إلى الضمان إلا ٥ نواب في كلا العامين، واقتصرت المطالبات على العناوين العامة كتدعيم الصندوق وتحقيق الضمان الصحي لجميع اللبنانيين وضمان الشيخوخة. أما في ما يخص المعوقين، فلم ترد مطالبهم إلا على لسان نائب واحد وبطريقة مختصرة من باب "رفع العتب".

البطاقة الصحية: لم تخطر البطاقة الصحية إلا في بال نائبين، ووردت كعنوان عام من دون اقتراح آلية لتطبيقها وإقرارها.

الدواء: تم تكريس مداخلة كاملة للنائب إسماعيل سكرية فضح فيها هذا الملف حاسباً إياه من أخطر الملفات في لبنان، لما يحمله من مخاطر على صحة المواطن والسلامة العامة والأمن الاجتماعي ولما يختزنه من تشابك مصالح قادرة على تهديد قرار الدولة. وقد سبق أن فُضح هذا الموضوع من خلال سلسلة مؤتمرات صحافية، إلا أن موقف الحكومة من الملف جاء غامضاً وغير جازم. تكمن المشكلة هنا بدخول الأدوية الممنوعة والمزورة، والفاصلة بانتهاء صلاحيتها، والمجهولة المصدر، إلى السوق اللبنانية بدعم من جهات حزبية وطائفية. كما طالب نائب آخر بتوزيع عادل للأدوية الأمراض الخبيثة ودعم أسعار الدواء.

وبالمقارنة بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤، يتبين أن موضوع الاستشفاء استحوذ في السنة الأولى على اهتمام ١٩ نائباً من أصل ٦٥، أي ما يوازي ٢٩ في المئة من

النواب، في حين ازدادت النسبة عام ٢٠٠٤ لتصل إلى ٣٣ في المئة من النواب. تجدر الإشارة هنا إلى أن النواب الذين يقاربون هذه الموضوعات الاجتماعية هم عموماً أنفسهم في عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤، كما أن المطالب لم تكذب تتغير. أخيراً، من الواضح أن المناقشات في الهيئة العامة في ما يختص بالحقوق اتخذت منحى "تقليدياً" خدماتياً بحيث يتم مقارنة الحقوق نفسها من المنطلق ذاته، وقد غاب عدد من الحقوق الأساسية عن هذه المناقشات كحق العمل والسكن، والأمن، والطرق السليمة... إلخ.

٢.٢ الحسابات المناطقية والطائفية

الموضوع الثاني الذي ارتكزت عليه معظم مداخلات النواب هو المطالبات ذات الطابع المناطقية والطائفي التي أتت تحت غطاءين هما الهجرة والنزوح والبطالة الناتجة منهما من جهة، والإيناء المتوازن الذي يشمل تأمين الخدمات، كالكهرباء والمياه، وتعزيز السياحة والزراعة والصناعة من جهة أخرى.

أ. البطالة، هجرة ونزوح: برزت مشكلة الهجرة والنزوح في مناقشات عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤. وعلى الرغم من الربط المبطن للمشكلة بأسباب طائفية ومناطقية، من خلال اعتماد تعابير "الهجرة للأسباب التي نعرفها" أو "الهجرة بسبب إقصاء فئة من الشباب من العمل السياسي"، فهي تمت مقاربتها في معظم المداخلات بوصفها نتيجة مباشرة للبطالة وغياب الإيناء المتوازن، كعدم توافر تعليم رسمي ذات مستوى عالٍ وعدم إشراك الشباب في الدولة.

أما موضوع المهجرين فتمت مقارنته من منطلق طائفي، مركزاً على التعويضات المالية من دون وضع خطط للعودة أو لإعادة دمج المهجرين في مجتمعاتهم الأصلية أو إجراء المصالحات بين الأفراد. وقد صرح أحد النواب بذلك صراحة، معتزلاً أن هذا الملف مرتبط بـ"توزيع متوازن للتقديمات" بين الطوائف. تجدر الإشارة إلى أن هذا الموضوع تم التطرق إليه من جانب نواب المناطق المهجرة ولم تتم مقارنته كمسألة وطنية جامعة.

كما طرح موضوع البطالة من باب الانتقاد السياسي للسلطة، من دون طرح مشاريع فعلية لتأمين فرص العمل، أو حتى إعداد خطة وطنية لتوجيه الشباب نحو الاختصاصات المطلوبة.

ب. الإيناء المتوازن: كان من الواضح أن مطلب الإيناء المتوازن ليس إلا غطاءً لفظياً لتحصيل حقوق مناطقية وطائفية، بحيث تتم مقارنته من باب إيناء منطقة محددة لا من باب وضع خطة وطنية شاملة.

هكذا نلاحظ أن المطالب الخدماتية حاضرة في معظم مداخلات النواب (٤٥) من أصل ٦٥ في مداخلات عام ١٩٩٩، و٣٤ من ٤٤ في مداخلات عام ٢٠٠٤. إلا أن ما يميز بين هذه المداخلات عنصراً: مدى شمولية المطالب، ونوعيتها. على صعيد الشمولية، نلاحظ أن مفهوم الإيناء المتوازن يستعمل كغطاء للمحاصصة والمناطقية، إذ تبين أن ٣ نواب فقط، من بين ٣٥ نائباً تكلموا على الإيناء المتوازن في مداخلاتهم عام ١٩٩٩، هم من قدموا رؤية شاملة من دون التطرق إلى مناطقهم. أما من ناحية نوعية هذه المداخلات وكيفية طرحها للمشكلة، فتبين أن ٨ نواب فقط من بين النواب الـ٣٥ هم من تقدموا بطروحات مباشرة في حين اكتفى الباقون بطرح العناوين والشعارات العامة.

أما الظاهرة الأخطر من استخدام الإنماء المتوازن لتغطية المطالب
المناطقية، فهي استخدامه لاعتبارات طائفية. وإذا كان من المبرر أن يعرض
النائب مطالب منطقته في المجلس لكسب أصوات ناخبها، فما الذي يبرر
حصول مداخلات يعمد فيها نواب إلى المطالبة بحقوق مواطنين يعيشون في
مناطق أخرى لمجرد أنهم ينتمون في معظمهم إلى طائفته. في هذه الحالة، لا
يخل النائب فقط بتمثيله للأمة، بل إنه يعلن نفسه ممثلاً للطائفة. مثلاً لم يكتف
نائب منطقة الحدث بطرح مطالب منطقته وإنما راح يطالب بإنماء منطقة جزين!
وبرز في هذا النوع من الخطاب نزعة نحو التحريض المناطقية، فأوحى
النواب بوجود نوع من العداة تجاه مناطق معينة يتمثل بالغاء مشاريعها وإقصائها
كلياً من النمو. وهذا ما دفع بعض النواب إلى ربط النمو المتوازن بمحاربة
التعصب؛ كما لم يتردد البعض الآخر بربطه بالطوائف علناً: "إن هذا الإنماء الذي
دعا إليه اتفاق الطائف لا يطبق لا طائفيًا ولا مناطقيًا".
وخلال الحديث عن الإنماء المتوازن، برز الخطاب الداعي إلى "فوقية
العاصمة" أيضاً، إذ ذهب البعض إلى أن إنماء بيروت ينعكس على لبنان. في
الوقت الذي رُبطت الاعتمادات المخصصة للعاصمة بـ«كرامتها وجهادها وموقعها
الوطني العربي العالمي الحضاري الجهادي". وفي هذا الإطار كذلك، ربط مبدأ
الإنماء المتوازن بنسبة الضرائب التي تدفعها المنطقة، وذلك من خلال فرض
منطق يقضي بتنمية المناطق بقدر ما تدفع الضرائب.
إلا أن ما يلفت النظر هو أن النواب لم يستعملوا مفهوم النمو المتوازن
لتحصيل مطالب مناطقية وطائفية فقط وإنما لتحقيق غايات شخصية أيضاً.
هكذا انتقد أحدهم عام ١٩٩٩ تقليص مخصصات النواب مشيراً إلى أنها كانت
تستعمل في مشاريع إنمائية وبالتالي سيؤدي تقليصها إلى حرمان المناطق
الإنماء المتوازن!
وعلى الرغم من حصر عدد من النواب مفهوم التنمية ببناء المدارس وتشبيد
الطرق والمستشفيات، فقد برزت بعض المداخلات التي وضعت تعزيز الصناعة
والسياحة في خانة النمو المتوازن. كذلك جاءت المطالب الواسعة بتأمين الكهرباء
والمياه النظيفة.
أما الموضوع الذي تقاطع النواب في طرحة فهو شؤون الزراعة والمزارعين،
وقد خصص نواب البقاع مداخلاتهم للمطالبة بالزراعات البديلة.
لم تتوضح آلية مناقشة الموازنة جلياً كأداة لتقييم عمل الحكومة من حيث
تأمين الإنماء المتوازن، لا بل ظهرت وكأنها استغلال للظهور الإعلامي. وما يؤكد
ذلك هو اعتماد المطالب العامة و"التقليدية" من دون طرح مشاريع دقيقة وأفكار
عصرية. تجدر الإشارة هنا إلى أن نائباً واحداً فقط ربط بين الموازنة والإنماء
المتوازن من خلال الإقرار أن الموازنة تعدّ الأداة الرئيسية للتنمية.
وإذا أردنا اختتام هذا القسم بالمداخلة الأكثر دلالة في هذا الشأن، نسجل مع
أحد النواب أن "الإنماء أصبح متوازناً في لبنان بعد أن غاب بصورة متوازنة عن
جميع المناطق!"

٣.٢ الإصلاحات الإدارية والسياسية

تتميز مناقشة الموازنة في لبنان بطابعها السياسي الغالب أحياناً على الشق المالي-الاقتصادي. وقد انقسمت المناقشات السياسية عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤ إلى قسمين: مناقشة السياسة الداخلية والإقليمية من جهة، وهذا ما لن ندخل في تفاصيله؛ والمطالبة بإصلاحات إدارية وسياسية مرتبطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بإقرار الموازنة من جهة أخرى، وهذا ما سنعرضه بالتفصيل أدناه. على صعيد الإصلاحات السياسية، اقترح نائبان الفصل بين النيابة والوزارة، لتمكين المجلس من ممارسة رقابته الكاملة على السلطة التنفيذية. كما طالب أحدهم بإلغاء المرسوم الذي يميز لبعض الوزراء الاحتفاظ بمناصبهم طوال مدة توليهم الوزارة. إلا أن هذا المطلب اقتصر على هذين النائبين، في حين برزت عناوين أكثر عمومية كفصل السلطات واستقلالية المجلس النيابي من دون طرح مشروع تطبيقي يتمشى معها.

وبرز إصرار النواب على تفعيل دور المجلس كجهاز رقابي، ف"المجلس النيابي معني بمراقبة الحكومة ومحاسبتها ومناقشتها على ضوء ما قدمته في رؤيتها حتى لو لم تكن الرؤية قانوناً يحتاج إلى تصديق المجلس، لأنها أساس في تصديقه أو رفضه لما تفرحه الحكومة من مشاريع وقوانين لتطبيق وتنفيذ رؤيتها وخصوصاً منها الموازنات السنوية". وقد ذهب بعض النواب أبعد من ذلك ليصلوا إلى حد المس بمبدأ فصل السلطات من خلال طلب ربط ديوان المحاسبة بالمجلس مباشرة!

تميزت هذه المناقشات، وبخاصة مناقشات عام ٢٠٠٤، بنشوء خطاب عام حول الحريات العامة، وهو ما حمل البعض إلى ربط توافر هذه الحريات بنمو الاستثمار والتخفيف من هجرة الشباب. وقد برز جلياً في مداخلات النواب الدفاع عن حرية الإعلام والتظاهر وتكريس حوار عام حول الحرية والديمقراطية والسيادة، وذهب البعض إلى إعطاء عناوين لخطة عمل مفادها التثقيف على الديمقراطية والاستقلال.

أما الشق الثاني من الإصلاحات فتعلق بالإدارة، وبخاصة عام ١٩٩٩، أي بعد وصول الرئيس لحدود إلى الحكم، إذ طالب عدد قليل من النواب بتفعيل اللامركزية الإدارية من دون تحديد الآلية لذلك، في حين دعا البعض الآخر إلى إلغاء الطائفية السياسية من خلال تأليف الهيئة العليا لإلغاء الطائفية السياسية.

وقد طالبت أكثرية النواب بتنقية الإدارة مع التحذير والتلميح بوجود إصلاح إداري انتقائي. ومع تنامي ظاهرة الفساد عام ٢٠٠٤، طالب عدد من النواب بإقرار قانون الإثراء غير المشروع.

كما برزت مطالب على صعيد تحديث الإدارة ومكنتها والخصخصة ودور البلديات. ومع بروز قضايا تتعلق بمحاكمات نواب سابقين عام ١٩٩٩، طرحت مسألة حصانة النواب، فدافع هؤلاء عنها بشراسة معتبرين أن المس بالجسم التشريعي يؤدي إلى المس باستقلاله!

ومع الحديث عن التطهير القضائي، عقب اغتيال القضاة الأربعة في صيدا، صعد الجسم القضائي عام ١٩٩٩ إلى واجهة المناقشات. وفي الوقت الذي كان هناك شبه إجماع عام على رفض رفع الحصانة عن القضاة برزت مداخلات أيدت ذلك ودعت إلى التشدد في مراقبة الرشوة وتفعيل دور التفتيش القضائي. وقد دعا النواب القضاء إلى العمل بعيداً من المحاكمات الإعلامية، وذلك في تلميح

إلى القضايا المتعلقة بالفساد ومحاولة طمسها. كما دافع النواب عن استقلالية الجسم القضائي، وانتقد أحدهم مبدأ تعيين القضاة من جانب السلطة التنفيذية. أما على صعيد حقوق المرأة، فقد جرى التطرق إلى موضوعاتها عام ١٩٩٩ بصورة مجتزأة من جانب نائبين فقط، في حين غابت هذه المسألة كلياً عن مناقشات عام ٢٠٠٤. وقد انتقد نائبٌ تعيين أعضاء الجمعية العامة للهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية من دون أن يكون للهيئات النسائية أي عضو أو ممثل عنها، وبذلك يكون هذا الأخير قد ألح إلى ضرورة إعطاء دور للمجتمع المدني في إبداء رأيه في الشؤون التي تعنيه. مع العلم أن الإشارة إلى حقوق الجمعيات والمجتمع المدني وتفعيل دورها كانت مبادرة فريدة في نوعها ووحيدة في مداخلات كلا العامين، فهذه الفئة من المجتمع غائبة تماماً عن مطالب أو هواجس النواب على الرغم من تبني عدد قليل منهم مطالب كهذه، كدعوة أحدهم إلى تبني الحكومة مطالب لجنة حقوق المرأة وإعادة إبراز موضوع المخفيين قسراً.

أما على صعيد المطالبة بإقرار قانون انتخاب جديد، فتم ربط هذا المطلب بمواجهة الهجرة من خلال إقرار قانون حق الاقتراع في سن الـ ١٨ بهدف تشجيع الشباب على الانخراط في العملية السياسية. كما برزت المطالبة بإنشاء المجلس الاقتصادي الاجتماعي من دون الغوص في تحديد الأسباب الموجبة لذلك أو في مهمات هذا المجلس أو صلاحياته.

٤.٢. الإصلاحات المالية والقانونية المتعلقة بالموازنة

برزت في مناقشات الموازنة مطالبات بإصلاحات مالية تتعلق بالموازنة. لم تقتصر هذه المطالبات على المبادئ والنظريات الاقتصادية، إنما برزت أيضاً نيات بتعديل آلية إعداد الموازنة ومناقشتها. أما أبرز الإشكاليات الاقتصادية التي أثارت الجدل حولها فهي:

أ الخصخصة: تمحور جزء كبير من المناقشات في كلا العامين حول الخصخصة، وبخاصة قطاع الخليوي الذي أثار في مناقشات عام ٢٠٠٤ آراء متناقضة، فأيد خصصته البعض بالمطلق، في حين وضع البعض الآخر شروطاً لاعتماد تلك الخصخصة، كحصرها في بعض القطاعات ووضع خطط للحد من سلبياتها، كالاحتكار وغلاء الأسعار. وبرز تيار خجول معارض لها بالمطلق حاسباً اعتمادها تخلياً عن دور الدولة لمصلحة القطاع الخاص.

ب الضرائب: أحدثت زيادة الضرائب عام ٢٠٠٤ موجة رفض عارمة مطالبة بخفضها، وبخاصة على فئات الدخل المحدود. وقد تميز هذا العام بعبء اقتصادي ملحوظ انعكس على مضمون المناقشات التي كان الهم الأساسي فيها هو خفض العجز العام وحفز النمو، إلا أن العدد الأكبر من تلك المناقشات اكتفى بعرض المشكلة من دون اقتراح حلول تطبيقية. أما عام ١٩٩٩، فنوه النواب باعتماد الضريبة التصاعدية وطالبوا باعتمادها على أصحاب المهن الحرة. كما اقترح أحد النواب فرض الضريبة على المضاربات العقارية إلا أن ذلك لم يؤخذ في الحسبان.

أما من ناحية المقترحات المتعلقة بإصلاح آلية إقرار الموازنة، فلم ينتقد التأخر في إقرار المشروع إلا نائبٌ واحد وكان موضوع التأخر هذا بات أمراً طبيعياً. وقد

برز انتقاد مشترك في كلا العامين بحيث عُدَّت الموازنات صورة عن سواها لافتقارها إلى أي تجديد في السياسات.

وفي ما يتعلق بصوغ مشروع الموازنة، لاحظ أحد النواب اعتمادها على أرقام مدورة لإخفاء مبالغ أخرى (١٩٩٩)، في الوقت الذي لم يثر هذا الأمر أي اعتراض من جانب الحكومة أو وزير المالية أو نواب آخرين. كما انتقد نائب نص مادة عرّفت دور الدولة بـ"تهيئة المناخ الملائم للقطاع الخاص وتوفير شروط تعاقد اجتماعي متكافئ وتأدية الوظائف العامة الأساسية".

وفي الحديث عن الأرقام برز الفارق بين توقعات موازنة عام ٢٠٠٣ لمداخيل الهاتف الثابت وبين المداخيل المحققة بالفعل بنحو ٣٤٧ مليار ليرة، إلا أن هذا الأمر لم يستدع استغراب أحد ما عدا نائب واحد.

أما لجهة مبادئ الموازنة، فلم يثر عدم احترام مبدأ الشمولية الكثير من التساؤلات، إذ اكتفى بعض النواب بالتلميح أن موازنة مجلس الإنماء والإعمار لا تخضع لأي رقابة.

أما في ما يتعلق بالمخالفات الدستورية في إقرار الموازنة، فقد أشار أحد النواب إلى أن مشروع قانون موازنة عام ١٩٩٩ وصل إلى اللجان متضمناً ٤٢ مادة وخرج منها ٦٥ مادة. ومن المستغرب أن لا يطرح هذا الأمر أي تساؤل لدى النواب أو رد من جانب اللجنة أو الوزير.

كما انتقد أحد النواب إدراج قوانين الضرائب، ذات الصفة الدائمة، ضمن قانون موقت، أي الموازنة، في الوقت الذي أوجب إقرار ملحق الضرائب غير المباشرة في قانون خاص. كما أثار عدد من النواب تمرير مشاريع ضمن مشروع الموازنة وبالتالي "تهريبها" من مراقبة مجلس النواب الدقيقة.

وقد اقترح أحد النواب أن تُرصد في الموازنات موازنات برامج عمل لا موازنات استنسابية، وأن يمارس المجلس رقابة على حسن الأداء في تنفيذ الموازنة مع إعطاء صلاحيات للأجهزة الرقابية كديوان المحاسبة.

إلا أن هذه الانتقادات لم تترجم في اقتراحات فعالة إلا من جانب عدد قليل من النواب الذين اقترحوا تطوير آليات صوغ الموازنة وقطع الحساب ومناقشتها من خلال التشدد في آليات تجهيز الموازنة وقطع الحساب ضمن المهل الدستورية وتضمينها أرقام التمويل الخارجي من هبات وقروض، وطالبوا بتزويد المجلس تقارير شهرية وفصلية عن التقدم في تنفيذ الموازنة وتحويل جلسات لجنة المال والموازنة إلى جلسات علنية.

وفي منحنى آخر، ظهر نوع من "الرقابة" على مداخلات النواب بحيث تم انتقاد طرح بعض الأرقام على الإعلام في محاولة واضحة لطمس الحقائق عن الرأي العام، وقد برز ذلك في حادتين:

الأولى تتعلق باحتياطي الذهب؛ فعندما لمَّح أحد النواب عام ١٩٩٩ إلى تراجع قيمة احتياطي الذهب عمد رئيس المجلس على إخراج الموضوع من التداول: "لنعتبر هذا الموضوع جزءاً من أمننا السياسي، وغير خاضع لمسألة التخاطب التجاري فيه، لذلك كان هناك اتفاق عام على مستوى النظام السياسي بالنسبة لمسألة الذهب فإذا كنا سنقارنه فسنقارنه بمنطق آخر غير المنطق العلني".^{١٣}

والثانية تتعلق بالحديث عن الخوف على استقرار العملة؛ فحين أثار أحد النواب الموضوع بالأرقام اعترض الوزير على كلامه من دون الرد عليه بل اكتفى بالقول: "ما هي الفائدة العلمية والاقتصادية والإعلامية [من طرح هذا الأمر]

١٣

نقاشات المجلس
النيابي لجلسة
الموازنة، ١٩٩٩

أمام الناس؟". وقد لقيت هذه الجملة اعتراضاً من جانب بعض النواب: "وسمعت وزير المال والموازنة كيف انتفض بالأمس بوجه أحد الزملاء الذي عبر عن بعض الحقائق والأرقام وقال إن هذا الأمر لا يجوز أن نطرحه أمام الناس وكأن هناك أشياء يجب أن تطرح أمام الناس وأشياء يجب أن تحجب عنها".

من الواضح أن البرلمان، حتى في آلية مناقشته الموازنة خلال الهيئة العامة، لم يأت إلا استغلال الوضع لمناقشة الموضوعات السياسية الشائكة وجعل المنبر التشريعي مكاناً للتعبير عن الرؤية السياسية الإقليمية. كما استغل النواب الفرصة "لتبييض" صفحتهم أمام مناصريهم، فبدأت المناقشات كصراع على حقوق مجتزأة لكل منطقة بدلاً من أن تكون ذات نظرة شاملة وعامة. كما تبرز هذه المناقشات مستوى النواب ومدى اهتمامهم بالهاجس الاجتماعي، ومدى تقديمهم بأسول المناقشات البرلمانية.

خلاصة وتوصيات

يمكن تعزيز سبل مجلس النواب في الرقابة على الموازنة العامة عبر الخطوات التالية:

- وجوب تعديل نظام المجلس النيابي في خصوص سرية أعمال اللجان بحيث يتمكن المواطن من مراقبة أداء النواب فيها. وبالطبع، يقتضي أن تكون هذه اللجان أكثر انفتاحاً على المنظمات غير الحكومية.
- وجوب إيجاد هيئة برلمانية مختصة بتقييم الموازنة لجهة توافقها مع أحكام الدستور (مبادئ الشمولية والوحدة والسنوية) ولجهة انعكاساتها المالية والاقتصادية والاجتماعية أيضاً.
- إخضاع المناقشات النيابية لتقييم علمي ومنهجي متواصل، من باب حث النواب على اعتماد خطاب أكثر انسجاماً مع مقتضيات المصلحة العامة، ومن باب الضغط لفرض مقارنة جديدة للموازنة العامة كمشروع وطني اجتماعي كما سبق بيانه.
- اعتماد الطرح الذي تقدم به بعض النواب، وهو الرقابة اللاحقة على الموازنة من خلال الفرض على الحكومة إرسال تقارير شهرية إلى البرلمان تبين فيها كيفية تنفيذ الموازنة، لكي يمارس رقابته.
- أما على الصعيد القضائي، فيجب تفعيل دور ديوان المحاسبة وتدعيم استقلاليتها لتمكينه من ممارسة الدور المناط به، فضلاً عن توسيع صلاحياته ليتمكن من إجراء رقابة أشمل.

الفصل الثاني

ديوان المحاسبة: تشتت الرقابات وضعف الامكانيات

إيلي ناصيف معلوف

قاضي لدى ديوان المحاسبة، وأستاذ محاضر في اختصاص المالية العامة والمبادئ العامة للقانون في الجامعة اللبنانية وجامعة الحكمة، حائز دبلوم دراسات عليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية. قام بمهام استشارية لمصلحة وزارات، وأعدّ دراسات داخلية ودولية حول المالية العامة والرقابة المالية والضرائب واللامركزية الإدارية، نقد برامج تدريبية لمصلحة إدارات لبنانية وعربية، منها مجلس النواب في لبنان والمغرب وإقليم كردستان. له مؤلفات ودراسات تتناول رقابة مجلس النواب المالية والاستشفاء في لبنان، والصندوق البلدي المستقل، والتوريد العام وغيرها.

ملخص تنفيذي

تعد الموازنة العامة وسيلة مالية أساسية لتحقيق مصلحة المواطن وحسن تأمين الخدمات العامة، وهي تعبر عن خطط الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية كافة، وفي السياسة المالية، ويقتضي بالتالي أن تتوافر للمواطن فرصة مراقبة الموازنة ونشاط الدولة المالي من خلالها. تعود صلاحية الرقابة في الأساس لمجلس النواب الذي يمثل الشعب، لكن مصاعب كثيرة تقنية وسياسية تحول دون إتمام رقابة فعلية ومجدية، الأمر الذي تنبّهت له التشريعات منذ القدم فأحدثت أجهزة عليا للرقابة المالية لمعاونة المجلس وتمكينه من إتمام الرقابة والمحاسبة المطلوبتين.

ينطلق هذا الفصل من الأسئلة التالية:

- هل يستطيع ديوان المحاسبة في لبنان ممارسة الرقابة والمحاسبة المالية لتأمين الشفافية المطلوبة في الموازنة والاستعمال الأمثل للمال العام؟
- إذا أدى الديوان مهماته، هل يستعمل مجلس النواب الإمكانيات التي يوفرها الديوان ليدولها إلى مداها التطبيقي الفعال في المحاسبة والرقابة المالية والسياسية؟

لإيضاح الواقع ولبيان محاولات الإصلاح والسياسات واستراتيجيات العمل المعتمدة حالياً، جرت مقارنة الموضوع من محورين ارتكزا على معيارين للتحليل: المعيار الداخلي، وفيه يظهر عمل الديوان وصلحياته وتنظيمه وموارده؛ والمعيار الخارجي، وفيه تظهر العلاقات التي يشبكها الديوان بالهيئات الأخرى في الداخل والخارج. ويلحق هذين المحورين استنتاجات وتوصيات تهدف إلى تحسين الواقع المعروف. تتركز أهمية الموضوع المطروح على الهدف من وضع موازنة عامة وتطبيقها على نحو شفاف وفق متطلبات التنمية وتأمين الخدمات العامة من جانب المؤتمنين على مال الشعب، وهو ما يعزز الثقة بالدولة ومؤسساتها، وينعكس إيجاباً على مستوى عيش المواطن.

ومن الأهمية بمكان، لتحقيق الغاية أعلاه، إيجاد رقابة فعّالة على المال العام وممارستها، لا للعقاب فقط بل لضبط هذا المال العام والمحافظة عليه، وإرشاد المسؤولين إلى الطرق الفضلى وقياس أدائهم في هذا الإطار، وهو ما يؤمن تطبيقاً سليماً لفكرة المحاسبة القائمة على أن المسؤولية تعني مناقشة المسؤول حول أعماله واستعداده للانتقاد حول القرارات التي اتخذها، وقيامه بما يلزم للتصحيح.

أظهر العرض بوضوح أن ديوان المحاسبة في لبنان يحقق أعمالاً معينة ذات أثر ملحوظ في المال العام، لكن مشاكل وعقبات كثيرة تحول دون إتمام المطلوب وفق معايير الشفافية والأداء الجيد لتحقيق القيمة المقابلة للمال المنفق. فعلى صعيد الموارد، يبدو النقص واضحاً في عدد العاملين في الديوان وفي

تدريبهم، فضلاً عن نقص التجهيزات ولا سيما المعلوماتية، وتشتت الصلاحيات بين رقابات مختلفة لا تؤدي جميعها مجتمعة ما يفترض بإحداها تأديته. وفي حين تجري الرقابة المسبقة على الصفقات العامة بصورة جيدة، تتعثر الرقابات اللاحقة، ولا سيما الرقابة على الحسابات التي تتفاقم مشاكلها بدءاً من إعداد الحساب لدى وزارة المالية - حيث الرقابة الداخلية غير منتظمة - وصولاً إلى الديوان حيث تتعذر عملية الرقابة ولا تؤدي إلى نتائج.

على صعيد آخر نرى الديوان مرتبطاً بأجهزة أخرى إما لمراقبتها وإما لدعمها، فهو يساعد مجلس النواب لكن آلية المساعدة وطرائقها وتأطيرها ومأسستها غير محققة على الإطلاق. ومع أن الربط بين المجلس والديوان ينجز عمل الإثنين ويحقق غاياتهما معاً، فإن كلاهما يكاد يعمل منفرداً من دون رابط وثيق. أما العلاقة بالسلطة التنفيذية فهي تتأرجح بين غياب التنسيق وفقدان التعاون المتبادل للتوصل إلى معرفة توقعات الإدارة وتحديث أساليب العمل. كيف يستطيع الشعب الإطمئنان إلى أعمال المسؤولين إذا لم يستطع الجهاز الأعلى للرقابة تدقيق الحسابات وإبراء ذمة القيمين عليها! وكيف تستقيم المالية العامة إذا عجز النواب عن ممارسة الرقابة المالية على قطع الحساب والموازنة! ومن يؤكد أن ما يدفعه المكلف من ضرائب يستعمل في المكان المناسب من دون هدر أو إهمال أو غيرهما.

وللتوصل إلى التطور المطلوب يمكن التركيز على عدة حلول، أبرزها:

- إعطاء الديوان دوراً واضحاً في عمليات إعداد الموازنة وإقرارها، كحضور الجلسات وبيان الرأي بالأمر المطروحة.
- التركيز على تمكين وزارة المالية من إعداد الحسابات، وتمكين الديوان من تدقيقها.
- تعزيز الرقابة على الأداء للتأكد من فاعلية استعمال المال العام.
- ربط الديوان بمجلس النواب عبر بروتوكول تعاون، وخلق وحدة تنسيق بين الاثنين، وتزويد المجلس بتقارير يطلبها حول موضوعات محددة.
- تعزيز الثقة بين الإدارات العامة والديوان، مع الحفاظ على الاستقلالية والفاعلية في العمل، ومن ذلك الاتفاق مسبقاً على معايير الرقابة والأداء، والإشارة إلى القواعد والأصول الواجب اتباعها للابتعاد من ارتكاب المخالفات.
- وضع سياسة واضحة للإعلام والتواصل.
- إشراك المجتمع المدني والإفادة من قدراته.

مقدمة

تمثل الأجهزة العليا للرقابة المالية المؤسسات الرسمية المخوَّلة قانوناً - وغالباً في الدستور- الحفاظ على المال العام وضمان تحقيقه المنفعة العامة المرجوة منه بأفضل النتائج الممكنة نسبة إلى قيمة المال المنفق. وهي على الرغم من ارتباط اسمها بتدقيق الحسابات، فإن عملها يتجاوز ذلك إلى ميادين أخرى من العمل الرقابي والاستشاري، ويختلف عملها وصلحياتها باختلاف طبيعتها المرتبطة بثلاثة نماذج عالمية تتوزع عليها، وهي:

- النظام القضائي كما في لبنان والمغرب وفرنسا.
- النظام الإداري كما في الأردن وإنكلترا.
- نظام المجلس أو الهيئة حيث تتخذ القرارات من جانب مجلس مديرين أو هيئة تنفيذية كما في ألمانيا وروسيا.

المهم في هذه الأجهزة - مهما اختلفت أوجهها - هو مدى فاعليتها ونفاذ قراراتها. وقد دلَّت التجارب أن الفاعلية والقدرة مرتبطتان بالتقاليد السياسية والدستورية والإدارية والمالية في البلد المعني. ولتحقيق فاعلية أكبر التقت الأجهزة في إطار المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية "انتوساي" (INTOSAI) وهي هيئة فريدة في نوعها تأسست طوعاً عام ١٩٥٧ واعتمدت في منظمة الأمم المتحدة.

تكتسب مؤسسات الرقابة المالية العليا أهمية متزايدة نتيجة الحاجة إلى ضمان شفافية إدارة المال العام وضرورة محاسبة الحكومة على أداؤها؛ يرتبط عملها أساساً بالبرلمان الذي يجب أن يستغل قدراتها وتقاريرها لممارسة أهم صلاحية رقابية لديه وهي الرقابة المالية. وتتبدى من ذلك صعوبة وظيفتها وتحديات ممارسة رقابتها باستقلالية تامة في بيئة سياسية متحركة يجب عدم التأثير بها.

في الواقع، نجد حالات عدم استثمار نتائج عمل هذه الأجهزة وضعف الإفادة منها من جانب مجلس النواب، إما نتيجة ضعف في الرقابة وإما لعدم متابعة نتائجها لوضعها موضع التنفيذ، وأحياناً لعدم تفاعل الرأي العام، فتُطرح بذلك ضرورة وضع حلولٍ ووسائل عملٍ توصل إلى الاستعمال الأفضل لقدراتها ولتذليل العقبات التي تقف في وجه قيامها بمهامها.

تتركز ممارسة الصلاحيات المعبأة قانوناً للأجهزة الرقابة على الموازنة أساساً، وهي تتصف بالرقابة عليها؛ إلا أن الواقع يسجّل غير مجال للتدخل ولتأمين غاية الرقابة. تدل الممارسات الجيدة على أنه يمكن إشراك أجهزة الرقابة بدورات الموازنة كافة، بدءاً بالإعداد مروراً بالإقرار والتنفيذ وانتهاءً بالمراقبة بعد التنفيذ، وهذا ما تبناه إعلان نيودلهي الذي لحظ دوراً مزدوجاً للأجهزة العليا للرقابة يتمثل بكونها أداة مهمة لضمان المساءلة وكونها مساعداً ومعاوناً للجهة الحكومية.^١

١ إعلان نيودلهي حول المبادئ الأساسية للارتقاء بمحاسبة فعالة ونظام ملائم للرقابة الداخلية في القطاع الحكومي الصادر عن المنظمة التسيوية للأجهزة العليا للرقابة (أسوساي).

ضمن المبادئ والوقائع المدرجة أعلاه، ولبحث وإظهار حالة ديوان المحاسبة في لبنان، سنعرض الموضوع انطلاقاً من بعدين يتبعهما اقتراحات وفق التقسيم التالي:

- البعد الداخلي: دور ديوان المحاسبة في مراحل الموازنة، التنظيم والموارد والصلاحيات.
- البعد الخارجي: العلاقات الخارجية وتفعيل العمل.
- الخلاصة: النتائج والاقتراحات.

أولاً الموارد والصلاحيات المتاحة في مراحل الموازنة

١ نقص في الموارد

يتصف ديوان المحاسبة في لبنان بكثرة صلاحياته وبشمول رقابته كل الإدارات ومعظم المؤسسات العامة والبلديات الكبيرة؛ لكنه لا يقوم بكل مهماته، وذلك يعود جزئياً إلى نقص في الموارد أو غموض في التنظيم:

١.١ الإطار القانوني والتنظيمي

ورد النص على إنشاء ديوان المحاسبة لأول مرة في الدستور اللبناني، حيث ارتبط اسمه بضرورة إقرار مجلس النواب قطع حساب السنة المنصرمة قبل إقرار موازنة السنة المقبلة، فأنت الإشارة من باب وجوب إنشاء ديوان محاسبة لمساعدة مجلس النواب على تدقيق قطع الحساب قبل إقراره.^٢ تأخر إنشاء ديوان المحاسبة فعلياً حتى صدور قانون المحاسبة العمومية بتاريخ ١٩٥١/١١/١٦؛ وبعد ذلك توالى التشريعات المعدلة لتنظيم الديوان إلى أن انتهت إلى المرسوم الاشتراعي الرقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ الذي أعاد تنظيم ديوان المحاسبة أساساً، وخلال هذه العمليات التشريعية كانت رقابة ديوان المحاسبة تزداد أو تنقص بحسب الظروف السائدة.

تختصر المادة الأولى من تنظيم الديوان تعريفه وصلاحياته فتقول إن الديوان: "محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك:

المادة ٨٧ من الدستور التي تنص على ما يلي: "إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".

- بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
- بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.

يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت. تسجّل على ذلك عدة ملاحظات: أولها أن الديوان دستوري المنشأ لكنه منظم بقانون يستطيع مجلس النواب من خلاله تعديل صلاحياته كما يشاء؛ ثانيها أن الديوان يتبع مجلس الوزراء، أي جهة يراقبها، وإن اقتصرت التبعية على النواحي الإدارية من دون ممارسة المهمات؛ ثالثها أن قانون الديوان ربط عمله بتدقيق ومراقبة قانونية العمليات المالية ومحاسبة المسؤولين من دون ذكر الرقابة على الأداء أو لحظ دور في إعداد الموازنة، فبدا النص وكأنه يحصر عمل الديوان بالرقابة على المشروعية دون غيرها؛ ورابعها أن الديوان يتألف من "قضاة ومراقبين ومدققي حسابات ويلحق به موظفون إداريون، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة". وبذلك تتضح صلاحياته القضائية، وإمكاناته العقابية شبه الجزائية.

٢.١ الموارد البشرية

أ الملّاك والشغور: يتكون ملاك الديوان من ٣٦ قاضياً و ٥٠ مراقباً و ٣٠ مدقق حسابات و ٧٣ موظفاً إدارياً، لكن هذا العدد رفع مؤخراً بموجب القانون الرقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠١٢/٤/٢٠ ليصبح ٥٠ قاضياً و ٥٠ مدققاً، لكن هذا الملّاك يشهد شغوراً كبيراً يتجاوز الخمسين في المئة، إذ نجد فعلياً ٢٦ قاضياً و ٢٦ مدقق حسابات و ٣٤ مراقباً و ٤٧ موظفاً إدارياً. وهذا أمر يؤثّر سلباً في عمل الديوان.

ب التعيين والحصانات: يُعيّن رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لديه وسائر قضاة الديوان وموظفوه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، ويخضع الدخول إلى معهد القضاء لمباراة خاصة. ولناحية الحصانات لا يُنقل قضاة الديوان إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الديوان؛ وهم لا يُعزلون إلا بقرار من المجلس التأديبي الذي يتألف من قضاة إداريين وعدليين. وبذلك تبرز استقلالية الديوان وحصانته في النقل والتأديب أكثر منها في التعيين.

ج الإعداد والتدريب: يشارك ديوان المحاسبة في دورات تدريب تجريها جهات مختلفة داخلية وخارجية، ولا سيما اللقاءات التي تنظمها مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. لكن نلاحظ في هذا الصدد غياب الخطة التدريبية القائمة على دراسة الحاجات ووضع الأهداف لتنمية قدرات العاملين واستثمارها على النحو الأنسب في إطار برنامج تدريب مستمر يواكب العاملين من المستويات كافة ويرقى بهم إلى الغاية المبتغاة، وهو الأمر الذي ينعكس سلباً على العمل.

٣.١ التجهيزات المعلوماتية

لا يُخفى ما لهذا القطاع من أثر في ممارسة عمل الديوان، ولا سيّما لناحية تدقيق الحسابات أو استرجاع المعلومات لمعرفة أسعار المشتريات ومقارنتها

بملفات سابقة. ما نلاحظه هنا وضع برامج من دون متابعة تنفيذها للإفادة منها، مثل برنامج الرقابة المسبقة، وعدم وضع برامج لتدقيق الحسابات إلكترونياً، إضافة إلى عدم الربط الإلكتروني مع الإدارات والجهات الخاضعة للرقابة أو المستفيدة منها، كمجلس النواب ووزارة المالية، مع العلم أن الديوان يسعى حالياً لإحداث التطوير المطلوب في هذا الصدد.

٢. الصلاحيات في إعداد ومراقبة الموازنة

١.٢ دور ديوان المحاسبة في عملية إعداد الموازنة
باستثناء إعداد ديوان المحاسبة بياناً بنفقاته الخاصة وإرساله إلى وزارة المالية، فهو لا يتدخل مباشرة في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة، وإن كان له دور غير مباشر في ذلك عبر التقارير والملاحظات التي يضعها أثناء مراقبة تنفيذ الموازنة والتي تتأثر الحكومة بها فتأخذ فيها عند الإعداد لكي لا تتعرض للنقد أثناء التنفيذ. من الموضوعات التي يبحثها الديوان والتي يحث الحكومة على أخذ ملاحظاته في شأنها في الحساب عند إعداد الموازنة:

- نسبة الإيرادات المحصلة إلى الإيرادات المقدر والمحققة في الموازنة، وملاحظة التباعد بين الملحوظ والمنفذ، الأمر الذي يؤثر سلباً في تحديد العجز المقدر، والتوصية بعدم المبالغة في تقدير الإيرادات لتكون أرقام الموازنة أكثر تعبيراً عن الواقع.
- نسبة الاعتمادات المعقودة إلى الاعتمادات الأساسية المفتوحة في الموازنة، ومن شأن ذلك لفت النظر إلى إعداد موازنة أقرب إلى الحقيقة عبر خفض الاعتمادات التي لا يتم استعمالها وزيادة الاعتمادات التي يضاف إليها اعتمادات أخرى تكراراً خلال السنة.
- الاعتمادات الإضافية ونسبة تزايدها على عدة سنوات للتحكم بها عند إعداد الموازنة، لأنها في جزء منها تؤدي إلى زيادة عجز الموازنة عند تنفيذها، ويقتضي بالتالي التنبؤ بها عند الإعداد. وقد لوحظ تراجع نسبة هذه الاعتمادات إلى مجموع اعتمادات الموازنة في السنوات الأخيرة حيث بلغت ٩.٠ في المئة عام ٢٠٠٥ مقابل ١٦،١ في المئة في موازنة عام ٢٠٠٤، و ١١،٨ في المئة في موازنة عام ٢٠٠٣.
- رجحان كفة الضرائب غير المباشرة التي تبلغ نسبتها ٦٥،٦ في المئة من الإيرادات الضريبية.
- تحليل أبواب الإنفاق وأنواعها بحسب القطاعات، وبيان نسبة النفقات الإدارية إلى النفقات الرأسمالية.
- مقارنة نفقات السنة الحالية بسنة أو سنوات سابقة لمعرفة تطور الإنفاق وتأثيره في الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وكيفية إعداد الموازنة على هذه الأسس. بيان إجراءات إعداد الموازنة المؤدية إلى تضخيم الإيرادات المتوقعة أو إخفاء نفقات معينة بغرض خفض عجز الموازنة.

تنتج هذه التأثيرات غير المباشرة من عمل الديوان الرقابي العادي في أوقات ومناسبات مختلفة وليس عند إعداد الموازنة، في حين يمكن وضع آليات ووسائل عمل تُشرك الديوان مباشرة في عملية الإعداد بصورة واضحة ومحددة وذلك عبر:

- أخذ رأي الديوان في عملية تبرير طلبات الحاجات الواردة من الإدارات المختلفة إلى وزارة المالية، إذ يتتبع الديوان نفقات الوزارات ويستطيع تكوين فكرة مسبقة عن حاجاتها الفعلية عند إعداد الموازنة.
- تدقيق تقدير الواردات عبر الإطلاع على قطع حسابات السنوات الماضية وما فيها من أرقام تحدد مسار تطور الإيرادات المحصلة فعلياً.
- حضور مندوب عن الديوان في الاجتماعات التي تعقدها مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات مع الوزارات المختلفة لمناقشة تقديرات نفقاتها.
- تمحيص تصنيف الموازنة المعتمد ومدى استجابة تسميات الاعتمادات وتوزيع المبالغ عليها للقانون والواقع، ومن ذلك توضيح النفقات الممكن أخذها من الاعتمادات وتجنب التسميات المقابلة لها التي لا تدل على معناها...

يؤثر تصنيف الموازنة في إعدادها وفي دور الجهات العامة في هذه العملية، وهو ينعكس على دور أجهزة الرقابة. ومن المؤكد أن اعتماد موازنة البرامج أو الأداء يستوجب مشاركة أجهزة الرقابة لمناقشة معايير القياس المعتمدة لمعرفة أداء الحكومة بعد تنفيذ الموازنة.

٢.٢ دور ديوان المحاسبة في عملية إقرار الموازنة

يُفسح دخول عملية إقرار الموازنة في اختصاص السلطة التشريعية المجال أكثر أمام ديوان المحاسبة للتدخل مباشرة في دراسة مشروع الموازنة وإبداء الملاحظات عليه في هذه المرحلة، نظراً إلى قرب الديوان بطبيعته من البرلمان. وفي النتيجة تتاح للديوان أدوار مهمة تتلخص بما يلي:

- يوجب الدستور كما ذكرنا إقرار مجلس النواب قانون قطع حساب السنة الماضية قبل إقرار موازنة السنة المقبلة، ومن المقرر قانوناً وجوب وضع ديوان المحاسبة ملاحظاته على قطع الحساب وإرسالها إلى مجلس النواب ليتمكن من دراسة الموازنة على أساسها. ويعد قطع الحساب المستند الأساسي الذي تضعه مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية وتقدمه إلى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آب من السنة التي تلي سنة الموازنة، وهو يفسر الموازنة كما نفذت فعلياً بنفقاتها وواراداتها.
- تُضم إلى مشروع قانون قطع الحساب البيانات الموحدة المعدة من جانب مديرية المحاسبة العامة التي تتضمن تقدير الموازنة والبقايا المدورة والمبالغ المحققة والملغاة والاعتمادات الأساسية والمدورة والإضافية... وغير ذلك من المعلومات التي يدققها ديوان المحاسبة ويرسلها إلى مجلس النواب مع بيانات المطابقة لكي تجري دراسة الموازنة على أساسها. هذه الإجراءات غير مطبقة فعلياً كما أشرنا أعلاه، وتُظهر النظرة إلى الواقع والتطبيق بصورة جليّة عدم فاعلية الرقابة عملياً في هذا الإطار، وغياب المحاسبة المطلوبة التي تمثل سمة أساسية من سمات الديمقراطية الحقيقية.
- حضور ممثلين عن ديوان المحاسبة لجلسات لجنة المال والموازنة التي تُجرى خلالها دراسة مشروع الموازنة لإبداء الرأي والملاحظات حول المشروع ولتعديله وفقاً للأسس القانونية والعلمية، ومن المعلوم أن الدراسة الحقيقية للموازنة

تجري لدى اللجنة وليس لدى الهيئة العامة، وبالتالي فإن المشاركة في عملها تضع الديوان في صلب إقرار الموازنة.

- إبداء الرأي في الموازنة بعد تصديقها لدى مجلس الوزراء، وهناك تجربة في لبنان حول هذا الموضوع حيث طلب من الديوان إبداء الرأي بمشروع الموازنة تمهيداً لدراسته لدى مجلس النواب.
- حضور مندوبين عن الديوان الهيئة العامة المخصصة لإقرار الموازنة، مع العلم أنه لن يكون لذلك أثر فعلي في الإقرار لاقتصار حق الكلام على طالبه من النواب في هذه الجلسات.

٣.٢ دور ديوان المحاسبة في الرقابة المواكبة لتنفيذ الموازنة
يبرز دور الديوان في هذا المضمار كمرقب لتنفيذ أعمال معينة أثناء تنفيذها، أو قبل البدء بالتنفيذ:

أ الرقابة أثناء التنفيذ: ثمة رقابة معروفة علمياً بالرقابة المواكبة أو المرافقة للتنفيذ، ويقصد بها تتبع إجراءات تنفيذ نفقة أو صفقة معينة للتثبت من صحة العمل الجاري ومطابقته لما هو مقرر في العقد أو القرار الإداري، وعندما يتحدث ديوان المحاسبة في لبنان عن هذه الرقابة فهو يفعل ذلك من باب المطالب بها أو الحاث على تطبيقها وبصورة خاصة في الكشف على الأشغال (الطرق) بصورة خاصة) أثناء تنفيذها للتثبت من مراعاة دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وهو يريد بذلك منع المخالفات في التنفيذ التي يكثر الكلام عليها وعلى عدم كشفها من مراقبي الإدارة والمكلفين بالإشراف على الأشغال وتسلمها. لم يمارس الديوان عملياً رقابة كهذه على النحو المطلوب إنما هو دقق المعاملات بعد الانتهاء من العمل. ومن الناحية القانونية لا نرى مانعاً من القيام برقابة كهذه أثناء تنفيذ المعاملة عوضاً من انتظار اكتمالها، وهي تبقى بذلك رقابة شبيهة بالرقابة اللاحقة وتدخل ضمن صلاحيات الديوان القانونية.

ب الرقابة المسبقة: تأخذ هذه الرقابة مدىً واسعاً (أو الأوسع على الإطلاق) من عمل ديوان المحاسبة، وهي رقابة إدارية مسبقة يجريها الديوان على عمليات عقد بعض النفقات وتلزم بعض الإيرادات المعروضة عليه بصيغة مشاريع للموافقة عليها أو رفضها قبل اتخاذ القرار النهائي في شأنها من جانب المرجع الصالح لتنفيذ النفقات أو الإيرادات، وهي لذلك تدخل الديوان في صلب تنفيذ الموازنة. لإيضاح هذه الرقابة والجدل الذي أثير حولها نورد ما يلي:

في مدى التطبيق: تخضع لهذه الرقابة الوزارات وبعض البلديات ومؤسسات عامتان فقط، وهما لا تشملن معاملات النفقات والواردات كافة بل بعضها، وهي تعدّ بالتالي غير شاملة. مثال المعاملات الخاضعة: تلزم أشغال تفوق قيمتها خمسة وسبعين مليون ليرة لبنانية، وصفقات خدمات تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.

في الغاية: إن الغاية من هذه الرقابة المسبقة هي التثبت من توافر الاعتماد للمعاملة وانطباقها على القوانين والأنظمة، أي أنها رقابة على المشروعية لا على الملاءمة، وهي تثبت من عدم مخالفة قواعد الصلاحية أو تحويل السلطة وصحة الهدف وجميع أوجه مشروعية القرار الإداري.

في البعد العملي: تجاوزت هذه الرقابة الشكل ونفذت إلى المضمون فأثرت في عمل الإدارة وحققت وفورات مالية وفق ما يلي:

■ الوفرة: لا يكاد يمر أسبوع من العمل من دون تحقيق تنزيلات في أسعار الصفقات المعروضة على الديوان نتيجة دراسته اعتدال أسعار هذه المعاملات انطلاقاً من مهمته المحددة في المادة الأولى من قانون تنظيمه، وهي السهر على الأموال العمومية. يتولى الديوان التثبيت من اعتدال الأسعار عن طريق المقارنة بصفقات أخرى أجرتها الإدارة في ظروف مشابهة، أو عبر دراسة أسعار السوق بواسطة موظفي الديوان أو خبراء خارجيين. يعتمد الديوان عادة إلى مناقشة الأسعار المتعاقد عليها مع الإدارة، وفي النتيجة غالباً ما يحدث خفض للسعر. وقد أشارت التقارير السنوية المتعاقبة خلال أعوام ١٩٩٦ و ١٩٩٧ و ١٩٩٨ إلى هذه التخفيضات، التي بلغت ٢,٧ مليار ل.ل. خلال عام ١٩٩٦ و ١١ مليار ل.ل. خلال عام ١٩٩٧ و ٢,٨ مليار ل.ل. خلال عام ١٩٩٨، كما استمرت التخفيضات بالمليارات خلال السنوات اللاحقة، لكن ديوان المحاسبة لم يتول إحصاء هذه المبالغ نظراً إلى تبدل الأسلوب المعتمد في وضع التقرير السنوي.^٣

■ منع مخالفة القانون: توصية الإدارة باتباع أصول قانونية معينة وأساليب وصيغ محددة للتعاقد؛ مثلاً فرض تحديد الغاية من المساهمات التي تعطيها الدولة للمؤسسات العامة، كالمستشفيات الحكومية، أو عقد اتفاقيات مع الجهات التي تنفذ خدمات لمصلحة الدولة عوضاً من قرارات وزارية.

■ ملاحظة أخطاء ساطعة في التقدير توازي الأخطاء القانونية: مثال استعمال إحدى البلديات تقنيات مكلفة في "تخشين الطرقات" للوقاية من الانزلاقات من دون قيمة موازية للتكلفة الإضافية المدفوعة، الأمر الذي دل على سوء تقدير اقتضى معه رفض المعاملة المطروحة واعتماد التقنية الأوفر، وكذلك في ملفات مساهمات للقطاع الخاص لاحظ الديوان فضلاً عن الأخطاء القانونية خطأ ساطعاً في التقدير كان من شأنه تكبيد الدولة مليون ونصف مليون دولار أميركي من دون نتيجة أو جدوى مقابلة...

■ في الانتقادات الموجهة إلى هذه الرقابة: أثارت هذه الرقابة الكثير من السجال، وانقسمت الآراء بين رأي ناقد يرى أنها غير مجدية وشكلية، ومعرقلة ومؤخرة لسير المعاملات، وذات تأثير سلبي في ممارسة بقية الرقابات التي يجريها الديوان، ناسباً إليها القصور في ممارسة الرقابة اللاحقة، لأنها تشغل الديوان بها وتستهلك وقته فتعده عن ممارسة الرقابة اللاحقة، فضلاً عن أنها لا تنطبق على معايير التدقيق العالمية التي تفترض استقلالية المدقق وعدم تدخله بالمعاملات الخاضعة لرقابته؛ وبين رأي مؤيد لها، يرى أنها تتكامل مع سائر أوجه الرقابة الأخرى، وهي لا تؤخر عمل الإدارة، لأنها مقيّدة بمهلة قصيرة لبت المعاملة، كما يرى هذا الرأي أنها رقابة غير شكلية بل رقابة مشروعة شبيهة برقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ويدخل في هذا الإطار الرقابة على السلطة الاستئنافية وتقدير الملاءمة، وأنها من المعاملات الجوهرية التي تنطبق عليها معايير التدقيق العالمية، وهي يخضع لها جزء قليل من النفقات العامة ويختلف نطاقها عن نطاق المعاملات الخاضعة للرقابة على الحسابات ولا تشمل مرحلة التنفيذ العملي للصفقة، فضلاً عن أنها رقابة وقائية، بمعنى أنها تحصل قبل تنفيذ المعاملة، وهو ما يتيح للإدارة الإفادة من الملاحظات التي يبديها ديوان

٣

تقرير ديوان
المحاسبة السنوي
لعام ٢٠٠٥ وسائر
تقارير ديوان
المحاسبة السنوية
حيث نقرأ أن
مليارات خفضت
في صفقة واحدة.

المحاسبة واستدراك الأخطاء. وهي رقابة توجيهية كذلك تهدف إلى إرشاد الإدارة حول التنفيذ الأنسب للموازنة.

في الخلاصة: تكثر المبررات القانونية والعملية والفكرية والمنطقية لتأييد أو انتقاد الرقابة المسبقة، لكن يبقى من الثابت أن تطور الإدارة يسير نحو تضيق هذه الرقابة وإنهائها، ولا بد لديوان المحاسبة من ابتكار وتطوير أساليب رقبته لتتجه أكثر نحو الأداء وتحقيق الأهداف المطلوبة من الاستعمال الأمثل للمال العام والتوجه نحو رقابات أخرى معروفة عالمياً كالتدقيق البيئي والاجتماعي... لتحقيق النتائج الفضلى في إطار رقابة متكاملة.

٤.٣ رقابة ديوان المحاسبة اللاحقة لتنفيذ الموازنة

في الرقابة اللاحقة لتنفيذ الموازنة ينظر ديوان المحاسبة في أعمال انتهى تنفيذها، فتتصرف آثار الرقابة وغايتها إلى معاقبة المخالفين أو للقول بصحة الأعمال والحسابات وإبراء ذمة القيمين عليها، كما تذهب الرقابة هنا إلى إصدار تقارير توجّه إلى مراجع أخرى (ولا سيّما مجلس النواب) للعمل على تنفيذ المقترحات المبيّنة فيها. استناداً إلى ما تقدم سنبحث في دور الديوان هنا في الرقابات التالية:

أ الرقابة القضائية على الموظفين: هي رقابة عقابية يلحق فيها الديوان متولّي تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العامة في حال ارتكابهم مخالفات مالية محددة في قانون تنظيم ديوان المحاسبة. وهي تسفر عن تغريم المخالف بمبالغ مالية. يمارس الديوان هذه الرقابة بوصفه محكمة تنطق قراراتها باسم الشعب اللبناني وبالتالي تنحصر هذه الصلاحية بأجهزة الرقابة ذات الصفة القضائية. تشمل هذه الرقابة أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة أو لمصلحتها أو يمسك حساباتها، وكذلك أعمال كل من يتدخل فيها من دون أن تكون له الصفة القانونية. حدد قانون ديوان المحاسبة الأعمال التي تمثّل مخالفات مالية، من ضمنها مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة، وإكساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع... وإذا كانت المخالفة المالية تمثّل جرماً جزائياً يُعَلِّم ديوان المحاسبة النيابة العامة التمييزية بالأمر لملاحقة المسؤولين، وعلى هذا الأساس يتم إحالة الكثير من الملفات إلى النيابة العامة التمييزية نتيجة اكتشاف الديوان - أثناء التحقيق - جرائم جزائية كاختلاس المال العام أو هدره أو تزوير المستندات... أما إذا كان المسؤول وزيراً فعلى الديوان إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة لكي يُجري المحاكمة أو المحاسبة السياسية. ويسجّل هنا إحالة عدد من التقارير إلى مجلس النواب لكنها لا تتابع. وصل عدد القرارات الصادرة في نطاق الرقابة القضائية على الموظفين خلال أعوام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨ إلى ١٠٢ قرار.

ب الرقابة القضائية على الحسابات:

- **ماهيتها:** تجري الرقابة القضائية على الحسابات عبر البت في صحة حسابات محتسبي النفود المركزيين والمحليين القانونيين والواقعيين إضافة إلى محتسبي المواد. ويفهم بالمحتسبين في النظام اللبناني الأشخاص الذين ينفذون المراحل الحسابية من عمليات تنفيذ الموازنة وهي القبض والدفع. يدقق الديوان في مجال الحسابات حساب المهمة الذي يعده المحتسب ويظهر فيه وضع الحساب في أول السنة ومجموع عمليات القبض والدفع الجارية خلال السنة ووضع الحساب في نهاية السنة.
- **أصولها:** ينظر الديوان في الحسابات بوصفه محكمة تتألف من رئيس ومستشارين، ويُصدر في هذا الصدد قرارات موقّعة تبين المآخذ المنسوبة إلى الحساب وقرارات نهائية تشغل ذمة المحتسب أو تبرئها؛ وبالتالي، يمكن نتيجة ذلك إلزام المحتسب المشغول الذمة تسديد المبالغ المدين بها.
- **أهميتها:** تكتسب هذه الرقابة أهمية خاصة كونها تسمح بالتحقق من مدى التزام الحكومة تنفيذ الموازنة وإذن الجباية والإنفاق المعطى من ممثلي الشعب، ولأنها تُظهر وضع محاسبة الدولة عند نهاية كل سنة مالية، الأمر الذي يقدّم صورة أمينة عن إيرادات الدولة ونفقاتها وأعبائها، ويجب أن تكون هذه الحسابات معرزة بالمستندات والأدلة الثبوتية التي يتفحصها الديوان للتثبت من صحتها وقانونيتها.
- **مشاكلها:** لم تمارس هذه الرقابة المهمة يوماً وفقاً للمطلوب، لعدة أسباب، أهمها:
 - عدم ورود الحسابات إلى الديوان ضمن المهل المحددة لها، إذ يعود آخر حساب مهمة وارد إلى ديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٠.
 - تراكم المعاملات والملفات نتيجة ورود حسابات عدة سنوات في وقت واحد.
 - عدم صحة الحسابات وعدم إكمالها، فبعضها لم يتضمن ميزان دخول ومحاضر تعداد الصندوق وكشوفات مطابقة مع مصرف لبنان...
 - النقص في عدد العاملين لدى ديوان المحاسبة.
 - النقص في عدد العاملين لدى وزارة المالية.
 - ضعف التدقيق الداخلي لدى وزارة المالية وعدم إمكان الركون إليه لتسهيل مهمة ديوان المحاسبة.

ج الرقابة الإدارية المؤخّرة:

وهي تشمل ما يلي:

- **البيانات الفصلية والسنوية** التي ترد إلى ديوان المحاسبة من البلديات والمؤسسات العامة والإدارات العامة وفقاً لنظام خاص، وهي تتضمن المبالغ المحققة والملغاة والمنزلة خلال الفصل أو السنة بالنسبة إلى الإيرادات، وحرّكة الاعتمادات خلال السنة أو الفصل بالنسبة إلى النفقات.
- **حساب المال المعطى للمؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات** التي للدولة أو البلديات أو المؤسسات العامة علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف. وهنا تمارس رقابة خاصة على الحسابات ويُصدر ديوان المحاسبة بنتيجتها تقارير خاصة يضمّن نتائج التدقيق وتوصياته واقتراحاته، فنُعمت هذه التقارير لإبراء ذمة الجهة المستفيدة أو إشغالها عن

- المال المعطى لها، ولا تعطى الجمعية أو المؤسسة مساهمة أو مساعدة جديدة قبل إبراء ذمتها عن المساعدات السابقة.
- **بيانات المطابقة:** تجري عبر مطابقة الحسابات الإدارية مع حسابات المهمة، وحسابات المحتسبين المحليين أو الثانويين مع المحتسب الرئيسي، وتُعد وسيلة أساسية للتثبت من صحة الحسابات كافة.
- **التقارير السنوية والخاصة (محاولة للرقابة على الأداء):** ورد في قانون تنظيم ديوان المحاسبة أن الغاية من الرقابة الإدارية المؤخرة هي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات، وأن يوضع تقرير سنوي وتقارير خاصة بنتائج الرقابة.

استناداً إلى هذا النص مارس الديوان ما يشبه الرقابة على الأداء،^٤ فقيّم عمل الإدارة المالي ومدى إنتاجيته، ودرس أوضاع قطاعات معينة ووضع اقتراحات لتحسين الإدارة.

يقدم رئيس الديوان التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية مع أجوبة الإدارات وتعليق الديوان عليها، ويقدم نسخاً مماثلة إلى مجلس النواب لتوزع على أعضائه وإلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي وإلى الإدارات كافة، وينشر في الجريدة الرسمية.

في الواقع، يعطي الديوان هذه التقارير أهمية قصوى ويعمل من خلالها لتحسين الأوضاع المالية والإدارية العامة. نذكر من موضوعات هذه التقارير: تنفيذ الموازنة العامة والموازنات الملحقة، والاستشفاء في لبنان، والبلديات، وواقع بعض المؤسسات العامة المنشأة من دون وضع الأنظمة اللازمة لتسيير أعمالها، والضمان الاجتماعي، والامتيازات الممنوحة في قطاع الكهرباء، والصندوق البلدي المستقل، وعقدا استثمار شبكتي الهاتف الخليوي في لبنان، والمساعدات التي تُعطى للجمعيات ذات الأنشطة السياحية، والأموال العامة والسيارات الموضوعة بتصرف الموظفين والمشاريع المشتركة لدى مديرية التعليم المهني والتقني، وإيجارات الدولة التي اقترح الاستعاضة منها بإقامة أبنية على أراضي الدولة لاستعمالها للإدارات العامة... وغير ذلك من الدراسات التي من شأنها تأمين التقدم الإداري وتحسين مردودية المال العام وخفض الإنفاق وتطوير الدين العام.

٤

وفقاً لقواعد منظمة الإنتوساي يمكن الجهاز الأعلى للرقابة المالية ممارسة رقابة على الجدوى من استعمال المال العام استناداً إلى قاعدة حسن الإدارة إذا كان قانونه لا ينص على رقابة الأداء.

ثانياً العلاقات الخارجية وتفعيل العمل

لا يمارس الديوان مهماته في ميدان مستقل، بل يرتبط عمله بسلسلة من الأنشطة والمهام التي تتولاها أجهزة أخرى يأتي دورها قبل الديوان أو بعده، مثل وزارة المالية في إعداد الموازنة وتنفيذها، ومجلس النواب في إقرار الموازنة ومراقبتها. من ناحية أخرى تمثل بعض الهيئات سنداَ مساعداً لإعطاء عمل الديوان مداه الأقصى من حيث النتائج ومتابعتها. من أمثلة ذلك الرأي العام والجمعيات الأهلية. إذاً، لا بد من معرفة موقع الديوان في علاقته بمحيطه الخارجي، لما في ذلك من تأثير مباشر في نتائج عمله ولما فيه من تأمين حسن استعمال المال العام، وللنظر في إمكان إقامة علاقات أفضل لتأمين مبادئ الشفافية والمحاسبة.

أ ضعف علاقة ديوان المحاسبة بمجلس النواب

تقوم الديمقراطية على دعامين أساسيين هما المساءلة والشفافية، وفيها ينتخب الشعب ممثليه لتنفيذ إرادته فيصبح الممثلون مسؤولين أمام الشعب، وبالتالي لا يمكن مساءلة النواب إلا إذا استطاعوا هم مساءلة السلطة التنفيذية، وهنا يأتي دور الأجهزة العليا للرقابة المالية لكي تضمن للبرلمان مساءلة الحكومة عبر رفده بالخبرات والقدرات والمعارف المالية.

يتبع ديوان المحاسبة مجلس النواب في معظم الدول، وهذا يدل على العلاقة الوثيقة بينهما. ويرى البعض أن الأجهزة العليا للرقابة المالية لم تنشأ إلا لمساعدة مجالس النواب بعملها، نظراً إلى المعرفة التقنية التي تقتضيها عمليات إعداد الموازنة ومراقبتها، الأمر الذي دعا إلى إنشاء جهاز متخصص في هذه الأمور فكان ديوان المحاسبة.

سنعرض هذه العلاقة في لبنان في القانون والواقع والمرتبجى:

أ. في القانون

من المتفق عليه أن الإطار القانوني الذي يصف صلاحيات ديوان المحاسبة بدقة ويرسم حدود علاقاته ومدى تدخله في أعمال السلطات الأخرى، يمثل الركن الأساسي للرقابة المجدية التي تؤمن لمجلس النواب وديوان المحاسبة تكاملاً في الرقابة والمساءلة الفعالة والإدارة الكفوءة للمال العام، مع المحافظة على استقلالية الديوان كمبدأ أساسي.

لا يتصف الإطار القانوني في لبنان بالنسبة إلى هذا الموضوع بالصفات المطلوبة، وهذا أمر يمكن بيانه في النقاط التالية:

أ في التبعية: يتبع ديوان المحاسبة في لبنان رئاسة مجلس الوزراء لا مجلس النواب، وتتصف هذه التبعية بالإدارية لا الوظيفية أو الرئاسية، لكن عدم التبعية الإدارية للبرلمان لم يمنع الصلة الوثيقة به كما يظهر في النص الدستوري الذي ذكر ديوان المحاسبة أول مرة في المادة ٨٧ من الدستور التي تنص على ما يلي: "إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس

ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".

ب في إطار العمل: يتضح من هذه المادة دور ديوان المحاسبة كمدقق حسابات خارجي يساعد مجلس النواب على مراقبة مالية الدولة، وذلك بتدقيقه قطع حساب الموازنة وإرسال ملاحظاته حول ذلك إلى مجلس النواب قبل إقرار موازنة السنة المقبلة. لكن العلاقة لم تبقى أسيرة هذا النص بل تعدته إلى مجالات أكثر اتساعاً تتبدى في ما يلي:

- في الرقابة الإدارية المسبقة، التي ربما لا نجد فيها علاقة مباشرة، ألا أنها تنتج ملاحظات على أداء الإدارة يجري تبليغها إلى البرلمان للعمل على إصلاحها.
- في الرقابة القضائية على الموظفين، إذ يظهر العمل المشترك في نص المادة ٦٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي توجب على الديوان إعلام مجلس النواب بالمخالفات المرتكبة من جانب الوزراء.
- في الرقابة الإدارية اللاحقة وفي الرقابة على حسابات المهمة، إذ يدقق ديوان المحاسبة الحسابات المرسلة إليه، ويرسلها مع ملاحظاته إلى مجلس النواب مع بيانات المطابقة لتجري دراسة الموازنة على أساسها، وبالتالي يمارس الديوان هنا دوراً أساسياً بالنسبة إلى مجلس النواب الذي يأخذ ملاحظات الديوان ويبنى عليها موقفه من الحكومة.
- في التقارير، حيث يُقدم التقرير السنوي إلى مجلس النواب ليوزع على أعضائه، وتستمع لجنة المال والموازنة البرلمانية وسائر اللجان المختصة إلى رئيس الديوان أو من ينتدبه، وعند الاقتضاء إلى ممثلي الإدارات العامة والهيئات المختصة عند دراسة التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة.

ج في العلاقة باللجان: لا نلاحظ تنظيماً لعمل الديوان في هذا الإطار، ولا نجد في القانون أحكاماً تنظم الربط بين المجلس وبين الديوان لمتابعة تقارير الديوان لدى اللجان، وكيفية حضور جلسات اللجان أو الهيئة العامة.

٢.١ في الواقع

على الرغم من غموض النص القانوني وعدم تغطيته المرتجى من الرقابة والمساءلة وكيفية متابعة توصيات الديوان واقتراحاته، نرى أنه حتى هذا اليسر من المجالات المنصوص على تنظيمها في القوانين غير مطبق فعلياً كما يجب، وذلك وفق ما يلي:

أ في إرسال ملاحظات حول الحسابات من الديوان إلى مجلس النواب: نلاحظ غياب التقارير في هذا المجال، لذلك تعود مجلس النواب في الفترات السابقة إقرار الموازنات وقطع الحسابات من دون انتظار لملاحظات الديوان، مستعملين جملة تفيد الإقرار مع الاحتفاظ بالملاحظات التي قد يبدونها ديوان المحاسبة. تعود أسباب ما تقدم في جزء منها إلى عدم إرسال الحسابات كافة، وفقاً لما هو مطلوب، إلى ديوان المحاسبة، وإلى ضعف الرقابة الداخلية لدى الإدارة؛ إلا أننا نلاحظ في الفترة الأخيرة تركيزاً على إعداد الحسابات العامة وإرسالها إلى ديوان المحاسبة ليتمكن من دراستها ووضع ملاحظات حولها وإرسالها إلى مجلس النواب.

ب في حضور جلسات اللجان في المجلس النيابي والمشاركة فيها: تكثف حضور ديوان المحاسبة لجلسات لجنة المال والموازنة مقدّمًا إيضاحات وتفسيرات حول المسائل المثارة أمامها، وصار حضوره دائماً في الجلسات التي تتطلب خبرة في الحسابات ووضعها، الأمر الذي عزز العلاقة على هذا الصعيد ووفّر فرصة لتعزيز رقابة الديوان ومجلس النواب، وبدا التأثير واضحاً لناحية نشر آراء الديوان عبر التغطية الإعلامية التي يعتمدها مجلس النواب.

ج في إعطاء اقتراحات الديوان الواردة في تقاريره مداها التطبيقي: لا نجد متابعة لهذه التقارير أو إعمالاً لها بواسطة المجلس، كما لا يتم مناقشتها كما تفرض النصوص، وذلك على الرغم من تشكيلها أساس الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الموازنة.

د في دعم موظفي المجلس ووحدته الاستشارية: تجري استشارة الديوان عملياً شفهيّاً من جانب المختصين بأمور المال والموازنة لدى المجلس، كما يشارك الديوان في ورش عمل تعقدتها السلطة التشريعية مع جهات دولية ويكون الهدف منها تقوية الرقابة البرلمانية والعلاقة بين الديوان والمجلس.

٣.١ في المرتجى

يتبين مما سبق ضعف العلاقة بين ديوان المحاسبة والمجلس النيابي على المستويين القانوني والواقعي، وتراجع تطبيق المساءلة والمحاسبة وبالتالي ضياع حقوق المواطنين، وهذا يقتضي بالتالي تفعيل العلاقة وتوضيحها في نصوص قانونية والتركيّز على الإفادة من الجهد المشترك، وذلك ضمن المعايير والمبادئ التالية:

- وجوب إعداد حسابات الدولة وإرسالها إلى الديوان ودراستها لديه ووضع نتائجها أمام مجلس النواب لتمكينه من ممارسة مهامه الرقابية.
- وضع نص قانوني يحدد كيفية عرض تقارير ديوان المحاسبة أمام لجنة المال والموازنة وكيفية تبني الملاحظات والتوصيات فيها، ومتابعة تطبيقها ومراقبة مدى التزام الإدارة بها.
- إيجاد رابط لوجيستي دائم (مكتب أو لجنة) بين المجلس والديوان، وثمة من يطرح فكرة انتداب قضاة أو موظفين من الديوان إلى المجلس للقيام بأعمال محددة خلال فترة محددة.
- وضع بروتوكول أو اتفاقيات عمل لتوضيح الأدوار والمسؤوليات مع الحفاظ على الاستقلالية، إذ من شأن ذلك تسهيل العمل وتفعيله.
- تقديم الديوان المشورة والخبرات إلى المجلس لتمكين المسؤولين فيه من تحضير أسئلة واستيضاحات للنواب.
- إرساء علاقات قوية بلجنة المال والموازنة ومساعدتها على فهم التقارير واستنتاجاتها بصورة أفضل واتخاذ الإجراءات المناسبة.
- تزويد الديوان السلطة التشريعية بالمعلومات الصحيحة والموثقة والموضوعية والمناسبة ومساعدتها على تحقيق أكبر فائدة منها.
- مساهمة الديوان في متابعة التوصيات البرلمانية.

من الثابت أن تحقيق الفاعلية في مجال مساءلة الحكومة يتطلب شراكة مع السلطة التشريعية، وتوطيد علاقة الديوان بالبرلمان لضمان الاستخدام الأمثل لنتائج الرقابة المالية، وإذا كان الديوان يوفر المعلومات الأساسية للبرلمان لممارسة دوره في مساءلة الحكومة، فإن المجلس يؤلف بدوره إطاراً مهماً لعمل الديوان، وميداناً مناسباً لمناقشة تقاريره وتأمين نفاذها على نحو فعلي وفعّال، لذلك يعدّ البرلمان شريكاً أساسياً لديوان المحاسبة للدفع في تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة في العمل الحكومي وتشجيع الإجراءات التصحيحية ورصد التقدم الحاصل.^٥

٥
اتفاقيات
جوهانسبرغ، ٢٧
تشرين الثاني ٢٠١٠
الصادرة عن مؤتمر
الإنكوساي الذي
عقد في مدينة
جوهانسبرغ بجنوب
أفريقيا عام ٢٠١٠.

٢ علاقة ديوان المحاسبة بالسلطة التنفيذية

تسود علاقة متناقضة بين الديوان والسلطة التنفيذية، إذ يراقبها الديوان وهو في الوقت نفسه تابع لها إدارياً، ويقبض العاملون والموظفون فيه رواتبهم وتعويضاتهم منها. وقياساً على حالات مماثلة عالمياً أعربت الأجهزة الرقابية في مؤتمر جوهانسبرغ عن قلقها تجاه تمويل الحكومة للجهاز الرقابي والتأثير المحتمل لذلك في استقلاليته وبخاصة في ظل حاجته إلى الموارد المالية والتنظيمية لتنفيذ مهماته.^٦

٦
المصدر نفسه،
البند ٩٧٣٣.
٧
"دليل بناء القدرات
في الأجهزة العليا
للرقابة" الصادر عن
اللجنة الفرعية
الأولى لبناء
القدرات الإنكوساي،
تشرين الثاني ٢٠٠٧.

في المقابل، ثمة رأي مناقض مؤداه وجوب العمل مع السلطة التنفيذية في المجالات التي تستدعي عملاً مشتركاً محدداً، وبذلك يكون عمل جهاز الرقابة ذا تأثير إيجابي كبير.^٧ وعلى الرغم من تناول موضوع التبعية للسلطة التنفيذية بسلبية مطلقة من جانب بعض وسائل الإعلام والجمعيات في لبنان، فإن هذه التبعية الإدارية والمالية تبقى شكلية وبلا تأثير مباشر في الرقابة، ولكنها تشكو غياب التنسيق الواضح على المستويين الوظيفي والعملي، فلا نجد مثلاً آلية للربط بين الاثنين ولا تواصلًا مقونناً أو تبادل معارف وخدمات. للمزيد من الإيضاح نورد ما يلي:

٣.١ علاقة الديوان بوزارة المالية

كون وزارة المالية تمثل السلطة الأساسية التي يتركز عملها على قبض المال العام ودفعه، فقد كان من الطبيعي أن تربط ديوان المحاسبة بها علاقة وثيقة تتقاطع على مستويات مختلفة مع عمل ديوان المحاسبة ورقابته، ويبرز ذلك على أكثر من صعيد:

أ على الصعيد الوظيفي

- تمسك وزارة المالية حساب نفقات وإيرادات الموازنة وحسابات الخزينة الخاصة، إذ يُعَدّ المحاسبون المركزيون والمحليون حساب مهمتهم ويرسلونها إلى ديوان المحاسبة عبر مديرية المحاسبة العامة التي تدققها وتقوم بتوحيدها، وتُعدّ معها حسابات الدولة الإدارية وتوحيدها وتدققها وتودعها ديوان المحاسبة للبت فيها، كما تعدّ قطع حساب الموازنة العامة.
- يخلق تدقيق مديرية المحاسبة العامة الحسابات علاقةً وظيفية مع ديوان المحاسبة تنطلق من رقابة الديوان على الرقابة الداخلية لوزارة المالية، فيبدو

الديوان متأثراً بقدرة وكفاءة الرقابة الداخلية التي تُعدّ الخطوة الأولى المهمة في عمله.

- تُودع وزارة المالية معاملات الإنفاق الواردة من مختلف الوزارات إلى ديوان المحاسبة لممارسة الرقابة المسبقة عليها، إذ يرسلها إلى ديوان المحاسبة مراقبو عقد النفقات المنتدبون من وزارة المالية إلى بقية الوزارات.
- تُودع ديوان المحاسبة تقارير المراقبين الماليين المنتدبين من وزارة المالية لدى المؤسسات العامة، وهي تمثل معلومات مهمة وأساسية عن وضع هذه المؤسسات والأعمال الجارية فيها.
- يُعلم مراقبو عقد النفقات والمراقبون الماليون ديوان المحاسبة والنيابة العامة لديه بالمخالفات المالية المكتشفة أثناء عملهم، والمهم في هذا الموضوع أن الإعلام يتم مباشرة من المراقب إلى الديوان والنيابة العامة لديه، وهذا ما يكفل وصول المعلومات عن التجاوزات دون إيقافها من مرجع إداري معيّن.
- يخضع موظفو وزارة المالية للرقابة على الموظفين والحسابات على نحو أوسع من غيرهم لأنهم يمارسون الدور الأكبر في تنفيذ الموازنة العامة وقيود حساباتها.
- تُنفذ أحكام ديوان المحاسبة، بما فيها الترخيم، بواسطة وزارة المالية. هنا تكمن صعوبة تنفيذ الأحكام، لأن آلية التنفيذ قائمة على تناقض واضح، هو جمع المُنفذ والمُنقذ عليه في شخص واحد أو جهة واحدة في معظم الأحيان.

ب على صعيد التنسيق وورش العمل المشتركة

نلاحظ في هذا الإطار غياب التواصل المنسق لمعرفة الحاجات لدى الوزارة ومحاولة تلبيتها، وإهمال مسألة بيان التوقعات وعدم الاتفاق على خطط واستراتيجيات التدقيق وآلياته، وربما يعود ذلك إلى النظرة التقليدية في الرقابة التي تعني العمل من بعد، بلا اتفاق أو تواصل مع الجهات الخاضعة لها، وهو ما يتعارض مع مبدأ تفعيل الرقابة عبر التواصل مع الجهات الخاضعة لها ومعرفة حاجاتها وتوقعاتها مع الحفاظ على استقلالية الجهاز الرقابي. كما نلاحظ غياب اللجان المشتركة لحل مشاكل معينة. غير أنه يتم من جهة أخرى عقد جلسات تدريب وورش عمل تستهدف موظفي وزارة المالية يشارك فيها قضاة من ديوان المحاسبة، وذلك عبر أنشطة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي أساساً. كما ويتم سؤال مراقبي عقد النفقات أحياناً عن رأيهم في مشاريع عقد النفقات، وذلك في جلسات استيضاحية إضافة إلى المطالعة الخطية التي يرسلها المراقبون دائماً إلى الديوان مع المعاملة الخاضعة للرقابة المسبقة، ويُعلم المراقبون ديوان المحاسبة بالمخالفات المالية.

ج على صعيد المرتجى

إن علاقة الديوان بوزارة المالية لبناء رقابة أفضل هي من المبادئ التي اعتمدها الإنتوساي التي رأت أن "تبادل المعارف مع الأطراف التي تخضع للمراجعة، وكذلك الأطراف المعنية، يشكل ضماناً لتوفير فرصة التعلم لكافة الفاعلين في هذا المجال وبالتالي مساعدة هذه المرافق على التطور". وبما أن وزارة المالية في لبنان تسعى إلى إدخال إصلاحات بنويوية في المالية العامة والتشريع المالي والقواعد المحاسبية، فمن الضروري إنجاز ذلك مع ديوان المحاسبة للتأكد من صوابية المبدأ وتناسبه مع المطلوب لتأمين التطبيق الأفضل، ولتيسير العمل

لدى الديوان لمواءمة أساليبه وعملية التطوير لديه بما يتناسب مع الإصلاح المالي العام، ومن أمثلة ذلك: اتباع تقسيم أو تصنيف جديد للموازنة يؤثر في عمل الديوان في الرقابة عليها؛ واتباع أسس محاسبية جديدة تؤثر في قراءة الديوان لها. على سبيل المقارنة عالمياً وجد عدد من أجهزة الرقابة أنه من المفيد العمل جنباً إلى جنب مع وزارة المالية حين يتم إدخال قواعد المحاسبة التجارية لضمان التأكيد من خلال عملية التدقيق بأن إدارة الإصلاحات تمت بصورة جيدة.^٨ المرجع السابق.

٢.٢ علاقة الديوان بمجلس الوزراء

أ العلاقة برئاسة المجلس: جاء في المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة أنه يرتبط إدارياً برئاسة مجلس الوزراء، وهذا يعني إدراج موازنة الديوان في الباب المخصص لرئاسة مجلس الوزراء من الموازنة العامة؛ واقتراح جميع الموضوعات المتعلقة بديوان المحاسبة، التي تستدعي قراراً من مجلس الوزراء، بواسطة رئيس مجلس الوزراء، بما في ذلك تعيين العاملين في الديوان، والمؤتمرات والسفر إلى الخارج، والاتفاقات الدولية، ومشاريع القوانين... إلخ؛ كما يعني تقديم تقرير الديوان السنوي إلى رئاسة مجلس الوزراء. لكن مظاهر التبعية هذه تبقى ضمن الحدود الإدارية ولا تتعدى ذلك إلى التدخل في أحكام وقرارات ديوان المحاسبة التي يبقى فيها القضاة مستقلين من دون أي تأثير خارجي.

ب العلاقة بالمجلس مجتمعاً: تبرز هذه العلاقة في غير مكان، ولعل أبرز مظاهرها:

- موازنة الديوان، حيث يضع رئيس الديوان مشروع نفقات الديوان ويرسله إلى وزير المالية، وفي حال تعديله يبته مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى رئيس الديوان.
- تعيين رئيس الديوان وقضاته وموظفيه بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.
- بت معاملات الرقابة المسبقة خلافاً لرأي الديوان وفق أحكام المادتين ٤٠ و٤١ من قانون تنظيم الديوان، وذلك في حال رفض الديوان المشروع المعروض، وطلب الوزير المختص عرض الموضوع على مجلس الوزراء الذي يحق له الموافقة عليه بقرار معلل بعد الاستماع إلى رئيس الديوان.

٣.٢ علاقة الديوان بأجهزة الرقابة الأخرى الإدارية

أ العلاقة بمجلس الخدمة المدنية: يتولى المجلس الشؤون الذاتية للموظفين العاملين في الديوان باستثناء القضاة ويطبق عليهم نظام موظفي الدولة، بما في ذلك المباراة والتردد والترقية.

ب العلاقة بالتفتيش المركزي: تتركز هذه العلاقة بعدة أمور، أبرزها:

- التكليف بإجراء تفتيش: أعطى قانون تنظيم الديوان كلاً من ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان صلاحية تكليف إدارة التفتيش المركزي بإجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة.

- إبلاغ الديوان تقارير التفتيش: ترسل تقارير التفتيش المالي إلى المدعي العام لدى الديوان الذي يعيدها مع ملاحظاته واقتراحاته إلى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الإدارية والقضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.
- علاقة الديوان بإدارة المناقصات: يراقب الديوان عمليات التلزم التي تجريها إدارة المناقصات التابعة للتفتيش المركزي، وهو يرسل مذكرات إلى لجان التلزم لتصويب عملها.

٤.٢ علاقة الديوان بالإدارات الخاضعة لرقابته
تعدُّ هذه العلاقة من أكثر الأمور دقة وتعقيداً، ففي حين يطلب من أجهزة الرقابة الاستقلالية التامة تجاه من تراقب، نجد حالات وتطبيقات مهنية جيدة تنتج من عملٍ منفوح وتواصل واضح، ولإيضاح هذه الجوانب نورد ما يلي:

أ في المبدأ: يجب أن تنصبّ العلاقة على ما يلي:

- إعلام الجهات الخاضعة للرقابة بالمطلوب منها للقيام بتدقيق حساباتها ومراقبة أعمالها لناحية المعلومات والتوقعات والمستندات.
- إعلام الإدارات بمهمات التدقيق المحلي مسبقاً والتنسيق في العمل لتجنب عرقلة مهمات الجهات المراقبة، إلا إذا كان التدقيق المفاجئ ضرورياً.
- محاولة قياس نتائج التدقيق والمراقبة ونظرة الإدارات إلى عمل الديوان.
- منح الإدارات والموظفين فرصة ملائمة للرد على التقارير والقرارات واستيضاحهم قبل اتخاذ القرار النهائي.
- تقديم النصح والتوصيات.
- التدريب وبناء القدرات ووضع نماذج المعاملات لتسهيل الرقابة.

ب في الواقع: يقوم ديوان المحاسبة في لبنان بما يلي:

- إعطاء آراء استشارية في الموضوعات المالية بناء على طلب الجهات الخاضعة للرقابة، بهدف حل المشاكل المالية وتطبيق النصوص القانونية تطبيقاً سليماً.
- لفت نظر الإدارات العامة وتوصيتها لتطبيق القانون وفق الأصول وتجنب الممارسات غير الجيدة.
- إصدار مذكرات إلى الإدارة العامة للقيام بواجباتها القانونية، أو لإيضاح نصوص محددة تسهلاً للرقابات التي يجريها الديوان على الموازنة.
- إعطاء الإدارات والموظفين الوقت الكافي والفرص المناسبة لمناقشة القرارات التي تتناولهم وتمكينهم من الإطلاع على الملفات وإبداء الملاحظات، وذلك في كل أنواع الرقابات التي يجريها الديوان انطلاقاً من مبدأ الوجاهية والشفافية واحتراماً لحق الدفاع.
- وضع أنظمة إرسال الحسابات إلى ديوان المحاسبة بالاشتراك مع الإدارة المعنية.

٥.٢ علاقات ديوان المحاسبة على الصعيد الدولي
يتميّز لبنان، بفعل تاريخه وموقعه الجغرافي، بالانفتاح على الخارج عربياً وعالمياً، ويعطي أهمية للاطلاع على تجارب الآخرين للإفادة منها ولاختصار الطريق إلى

التطور المنشود، وهو يؤدي دوراً مميزاً في تقديم تجارب فريدة ومفيدة عالمياً. تساعد تركيبة المجتمع اللبناني وطبيعته على جذب المؤتمرات والندوات إليه، وقد أثمرت هذه الأمور مالياً وعلى صعيد ديوان المحاسبة علاقات متعددة بجهات مختلفة، وهي تشهد تطوراً ملحوظاً في الآونة الأخيرة.

ينسجم لبنان في هذا التصرف مع سياسة التواصل التي تبناها مؤتمر إنتوساي التاسع عشر عام ٢٠٠٧ والتي "تركز على الفوائد الناجمة عن التدفق الحر للمعلومات والأفكار والتجارب والمعرفة بين أعضاء الإنتوساي، وتشجع على التواصل الحر بينها، وعلى الفوائد الناجمة عن وضع نهج واضح للتواصل الخارجي ضماناً للتساق والتلاؤم الشامل...".

انطلاقاً من هذه المبادئ أقام ديوان المحاسبة علاقات إقليمية ودولية مميزة مع عدد من المنظمات المالية والرقابية المتخصصة فبنى معها شركات مهمة أو شارك في عضويتها، ومنها:

أ المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة "أرابوساي" (ARABOSAI)

تأسست هذه المنظمة عام ١٩٧٦، وهي تضم الأجهزة العليا للرقابة المالية في الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية، ويتميز حضور لبنان فيها بالنشاط والتفاعل الكبيرين من خلال مشاركته في عضوية جمعيتها العامة ومجلسها التنفيذي واللقاءات العلمية والدورية التي تعقدها، الأمر الذي يساهم في تبادل المعارف وتحقيق رقابة أفضل على المال العام. يتأسس ديوان المحاسبة اللبناني هذه المجموعة أحياناً، ويعقد مؤتمراتها على الأراضي اللبنانية، وينبثق من هذه المؤتمرات لجان علمية تضع أدلة رقابة ودراسات وتقارير تسهل إجراءات الرقابة وترشد الإنفاق وتحسن الأداء المالي على المستويات كافة. تظهر نتائج العلاقات الخارجية عبر المشاركة في الأنشطة التالية:

- اجتماعات المجلس التنفيذي للمنظمة.
- لجنة التدريب والبحث العلمي.
- دراسة مشروع الخطة الاستراتيجية للمنظمة.
- مشروع دليل الرقابة على البيئة.
- إنشاء بنك للمعلومات حول الكفاءات التدريبية على مستوى المنظمة العربية.
- ربط الخطة التدريبية للجهاز الرقابي بخطة الموارد البشرية وخطة الاستراتيجية.
- عقد الملتقى العربي-الأوروبي، الذي تناول "دور وتجارب أجهزة الرقابة العليا في القيام بالتدقيق والمراجعة البيئية" بهدف التهيئة المناسبة لأجهزة الرقابة لممارسة التدقيق البيئي وتزويدهم بالمعارف اللازمة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة ولجنة البيئة التابعة للإنتوساي.
- وضع دليل لتقييم الأداء على مستوى الأجهزة العربية.
- السعي إلى إبراز أهمية نظام الموازنة بحسب الأهداف (أو البرامج).

ب المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية "إنتوساي" (INTOSAI)
تأسست الإنتوساي كمنظمة طوعية عام ١٩٥٧، وهي معتمدة لدى منظمة الأمم المتحدة، وتعد من أهم المنظمات العالمية في إطار الرقابة المالية والتدقيق

الخارجي، خالفةً إطاراً عالمياً يجري فيه تبادل الخبرات العلمية والتجارب المعاشة؛ وهي تضع أدلةً ووثائق وإعلانات تمثل مراجع فريدة في الشفافية والحوكمة والرقابة (إعلان ليما، المكسيك). وضعت الإنتوساي بين عامي ١٩٨٤ و١٩٨٩ معايير التدقيق الخاصة بالمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية. فعّل ديوان المحاسبة صلاته بهذه المنظمة مؤخرًا، وبدأ يثبت حضوره فيها عبر المشاركة في مؤتمراتها وندواتها ومتابعة أنشطتها وأعمالها توصلاً لتبادل التجارب والممارسات الجيدة وتحسين الرقابة على المال العام. تسود علاقة الديوان بالمنظمة أيضاً عبر مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI) وعبر الإشتراك في لقاءاتها التدريبية وأنشطتها المختلفة، بما فيها اللقاء التدريبي حول "الرقابة على تقنية المعلومات" الذي تم من خلاله التعريف بالرقابة على تقنية المعلومات، إضافة إلى أساليبها وإيجابياتها. كما أثمر التعاون وضع مبادئ تساعد على الرقابة على الموازنة، بما فيها استقلالية الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة وقيمة ومزايا الرقابة على الأموال العامة في إطار العولمة؛ كما أثمر اعتماد "برنامج تقييم الحاجات" الذي يهدف إلى بناء قدرات الأجهزة الأعضاء في المجموعة العربية من خلال تشخيص حاجاتها وتقييمها ومن ثم اعتماد نتائج هذا التقييم من أجل تحديد مبادرات بناء القدرات الخاصة بها، الذي شارك الديوان فيه ليجراء تقييم فعلي لحاجاته.

ج منظمة دواوين المحاسبة في البلدان الناطقة بالفرنسية (AISCCUF) تضم هذه المجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية في البلدان الناطقة بالفرنسية، وهي تؤمن بطبيعة الحال ميداناً جيداً لتبادل التجارب بين الدول المنتسبة التي تشترك بخلفية قانونية متشابهة. يشارك ديوان المحاسبة اللبناني في هذه المجموعة عبر انتسابه إليها وحضوره أنشطتها واجتماعاتها، كما أنه يحرص على إقامة أفضل العلاقات بمحكمة الحسابات في فرنسا التي تتولى الأمانة العامة لهذه المجموعة.

أسفرت هذه المشاركة عن تنظيم موقع ديوان المحاسبة الإلكتروني على شبكة الإنترنت العائدة لمنظمة AISCCUF، وعن طرح موضوع التوأمة بين الجهازين اللبناني والفرنسي وتبادل الرسائل والمعلومات حول موضوعات معينة، ولا سيما المتعلقة بنتائج رقابة محكمة الحسابات في فرنسا على تنفيذ الموازنة العامة وبعض قطاعات الدولة.

كما جرى تفعيل شبكة العلاقات الإلكترونية بين الأجهزة الأعضاء في AISCCUF من أجل نشر آخر المستجدات في مجال الرقابة المالية ووضعها بتمصرف الدول الأعضاء وتسهيل تبادل الخبرات والمعلومات في ما بينها.

ثالثاً مبادرات الديوان الاصلاحية

على الرغم من المشاكل الإدارية والمالية العامة، أدى ديوان المحاسبة دوراً محورياً في الرقابة على استعمال وإدارة المال العام، وحضر في الإرشاد والتدريب، فحقق عدة نتائج منها:

- المشاركة في جلسات لجنة المال والموازنة المخصصة لدراسة مشروع الموازنة العامة وإبداء الرأي في الأمور المالية المطروحة كافة، ولا سيما عبر بيان الرأي القانوني والواقعي في مسائل تثير تنازعاً سياسياً، وقد أسفرت هذه الاجتماعات عن تقارب مطلوب بين اللجنة والديوان، وهو ما أثر حتماً في إرساء أسس التعاون البناء للتمكن من تحقيق الإدارة المثلى للمال العام والرقابة عليه.
- متابعة الرقابة المسبقة على تنفيذ الموازنة ومنع المخالفات المرتكبة واستقبال شكاوى الملتزمين لإلقاء الضوء على التصرفات المالية الجارية، وتصحيح العقود والقرارات الإدارية، الأمر الذي ظهر أثره جلياً في الحفاظ على المال العام، وفي تخصيص قيم بعض الصفقات وتحقيق وفورات مالية كبيرة.
- ملاحقة المخالفات المالية المرتكبة ومحاكمة المسؤولين عنها، وإحالة بعض المخالفين على النيابة العامة التمييزية أو المدعي العام المالي عند ظهور جرائم جزائية، الأمر الذي خلق رادعاً للموظفين الذين يحاولون هدر المال العام.
- تدقيق بعض الحسابات وطلب مستندات وتصحيحات على الحسابات الأخرى، ومتابعة حسابات المالية العامة في قطع الحساب وحساب المهمة، وطلب تصحيح الأخطاء فيها.
- إعلام مجلس النواب بالمخالفات المرتكبة من بعض الوزراء، الأمر الذي يصح اعتماده كسبب لمتابعة الوزير ومحاكمته وفقاً للأصول أو طرح الثقة فيه على أسس من التقارير المهنية.
- وضع تقارير سنوية تتضمن موضوعات مهمة ووضع الاقتراحات الملائمة لتحسين إدارة المال العام، واقتراح تعديلات على نصوص قانونية معينة. وقد تناولت هذه التقارير والاقتراحات موضوعات أساسية تتعلق ب حياة المواطن ومن صلب اقتصاد الدولة لتمكينها من تأدية مهماتها على النحو الذي يحقق رفاه المواطنين وتحسين مستوى معيشتهم، كإيجارات الدولة والصفقات العامة والهاتف الخليوي...
- وضع تقارير تحليلية لتنفيذ الموازنات العامة للإشارة إلى مواطن القوة أو مواطن الضعف في إعداد الموازنة والخطط الحكومية والفدلكة التفسيرية، ومن ذلك البحث في نسبة التحصيلات الضريبية من المبالغ المحصلة ومدى صحة تقدير الإيرادات وكيفية تنفيذ الاعتمادات ومدى تدويرها من سنة إلى أخرى أو الإضافة عليها...
- إجراء تحقیقات حول موضوعات مثارة أمام الديوان أو هيئته العامة نتيجة شكاوى أو إخبارات ترد إلى الديوان أو النيابة العامة لديه؛ ومن الملاحظ أن التحقيق في قضايا معينة سبق وضع المخالفة موضع التنفيذ أو الاستمرار فيها، فأوقفها أو منع استمرارها وحقق أهدافاً مهمة في المحافظة على مال الشعب.

خلاصة وتوصيات

بناءً على ذلك، إن إدارة المال العام بفاعلية وباقتصاد، بالتزامن مع الشفافية والمحاسبة اللذين يتأمتان من خلال عمل ديوان المحاسبة، لا يكفيها التثبيت من قانونية المعاملة وتوافر الاعتمادات المالية بل تحتاج إلى تفعيل دور الديوان عبر الإجراءات التالية:

أ في تحديث آليات العمل وتطوير القدرات

عوضاً من استغراق الديوان في الرقابة المسبقة يجب تفعيل الرقابة اللاحقة عبر زيادة قيمة الغرامات التي يمكن أن يحكم ديوان المحاسبة بها على المخالفات المرتكبة من الموظفين لتكون القيم المدفوعة رادعاً للمخالفين، وحل مشاكل الحسابات المتراكمة التي أصبح النظر فيها غير ذي جدوى أو أقل أهمية من النظر في الحسابات الحديثة.

على أن يرافق ذلك التدريب والتطوير والمكننة وزيادة القدرات لدى الديوان والإدارات المختصة، عبر تعزيز الترابط الإلكتروني وبرامج التدقيق وتوحيد التجهيزات وأساليب العمل لدى الإدارات، وتمكين الجميع من استعمالها بعد إقامتها. ولمعرفة تطور عمل الديوان يقتضي قياس أدائه ووضع طريقة لتدقيق أعماله مثل مراجعة النظراء، وهي استعانة بجهاز شريك آخر أو نظير دولي ذي خبرة للتثبيت من تحقيق الديوان أهدافه، ووضع معايير لقياس هذا الأداء ليحافظ على نوعية عمله.

إن التحديث المستمر ووضع أطر ترعى الرقابات على الأداء وأدلة عملية تسهل العمل، يدفع قدماً بالرقابة، ويترافق ذلك مع تطوير إستراتيجية موارد بشرية ملائمة ووضع آلية لاختيار الموظفين الأكفاء عبر طريقة تؤمن استقطاب الموظف الأفضل وإعداده إعداداً خاصاً يتوافق مع المهمات الصعبة الموكلة إليه والتي تتعلق بحسابات عامة تختلف عن الحسابات الخاصة، وهو أمر لا تعلمه الجامعات بل يُصقل بالخبرة والتجارب. وبعد الإعداد يقتضي تدريب هؤلاء الموظفين باستمرار، ووضع الشرع الأخلاقية وقواعد السلوك، واستثمار معارف المدربين على هذا النحو. إن هذه الأمور تُشعر العاملين بالجهاز بالثقة بامتلاكهم المهارات اللازمة للبحث عن المعلومات والمعارف التي يحتاجون إليها في عملهم، وكذلك قدرتهم على استغلالها وتبادلها مع الآخرين.

وما يكمل عملية الإصلاح هذه تفعيل العلاقات الخارجية للإفادة من الخبرات ومشاركتها داخلياً في الديوان والإدارات المعنية، وتبادل المعارف مع بقية الأجهزة والمجتمع الرقابي حول العالم لما فيه نفع الجميع، وهو ما يتماشى مع شعار منظمة الإنتوساي: "الخبرات المتبادلة منفعة للجميع". ويقتضي التنبيه إلى نوع الخبرات المفيدة للديوان التي تتلاءم مع نظامه وقوانينه وبيئته العملية والرقابية، فليس كل ما هو ناجح خارجياً ناجحاً بالتأكيد لدى لبنان.

٢ في تحسين العلاقة مع الجهات الأخرى

نتيجة المشاكل التي تطرحها عملية الرقابة المالية بوجه عام ورقابة ديوان المحاسبة بوجه خاص، يجب تفعيل الرقابات الداخلية على الحسابات العامة، ولا سيّما لدى مديرية المحاسبة العامة في وزارة المالية، ذلك بأن الرقابة الخارجية لديوان المحاسبة تتأسس على تدقيق ورقابة وزارة المالية الداخلية وتتناول عيّنات منها ننطلق منها للقول بصحة الحساب بوجه عام.

ومن المهم إعداد الحسابات وإرسالها ضمن المهل القانونية واعتبارها مهلاً ملزمة ودستورية ويقتضي جعلها مهلاً نهائية يترتب على مخالفتها مسؤوليات معيّنة، وذلك لمنع انتهاء السنة المالية من دون ورود الحسابات إلى ديوان المحاسبة للتمكن من دراستها وتدقيقها.

إن تأمين الفاعلية بصورة أوسع يُبنى على آلية متابعة تنفيذ التقارير الصادرة عن الديوان وعبر وضع تنظيم يوجب لزاماً عرضها على لجنة المال والموازنة ومناقشتها مع ديوان المحاسبة والاستماع إلى المسؤولين في الإدارة، ومن ثم متابعة تنفيذ التوصيات والاقتراحات عبر إعطاء الحكومة مهلة معيّنة تعود بعدها لتمثل أمام اللجنة، فإذا ثبت إجراء الإصلاحات المطلوبة ختم الأمر وإلا استتبع بإجراءات صارمة أخرى كوضع المسألة أمام الهيئة العامة لمجلس النواب للقيام بالمقتضى. في كل ذلك يجب تقوية استقلالية الديوان مع بناء الشراكات والعلاقات الشفافة مع مجلس النواب والسلطة التنفيذية، وذلك عبر تحديد موضوعات العمل المشترك وكيفية الانفتاح لتحسين النتيجة من الرقابة، وإرشاد الإدارة وتوجيهها.

٣ في التواصل والشفافية

من المهم التخلي عن التحفظ المطلق ووضع سياسة إعلامية مدروسة تضمن إيصال المعلومات المهمة إلى المجتمع ودافعي الضرائب، وتعطي الثقة بالجهاز الرقابي وبالإدارة المراقبة للمال العام، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الالتزام بدفع الضرائب والثقة بالدولة، وتوفير وسيلة اتصالات بسيطة وواضحة ودقيقة تركز على أصحاب المصالح الخارجيين، وخصوصاً أولئك غير الملمين بالنواحي المالية (الهيكل الحكومية والمواطنين). وتعد استجابة الرأي العام من أهم الوسائل في تحقيق نتائج عمل الديوان ورقابته الفعّالة. من الأمثلة على ذلك ما يجري في فرنسا من انتظار شعبي لتقرير ديوان المحاسبة لمحاسبة الحكومة أو الأشخاص المسؤولين شعبياً، إذ تكفي الإشارة إلى تصرف سيئ لجمعية تستفيد من المال العام للوصول إلى حل هذه الجمعية تحت الضغط الشعبي. ويبقى من الضروري تأمين التواصل مع المجتمع والمنظمات غير الحكومية وإعطائها المعلومات المهمة وتأليف قوة ضغط عبرها، وبخاصة مع الجمعيات المتخصصة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، الأمر الذي يساهم في تأمين الشفافية المطلوبة وتعزيز وجود الأجهزة والتعريف بدورها البارز وتأمين الثقة في مصداقيتها.

المراجع المعتمدة

الدستور اللبناني.

المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢. تاريخ
١٩٨٣/٩/١٦، "قانون تنظيم ديوان
المحاسبة العمومية".

مجموعة آراء وقرارات ديوان
المحاسبة وتقاريره السنوية والخاصة.

"اتفاقيات جوهانسبرغ ٢٧ تشرين
الثاني ٢٠١٠". الصادرة عن مؤتمر
الإنكوساي العشرين الذي عقده
الإنكوساي في مدينة جوهانسبرغ
بجنوب أفريقيا عام ٢٠١٠.

"دليل بناء القدرات في الأجهزة
العليا للرقابة". الصادر عن اللجنة
الفرعية الأولى لبناء القدرات،
الإنكوساي (تشرين الثاني ٢٠٠٧).

تعزيز الرقابة المالية للبرلمان". تقرير
ورشة العمل التي عقدت في
البرلمان اللبناني بمشاركة مؤسسة
وستمنستر للديمقراطية ولجنة المال
والموازنة بتاريخ ٢٦/٤/٢٠١٢.

الفصل الثالث

المعالجة الصحافية لموضوع الموازنة: تأثير السياسة وعدم التخصص

نهوند القادري عيسى^١

حائزة دكتوراه في علوم الإعلام والاتصال من جامعة باريس الثانية السوربون. أستاذة في كلية الإعلام والتوثيق - المعهد العالي للدكتوراه في الجامعة اللبنانية. عضو في تجمع الباحثات اللبنانيات. لها عدد من الإصدارات، منها: الاعلاميات والاعلاميون في التلفزيون بحث في المواقع والادوار بالاشتراك مع سعاد حرب (٢٠٠٢)؛ قراءة في ثقافة الفضائيات العربية: الوقوف على تخوم التفكيك، مركز دراسات الوحدة العربية (٢٠٠٨)؛ لها العديد من الابحاث والتقارير تتمحور حول الإعلام والتنمية والمرأة والمجتمع: الاستثمار في الإعلام وتحديات المسؤولية الاجتماعية - النموذج اللبناني، مركز دراسات الوحدة العربية، قيد الطبع (٢٠١٣)؛ الاستثمار في الإعلام وتحديات المسؤولية الاجتماعية - النموذج اللبناني، مركز دراسات الوحدة العربية، قيد الطبع (٢٠١٣).

١
ساهم في إعداد هذه الدراسة كل من سارة النجار، سونيا الياس، جيهان المصري وميساء مصطفى. شكر خاص لكل من جوماننا فرجات وميرا غدار على مساهمتهما في إنجاز هذا الفصل.

ملخص تنفيذي

تعد الموازنة قضية عامة بامتياز لكونها تمس كل مواطن، وكل فاعلية من فاعليات المجتمع المدني، بما في ذلك الإعلام. هذا الأمر يجعل من التساؤلات حول موقع الموازنة في حقل الفضاء العام اللبناني، ضرورة ملحة، لمعرفة مدى مساهمة الإعلام - بوصفه طرفاً رئيسياً فاعلاً ومحركاً لدينامية الفضاء العام عبر وظيفته المتمثلة بالتوسط بين السلطة والرأي العام - في تسليط الضوء على الموازنة.

كما أن مقارنة هذا الموضوع المتشابه مع موضوعات أخرى، تتطلب الالتفات إلى عدد من النقاط، في مقدمتها موقع القضايا الاقتصادية - الاجتماعية، ولا سيّما الموازنة، من المشهد الإعلامي اللبناني، وذلك من أجل تسهيل الإطلاع على الدور الذي يؤديه الإعلام اللبناني في تعزيز هذا المعنى وشرعنته ووضعه على أجندة الفضاء العام اللبناني، سواء أكان ذلك عبر إبراز الموازنة كقضية عامة تهم مختلف شرائح المجتمع أم كقضية خاصة تهم مسؤولاً سياسياً معيناً أو طائفةً أو مذهباً معيناً.

كما يتطلب الأمر تتبع ما قد ينتج عن ذلك من مفاعيل ثقافية، من أهمها قلّة المعلومات أو حجبها، وصعوبة الوصول إلى المصادر، وبالتالي غياب الوعي لجوهر الثقافة الحقوقية، وضعف الثقافة الاقتصادية التي تعني مزيداً من الاستسهال في استغناء المواطنين وتمرير الصفقات وتغريبهم بالأرقام غير الدقيقة، وهو ما يؤدي إلى غياب المساءلة، والمزيد من الاستهلاك وهدر الطاقات وقلب سلم الأولويات.

أمر آخر لا يقل أهمية، يتمثل بالمضامين الإعلامية العائدة لموضوع الموازنة أي عناوينها، رموزها، مكوناتها، مصادرها، آلياتها المهنية، وما تحمله من معانٍ، ومن خلفيات، وما تفتحه من آفاق.

كذلك، من الضروري معرفة مدى توافر الإعلاميين الاقتصاديين في لبنان من خلال التعرف إلى خلفياتهم الثقافية، مهاراتهم ومصادرهم، وآليات عملهم، فضلاً عن ضرورة التوقف عند آراء المواطنين عبر التعرف إلى نظرتهم إلى الموازنة، ونوعية الثقافة المكوّنة لديهم، ومصادر معلوماتهم عنها. هذه الأمور، سعت هذه الدراسة إلى رصدها انطلاقاً من:

- رصد مضامين الأعمال الصحافية التي تطرقت إلى موضوع الموازنة في أربع صحف هي "الأخبار"، "السفير"، "المستقبل" وأخيراً "النهار".
- تم إجراء مقابلة نصف موجهة مع عيّنة من ثمانين إعلاميين ذوي الصلة بالموضوع المطروح، وهم إثنان من جريدة النهار، وإثنان من جريدة السفير، وثلاثة من جريدة الأخبار وصحافي من جريدة المستقبل.
- أجريت حلقة نقاش مركزة مع ستة طلاب جامعيين، ثلاثة ذكور وثلاث إناث، من الاختصاصات الآتية: إثنان هندسة، وإثنان إعلام وإثنان علاقات دولية وعلوم سياسية، بهدف معرفة مدى متابعتهم للصحف المكتوبة عموماً، وللصفحات

الاقتصادية خصوصاً، ومدى اهتمامهم بموضوع الموازنة، وإلى أي مدى معينين بمعرفة تفاصيلها، وما هي الجوانب التي تهمهم، وما هي مصادر معلوماتهم، وما هي ملاحظاتهم على أداء الإعلام الاقتصادي في لبنان، وهل كانت لديهم اقتراحات لتحسين هذا الأداء.

عملية الرصد أظهرت التالي:

- احتلال نقاش الموازنة ونقدها واستنتاجات الصحافيين الحيز الأكبر من العناوين التي تطرقت للموازنة. على الرغم من ضآلة الحيز المخصص لموضوع الموازنة في التغطيات الصحافية. أظهرت عملية رصد العناوين تقدّم استنتاجات الصحافيين أنفسهم حول الموازنة على العناوين الخبرية إلى جانب احتلال نقاش الموازنة وإعداد مشروعها وانتقادها لأولوية العناوين. كذلك تم رصد إعطاء الأولوية لتصريحات النواب والوزراء في العناوين بوصفهم من المصادر الأساسية التي يلجأ إليها.
- طغيان إقرار الموازنة والبعد الاجتماعي لها على المواضيع التي تناولت الموازنة. أمضت عملية الرصد إلى ملاحظة إعطاء الأولوية لإقرار الموازنة في معرض الكلام على الموازنة بوجه عام، فضلاً عن تركيز الصحافيين على أوجه الخلل في الموازونات السابقة. كذلك تبيّن إيلاء الصحافيين الأولوية للبعد الاجتماعي للموازنة بوصفه من أكثر الأبعاد ارتباطاً بالمواطنين. وفي ما يتعلق بنوعية الأعمال التي تطرقت للموازنة، كان بالإمكان ملاحظة طغيان الطابع السردّي والتقريبي على أغلب الأعمال.
- التأثير السلبي للسياسة في معالجة المواضيع الاقتصادية المرتبطة بالموازنة. وقعت معظم الأعمال الصحافية في أسر التجاذبات السياسية والصراعات على السلطة، وعجزها عن إخراج موضوع الموازنة من دائرة الكلام الانتخابي إلى رحاب المواطنة، فضلاً عن هيمنة الكلام السياسي على الكلام الإعلامي وتأدية الصحف دور الأطراف المتصارعة، إلى جانب استخدام بعض الصحف أحياناً أساليب تضليلية، من خلال اجتزاء المعلومات ونزعهما من سياقاتها.
- تقليص عدم التخصص من قدرة الصحافيين على معالجة الأعمال المرتبطة بالموازنة. أظهرت عملية الرصد غياب التخصص في الصحافة الاقتصادية لدى معظم العاملين في هذا المجال، بعد أن كانت الرغبة والصدفة سبباً في انخراطهم في العمل في الصحافة الاقتصادية. وهو ما انعكس سلباً على قدرة الصحافيين على الإحاطة بالأعمال المرتبطة بالموازنة فضلاً عن وقوعهم في عدد من الأخطاء وتناسيهم مسؤولياتهم تجاه قرائهم في إيضاح التعابير التقنية المستخدمة وتبسيطها، وذلك على الرغم من محاولتهم تعويض النقص في الخبرات عبر دورات تدريبية متعددة.

للخروج من هذه الحلقة الدائرية من المراوحة، يمكن العمل على تحسين الأداء عبر:

- تعميق التخصص في الموضوع من خلال العمل على الجامعات ومعاهد التكوين الصحافي لإدراج مقررات تعود إلى الإعلام الاقتصادي والإعلام الخاص بالموازنة.
- إصدار أدلة تدريب متخصصة لتدريب الصحافيين على المعالجة الجدية والمهنية.

- العمل على تحسين الصحافيين العاملين في هذا المجال، من خلال تحسين أوضاعهم الوظيفية.
- إقامة جسور تواصل بين منظمات المجتمع المدني والصحافيين لتبادل المعلومات.
- العمل على إشاعة وعي حقوقي ثقافي إقتصادي سليم.
- إنشاء مجموعات ضغط من الصحافيين الملتزمين، ومن الخبراء، ومنظمات المجتمع المدني والناشطين الحقوقيين، للضغط بإتجاه طرح موضوع الموازنة.

أولاً الإطار النظري والمنهجي للدراسة

يفترض البحث في الآليات المعتمدة من جانب الصحافة اللبنانية المكتوبة لمعالجة موضوع الموازنة العمل على خطين: الأول، خط الموازنة بوجه عام، من حيث وظيفتها ومفرداتها ومعانيها، والأطراف المعنية بها، وسياقاتها السياسية والاقتصادية، والأزمات التي تتعرض لها؛ والثاني، خط الصحافة المكتوبة في لبنان، من حيث تنوعها، وموقعها في المشهد الإعلامي ككل، وسياقاتها الإعلامية والسياسية والاقتصادية، وتحولاتها وأزماتها وآليات عملها، ومستوى التخصص والإحتراف والمهنية لدى العاملين لديها. وهذا ما يستلزم منهجياً مقارنة الموضوع من منطلق نسقي بنائي يأخذ في الحسبان الأمور الآتية:

- الارتباط الوثيق بين النظام السياسي والنظام الإعلامي والنظام الاقتصادي سلباً وإيجاباً، سواء إتخذ هذا الارتباط طابع التآلف أو إتخذ طابع التنافر.
- التشابك بين مكونات منظومة الإعلام والاتصال عينها، فأزمة الصحافة المكتوبة وحالة الانحسار التي تعيشها والتنافس المحموم الذي يُحاصرها ويضغط عليها من جانب دوائر صحافية متعددة، جعلها تلهث وراء السريع والملح والآني.
- انفلاش المهمات المنوطة بالصحافة مقابل قلة الإمكانيات والضعف في التخصص؛ إذ على الرغم من التعددية الظاهرية فقد عملت سيطرة التلفزيون وظهور الإنترنت والضغط المتنامية من المصالح المالية على تشويه مهمة الميديا، القائمة على إنعاش الحوار المواطني بطريقة منصفة من خلال تقديم معلومات أمينة عن الوقائع. هذا عدا عن الرقابة الحاذقة والناعمة، والرقابة الذاتية التي تخفي جوانب كبيرة من الحقيقة (ولا سيّما على صعيد الأمور التي تتعلق بحياة المواطنين).

فالميديا أصبحت تنتج سلعاً جذابة، وعملية الفصل بين الإعلام والاتصال^٢ والإعلان، والمسرحة والتسلية، لم تعد من الأمور الواضحة. لقد تمّ الخروج عن المنطق الجوهرى حيث الهدف كان إعطاء المعلومات الدقيقة، والدفاع عن الأفكار، وخدمة قضية التقدم الإنساني، وتم الدخول في منطقتي تجاري متزايد. فضلاً عن أنّ تزايد الانتقادات إزاء الميديا غداً مرتبطاً بتوسّع المجالات المغطاة من جانبها. ويستدعي توسّع كهذا زيادة المختصين لديها، وتدعيم خدماتها التحريرية، وتطوير مهارات تكوين الصحافيين لتستجيب لمعالجة الموضوعات المعقّدة. وللمفارقة أنّ الحاصل هو العكس، فالإعلاميون المتخصصون في الموضوعات قلّلت، وآليات تطوير المهارات ما زالت تحول دون تحقيقها عقبات كثيرة.^٣

إنّ الحساسية على مسألة مصداقية الإعلام غدت تُغطّي مجالات ذات منفعة للحياة اليومية. فأصبحت وسائل الإعلام تتدخل كمصدر أو كوسيلة للمعرفة، في شؤون الحياة اليومية: غذاء، حماية، صحة، تربية أولاد. ويكبر هذا التصور للإعلام كمصدر حين تكون الميديا كلية الوجود في مجتمع حيث الوسطاء الاجتماعيون - العائلة والجوار والمجموعات المهنية والنقابات ودور العبادة - في حالة ضمور وهشاشة وتراجع عن الاهتمام بالضعفاء والمهمشين. والصحافيون، بأخطائهم وبارتكابهم هفوات وتقديمهم نصائح غير ملائمة، لا يُبرهنون عن قلة كفاءة وعدم اتساق فحسب، وإتّما يجعلون متلقي المعلومات يشعرون بالخطر، وذلك عبر دفعهم إلى اتخاذ قرارات خاطئة تتعلّق بحياتهم وحياة أقربائهم^٤ تسارع في التطوّر التكنولوجي الاتصالي مقابل بطء في تطوير أساليب العمل المهني.

قلق على مستوى الأمان الوظيفي، نظراً إلى تراجع دور النقابات، ودور دولة الرعاية، لمصلحة هيمنة الاحتكارات؛ إذ كان لافتاً للنظر أنّ العمل غداً ظرفياً أكثر فأكثر وعلى "القطعة".

روتين في أساليب العمل المهني، بسبب هيمنة النمط الأحادي في العمل الصحافي وفي مقاربة الموضوعات الصحافية، مع انحياز لمتطلبات الصورة. وغداً هذا الروتين يسبّب كسلاً متمثلاً بالقول: "لا داعي إلى البحث عن المعلومات، فيفضل التقنيات المتطورة تأتي المعلومات جاهزة إلينا". وعندها تصبح المشكلة في كيفية إدارة كم هائل من المعلومات من دون الغرق في لجته، وفي كيفية توضيب الرسائل المعدّة للنشر.

يسفر ذلك عن مأزق كبير يقع في عصب العمل الصحافي، وهو يتمثّل بجملة مفارقات تعترض عمل الصحافي يومياً، ويمكن تلخيصها كالتالي: كيف يمكن التمايز في ظلّ أحادية النمط وأحادية الأسلوب والمعنى الناتجة من أحادية النظام الإعلامي العالمي؟ وكيف يمكن التوفيق بين تعددية الآراء ووحدة المجموعة، وبين العولمة والخصوصية، وبين العام والخاص والحميمي، وبين السبق الصحافي وأخلاقية العمل الإعلامي، وبين الإعلام العام ومتطلبات التخصص الدقيق، وبين الجدّ والإثارة؟

كيف يمكن التحرك داخل الحقل الصحافي الواقع على مفترق حقول أخرى؟ وكيف يمكن الصحافي التمايز في إنتاجه في ظلّ واقع إعلامي تفاعلي يمكن المتلقي معه أن يكون منتجاً للمعلومات أيضاً؟ وكيف يمكن الموازنة بين البعد الأدوي

٢ في عالم الاتصال، العالم المقدم هو المسيطر عليه، منسجم، مطمئن؛ إنه عالم اليقين، الثقة، الرسائل واضحة مؤكدة، وغالباً إيجابية؛ إنها مقيمة ومتحقق منها عدّة مرات قبل بثها؛ الأشياء تُقدّم لمصلحة الاتصال، والصراعات غائبة.

٣ في عالم الإعلام العالم معقّد، وأحياناً متناقض، ومبهم، والأشياء تُقدّم من مختلف الزوايا، إيجابية وسلبية، إنه عالم الشك، والتساؤل. الصراع مألوف، إنه صراع السلطات والمصالح، المانوية ملغاة نظرياً، مؤدية إلى استحالة إيجاد حكم قيمي. بوجه عام يمكن التحقق من الوقائع، إنّما الأخطاء والتفديرات التقريبية شائعة: المقالات مركبة على عجل، انحياز منهجي لبعض المصادر، بعض المعلومات مشوّهة، متجاهلة أو مسكوت عنها. العالم الذي تقدمه هو الحياة. انظر في هذا الصدد:

Jean-Luc Martin
Lagardette,
L'information
responsable- un défi
démocratique (Paris:
Ed. Charles Léopold
Mayer, 2006), p. 87.
Jean Marie Charon,
Les journalistes et
leur public: Le grand
malentendu (Paris:
Ed. Vuibert,
Clemi/Ina, 2007).

٤
Ibid, p. 35.

الوظيفي (instrumental) والبعد المعياري للإعلام (normative)؟ وكيف يمكن إدارة علاقة متوازنة مع المصادر من دون الوقوع في فخ أحابيل خططها التضليلية؟ وكيف يمكن التعامل مع الوقت وضغطه إلى أقصى الحدود والتأكد من مصداقية المعلومات في الوقت عينه؟ هذا عدا عن صعوبة الترويج للقضايا العامة في ظل تنامي الفردنة، وتداخل العام بالخاص بالحميمي، والإعلام بالاتصال، والمرسل بالمتلقي، والجِدّ بالإثارة، والأنا بالنحن.

في ضوء ما تقدّم، يمكن القول: إنّ الموازنة بذاتها لا تمثّل قضية عامة، إنّما ديناميّة الأقطاب الاجتماعيّة الفاعلة هي التي توجد الشروط التي تسمح بانبثاق هذه القضية وتطوّرها. من هذا المنطلق، تم الافتراض أنّ دراسة معالجة الإعلام اللبناني لموضوع الموازنة يمكن أن تحمل عدة مؤشرات على نوعية الثقافة السائدة، وعلى ما يمكن أن تضيفه من معانٍ على ما يسمى المواطنة والمشاركة والمساءلة والمحاسبة، لكون الإعلام أصبح بسبب انفلاشه، وتداخله مع حقول أخرى وتعدّد وظائفه، وكلية وجوده، يمثّل طرفاً أساسياً فاعلاً في حقل الفضاء العام، ومسرحاً له على حد سواء. ولأنّ الموازنة هي بامتياز قضية عامة تمس كل مواطن، وكل فاعلية من فاعليات المجتمع المدني، بما فيها الإعلام، فإنّ التساؤلات حول موقع الموازنة في حقل الفضاء العام اللبناني، تصبح ملحة، كما التساؤلات عن دور فاعليات المجتمع اللبناني، بمختلف تلاوينها، في أشكلة القضايا التي تحملها وفي مناقشة أجندتها وأولوياتها وآليات عملها وآليات الإظهار والإخفاء التي تعتمد عليها، أو عن مساهمة الإعلام كطرف رئيسي فاعل ومحرك لدينامية الفضاء العام، الذي يُنظر إلى وظيفته على أنّها تتمثّل بالتوسط بين السلطة والرأي العام.

هكذا تصبح دراسة دور الإعلام في إشاعة ثقافة المواطنة، القائمة على الشفافية من جهة الحاكم، وعلى المساءلة من جهة المواطن، حاجة وطنية ماسة من أجل تفعيل العمل الديمقراطي، وتعزيز المسؤولية الفردية، وتفعيل العمل الإعلامي عينه، ومساعدته على التموّض في عالم سبّيرتي له منطقه ونسقه، حتى وإن كان يبدو منفلساً، متفلّتا، غير محكوم بمعايير ولا بضوابط. تتطلب مقارنة هذا الموضوع المتشابك مع موضوعات أخرى اللاتفات إلى النقاط التالية:

- موقع القضايا الاقتصادية - الاجتماعية، ولا سيّما الموازنة، من المشهد الإعلامي اللبناني، من أجل استشفاف المعنى المعطى للموازنة في لبنان في العقود الأخيرة، والإطلاع على الدور الذي يؤديه الإعلام اللبناني في تعزيز هذا المعنى وشرعنته ووضعه على أجندة الفضاء العام اللبناني، سواء أبرزها كقضية عامة تهم مختلف شرائح المجتمع أم كقضية خاصة تهم مسؤولاً سياسياً معيناً أو طائفة أو مذهباً معيناً، وتتبع ما قد ينتج من ذلك من مفاعيل ثقافية، من أهمها قلّة المعلومات أو حجبها، وصعوبة الوصول إلى المصادر، وبالتالي غياب الوعي لجوهر الثقافة الحقوقية، وضعف الثقافة الاقتصادية التي تعني مزيداً من الاستسهال في استغناء المواطنين وتمرير الصفقات وتغييرهم بالأرقام غير الدقيقة، وهو ما يؤدي إلى غياب المساءلة، والمزيد الاستهلاك وهدر الطاقات وقلب سلم الأولويات.

في هذا السياق يمكن العودة إلى تساؤلات طرحها الباحثان شربل نحاس وشادي بو حبيب، في معرض كلامهما على تراجع دخل الفرد وهدر الموارد في اقتصادات المشرق العربي، الناتجة من آليات التحويل العشوائية، عن الأسباب التي حالت دون بروز سياسات إصلاح جديّة، وعن أسباب عدم قيام نقاش وحوار حول المسائل الماليّة والاقتصاديّة، ليجيباً: "إنّ الأمور في أغلب الأحيان لا تصل إلى تلك الحدود، بل تبقى ضمن منطق اللّاحيار واللايديل، لأنّه في مقابل أيّ طرح تغييريّ ومخاطره كان ولا يزال يتمّ الاهتداء إلى حلول سهلة تبدو متوافرة المستلزمات. بأيّ سحر تتوافر تلك الحلول السهلة؟" الجواب، في رأيهما، ذو شقين: ما كانت هذه الحلول تبدو حلولاً في المقام الأوّل لولا تدنّي سقف المطالبة، سواء لدى السلطة أو لدى النخب أو لدى الشعوب، بحكم النمط المركب لمنظومة الأفكار والمصالح السائدة. وما كانت هذه الحلول تبدو سهلة في المقام الثاني إلا لأنّ أثمانها، وهي في الغالب باهظة، مؤجلة السداد، فيتم من خلال اعتمادها مفاضلة اليوم على الغد، ومفاضلة الاستهلاك على التراكم، أي يتم السير في الاتجاه المعاكس لمنطق المفاضلة الاقتصادي. ومعظم هذه الحلول مرتبط باستهلاك موارد طبيعيّة وماليّة وبشرية غير متجددة.^٥ وفي هذا المجال يثير الباحثان مسألة في غاية الأهمية تتمثل بعلاقة المجتمع بالاقتصاد وتصوره لدور الدولة الاقتصادي، إضافة إلى موقع الفكر الاقتصادي في المشرق العربي، إذ لا يتحوّل التفكير الاقتصادي إلى أكثر من اختصاص لبعض الجامعيين، أو إلى ترف لبعض المفكرين، إلا متى بات الاهتمام بالخيارات الاقتصاديّة حاجة ضروريّة للمجتمع وبالتالي للسلطة. ولا يقوم أيّ تفكير اقتصادي إلا إذا فرضت مبادئ ندرة الموارد وقيمة الوقت وتعدد الخيارات نفسها على الناس.^٦

٥ شربل نحاس وشادي بو حبيب، "الأبعاد الاقتصاديّة للتنمية الحضريّة على مستوى السلطات المحليّة وواقع الفقر في المدينة: منظور تحليلي"، اجتماع فريق خبراء حول ضمان حياة المسكن والارض والإدارة الحضريّة الجيدة، القاهرة، ١٥-١٨ كانون الأوّل ٢٠٠٣، اللجنة الاقتصاديّة والاجتماعيّة لغرب آسيا، (٢٠٠٣) ص ٤١-٤٢.

٦ المصدر نفسه.

- المضامين الإعلاميّة العائدة لموضوع الموازنة: عناوينها، رموزها، مكوناتها، مصادرها، آلياتها المهنيّة، وما تحمله من معانٍ، ومن خلفيات، وما تفتته من آفاق.
- مدى توافر الإعلاميين الاقتصاديّين في لبنان: خلفياتهم الثقافيّة، ومهاراتهم ومصادرهم، وآليات عملهم.
- المواطنون ونظرتهم إلى الموازنة، ونوعيّة الثقافة المكوّنة لديهم، ومصادر معلوماتهم عنها.

كل ذلك يستدعي منهجياً القيام بالخطوات التاليّة:

أ رصد مضامين الأعمال الصحافيّة التي تطرقت إلى موضوع الموازنة في أربع صحف هي "الأخبار"، "السفير"، "المستقبل" وأخيراً "النهار". وقد شمل الرصد، فترات زمنيّة مختلفة وتعود إلى الأعوام ١٩٩٥، ١٩٩٩، ٢٠٠٤، ٢٠١١ و ٢٠١٢، أخذاً بعين الاعتبار تباين فترات صدور الصحف من جهة، ومحاولة معرفة مدى وجود اختلاف في مقارنة الإعلام لموضوع الموازنة بما يتناسب واختلاف من تولوا مهمات رئاسة مجلس الوزراء، بدءاً من رفيق الحريري مروراً بسليم الحصّ فعمر كرامي فنّجيب ميقاتي، في محاولة معرفة وجود أو عدم وجود اختلاف في مقارنة موضوع الموازنة بسبب اختلاف التوجّهات السياسيّة للصحف، أو اختلاف في المعالجة بسبب الظروف العائدة إلى فترات زمنيّة معيّنّة.

وقد أحاط تركيبة العيّنة المنتقاة بعض التشوه على صعيد نسبة تمثيل الصحف من الشبكات التي تمّت تعبئتها والتي بلغت نحو ٧٥ شبكة، إذ حازت النهار على النسبة الكبرى من التمثيل، بمعدل ٧٢,٩ في المئة، تلتها الأخبار بنسبة ١٢,٩ في المئة، ثم السفير بنسبة ١١,٤ في المئة والمستقبل بنسبة ٢,٨ في المئة.

على صعيد نسبة توزّع الأعمال الصحافية على السنوات التي شملتها عملية الرصد، حاز عاما ١٩٩٩ و ٢٠١١ بالتساوي نسبة ٢٨,٦ في المئة، يليهما عام ٢٠٠٤ الذي حاز نسبة ١٧,١ في المئة، ومن ثم عام ٢٠١٢ الذي حاز نسبة ١٤,٣ في المئة وعام ١٩٩٥ الذي حاز نسبة ١١,٤ في المئة.

وهذا ما جعل إمكان المقارنة بين الصحف وبين تواريخ النشر عديمة الفائدة، وإن كانت قد توافرت مؤشرات تشبي بالتشابه في طريقة مقارنة الموضوع، إلا أنّ غزارة المادة المخصصة لموضوع الموازنة عامي ١٩٩٩ و ٢٠١١ وحصول هذين العاميين على حصة الأسد من الموضوعات التي شملتها العيّنة، يطرحان علامات استفهام حول أشكلة الصحافة لموضوع الموازنة في فترات خروج الحريري الأب والحريري الابن من رئاسة الوزراء.

ب إجراء مقابلة نصف موجهة مع عيّنة من ثمانية إعلاميين ذوي الصلة بالموضوع المطروح، وهم إثنان من جريدة النهار، وإثنان من جريدة السفير، وثلاثة من جريدة الأخبار وصحافي من جريدة المستقبل.

ج إجراء حلقة نقاش مركزة مع ستة طلاب جامعيين، ثلاثة ذكور وثلاث إناث، من الاختصاصات الآتية: إثنان هندسة، وإثنان إعلام وإثنان علاقات دولية وعلوم سياسية، بهدف معرفة مدى متابعتهم للصحف المكتوبة عموماً، وللصفحات الاقتصادية خصوصاً، ومدى اهتمامهم بموضوع الموازنة، وإلى أي مدى هم معنيون بمعرفة تفاصيلها، وما هي الجوانب التي تهمهم، وما هي مصادر معلوماتهم، وما هي ملاحظاتهم على أداء الإعلام الاقتصادي في لبنان، وهل كانت لديهم اقتراحات لتحسين هذا الأداء.

ثانياً نتائج الرصد

أمدّتنا شبكة التحليل المعدّة خصيصاً لرصد معالجة الصحف لموضوع الموازنة، بمؤشرات بدت في كثير من الأحيان متناغمة مع ما أفصح عنه الصحافيون والصحافيات أثناء مقابلتنا لهم، وما تقدّمت به عينة المتلقين (الطلبة الجامعيين) التي شاركت في حلقة النقاش حول الصحافة الاقتصادية بوجه عام، والمخصصة للموازنة بوجه خاص.

هذه المؤشرات سمحت في التوصل إلى عدد من الاستنتاجات:

- احتلال نقاش الموازنة ونقدها واستنتاجات الصحافيين للعناوين التي تطرقت للموازنة.
- طغيان إقرار الموازنة والبعث الاجتماعي لها على المواضيع التي تناولت الموازنة.
- التأثير السلبي للسياسة في معالجة المواضيع الاقتصادية المرتبطة بالموازنة.
- تقليص عدم التخصص من قدرة الصحافيين على معالجة الأعمال المرتبطة بالموازنة.

1 احتلال نقاش الموازنة ونقدها واستنتاجات الصحافيين للعناوين التي تطرقت للموازنة

صحيح أن عملية الرصد أظهرت ضآلة الحيز المخصص لموضوع الموازنة، وهذا أمر بدأ متناغماً مع قول أحد الصحافيين: "في لبنان تُعدّ الموازنة تفصيلاً لا أهمية له ولا جدوى"، إلا أنه رغم ذلك بلغت نسبة المواد الصحافية التي شملت موضوع الموازنة حصراً ٥٨,٦ في المئة، في حين أنّ نسبة ٤١,٤ في المئة من المواد شملت موضوعات أخرى إلى جانب موضوع الموازنة، فضلاً عن أن ٧٢ في المئة من المواضيع التي تطرقت للموازنة لم تشغل سوى ربع صفحة أو أقل. وهو ما فسره أحد الصحافيين بالقول: "إنّ المشكلة تتمثل بأنّ لبنان يفتقد المواد الاقتصادية التي تغذي الإعلام الاقتصادي بالأحداث، وهو ما يجعل المعنيين في هذه المهنة يلجأون إلى كتابة موضوعات تسلط الأضواء على ارتفاع أسعار المواد الغذائية أو التعريف بالطاقة المتجددة". هذه المؤشرات وجدت أيضاً مبرراتها لدى المتلقين الذين أفصحوا أنّهم يتابعون الصفحات الاقتصادية في حال تناولها الأمور المعيشية، وبالدرجة الثانية في حال تطرقها إلى موضوعات نافرة تثير الحشوية، وخصوصاً عندما تكون متداخلة مع السياسة. رغم ذلك، فإنّ التدقيق في مضامين العناوين والتقارير التي تطرقت للموازنة أدى إلى التوصل إلى مجموعة استنتاجات:

- احتل نقاش الموازنة وإقرارها أولوية العناوين. فشملت مضامين العناوين بالدرجة الأولى نقاش الموازنة وإقرارها بنسبة ٢٩,٥ في المئة، يليها عجز الموازنة بنسبة ١٦,٨ في المئة، ثم الظروف المحيطة بصدور الموازنة بنسبة ٨,٤ في المئة، وبالتساوي بنسبة ٧,٤ في المئة، كل من حجم الموازنة وقضايا أخرى تتعلق بالموازنة، ومن بعدها بالتساوي أيضاً، وبنسبة ٥,٣ في المئة، كل من العناوين التي تعود إلى فذلكة الموازنة، وآراء فعاليات متنوعة في مشروع الموازنة، وغير ذلك، كتمويل المحكمة الدولية، وبنسبة ٤,٢ في المئة حجم الإيرادات الإجمالي، يليها بنسبة ٣,٢ في المئة دستورية وقانونية الإنفاق والموازنة، ومن ثم بالتساوي وبنسبة ٢,١ في المئة كل من الاقتراحات لما يجب أن تكون عليه الموازنة، وتنفيذ الموازنة، وحجم الإنفاق الاستثماري الإجمالي.
- ضمنت العناوين بالدرجة الأولى انتقاداً لمشروع الموازنة بنسبة ٢٩,٣ في المئة، يليها إبداء مواقف وآراء من مشروع الموازنة بنسبة ١٢ في المئة، وإبراز أهم ما تضمنته من بنود بنسبة ٩,٣ في المئة، وتبريراً لمشروع الموازنة ودفاعاً عنه بنسبة ٦,٧ في المئة.

ومن ثم بالتساوي وبنسبة ٥,٣ في المئة لكل من: تشاور في صدها، وإبراز حجم الخلافات حولها، واقتراحات لما يجب أن تكون عليه الموازنة، وغير ذلك. وبالتساوي بنسبة ٤ في المئة لكل من: الإشارة إلى الظروف السياسية المحيطة بها، ومناقشة مشروع الموازنة، وإقرار موازانات وزارات معينة، من دون ذكر مؤشرات معينة. وبنسبة ٢,٧ في المئة لإبراز المساعي التي تعمل على إزالة العراقيل التي تحول من دون إقرارها. وأخيراً بالتساوي وبنسبة ١,٣ في المئة لكل من: الدعوة إلى تحديد موعد لمناقشتها وتسريع إقرارها، وإبراز العقبات التي تحول دون إقرارها.

مزيد من الرصد أظهر أن التصريحات التي حملتها العناوين بالدرجة الأولى تتعلق بإعداد مشروع الموازنة بنسبة ٣٠,٨ في المئة، يليها التصريحات التي تخص مناقشة مشروع الموازنة بنسبة ٢٣,١ في المئة، ثم بالتساوي بنسبة ٧,٧ في المئة لكل من إقرار الموازنة، وعجز الموازنة، والظروف السياسية المحيطة بها، وغير ذلك. ومن ثم بالتساوي وبنسبة ٣,٨ في المئة لكل من إعداد مشروع الموازنة، والظروف الاقتصادية المحيطة بها، وإعداد المشروع والعجز، وردود الفعل على مشروع الموازنة، وأبعاد المشروع.

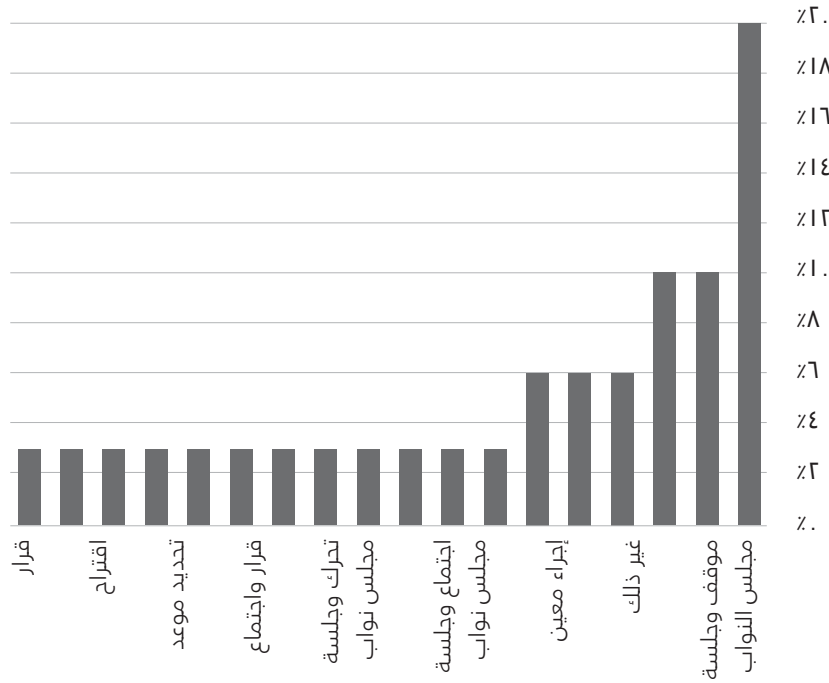
وكانت التصريحات التي حملتها العناوين تعود بالدرجة الأولى إلى وزير المالية بنسبة ٢٦,٩ في المئة، يليه النواب بنسبة ٢٣,١ في المئة، ومن ثم بالتساوي بنسبة ٧,٧ في المئة لكل من أحد الفاعليات النقابية والعمالية، وأحد الخبراء، ورئيس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، وأخيراً بالتساوي بنسبة ٣,٨ في المئة لكل من رئيس أو عضو من أعضاء لجنة المال والموازنة، وجهة حزبية، ونائب أو رئيس مجلس النواب، وأحد الفاعليات الاقتصادية وأحد الفاعليات النقابية.

وهو ما يجد مبرراته في قول أحد الصحافيين: "هناك صعوبة في الحصول على آراء حقيقية، ففي لبنان الكثير من الآراء الكاذبة والمخادعة والمهولة والمخففة. أي أنها آراء سياسية: عندما تعترضنا صعوبات نلجأ إلى المختصين أو وزارة المالية."

وانطلاقاً من كون المجلس النيابي هو المكان الأبرز الذي تناقش فيه الموازنة، تصدرت أخبار جلسات مجلس النواب العناوين الخيرية بنسبة ٢٠ في

المئة، تليها جلسات اللجان النيابية بنسبة ١٠ في المئة، والتي جمعت بين موقف معين وجلسات مجلس النواب بنسبة ١٠ في المئة، وتلك التي تخبر عن إجراءات معيَّنة بنسبة ٦,٧ في المئة، وأخبار الاجتماعات بنسبة ٦,٧ في المئة، وغير ذلك من العناوين بنسبة ٦,٧ في المئة.

رسم ٣-١ موضوع الخبر الوارد في العنوان



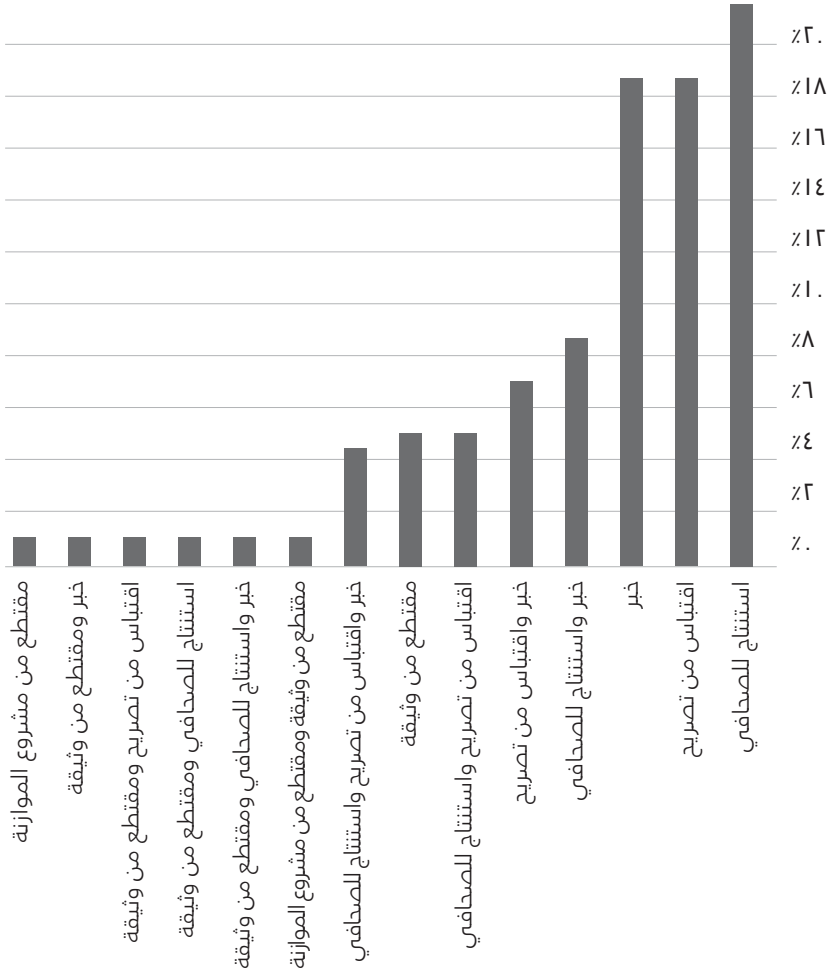
هذه المؤشرات يفسرها قول بعض الصحفيين: "نادراً ما نجري مقارنة بين مشروع القانون وما نفَّذ منه، وخصوصاً في ظلّ تضارب الأرقام والمواقف والوقائع".

أما العناوين المقتبسة من الوثائق، سواء كانت تقارير أم بيانات أم محاضرات، فتبين أنها صادرة عن المصارف وعن لجنة المال والموازنة بالدرجة الأولى وبنسبة ٢٥ في المئة لكلّ منهما، ثم تتوزّع النسبة المتبقية بالتساوي وبنسبة ١٢,٥ في المئة على كلّ من: المنظمات الدولية، ومجلس الوزراء، ووزارة المالية، وعلى جهة غير محددة.

كما توزّعت موضوعات الوثائق بالتساوي وبنسبة ١٢,٥ في المئة على كلّ من حجم الموازنة، وعجز الموازنة، وإعداد مشروع الموازنة ومقاربتها، وترشيد الإنفاق، وعجز الموازنة والإصلاح، وعجز الموازنة والفائض الأولي وخدمة الدين إلى النفقات، ومفاعيل إقرار الموازنة.

- تقدّم العناوين القائمة على استنتاجات الصحفيين أنفسهم على العناوين الخيرية. خلال عملية الرصد تمت ملاحظة تقدّم العناوين القائمة على استنتاجات الصحفيين أنفسهم على العناوين الخيرية، إذ حازت العناوين المستنتجة من جانب كتبة المواد أنفسهم نسبة ٢١,٤ في المئة، يليها بالتساوي، ونسبة ١٨,٦ في المئة، كلٌّ من العناوين الخيرية وتلك التي كانت مجرد اقتباسات من تصريحات. وكانت العناوين التي جمعت بين الخبر واستخلاص الصحفي بنسبة ٨,٦ في المئة، والتي جمعت بين الخبر والاقتباس من التصريح بنسبة ٧,١ في المئة، وتلك المقطعة من بنسبة ٥,٧ في المئة، والتي جمعت بين استنتاج الصحفي والاقتباس من التصريح بنسبة ٥,٧ في المئة أيضاً، والتي جمعت بين الخبر والاقتباس والاستنتاج كانت بنسبة ٤,٣ في المئة، لتتوزع النسبة المتبقية البالغة ٩,٨ في المئة على الجمع بين أكثر من خيار.

رسم ٢-٣ كيفية توزع العناوين



وهذا ما وجد تفسيراً له في كلام الصحافيين الذين أشاروا إلى صعوبة الوصول إلى معلومات تفصيلية، وإلى أنّ الموازنات لا تختلف كثيراً في سرد مشاريع قوانين تحمل في معظم أشكالها كالمشروعات لتطلعات غير قابلة للتطبيق. وتطرح مضامين العناوين، تساؤلات مشروعة عن من يحدد عنوان المادة الصحافية للاعتبارات التي تفرض إدخال تعديلات عليها.

إجابات الصحافيين الذين تمت مقابلتهم حول من يحدد عنوان المادة توزعت بين "أنا شخصياً"، و"أنا وأحياناً مع رئيس القسم"، و"العناوين تحدّد من الكاتب مباشرة أو رئيس القسم وفي أغلبية الأحوال من الإثنين معاً"، وواحدة "لا جواب". وإذا كان يطرأ على العنوان الذي يحدده الصحافي نفسه تعديلات، شملت الإجابات إجابة واحدة "باستمرار" وست إجابات "أحياناً"، لأنّه في نظر من تتغيّر عناوينهم باستمرار قد يفوت الصحافي إبراز المادة الأهم في العنوان بسبب ضيق الوقت وكثافة المواد. لذا تكون القراءة الثانية من رئيس القسم مفيدة في إبراز ما فات الزملاء أو في اختيار عناوين بوقع أكبر لبلوغ الهدف من المعالجة الصحافية؛ أو لأنّ حجم المادة وما تتضمنه من معلومات ومصادر، تحتاج إلى عنوان دقيق بحيث يكون مختصراً وشاملاً في الوقت نفسه؛ أمام هذا الهاجس، يتطلب الأمر تعديلات في بعض الأحيان، كما لا يخلو من التشاور مع رئيس القسم والزملاء في القسم، قبل تثبيته على الصفحة. أما من تتغيّر عناوينهم أحياناً، فكانت لديهم المبررات التالية: أحياناً قليلة قد يجد مدير القسم أو مدير التحرير المركزي داعياً إلى تعديل العنوان، فيحصل ذلك إنّما من دون تحوير مضمونه الأصلي.

كما أن التعديلات على العناوين، وفقاً للصحافيين أنفسهم، تحصل إما لاعتبارات مهنية، وإما لاعتبارات سياسية واقتصادية ومهنية، وإما لاعتبارات فنية إخراجية تبعاً للمساحة المخصصة للموضوع وعنوانه، كأن يمتد على ثلاثة أعمدة أو أربعة وصولاً إلى ثمانية؛ وإما لأمر تعود إلى خلفية الكاتب الثقافية.

وينسحب الأمر نفسه على تحديد الموضوعات. لدى سؤال هؤلاء الصحافيين عن يحدّد الموضوعات التي سيتم تناولها، أتت الإجابات كالتالي: "أنا شخصياً ورئيس القسم والحدث يفرض نفسه" أربع مرات، و"أنا شخصياً ورئيس القسم" مرة واحدة، و"أنا شخصياً والحدث يفرض نفسه ورئيس القسم واجتماعات القسم" مرتين، و"اجتماع القسم واقتراحات فردية" مرة واحدة. وحول من يحدد النقاط التي سيتم التركيز عليها، رأى أغلبية الصحافيين والصحافيات أنّهم شخصياً يحددون النقاط التي يركزون عليها.

٢ طغيان إقرار الموازنة والبعد الاجتماعي لها على المواضيع التي تناولت الموازنة

عند التدقيق في آلية كتابة المواضيع التي تختص بالموازنة، تبين أنه يجري التطرّق إلى الموازنة بوجه عام، ومن ثمّ يتم إعطاء الأولوية لإقرار الموازنة في معرض الكلام على الموازنة بوجه عام.

في معرض الكلام على الموازنة بوجه عام تمّ التطرّق إلى إقرار الموازنة بنسبة ٣٦,٤ في المئة، توقعاتها بنسبة ١٣,٥ في المئة، مقاربتها ١٢,٢ في المئة، آليات تنفيذها ٦,٨ في المئة، وبالتساوي بنسبة ٥,٤ في المئة لكلّ من: الخلافات السياسية حولها، وحجمها، وأولوياتها، ثمّ بالتساوي بنسبة ٤,١ في المئة لكلّ من: وضعها وإعدادها، وشموليتها، يليها بالتساوي بنسبة ٢,٧ في

المئة لكل من توبييها، ومناقشتها. وأخيراً بالتساوي بنسبة ١,٤ في المئة لكل من: التأخر في إحالتها على مجلس النواب، وإقرار ومناقشة وتعديل اقتراحات اللجان النيابية، وقدرة الموازنة على معالجة المشاكل.

وفي معرض الكلام على ظروف إعداد الموازنة تمّ التطرق إلى الخلل في الموازونات السابقة بنسبة ٢٦,١ في المئة، ثم إلى تركيبة الحكومة بنسبة ١٩,٦ في المئة، والإصلاح بنسبة ١,٩ في المئة، ثمّ بالتساوي بنسبة ٨,٧ في المئة إلى كل من الظروف الإقليمية، وطبيعة النظام السياسي، والأوضاع المعقّدة بنسبة ٦,٥ في المئة، وبالتساوي بنسبة ٤,٣ في المئة إلى كل من الأحداث الطارئة، وغير محدد، يليها بالتساوي بنسبة ٢,٢ في المئة إلى كل من: الاختلالات البنوية للاقتصاد، والمعارضة، والتحرّكات المطليبة، والعلومة، وغير ذلك.

أما في معرض الكلام على فذلكة الموازنة، تمّ التطرق إلى الموازنة كخيارات اقتصادية بنسبة ٣٦ في المئة، وكخيارات اجتماعية بنسبة ٢٠ في المئة، وكإنسجام مع البيان الوزاري بنسبة ١٦ في المئة، وكوظيفة بنسبة ٨ في المئة، وبالتساوي بنسبة ٤ في المئة لكل من: الموازنة كخيارات سياسية، وكمفهوم، وإدارة حازمة للمالية العامة، وغير ذلك، وغير محدد.

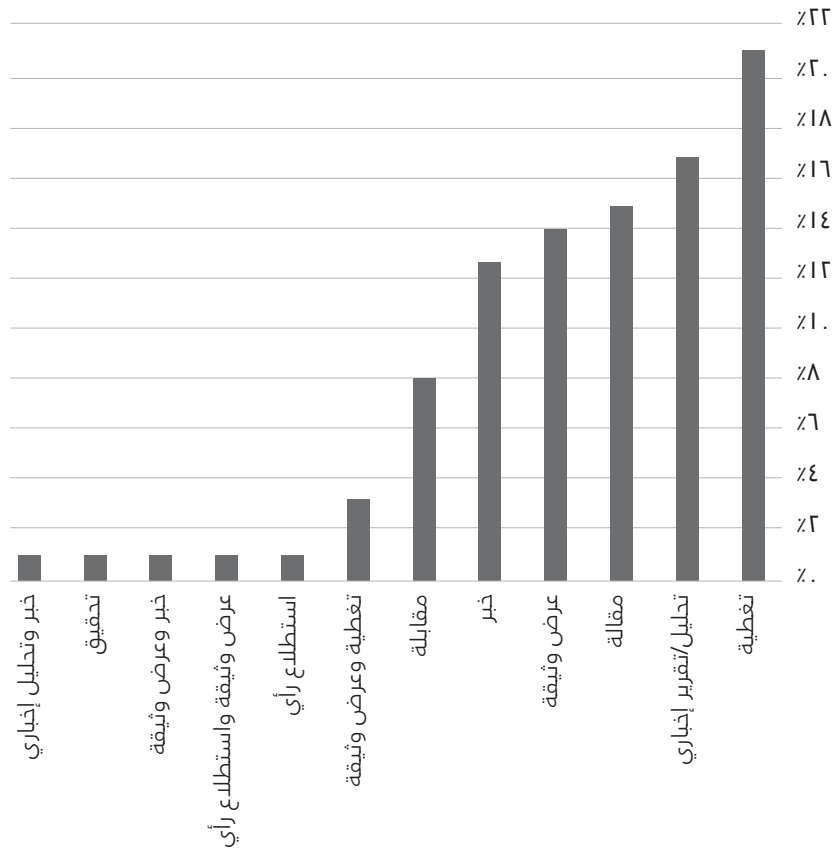
وفي معرض الكلام على أبعاد الموازنة تم إيلاء الأهمية بالدرجة الأولى للأبعاد الاجتماعية منفردة، ومجمّعة مع أبعاد أخرى بنسبة ٢٥,٦ في المئة، ثمّ للأبعاد الاقتصادية بنسبة ٢٠,٥ في المئة، فالقانونية بنسبة ١٥,٤ في المئة، والسياسية بنسبة ١٢,٨ في المئة، ثمّ المالية بنسبة ١٠,٣ في المئة، تليها أبعاد غير محددة بنسبة ٧,٧ في المئة، ثم الأبعاد التنموية بنسبة ٥,١ في المئة، وأخيراً الأبعاد التقنية بنسبة ٢,٦ في المئة.

ومال الصحافيون بالأساس إلى معالجة البعد الاجتماعي، نظراً إلى كون هذا البعد مظلوماً في الموازنة، في حين أنّه البعد الأساسي؛ ثم البعد الاجتماعي - الاقتصادي - السياسي لارتباط هذه العناصر الثلاثة ارتباطاً عضوياً يمكن من خلاله استجلاء توجهات الحكومة في سياق إدارة البلد مالياً واقتصادياً. ومنهم من ذكر الأبعاد الاقتصادية والمالية والسياسية والقانونية، وخصوصاً أنّ معظم الموازونات في لبنان تحمل الكثير من الضرائب والرسوم التي يتكبدها المواطن. وفي ما يتعلق بمشروع الموازنة وأبعاده وردود الفعل عليه، غالباً ما تتركز ردود الفعل على الزيادات الضريبية، وهو أمر مهم جداً نظراً إلى كونه يؤدّي، في غياب حركة نقابية مستقلة وفاعلة، إلى خفض بعض الضرائب المنوي زيادتها. لكن ردود الفعل غير كافية، لأنّها تبقى فاصرة عن وعي أهمية زيادة الإنفاق في بلد يشهد منذ سنوات حالة ركود اقتصادي غير معلنة. وفي نظر أحد الصحافيين الذين تمت مقابلتهم: "كلّ المفاسل مهمة في الموازنة، لكنّ نادراً ما نجري أيضاً مقارنة بين مشروع القانون وما تُفد منه، وخصوصاً في ظلّ تضارب المواقف والأرقام والوقائع."

ولوحظ أيضاً إعطاء الأولوية للإيرادات الضريبية في معرض الكلام على الواردات وإعطاء الأولوية في الإنفاق للترشيد، والإنفاق الاستثماري، وخدمة الدين، والرواتب والأجور، فضلاً عن أولوية التطرق إلى خدمة الدين في معرض الكلام على العجز وأولوية التطرق إلى الخلل في الموازونات السابقة في معرض الكلام على ظروف إعداد الموازنة.

في ما يتعلق بنوع الأعمال الصحافية المعتمدة في معالجة موضوع الموازنة، حازت التغطية المرتبة الأولى بنسبة ٢١,٤ في المئة، يليها التحليل/التقرير الإخباري بنسبة ١٧,١ في المئة، ثم المقالة بنسبة ١٥,٧ في المئة، يليها عرض وثائق عائدة إما إلى تقرير وإما إلى دراسة وإما إلى محاضرة... إلخ، والخبر بنسبة ١٢,٩ في المئة، والمقابلة بنسبة ٨,٦ في المئة (احتل فيها النواب المرتبة الأولى)، ثم تغطية وعرض وثيقة بنسبة ٢,٨ في المئة، أما النسبة المتبقية البالغة ٧ في المئة فتوزعت بالتساوي بنسبة ١,٤ في المئة على كل من: خبر وتحليل، تحقيق، خبر وعرض وثيقة، عرض وثيقة واستطلاع رأي، استطلاع رأي.

رسم ٣-٣ نوع العمل الصحفي



وعلى غرار ما لوحظ في العناوين، تركزت التغطيات بالدرجة الأولى على وقائع الجلسات النيابية بنسبة ٤١,٢ في المئة، ثمّ وقائع ندوات ١٧,٦ في المئة، ومؤتمرات صحافية بنسبة ١١,٨ في المئة، وبالنسبة عينها لاجتماعات الفعاليات الاقتصادية، أما النسبة المتبقية فتوزّعت بالتساوي بنسبة ٥,٩ في المئة لتغطية كلٍّ من: صدور مشروع الموازنة، ووقائع جلسات لجنة المال والموازنة، ووقائع جلسات نيابية، وتحرك نقابي، واجتماع فعاليات اقتصادية.

وقد أجمع الصحافيون على أنّ المصدر الأساسي المعتمد لديهم لدى تناولهم لموضوع الموازنة هو وزارة المالية، يليها خبراء الاقتصاد والفعاليات الاقتصادية المعنية بالملف والمطلعة والضليعة بالأمر المالي، وأرقام مصرف لبنان ونشرات جمعية مصارف لبنان، ولجنة المال والموازنة، والوزراء والنواب والمديون العامون، وموظفو الوزارات، ونص الموازنة، والمواد الدستورية، ومواد قانون المحاسبة العمومية، ورأي الوزراء والخبراء القانونيين أو الماليين، وقرارات ديوان المحاسبة.

كذلك، أظهرت عملية الرصد اعتماد النواب كأبرز مصدر لإنجاز المواد الصحافية بنسبة ٢٧,٣ في المئة. يليها الوزراء بنسبة ١٤,١ في المئة، ومشروع الموازنة بحدّ ذاته بنسبة ١١,١ في المئة، ووزير المال بنسبة ٩,١ في المئة. يليها بالتساوي بنسبة ٥,١ في المئة كلٌّ من: الخبراء، وجهات ومنظمات دولية، ثمّ بالتساوي بنسبة ٤ في المئة لكلٍّ من: رئيس الوزراء، وجهات حزبية، وجهات غير مذكورة، وبالتساوي بنسبة ٣ في المئة لكلٍّ من: التقارير، والفعاليات الاقتصادية، ومن ثمّ بالتساوي بنسبة ٢ في المئة للجنة المال والموازنة، ورئيس مجلس النواب، ودراسات. وأخيراً بالتساوي بنسبة ١ في المئة لهيئات رقابية محلية، واتحادات عمالية، وصحف أخرى، ومرسوم معين.

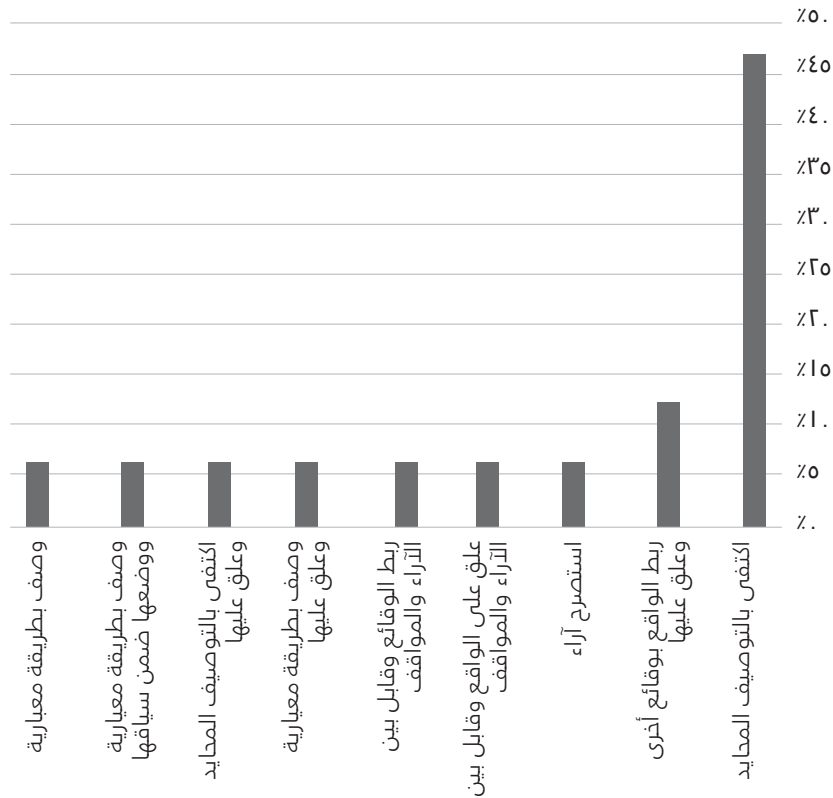
كما أجريت المقابلات بالدرجة الأولى مع النواب بنسبة ٦٦,٧ في المئة، فضلاً عن إعطاء الأولوية للنواب في خصوص ردود الفعل على الموازنة بنسبة ٤٨,٥ في المئة، يليها الفعاليات الاقتصادية بنسبة ١٢,١ في المئة، ثمّ النقابات بنسبة ٩,١ في المئة، وبالنسبة عينها المعارضة، يليها بالتساوي بنسبة ٣ في المئة كلٌّ من: الوزراء، والموالاة، وأجهزة الرقابة، وجهات حزبية، والأسواق، وغير محدد، وغير ذلك (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي).

أما الأخبار فأغلبيتها جاءت مركّبة بنسبة ٧٢,٧ في المئة، تليها الأخبار البسيطة بنسبة ٢٧,٣ في المئة. وكانت الأخبار تدور بالدرجة الأولى حول مناقشة مشروع الموازنة بنسبة ٢٧,٣ في المئة، لتتوزع النسبة المتبقية وبالتساوي بنسبة ٩,١ في المئة لكلٍّ من: إقرار مشروع الموازنة، ومناقشة وإقرار مشروع الموازنة، ومناقشة المشروع والعجز، ومناقشة المشروع وحجم الموازنة، ومناقشة المشروع وردود الفعل عليه، وحجم الموازنة والعجز، وتحديد موعد المناقشة، وإقرار مشروع الموازنة، ودراسة مقترحات ومتابعة مشاريع قوانين، وإقرار موازنات وزارات.

في مقابل الأخبار، ركزت المقالات بالدرجة الأولى على ظروف إعداد مشروع الموازنة بنسبة ٣٦,٤ في المئة، والأبعاد السياسية للموازنة بنسبة ١٨,٢ في المئة، يليها بالتساوي بنسبة ٩,١ في المئة كلٍّ من: البعد الاقتصادي في مشروع الموازنة، البعد السياسي والقانوني، البعد الاقتصادي والمالي، استغلال الموازنات لغايات ومصالح انتخابية.

في ملاحظة أسلوب التغطية الصحافية، يتبين أن ٤٧,١ في المئة من التغطيات اُكْتُفِت بالتوصيف المحايد، أما التغطيات التي عملت على ربط الوقائع بوقائع أخرى وعلقت عليها فكانت نسبتها ١١,٨ في المئة، لتتوزع النسبة المتبقية بالتساوي وبنسبة ٥,٩ في المئة على كلٍّ من: التوصيف بطريقة معيارية، وتوصيف بطريقة معيارية ووضع ضمن السياق، وتوصيف وتعليق، وربط وقائع وتوصيف ووضع ضمن سياق وتعليق، وتعليق ومقابلة بين آراء ومواقف، واستصرach آراء.

رسم ٣-٤ أسلوب تغطية الكاتب



في موازاة ذلك، كانت مصادر التقارير/التحاليل الإخبارية بالدرجة الأولى من إعداد وتوليف الصحافي نفسه بنسبة ٣٨,٥ في المئة، مقابل ١٥,٤ في المئة مصادرها وزارة المالية، يليها بالتساوي وبنسبة ٧,٧ في المئة لكلٍّ من: لجنة المال والموازنة، والصحافي نفسه ووزراء، والصحافي ولجنة المال والموازنة وديوان المحاسبة، والصحافي ووزارة المالية وفعاليات اقتصادية وهيئات نقابية، والصحافي ولجنة المال ووزارة المالية ومجلس الوزراء ونواب وجهات حزبية، ومنظمات دولية (صندوق النقد الدولي).

أما عن كيفية إعداد التقارير، فيتبين أنه تمّ التصرف بالمعطيات على طريقة إيلاء الأهمية لبعضها على حساب البعض الآخر بنسبة ٢٣,٣ في المئة، وأنه اكتفى بالتقديم لما تجمّع من معطيات بنسبة ٢٠,٩ في المئة، وأنه حصل خلط بين الرأي وبين المعطيات بنسبة ١٤ في المئة، وأنه تمّ العمل على اختصار بعض المعطيات لمصلحة إبراز معانيها الرئيسية بالنسبة عينها؛ يليها بالتساوي وبنسبة ٧ في المئة لكلّ من: إيراد المعطيات بطريقة منهجية متسلسلة، والاكتفاء بعرض المعطيات، والتعليق وإبداء الرأي في المعطيات المتوافرة، ومن ثمّ بالتساوي وبنسبة ٢,٣ في المئة لكلّ من: الفصل بين الرأي والمعطيات، وإبراز نقاط التعارض بين المعطيات، وإحالتها إلى مصادرها الأصلية.

وبالإجمال غلبت صفة اللتباس على طريقة تقديم التقارير بنسبة ٤٦,٢ في المئة، أما الباقي فتوزّع بالتساوي على كلّ من التوصيف المحايد، والانحياز، والجمع بين الحياء والغموض، والنقد والتحذير، والنقد والتحذير والسخرية، والاستفسار والتعجب والنقد والسخرية، والتحذير والاستشراق.

ومن الملاحظات الإضافية أيضاً أن الطابع السردّي والتقريرّي لمعظم الأعمال الصحافية التي تطرّقت إلى موضوع الموازنة، انعكس عدم رضا بعض الصحافيين عن عملهم، وذلك لكون الصفحات الاقتصادية تتسم عموماً بضيق أفق حاد، يمنع الصحافي من أن يعمل عقله نقدياً، ويكون مفروضاً عليه أن يحبس عقله من تلقاء نفسه في قفص نقل الخبر والمعلومة. وقد تلاقت هذه المؤشرات مع ما اقترحه المتلقون على وسائل الإعلام من إجراء دراسات ومقابلات وتحقيقات مع الوزراء، والمواطنين، والخبراء، والمتخصصين، وذلك بمراقبة المجلس الوطني للإعلام تلافياً لتمرير التوجهات الاقتصادية للمؤسسة. كذلك أفصح بعض الصحافيين أنهم تنقصهم زيادة مساحات الرأي والتحقيق التي تسمح للصحافي أن يوظف ثقافته في مجال عمله.

رغم ذلك، بدت أغلبية العيئة من الصحافيين الذين تمت مقابلتهم راضية عن عملها. وتبين أن خمسة من هؤلاء راضون عن عملهم "إلى حد كبير"، وإثنين "إلى حد ما"، نظراً إلى أن العمل في الإعلام الاقتصادي، في رأي أحدهم، "يجنب الصحافي الحرّ كثيراً من التعقيدات التي يصادفها الصحافي السياسي". وهو ما يسمح له بتخطي أمور تجعله يتمتّع بقدر أكبر من الرضا عن الذات عند مزاولته عمله في أي مؤسسة؛ أو لأنّ هذا الدور يعدّ أساسياً لبناء المجتمع على مختلف المستويات الثقافية، والاطلاع على ما يحصل فعلياً، وتكوين وجهة نظر واضحة تناصر قضايا المجتمع بفاعلية غير قابلة للمساومات؛ أو لأنّ بعضهم أفصح أنّه يعاني غراماً حاداً بعمله في مجال الاقتصاد السياسي؛ مقابل إجابة واحدة فقط أفصحت عن عدم الرضا، وذلك لكون الصفحات الاقتصادية تتسم عموماً بضيق أفق حاد.

وفي السياق، حدد الصحافيون دورهم بالدرجة الأولى كناقدين ومحللين للمعلومات، ومن ثمّ كناشرين للوعي وموضحين للمعلومات، ثم كمجرد مراقبين، وأخيراً كناقلي معلومات، وكصناع للرأي العام.

رغم ذلك، بقيت معظم الأعمال الصحافية عاجزة عن فتح الآفاق لمعالجات لاحقة. وتبين أنّ نسبة ٢٥,٧ في المئة من الأعمال التي تمت دراستها تمكّنت من فتح الآفاق، في حين أنّ نسبة ٧٤,٣ في المئة بقيت عاجزة عن ذلك.

وحول كيفية التعامل مع ما أوردته الأعمال الصحافية من معطيات يتبيّن أنّ الاكتفاء بإبراز المعطيات المتوافرة حصل بنسبة ٢٠,٥ في المئة، أما التعليق على

بعضها فوراً بنسبة ١٤,٦ في المئة، يليه التقديم للمعطيات الذي حصل بنسبة ١٢,٤ في المئة، ثم بالتساوي بنسبة ٧,٦ في المئة لكل من: إيراد المعلومات تحت عناوين واضحة، ومقابلة الآراء والربط في ما بينها، وربط مشروع الموازنة بالأوضاع السياسية السائدة. أما ربط الموازنة بالموازانات التي سبقتها فهو تردد بنسبة ٥,٩ في المئة، ولإيلاء الأهمية لمعلومات معينة على حساب أخرى تردد بنسبة ٥,٤ في المئة، يليه إجتزاء المعلومات بنسبة ٣,٢ في المئة، وربط الموازنة بالسياق المحلي بنسبة ٢,٧ في المئة، وربط الموازنة بالفوانين بنسبة ٢,٢ في المئة، ثم بالتساوي بنسبة ١,٦ في المئة لكل من شرح معاني بعض المعطيات، وربط الموازنة بسياق الأوضاع العربية، ومن ثم بالتساوي بنسبة ١,١ في المئة لكل من: ربط مشروع الموازنة بالأوضاع الأمنية، وربط مشروع الموازنة بالبيان الوزاري، وتحليل بعض الأرقام والمعطيات. وأخيراً تردد بنسبة ٠,٥ في المئة كل من: إرفاق المعطيات بجدول تفصيلية، ووضع المعلومات خارج سياقاتها. عملت بعض الصحف أحياناً على استخدام أساليب تضليلية، من خلال إجتزاء المعلومات ونزعها من سياقاتها. وهذا ما بدا في الفترة الأخيرة في معرض الخلاف حول الإنفاق من خارج الموازنة، إذ تم إبراز الأمر وكأن هناك مقارنة بين قيمة الإنفاق من خارج الموازنة لعام ٢٠١٢ وبين الأعوام التي سبقتها، في حين أن المشكلة تكمن في تبيان الأسس القانونية للإنفاق. أو كأن يتم تصوير التوجهات الإصلاحية الضريبية على أنها بالمطلق موجّهة ضد مصالح القطاع الخاص وضدّ الجو الاستثماري العام في البلاد. تفسر ذلك تصريحات بعض الصحافيين أن رجال المال والأعمال يقدمون إغراءات كبيرة إلى الصحافي الاقتصادي في محاولة لشراؤه بهدف تلميع صورتهم أمام الرأي العام.

كما تم الخلط أحياناً بين المعطيات وبين الرأي، واعتماد الشخصية من جانب بعض الصحافيين واستخدامهم المتكرر لعلامات التعجب والاستههام، والهللاين والمزدوجين والنقاط الثلاث المتتالية التي توحى للقارئ بالموقف وتمننه بشيء من الحرية، فتوهمه بأنها تتكل على ذكائه وتدعه يستنتج. ويجد هذا صداه في كلام الصحافيين على ما تعنيه لهم الموازنة.

حمل الصحافيون الموازنة مجموعة معاني متنوعة ومختلفة، المشترك في ما بينها هاجس التوازن الاجتماعي. أمّا عن كيفية التعامل مع المفردات والتعبير التقنية، فيتبين أنها لم ترد بنسبة ٨٧,١ في المئة، أما النسبة المتبقية التي وردت فيها فيتبين أنه لم يتم العمل على تفسيرها بنسبة ٥,٧ في المئة، في حين تم إيرادها كما هي باللغات الأجنبية بنسبة ٢,٩ في المئة، وبالنسبة عينها أوردت كما هي بالأجنبية مع إيجاد معادل لها بالعربية، وبنسبة ١,٤ في المئة وردت كما هي بالأجنبية مع معادله بالعربية وتفسير لها.

وتناسى الصحافيون في أغلب الأحيان مسؤولياتهم تجاه قرائهم في إيضاح التعبيرات التقنية المستخدمة، وفي وضعها ضمن سياقاتها، وفي تفسير الأرقام، فضلاً عن عدم الدقة في نقل المعلومات، نتيجة الضعف في التخصص، والعمل تحت هاجس إتخاذ المواقف.

وهذا ما انعكس على المتلقين، إذ قرن معظمهم الموازنة بالمشاريع، ناظرين إليها على أنها مجرد نفقات وواردات مرتبطة بالمشاريع وبمخصصات الوزارات، فيما رأى البعض الآخر أنها تعكس الرؤية السياسية للحكومة وأولوياتها في المشاريع التي تنوي تحقيقها.

ضمن هذا السياق، لخص المتلقون مشاكل الموازنة بتأجيل إقرارها، والفساد، وعدم الشفافية، وإهمال القطاعات الإنتاجية. وعن مدى إلمامهم بالمشاكل المحيطة بها، تنادى إلى أذهانهم التأجيل، والتراضي، وعدم استكمال المشاريع، وعدم معرفة كيفية صرف الأموال، وجيوب الوزراء، وعدم إنصاف القطاعات الإنتاجية، وعدم الاهتمام بالبيئة والزراعة، وبالجامعة اللبنانية، والتركيز على خدمة الدين العام وموازنة الجيش. وأقر هؤلاء بأنهم استمدوا معلوماتهم بالدرجة الأولى من الدراسة الجامعية، والمطالعات الشخصية، والكتب، والصحافة، والتلفزيون والراديو، وجلسات مناقشة الموازنة على التلفزيون، والأخبار، والحلقات التلفزيونية، مطالبين الصحفيين بتبسيط الموضوعات الاقتصادية، وبأن يشرح الإعلام بطريقة علمية للمواطن آلية الموازنة وبنودها، وليس فقط الاكتفاء بالحديث حول فلان صوت وفلان لم يصوت.

٣ التأثير السلبي للسياسة في معالجة المواضيع الاقتصادية المرتبطة بالموازنة

وقعت معظم الأعمال الصحافية في أسر التجاذبات السياسية والصراعات على السلطة، وعجزت عن إخراج موضوع الموازنة من الصراعات السياسية الضيقة، ومن دائرة الكلام الانتخابي إلى رحاب المواطنة. اعترفت أغلبية أفراد العيّنة بوجود صعوبات تواجههم في عملهم، تعود بالدرجة الأولى لأسباب سياسية. رداً على سؤال حول ما إذا كانت تصادف الصحفيين صعوبات معينة لدى تناولهم موضوع الموازنة، نفى إثنان منهم مصادفة أي صعوبة، وإمتنع أحدهم عن الجواب، وأجاب أحدهم أنه كثيراً ما تصادفه صعوبات، تتمثل بالوصول إلى المعلومات، وخصوصاً المعلومات التفصيلية، في حين أجاب أربعة منهم "إلى حد ما"، موضحين الأمور الآتية:

- إن الموازنات لا تختلف كثيراً في سرد مشاريع القوانين التي تحمل في معظم أشكالها "كشبهات" لتطلعات غير قابلة للتطبيق. كل هذا يجعل الصحفي في حال إرباك، وخصوصاً أن بعض الأرقام لا تكون واضحة بمكوناتها؛ وأنه في حال التباس أرقام ما أو بنود ما، تتم العودة إلى المتخصصين بالأمر، وبخاصة المناهضون للجهات التي أعدت الموازنة، وربما غيرهم بحسب الموضوع. أو في حال عدم التمكن من الربط ما بين عدد من البنود والضوابط القانونية، تتم العودة إلى استشارة قانونيين أو وزارة المالية أو تقارير ديوان المحاسبة.
- أحياناً يجري تضمين الموازنة بعض البنود المرتبطة بسياسات عامة ذات منافع لمراجع معينة، كتضمينها مثلاً نفقات استثمارية كبيرة لتوزيعها على الوزراء والنواب في مواسم انتخابية، لذلك يقتضي الأمر المتابعة وكشف الملبسات.
- كما أنه توجد صعوبة في الحصول على آراء حاسمة وجازمة أو آراء حقيقية، ففي لبنان الكثير من التراء الكاذبة أو المضادة أو المهوولة أو المخففة، أي أنها آراء سياسية. أمّا آراء الخبراء فهي تركز على خلفيتهم الثقافية ومعلوماتهم عن تجارب بلدان أخرى.
- كذلك هناك صعوبات في الإطلاع على النقاشات التي يجريها مجلس الوزراء في هذا المجال، علماً أنه يجب أن تنشر كل هذه المعلومات لتكون في متناول الجميع. وقلة منهم صرحوا أنهم يعملون على تخطي الصعوبات، باللجوء إلى مختصين أو إلى وزارة المال.

يؤكد ذلك كلام ما وجده جميع أفراد العيّنة أنّ الصحافة الاقتصادية في لبنان عرضة لضغوط مصدرها بالدرجة الأولى رجال المال والأعمال يليهم الحكومة وأصحاب الصحف أنفسهم.

اللافت للنظر هنا أنّ جميع أفراد العيّنة وجدوا أنّ الصحافة الاقتصادية في لبنان هي بوجه عام عرضة لضغوط باتجاهات معينة سواء كان "باستمرار" (ست إجابات) أو "أحياناً" (إجابتان)، مجمعين على أنّ مصدر الضغط متأتّ بالدرجة الأولى من رجال المال والأعمال، يليه بالتساوي ضغط الحكومة وأصحاب الصحف أنفسهم، ومن ثمّ الإعلانات.

وأفصحوا عن هذه الضغوط، على طريقتهم الخاصة بالقول: "إن أصحاب الصحف في لبنان يمثلون الحكومة أو أحزاباً معارضة أو رجال أعمال طامحين سياسياً أو جهات خارجية لها مصلحة في تمويل المؤسسات الإعلامية لخدمة مآربها الخاصة."

كذلك لفتوا إلى أن رجال المال والأعمال يقدّمون إغراءات كبيرة إلى الصحفي الاقتصادي في محاولة لشرائه بهدف تلميع صورتهم أمام الرأي العام. كما أن بعض الصفحات الاقتصادية مرتبطة مباشرة برجال المال والأعمال من خلال علاقات شخصية أو من خلال الدعم المالي، وبالتالي يحاولون تشتيت الصحفي لدعم أو لرفض بعض بنود الموازنة التي لا تتوافق مع مصالحهم.

أما الوزراء، فهم في نظر العينة الصحافية، يستفيدون من الموازنة لتأمين نفقاتهم، وربما يصدف أن يكون أحد الوزراء، على حد قول أحدهم، "بيمون" على إدارات الصحف، وهو ما ينعكس في منع الكتابة عنه وعن وزارته في حال تخصيصها بمبالغ غير منطقية. أما الأحزاب السياسية التي تسيطر على الحكومات فتحاول استمالة الصحفي وفقاً لأهوائها السياسية.

وهو ما يجعل الحكومة ورجال المال والأعمال والأحزاب السياسية وأصحاب الصحف مجتمعين من دون استثناء يمثلون مصادر ضغط.

ووفقاً لأفراد العينة الصحافية يجري أحياناً تضمين الموازنة بعض البنود المرتبطة بسياسات عامة ذات منافع لمراجع معينة في مواسم انتخابية. وهذا ما إمتعض منه بعض المشاركين بالقول: "المزج في الصحافة الاقتصادية هو إقحام السياسة دائماً فيها، وتصوير الموضوعات الاقتصادية ضمن حرب باردة بين مشروعين في لبنان."

وفي رأي الصحفيين أيضاً، فإن من يتابع الصفحة الاقتصادية بالدرجة الأولى هم المصرفيون ورجال الأعمال إلى جانب النقابيين وطلاب الجامعات وفئات أخرى، ووزراء ومعنيين بالشأن الاقتصادي والتجاري والزراعي والسياحي ونقابات وعمال.

أما السبب فيعود في نظر بعضهم للمبررات الآتية:

وفقاً لأحد الصحفيين الذين تمت مقابلتهم يتابع رجال الأعمال صفحتنا بالدرجة الأولى لأنها تفرد لهم مساحات شاسعة، فضلاً عن كل القطاعات الاقتصادية التي يتم تناول أدائها من حين إلى آخر. وإن كان مؤخراً طرأ تعديل على الصفحة بحيث صار للشأن الاجتماعي مساحة أوسع، لكنها لا تزال غير كافية.

يقول آخر: "الصحافة الاقتصادية اللبنانية تحتاج إلى معلقين اقتصاديين متخصصين يتسمون بالنزاهة الأخلاقية وبالإقتدار العلمي المشهود له."

يرى البعض الآخر أنّ قرّاء الجريدة هم من يتابعون الصفحة، مشيرين إلى أنّ

جمهور الصحف قد إضمحل إلى حد كبير، والجهات التي تُنشر عنها الأخبار، ولا سيّما النقابات والوزارات والإدارات العامة. ويردّف أحدهم القول إنّه لا يمكن تحديد الفئة بصورة واضحة، لأنّ هذا الأمر مرتبط بكيفية معالجة المادة الاقتصادية، فالزوايا المختارة والخلفية الفكرية التي ينطلق منها كاتب المقال إضافة إلى سهولة الأسلوب وأنسنته وتركيز الموضوعات هي التي تحدّد بروفایل الفئات المتابعة. لكن بالإجمال هناك قضايا تهم فئات معيّنة ومؤسسات معيّنة دون غيرها، إلا أنّ هذا لا يلغي ضرورة أن تهم قراء آخرين وأن تستقطبهم. بمعنى آخر، لا يُمكن تأطير تلك الفئة، فهي تضمّ ناشطين حقوقيين، وطلاباً، ومصرفيين، ورجال أعمال.

ومن بين ما تم رصده تأدية الصحف دور الأطراف المتصارعة، والعمل في موضوع الموازنة تحت هاجس المقارنة بين الحكومات أو بالأحرى بين رؤساء الحكومات.^٧ ومراوحة اللغة الإعلامية في حدود اللغة الإيحائية التي تلقي اللوم على فرد بعينه أو على وزير بعينه من دون المسّ بالنهج الذي يُسيّر هذا الوزير أو ذاك.

كذلك، خلصت عملية الرصد إلى غلبة الطابع العنفي والصراعي على المفردات المستخدمة نتيجة وقوعها في أسر الحالة الصراعية بين الطوائف والمذاهب ومجموعات المصالح، التي توحى وكأنّها في حضرة معركة عسكرية أو مباراة رياضية. وهذا يجد تبريراً له في وصف أحد الصحافيين لحالة الإرباك التي يتعرض لها حين تكون بعض الأرقام غير واضحة بمكوناتها، وكيف أنّه في حال التباس بنود ما أو أرقام ما يعود إلى المتخصصين المناهضين للجهات التي أعدت الموازنة.

كذلك لوحظ هيمنة الكلام السياسي على الكلام الإعلامي، وهو ما جعل الصحافيين نادراً ما يتلقفون كلاماً صادراً عن بعض المعنيين للذهاب أبعد في التحقق والتقصي، وفي فتح اللعبة السياسية التي تكاد تقفل على نفسها. وكان لافتاً للنظر في بعض الأحيان أنّ الكلام المتقدّم الصادر عن بعض الفعاليات، الذي يوحى لمن يعملون في الإعلام بضرورة التقصي والتحقق، وعدم الأخذ كلياً في الكلام الصادر عن الجهات الرسمية، لم يلق الصدى لدى الصحافيين. هذا ما أكدته تصريحات البعض منهم بأنّ الإعلام الاقتصادي يخضع للكثير من الإبتزاز والرشوة وممارسة التهويل السياسي، وأنّ الإعلام الاقتصادي في لبنان تحوّل إلى إعلام تسويقي للأفراد والسلع والحكومات وكل من يملك المال. وعلل آخرون تقاعسهم بغياب الشفافية في عمل الوزارات والإدارات، وبالصراعات السياسية وتعدّد المصادر.

كما أمكن ملاحظة أنّ المواقف المسبقة للصحف دفعت الصحافيين إلى التعامل مع المعادلات الاقتصادية وكأنّها قوانين عامة خارج السياقات، غير قابلة للدحض، ولا استخدام تعابير إطلاعية قطعية وكأنّها مسلمات، ولعدم التوقف أمام الكليشيات والتعابير الجاهزة التي يستخدمها بعض السياسيين، والتي تقوم بوظيفة حجب الخيارات الأخرى، كأن يتخذ موقف قطعي من الضريبة مع أو ضدّ، من دون إيضاح أيّ ضريبة ومن تصيب وبأيّ شروط وأيّة ظروف، أو يتخذ موقف من الاستثمار من دون تحديد أي نوع وبأيّ شروط، وبأيّ عائدات وبأيّة مفاعيل. هذه الهيمنة السياسية على الإعلام الاقتصادي عبّر المتلقون عن إنزعاجهم منها. حول ما يعجبهم وما لا يعجبهم في الصفحات الاقتصادية، التقى إثنان من

v

في معرض إعطاء صحفي رأيه في طريقة معالجة الخلاف حول الإنفاق في موازنة عام ٢٠١٢، يصف موازنة السنوية لعام ٢٠١٥ بأنّها مثلت إنقلاباً بل ثورة إصلاحية. انظر في هذا الصدد: إميل خوري، النهار، ٢٩/١١/٢٠١٢. كذلك في عام ١٩٩٩ بدأ الصحافيون يتعاملون مع الموازنة بهاجس المقارنة بعام ١٩٩٨، وهذا ما بدأ في طريقة طرح أحدهم الأسئلة على محاوريه: هل لمستم تغييراً عن الموازات السابقة؟ هل لمستم نمطاً جديداً في الأداء؟ هل تعمل الحكومة في اتجاه يؤدّي إلى إحداث تحوّل في البنية الاقتصادية للبلد؟ انظر في هذا الصدد: نبيل هيثم، السفير، ٢٤/٧/١٩٩٦. تلاحظ إحدى الصحف أنّ عجز الخزينة في حكومة الحص كان أعلى منه في حكومة الحريري في حين كان عجز الموازنة في حكومة الحص أقلّ منه لدى الحريري، من دون إيضاح لماذا. انظر في هذا الصدد، المستقبل، ١٩٩٩/٧/١.

المتلقين على إبداء الإعجاب بالصفحة الاقتصادية التي تنطلق من قصة ومن جانب حيوي، وبالصحافي الاقتصادي الذي يقوم بالتوعية والتحرير للتحرك حول موضوع معين، وتقديم الحل، حتى وإن كان الحلّ أحياناً موجهاً تبعاً لمن يملك الصحيفة، ملمحين إلى إعجابهما بالصحافي في جريدة الأخبار محمد زبيب. كما إعتبروا أن الصفحات الاقتصادية غير مهنية، وأن الموضوعات محوَّرة سياسياً، فضلاً عن رؤيتهم لها على أنها بمنزلة دعاية سياسية واقتصادية لفريق سياسي معين.

كما رأوا مشكلة الصفحات الاقتصادية تتمثّل بعدم متابعة القضايا المطروحة إلا عند حدوث أمر ما، وهذا نوع من التخدير. الصحافي لا يقوم بدوره في التغيير، فالصحافة لا تتناول الفساد والفضائح. ولا تحث الناس على التحرك، ولا تساهم في إيجاد وعي طبقي لديهم.

٤ تقليص عدم التخصص من قدرة الصحافيين على معالجة الأعمال المرتبطة بالموازنة

لم يكن التخصص في الصحافة الاقتصادية شرطاً أساسياً لممارسة العمل في هذا المجال. إذ تبين أن معظم العيئة من الصحافيين الذين تمت مقابلتهم هم من خريجي الجامعة اللبنانية، وهم عملوا أو يعملون في مجالات صحافية أخرى غير الاقتصاد.

لدى البحث عن مجالات تخصصهم، تبين أن نصف أفراد العيئة متخصصون في مجال الصحافة، والنصف الآخر توزعت اختصاصاتهم على النحو الآتي: "الحقوق والصحافة الاقتصادية"، "اللغة العربية وآدابها"، "إدارة الأعمال وصحافة" و"العلوم الاقتصادية".

وكان سبعة من هؤلاء من خريجي الجامعة اللبنانية وواحد فقط من مدرسة الصحافة والاتصالات في مرسيليا فرنسا. وثلاثة من أفراد العيئة راوحت فترة عملهم في الصحافة من ١٥ إلى ٢٠ سنة، وثلاثة من خمس إلى عشر سنوات، وواحد من سنة إلى خمس سنوات.

نصف أفراد العيئة سبق أن عملوا في مجالات صحافية أخرى غير الاقتصاد، وتوزعت مجالات عملهم على النحو التالي: السياسة المحلية والقضايا الدولية الساخنة، القسم الثقافي، السياسة والثقافة والترجمة والرأي، السياسة الدولية. واللافت للنظر أن عمل الصحافيين والصحافيات الذين شملتهم العيئة لا يقتصر حصراً على موضوع الموازنة، معتبرين أن طبيعة العمل في الصفحة الاقتصادية تفرض الاطلاع والكتابة عن القضايا الاقتصادية كافة، من دون حصرها بملفات معينة.

ويبدو أن الرغبة والمصادفة وحاجة الصحيفة كانت العوامل الأبرز في دخولهم هذا المجال. أما الخبرة في مجال الإعلام الاقتصادي، فتبين أنها تكوّنت من خلال العمل الميداني والمجهود الفردي، ومن باب متابعة القضايا المعيشية التي تمسّ جميع المواطنين، والتخصص والمطالعات، ومتابعة الأحداث الاقتصادية والتراكم المعرفي اليومي من خلال العمل الميداني.

وفي السياق، كان يمكن ملاحظة تخلل بعض الأعمال الصحافية أحياناً أخطاءً تنم عن قراءة مستعجلة للنصوص التي ترد إلى الصحف، وعن ضعف منهجي في تقديم المعطيات وتبويبها، واختصارها بطريقة تشوه المعنى، وعن تدخلات عشوائية وغير مدروسة لكتابة المواد، إذ كان لافتاً للنظر أحياناً أن الكاتب يتدخل حيث لا يجب ولا يتدخل حيث يجب. وكثيراً ما نصادف كذلك أخطاءً مطبعية تحوّر

مثلاً لدى عرض الكاتب لمقاربة الرئيس ميقاتي للموازنة، استخدم أحياناً كلمة المقاربة في غير محلها، كذلك لم يتم التنبيه إلى بعض الأخطاء المطبعية التي أطاحت بالمعنى، وإلى أخطاء الترجيم. وكانت تدخلته بطريقة عشوائية يصعب على القارئ أن يعرف أين هو يتكلم وأين الكلام للمقاربة. وفي بعض الأماكن كان منتظراً منه أن يوضح ولم يفعل. على سبيل المثال: القول: تناولت المقاربة ما يسمى بالقواعد الذهبية "من المفيد للقارئ أن يعرف ذهبية تبعاً لمن؟ أو عندما يرد في النص: "ضرورة معالجة الاختلالات الحاصلة في السنوات الماضية من خلال قرار سياسي يعالج التراكمات ويسمح بقطع الحسابات وتسوية الموازنات السابقة" هنا يُحار القارئ هل الكاتب يميل إلى القرار السياسي أم القانوني. أنظر بهذا الصدد: جريدة السفير ١٦ شباط ٢٠١٢.

المعنى، وأخطاءً في الترقيم، واستخدام تعابير في غير مكانها، ووضع فقرات تعترض النص المعروض، وأحياناً يغيب الكاتب فلا يلتقط التناقض في التصريحات، ويخلط بين التعابير، ويضع عناوين إحصائية لا أساس لها في النص.^٨ قد يفسّر ذلك غياب التخصص، وحدائث الخبرة في العمل الذي ولجوه تحت عناوين الرغبة والمصادفة وحاجة الصحيفة. أو قد يجد ما يبرره في قول أحد الصحافيين: "في رأيي أنّ الإعلام اللبناني بعيد جداً من سكة الصحافة الاقتصادية بالمعنى المهني والشفاف والمسؤولية الاجتماعية التي يجب أن ينخرط بها."

وتعويضاً من غياب التخصص، يعمل الصحافيون باستمرار على تحديث معلوماتهم يشتى الطرق: رداً على السؤال إذا كان غياب التخصص في مجال الاقتصاد يؤثر في العمل، نفى إثنان منهم أي تأثير، وإثنان آخران ذكرا أنّ هناك "تأثيراً إلى حد ما"، وواحد فقط رأى أنّ "هناك تأثيراً إلى حد كبير"، مقابل ثلاثة امتنعوا عن الإجابة، معلنين أنّهم يعملون باستمرار على تحديث معلوماتهم في المجالين الاقتصادي والمالي من خلال متابعة النشرات الدورية الصادرة عن أصحاب الاختصاص أو المرجعيات المختصة، واللقاءات المهنية مع هؤلاء المتخصصين أو رؤساء الجمعيات والوزراء والمسؤولين. وهو ما يساعد من وجهة نظرهم على استخدام الأرقام (التي هي العمود الفقري للمقال الاقتصادي) في مجالات متنوعة.

كذلك يعكف هؤلاء من أجل تحديث معلوماتهم على قراءة الكتب ومتابعة المواقع المتخصصة على الإنترنت، وقراءة ما ينشره الزملاء في وسائل الإعلام الأخرى، فضلاً عن حضور الندوات والمؤتمرات، والمشاركة في ورش العمل، ومن خلال الأعمال المهنية اليومية.

ويرى هؤلاء أنّ كتابة التقارير والمقالات الناقدة وتحرير الأخبار، تكسب الصحافي خبرة وتبقيه على اطلاع على أحدث الأرقام وآخر التطورات في أي قطاع اقتصادي ومالي، بشرط اهتمامه الشخصي، والإطلاع من مصادر المعلومات المختلفة، سواء من مكاتب الدراسات أو المتخصصين مباشرة أو من الذين يتعاطون بهذه الشؤون عملياً، فضلاً عن ضرورة تكوين بعض المعلومات الثقافية التي تعدّ أساسية لفهم بعض الظواهر أو الأحداث، ومطالعة المقالات الاقتصادية اليومية، وخصوصاً الأجنبية، للتعرف إلى الأحداث الطارئة، وخصوصاً أنّ عدداً كبيراً من المصطلحات الاقتصادية وليدة الأحداث والتغيرات الاقتصادية العالمية والمحلية.

ومن بين الأمور الإضافية التي لجأ إليها الصحافيون لتحسين خبرتهم، كان خضوع معظمهم لدورات تدريبية ساعدتهم على توسيع أفق معالجتهم الموضوعات. وحين سئل الصحافيون إذا كانوا قد خضعوا لدورات تدريبية في موضوع الإعلام الاقتصادي، أتت إجاباتهم على النحو التالي: ٥ نعم و٣ كلا.

وعن الجهة التي نظمت التدريبات وردت الإجابات كالتالي: وكالات متخصصة، ووكالة رويترز، وجمعية صحافيين أردنيين بإشراف هولندي، ومركز حماية الصحافيين وحرية الصحافة، ومنظمة الصوت الحر، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

واعتبر البعض منهم أنّ للدورات التدريبية إنعكاساً إيجابياً على عملهم لكونها تساعدهم على تنمية القدرات الصحافية والتعرف إلى بعض التفاصيل التي تُغيّر في المسارات الاقتصادية في العالم، التي لا يعلمون عنها في لبنان إلا القليل. وبالتحديد في مجالات المبادئ الاقتصادية وكيفية احتسابها وتأثيراتها وما يجب

التركيز عليه أولاً في سرد التحاليل أو التعليق. ورأى البعض الآخر أنّها تمثّل إضافة، وإن لم يكن تأثيرها أساسياً، فهي توسع أمامهم أفق معالجتهم الموضوعات. نصف أفراد العيّنة رأوا أن ما ينقصهم لإكمال عملهم كما يجب سهولة الحصول على المعلومات، والتدريب، وزيادة مساحة الرأي، والتحقيق، التي تسمح للصحافي أن يوظف ثقافته في مجال عمله، وينقصهم وقت يتسع لقراءة المزيد من الكتب والمقالات، ووقت لتحسين اللغة الإنكليزية، إضافة إلى المزيد من الدورات التدريبية المتخصصة. هذا عدا عن أنه ينقصهم الطموح إلى مزيد من المعرفة والتطور المهني.

واستطراداً، فإن الإحاطة الشاملة بالموضوع تعود في رأي نصف أفراد العيّنة إلى المتابعة الدائمة لملف المالية العامة.

أما الإحاطة المحدودة بالموضوع فتعود في نظر النصف الآخر إلى الصراعات السياسية وتعدد المصادر وتعدد الآراء والمواقف من البنود عينها، ما يجعل الحسم في التحليل أمراً غير متوفر في غياب "داتا" (معلومات إحصائية واحدة)؛ إضافة إلى تعدد المدارس الاقتصادية التي تختلف في تحديد المبادئ العامة للموازنة وكيفية إحساب الدين والعجز.

قلة من أفراد العيّنة صنفوا أنفسهم بخانة المطلعين على القوانين إلى حد كبير، بحكم المتابعة، فيما الأغلبية صنفوا إطلاعهم بخانة "إلى حد ما"، نظراً إلى غياب الشفافية في عمل الوزارات. وبالتالي يمكن القول إنه لا يمكن صحافياً اقتصادياً أن يحفظ كلّ المواد القانونية، وهو ما يستلزم العودة دائماً إلى النصوص. وبالتالي توجد صعوبة في الإدعاء بأن الإطلاع الواسع على كل هذه العمليات هو أمر سهل بالنسبة إلى صحافي يقوم بمهام أخرى... لكن مراكمة المعلومات أساس في هذه العملية.

خلاصة وتوصيات

على الرغم من تنوّع الصحف التي شملتها عملية الرصد، فإن الباحث لا يلزمه طول عناء ليستنتج أنّ التمايز والتنافس في ما بينها نادراً ما تمّ على نوعية الأعمال الصحافية، ولا على نوعية المضامين، ولا على مستوى المهنية، ولا على درجة الالتزام بالمواطنة، ولا على تكلف عناء إجراء تحقيقات معمّقة تفتح الآفاق وتفتح اللعبة السياسية المقفلة على لغتها الخشبية، إنّما كانت المنافسة على من يسبق الآخر في نشر المعلومة.

أما مكامن الخلل فتتعدد أسبابها؛ منها ما يعود إلى الصحافيين أنفسهم، وبأجزاء أخرى يعود على التوالي إلى: المؤسسات الصحافية عينها، أداء السياسيين، ضعف الشعور بالمواطنة لدى القراء، ضعف التواصل بين منظمات المجتمع

المدني وأهل الإعلام، طبيعة النظام السياسي القائم على المحاصصة. ولتتمكن من الخروج من دائرة المراوحة، يمكن العمل على مجموعة خطوط:

- تعميق التخصص في الموضوع من خلال العمل على الجامعات ومعاهد التكوين الصحفي، لإدراج مقررات تعود للإعلام الاقتصادي والإعلام الخاص بالموازنة.
- إصدار أدلة تدريبية، وتدريب صحفيين متخصصين في معالجة هذا الموضوع ليصار إلى تدريب الصحفيين على معالجة جديّة ومهنيّة.
- العمل على تحسين الصحفيين العاملين في هذا المجال، من خلال تحسين أوضاعهم الوظيفية، لأن الشعور بالاستقرار يحصنهم من عمليات الإبتزاز والرشوة الواردة إحتمالياً في أية لحظة، ولا سيّما في هذا المجال الذي غداً "بيزنس" في بعض الأماكن، وهذا يتطلب نقابة فاعلة وعملاً نقابياً دؤوباً.
- إقامة جسور تواصل بين منظمات المجتمع المدني والصحفيين لتبادل المعلومات والمعطيات، من أجل تمكين الطرفين لمواجهة ما يسمى حجب المعلومات وشح المصادر.
- العمل على إشاعة وعي حقوقي ثقافي اقتصادي سليم، من خلال العمل مع مجموعات شبابية وناشطين، وأحياناً بلديات، وذلك بإقامة ورش عمل تشرح للمواطنين بعض المفاهيم والأرقام وتضعها في إطارها السليم، وذلك لتحسيسهم على ثقافة المساءلة والمحاسبة، وتشجيعهم على رصد الخروقات التي تتضمنها بعض الأعمال الصحفية؛ ليصار في ما بعد إلى إنشاء مرصد تشجع الأعمال الناجحة، وتصوب على أماكن الخلل بهدف تصويبها.
- إنشاء مجموعات ضغط (لوبي) من الصحفيين الملتزمين بشؤون المواطنين، ومن الخبراء، ومنظمات المجتمع المدني والناشطين الحقوقيين، للضغط باتجاه طرح موضوع الموازنة ليس فقط في فترة إعدادها والتصديق عليها، إنما لمتابعة تنفيذها، وملاحقة ما آلت إليه.

المراجع

شربل نحاس وشادي بوحبيب،
“الأبعاد الاقتصادية للتنمية
الحضرية على مستوى السلطات
المحلية وواقع الفقر في
المدينة-منظور تحليلي”، اجتماع
فريق خبراء حول ضمان حياة
المسكن والأرض والإدارة الحضرية
الجيدة، القاهرة ١٥-١٨ كانون الأول
٢٠٠٣، من منشورات اللجنة
الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا.
ص. ٤١-٤٢.

Lagardette, Jean-Luc Martin.
“L’information responsable - un
défi démocratique.” Paris: Ed.
Charles Léopold Mayer, p.87 (2006).

Charon, Jean Marie. “Les
journalistes et leur public: Le
grand malentendu,” Paris: Ed.
Vuibert, Clemi/.Ina. (2007).

المصادر

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| جريدة النهار ٤/٤/٢٠٠٦ | جريدة النهار ١٥/٢/٢٠١٢ |
| جريدة النهار ٢٩/١/٢٠١١ | جريدة السفير ١٦/٢/٢٠١٢ |
| جريدة السفير ٢٤/٦/١٩٩٩ | جريدة النهار ٣٣/٤/٢٠٠٤ |
| جريدة المستقبل ١/١٩٩٩ | جريدة النهار ٥/٤/٢٠٠٤ |
| جريدة النهار ١٧/١/٢٠١١ | جريدة النهار ٢٩/١/٢٠١١ |
| جريدة النهار ٢٤/١٢/٢٠١٢ | جريدة النهار ٦/٧/١٩٩٩ |
| جريدة السفير ٢٦/٦/١٩٩٩ | جريدة الأخبار ٥/١٠/٢٠١١ |
| جريدة النهار ١٧/٧/١٩٩٩ | جريدة المستقبل ١/١٩٩٩ |
| جريدة النهار ٢٩/١/٢٠١١ | جريدة النهار ٥/٤/٢٠٠٤ |
| جريدة السفير ١٦/٢/٢٠١٢ | جريدة النهار ٢٧/١/٢٠١١ |
| جريدة النهار ٥/٤/٢٠٠٤ | جريدة النهار ١٩/١/٢٠١١ |
| جريدة السفير ١٦/٢/٢٠١١ | جريدة السفير ١٦/٢/٢٠١٢ |

الفصل الرابع

تأثير المجتمع المدني في الموازنة: عوائق قانونية، ثقافية وسياسية

غيدة فرنجية

محامية متدرجة وباحثة في مكتب نزار صاغية للمحاماة، حائزة ماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة أكس-مارساي الفرنسية. عملت مستشارة قانونية في حماية حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية في جمعية فرونتيرز رواد، وهي حالياً تشغل منصب رئيسة الجمعية. لها أعمال بحثية قانونية مختلفة.

ملخص تنفيذي

انطلاقاً من حق المواطن في المشاركة في صنع القرار، تبرز الموازنة العامة كمحطة أساسية لمساءلة الحكومة في سياساتها المالية. وللمجتمع المدني - أو لتجمعات المواطنين - دور مهم في هذا المجال، نظراً إلى استقلاليته عن الحكومة وإلى عمله على تأمين الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، وقربه من الفئات المهمشة الأكثر تأثراً بالسياسات المالية المترجمة في صك الموازنة العامة. كما أظهرت تجارب بلدان أخرى أن لإشراك المواطن في صنع السياسات المالية تأثيراً إيجابياً في ضمان المساواة والعدالة الاجتماعية كما في تحسين فاعلية نشاط المجتمع المدني نفسه.

يبحث هذا الفصل في إطار وفاعلية دور المجتمع المدني في لبنان في تعزيز المساءلة على مستوى الموازنة العامة عبر دراسة مدى استخدامه الأساليب المتاحة له لممارسة هذا الدور والمشكلات التي تحد من فاعليته، معتمداً على دراسة الإطار القانوني لعملية إعداد الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها وعلى رصد أهم التجارب التي قامت بها منظمات المجتمع المدني في لبنان على هذا الصعيد. أظهر رصد تجارب المجتمع المدني في لبنان في مساءلته الموازنة العامة تردداً عاماً لدى هذه التجارب في العمل على الموازنة. فمن جهة، إتجه بعض منظمات المجتمع المدني نحو التخصص في العمل على الموازنة بهدف تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم في المساءلة في الموازنة العامة، فأعدّ هذا البعض برامج لمحو الأمية في الثقافة المالية وللتنوعية على السياسات المالية والاقتصادية وشؤون الموازنة، كما عمل على تحليل ومناقشة مضمون الموازنة وإطارها القانوني والتقني. وقد كان لهذا العمل أهمية بالغة، نظراً إلى ضعف مستوى وعي المواطنين والمجتمع المدني في موضوع الموازنة وإلى قلة المتخصصين في هذا المجال من منظمات وأفراد. من جهة ثانية، لا توجد أي آلية رسمية تسمح بمشاركة المواطنين في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها، وقد ترددت منظمات المجتمع المدني في استخدام الأساليب غير المؤسسية للتأثير في الموازنة، إذ بقيت المبادرات محصورة بعدد قليل من هذه المنظمات التي تركز عملها على المطالبة بزيادة النفقات لتغطية حاجات معينة وعلى إصلاح النظام الضريبي على نحو يؤمن العدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق برزت تجربة اتحاد المقعدين اللبنانيين الفريدة في مجال العمل على الموازنة من خلال إعدادها دراسات تحليلية لتكلفة تأمين بعض حقوق المعوقين ثم من خلال نجاحها في رصد اعتمادات لها.

يُظهر الفصل أيضاً الإمكانيات المتاحة أمام المجتمع المدني للتأثير في الموازنة، سواء لدى السلطة التنفيذية على مستوى الإدارات العامة ومن ثم وزارة المالية وصولاً إلى مجلس الوزراء، أو لدى السلطة التشريعية خلال مناقشة مشروع الموازنة في لجنة المال والموازنة ومن ثم إقرارها في الهيئة العامة لمجلس النواب. يتبيّن من ذلك أهمية فتح حوار مع السلطتين التنفيذية والتشريعية حول أولويات السياسة المالية وسبل ترجمتها في الموازنة العامة،

وإدراج هذا الحوار في إطار حملة مطلبية واسعة بالتعاون مع الإعلام. كما يتبين أن فاعلية العمل المطلبي للتأثير في مضمون الموازنة يشترط إطلاق هذا العمل في بداية السلسلة، أي حين تبدأ الإدارات والوزارات بتحضير موازنتها، لحثها على تبني مطالب المجتمع المدني والإفادة من علانية مناقشة مشروع الموازنة في مجلس النواب وحث النواب والمواطنين على مساءلة الحكومة. كما يمكن للمجتمع المدني استخدام آليات الرقابة الإدارية والبرلمانية والقضائية وحث المؤسسات الرقابية على ممارسة دورها والتأكد من حسن تنفيذ الموازنة.

يعرض هذا الفصل المشكلات الأساسية التي تعيق دور المجتمع المدني الفعّال في تعزيز المساءلة في الموازنة العامة، وأولها شوائب الإطار القانوني للموازنة الذي يعيق وصول المواطن إلى المعلومات ولا يوفّر له آلية رسمية للمشاركة في إعداد الموازنة ويحدّ من إمكان ممارسته رقابة فعّالة على الموازنة العامة التي تبقى خاضعة للتجاوزات السياسية. كذلك لا تنتج الثقافة الاقتصادية والسياسية في لبنان بيئة ملائمة للمساءلة، وبخاصة بسبب ضعف معرفة المواطن في هذا المجال وقلة إدراك المسؤولين أهمية إشراك المواطن في القرارات المالية، وبسبب غياب الإرادة السياسية وبالتالي التخطيط الطويل الأمد لمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تمس مصالح المواطنين، إضافة إلى تقاعس الحكومات عن إصدار قوانين الموازنة لأكثر من سبع سنوات. وللمجتمع المدني عوائق خاصة به نظراً إلى هشاشة عمله المرتكز على تمويل خارجي قصير الأمد، وإلى وضع قدرته التمثيلية التي تحد من إمكان صوغه المطالب الضرورية، وغياب آليات التعاون بين منظماته المختلفة التي تمنعها من تحديد أولويات مشتركة وتأييف قوة ضغط فعّالة.

من هنا يوصي هذا الفصل السلطات اللبنانية باعتماد آلية رسمية لإشراك المواطنين والمجتمع المدني في القرارات المالية، وبإصدار قوانين الموازنة وتقارير ديوان المحاسبة وفقاً للمهل القانونية، وبأخذ خطوات عملية لتعزيز الشفافية وإمكان إطلاع المواطن على المعلومات المتعلقة بالموازنة. ويدعو الفصل إلى اعتماد إصلاحات جوهرية في نظام الموازنة العامة ولا سيّما من خلال تعزيز استقلالية أجهزة الرقابة والانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، وإلى وضع خطة للإصلاح المالي والاقتصادي والضريبي على نحو يؤمن العدالة الاجتماعية.

كذلك يوصي منظمات من المجتمع المدني في لبنان بالتعمق في فهم الموازنة العامة وإدراج العمل عليها في خطط عملها، وتكثيف العمل المتخصص في الموازنة بهدف بناء القدرات وثقيف المواطنين حول السياسات الاقتصادية والمالية وتقديم الدراسات والمقترحات إلى الحكومة لحثها على إصلاح شكل ومضمون الموازونات العامة. وهي تشدد على ضرورة التعاون الاستراتيجي حول السياسات المالية بين منظمات المجتمع المدني من جهة ومجلس النواب والإعلام من جهة أخرى، وفي ما بين المنظمات نفسها، من أجل تكوين قوة ضغط فاعلة للتأثير في الحكومة.

وأخيراً يتوجه الفصل بتوصيات إلى الدول المانحة بدعم الدولة اللبنانية في إشراك المجتمع المدني في القرارات المالية وفي اعتماد الإصلاحات الضرورية المتعلقة بالموازنة العامة والشفافية؛ كما يوصي بلحظ تمويل لبرامج منظمات المجتمع المدني التي تهدف إلى العمل على الموازنة.

مقدمة

“للمواطنين الحق في أن يلاحظوا بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم ضرورة المساهمة في الضريبة العامة وقبولها بحرية ومتابعة إنفاقها وتحديد نسبتها، وأسسها، وكيفية تغطيتها، ومدتها” (المادة ١٤ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، ١٧٨٩). جرت العادة على استبعاد المجتمع المدني من عملية الموازنات العامة على الرغم من أنه يساهم عبر عمله ودخله في تمويلها. غير أن تحركاً معاكساً برز في السنوات الأخيرة في عدد من الدول في سبيل تكريس هذا الدور، لأن الموازنة مدخل رئيسي لمساءلة الحكومات كونها الأداة الأساسية لترجمة سياساتها وعودها وأهدافها إلى قرارات تتعلق بكيفية الإنفاق وتحصيل الأموال. ولا شك في أن الأزمة الاقتصادية العالمية سارعت في تعزيز هذا الدور نظراً إلى تزايد اهتمام المجتمع المدني في مراقبة كيفية استخدام الموارد الشاحة. ويتخذ دور المجتمع المدني في مجال المساءلة في أمور الموازنة العامة أهمية بالغة نظراً إلى الخصائص التي يتمتع بها المجتمع المدني بها عادة، وأبرزها:

- **الاستقلالية:** يتألف المجتمع المدني من تجمعات مواطنين تتمثل بمنظمات ومؤسسات غير حكومية تتمتع عادة باستقلالية عن السلطة والحكومات تسمح لها بممارسة دور فعال في مساءلتها ومكافحة الفساد وسوء إدارة المال العام.
- **ضمان الحقوق:** خلافاً لمنظمات القطاع الخاص التي تتوخى الربح، يتجه عمل منظمات المجتمع المدني عادة نحو ضمان المصلحة العامة وتعزيز العدالة الاجتماعية وتأمين الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية من خلال المطالبة بتوزيع أفضل للواردات والنفقات.
- **التفاعل مع الفئات المهمشة:** نظراً إلى قرب منظمات المجتمع المدني من الفئات المهمشة وعلمها بحاجاتها، يؤدي عمل المجتمع المدني على الموازنة إلى تحسين السياسات التي تستهدف هذه الفئات، فهي الأكثر عرضة عادة للتغيرات الاقتصادية، وهو ما يتطلب رصد اعتمادات أكبر وتأمين خدمات أوسع لمعالجة حاجاتها وتعزيز المساواة بين المواطنين.

يتبين من التجارب المتعددة لعمل المجتمع المدني على الموازنات العامة أنها نجحت، على الرغم من كل الصعوبات والعوائق، في إحداث تغيير في السياسات العامة، الأمر الذي انعكس إيجاباً على عملية الموازنة وعلى عمل المجتمع المدني. أضف إلى ذلك التأثير في كيفية توزيع النفقات على نحو يؤمن مساواة أكبر بين المواطنين، إذ أصبح العمل على الموازنة وسيلة ضرورية لتمكين المواطن من المشاركة في اتخاذ القرار وصون السياسات العامة تكريساً لحقه ولمسؤوليته في مساءلة السلطة ضمن الأنظمة الديمقراطية. وقد بات المجتمع المدني مصدر ضغط على الحكومات لحثها على إصلاح القوانين المتعلقة بالموازنات العامة بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة في عملية إعداد الموازنات وتنفيذها والرقابة عليها. وفي الوقت نفسه، ثبت المجتمع المدني

نفسه شريكاً للحكومات في السعي لتحقيق التطور الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، وهو ما أدى إلى تغيير نظرة المسؤولين إلى عمل المجتمع المدني. علاوة على ذلك، أظهرت هذه التجارب أن العمل الاجتماعي يزداد فاعلية وتأثيراً عند مقارنته من خلال الموازنة العامة.

انضم لبنان إلى هذا التحرك العالمي، بدليل مشاركة منطمتين من منظمات مجتمعه المدني إلى جانب ما يقارب مئة منظمة من بلدان مختلفة في إعلان دار السلام لعام ٢٠١١ للموازنات العامة التي تتسم بالمساءلة والمشاركة والشفافية.^١ بالفعل، بدأ المجتمع المدني في لبنان يتجه نحو العمل على موضوعات تتعلق بالموازنة في السنوات الأخيرة، مع العلم أن هذا العمل بقي محصوراً بعدد قليل من المنظمات التي أولت الأهمية لهذه الموضوعات. ومن الملاحظ أن معظم المنظمات المعنية بتأمين الحقوق لا تدرج موضوع الموازنة ضمن خطط عملها، وهو أمر قد يؤشر إلى قلة الوعي بأهمية العمل على الموازنة للتأثير في السياسات العامة أو إلى عدم تمتع هذه المنظمات بالقدرة على معالجة هذه الموضوعات.

بناءً على ما تقدّم، وعلى أهمية دور المجتمع المدني في تعزيز المساءلة في أمور الموازنة العامة، سنحاول البحث في الأساليب المتاحة أمام المجتمع المدني في لبنان لممارسة هذا الدور، لتتطرق بعدها بصورة موجزة إلى أبرز المشكلات التي تحول دون ممارسته على نحو فعّال ومنتج، ونهني بعرض التوصيات لتفعيل دور المجتمع المدني في تعزيز المساءلة في الموازنة العامة.

١ شاركت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ومركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة في الجمعية العامة الأولى في تشرين الثاني ٢٠١١، ووقعت المنطمتان "إعلان دار السلام في شأن الموازنات العامة التي تتسم بالمساءلة والمشاركة والشفافية" التي صدر عنها.

أولاً أساليب ممارسة المجتمع المدني في لبنان دوره في تعزيز المساءلة في الموازنة العامة

يهدف هذا الجزء إلى رصد أهم الأساليب التي اعتمدها أو يمكن أن تعتمدها منظمات المجتمع المدني في لبنان للعمل في إطار الموازنة العامة. ونتطرق هنا إلى مشاركة المجتمع المدني في دورة إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها، كما نُنظر في الأساليب الأخرى التي تهدف إلى التوعية وبناء القدرات في مجال المالية العامة لتمكين المواطنين كافة من ممارسة هذا الدور؛ ثم نبرز بإيجاز أهم التجارب التي حصلت حتى اليوم في عمل المجتمع المدني في لبنان، مع الإشارة إلى صعوبة رصد عدد من التجارب الأخرى - وبخاصة ما لم يعلن عنه أو ما لم ينجح في تحقيق أهدافه - نظراً إلى تعدد المنظمات العاملة في مختلف القطاعات ولقلة توثيق عملها.

التخصص في العمل على الموازنة: تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم بالمساءلة في الموازنة العامة

تتجه بعض منظمات المجتمع المدني إلى التخصص في العمل على الموازنة وإنتاج أدوات تسمح للمواطنين كافة في ممارسة دورهم في مساءلة الحكومات. ويتطلب ذلك من تلك المنظمات تطوير برامج تتميّز بالخبرة في التدريب وفي التحليل. من أهم الأدوار التي يمكن أن تؤديها تلك المنظمات في هذا الإطار هو العمل على محو الأمية في ما يتعلق بالموازنة والتوعية الاقتصادية من خلال نشر ما يمكن تسميته "ثقافة الموازنة"؛ فنظراً إلى صعوبة فهم وثيقة الموازنة وإجراءاتها القانونية، تضم المنظمات المتخصصة في العمل على الموازنة عادة خبراء في المالية والاقتصاد والقانون مؤهلين لتبسيط مفاهيم الموازنة تسهيلاً لفهمها من جانب المواطنين، وبالتالي لتفعيل قدرتهم على التأثير في الموازنة العامة والمشاركة في النقاشات العامة حول القضايا الاقتصادية والاجتماعية وحول السياسات المالية. ومن الوسائل الأساسية التي يمكن استخدامها لهذه الغاية إصدار مواد عمل في صيغة أدلة أو إرشادات مبسطة حول نظام الموازنة ومضمونه، وتنظيم دورات تدريب وحلقات نقاش حول جوانب معيّنة من الموازنة العامة تستهدف المنظمات الأخرى غير المتخصصة في مجال الموازنة والنقابات والإعلاميين والطلاب والأفراد عامة...

نذكر على سبيل المثال لا الحصر، الكتيبات والدراسات التي نشرتها جمعيات مثل اتحاد المقعدين اللبنانيين والمعهد الديمقراطي الوطني والمركز اللبناني للدراسات (LCPS) والمؤسسة الدولية للإدارة والتدريب ومركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة... إضافة إلى دورات التدريب حول الموازنة التي نظمها اتحاد المقعدين اللبنانيين ضمن برنامج "الموازنة البديلة في لبنان"،^٢ والمؤسسة الدولية للإدارة والتدريب ضمن برنامج "تعزيز قدرة المجتمع المدني على التأثير في الموازنة العامة في لبنان"،^٣ التي استهدفت مجموعات متعددة من المواطنين لبناء قدراتها. وقد شارك في بعض هذه البرامج والأنشطة مسؤولون من وزارة المالية وغيرها من الوزارات. كما يعمل مركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة - وهو جمعية حديثة التأسيس - على تمكين مجموعات محلية لبناء قدراتها في مساءلة المسؤولين مع التركيز على الموازنات البلدية نظراً إلى سهولة رصد عملها كونها أقرب من المواطنين وتعنى بموضوعات تلقى اهتمامهم بصورة مباشرة.

إلى جانب ذلك، تسجّل تجربة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، التي تعاونت مع وزارة المالية في إصدار "موازنة المواطن ٢٠١٠"، وهي وثيقة تقدّم أبرز وأهم المعلومات الواردة في مشروع الموازنة بأسلوب مبسط.^٤ وتعد هذه الوثيقة من أهم الوثائق التي يتوجب على الدولة نشرها وفق معايير الشفافية التي اعتمدها شراكة الموازنة الدولية. ساهمت الجمعية من خلال هذا التعاون في قيام الدولة بخطوة تعزز الشفافية وتمنح المواطن أداة أساسية تمكنه من مساءلة الحكومة. إلا أنه يُسجّل عدم اعتماد وزارة المالية على نشر هذه الوثيقة في السنتين اللاحقتين على الرغم من سهولة اعتماد نموذج عام ٢٠١٠ للسنوات اللاحقة. إضافة إلى ذلك، تقوم هذه المنظمات بعمل تحليلي مستمر حول الإطار التقني للموازنة العامة وحول السياسات المالية المترجمة فيها، فتقدم مادة للنقاش ولاقتراح برامج لتحديث القوانين وللإصلاح الإداري والسياسي

٢

LPHU and NDI.
Lebanon Alternative
Budget Project.
"National Budgets:
Analysis and
Monitoring" (2007).

٣

انظر الموقع
الإلكتروني للبرنامج:
<http://lebanesepublicbudget.net>

٤

وزارة المالية.
"موازنة المواطن
٢٠١٠". متوافر على
الموقع التالي:
<http://www.transparency-lebanon.org/press/Citizensbudgetmanual2010.pdf>

والاقتصادي ولتعزيز الشفافية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية. يشمل ذلك دراسة مبادئ وإجراءات تأليف الموازنة وتنفيذها ومراقبتها ودور المؤسسات المعنية ومدى تلامؤها مع المعايير الدولية للشفافية والمساءلة. كما تتطرق الدراسات إلى السياسة الاقتصادية والتنموية العامة وإلى أوجه معينة من الموازنة وكيفية معالجتها لموضوعات تهم قطاعاً معيناً أو فئة معينة. تسمح استقلالية المجتمع المدني عادة بتقديم تحليل نقدي لواقع الموازنة العامة، سواء من الناحية التقنية أو من ناحية المضمون، فتؤسس مرجعية علمية في مساءلة الحكومة على أداؤها، ومنها الدراسات التي صدرت عن المركز اللبناني للدراسات^٥ واتحاد المقعدين اللبنانيين^٦ والجمعية الاقتصادية اللبنانية^٧ وغيرها من الدراسات الصادرة عن أكاديميين ومراكز أبحاث.

تكتسب هذه الأساليب أهمية بالغة نظراً إلى قلة المتخصصين في مجال الموازنة (منظمات وأفراد) وحاجة المواطنين وجهات المجتمع المدني كافة إلى أدوات تتيح لهم فهم الأمور المتعلقة بالموازنة وتمكنهم من تكوين قوة ضغط قادرة على التأثير في سياسات الحكومات في جميع المجالات.

وفي هذا السياق، تبرز التجربة الفريدة في العمل على الموازنة التي قام بها اتحاد المقعدين اللبنانيين، وهو منظمة مطلية حقوقية تتمتع بقاعدة شعبية واسعة، تهدف إلى تأمين حقوق المعوقين ودمجهم في المجتمع. بدأ الاتحاد بتنفيذ برنامج "الموازنة البديلة في لبنان" بالتعاون مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية والمعهد الديمقراطي الوطني) في وقت كانت الدولة - ولا تزال - تبرر عدم تطبيق قانون حقوق المعوقين بذريعة قلة الموارد المخصصة في الموازنة، إضافة إلى إدراك الاتحاد ضرورة العمل على المطالبة بتطوير قانون الموازنة

لإحداث تغيير جذري في طرائق توزيع النفقات العامة على نحو يخدم مختلف القضايا والحقوق الاجتماعية. وقد خلق هذا البرنامج تحدياً للاتحاد لكونه يتعلّق بموضوع متخصص جداً ولم يكن لأعضائه أي خبرة سابقة في هذا المجال. إلا أن البرنامج كانت له نتائج إيجابية متعددة، منها إحداث حالة وعي في أوساط المعوقين ومنظمات المجتمع المدني حول موضوع الموازنة العامة، وتأسيس شبكة من المنظمات والخبراء المعنيين في تطوير أداء هذه الموازنة، ودمج العمل عليها في جميع برامج الاتحاد المعنية بتأمين حقوق المعوقين. وعندما كانت الموازنة تستخدم لرفض معظم مطالب الأشخاص المعوقين، أدّى العمل على الموازنة إلى تمكين جمعيات المعوقين من استخدام هذه الأداة لتقوية مطالبهم. والمثال على ذلك، دراسة صدرت في إطار هذا البرنامج مظهره أن تكلفة تجهيز جميع المدارس لتلائم مع معايير البناء المخصصة لدمج الأطفال المعوقين في المدارس النظامية تمثل ٨٪. في المئة فقط من متوسط موازنة وزارة التربية وأن التأخر في التجهيز يؤدي إلى ارتفاع في نسبة التكاليف.^٨

٢ مشاركة المجتمع المدني في إعداد الموازنة العامة

لا توجد أي آلية رسمية في لبنان تسمح بمشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في إعداد الموازنة وتنفيذها ومراقبتها. فحظاً لما يجري في بلدان أخرى، لا تنظم الحكومة اللبنانية مؤتمراً تشاورياً يسبق تحضير الموازنة، من شأنه تمكين المجتمع المدني من المشاركة في تحديد الأولويات ورسم السياسات. ولا يعتمد لبنان آلية الموازنة التشاركية (Participatory Budgeting)، وهي آلية تعتمد

٥ مثلاً: غالب أبو صلح، سامي عطاالله، أحمد بعلبكي، جوي غالب، نجيب عيسى، وروحيه ملكي. "الموازنة والتنمية الاجتماعية في لبنان". المركز اللبناني للدراسات (٢٠٠٠).

٦ مثلاً: توفيق كسبار. "موازنات الحكومة اللبنانية: منظور اجتماعي واقتصادي"، تقرير مقدم إلى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية واتحاد المقعدين اللبنانيين، من أجل مشروع تحليل الموازنة لسنة ٢٠٠٤ (٢٠٠٤).

٧ مثلاً: الجامعة الأميركية في بيروت بالتنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية. مشروع بناء القدرات للحد من الفقر. تحليل ميكرو اقتصادي على تأثير رفع الضريبة على القيمة المضافة على الفقر والمساواة في لبنان. " الجمعية الاقتصادية اللبنانية (كانون الثاني، ٢٠٠١).

٨ مؤسسة البحوث والاستشارات. "التقدم نحو بيئة مؤهلة لاستقبال الأشخاص المعوقين: مقارنة تعتمد على الهندسة المعمارية والموازنة". مشروع الموازنة البديلة في لبنان (٢٠٠٨).

بعض البلدان، وبخاصة على مستوى الموازنات المحلية، بحيث يساهم المواطنون مباشرة في إعداد الموازنة.

وقد يخلق ذلك عائقاً أساسياً أمام قيام المجتمع المدني بدور فعال في التأثير في الموازنة، لكن يوجد عدد من اللامكانيات غير الرسمية - أو غير المؤسسية على الأقل - للتأثير في عملية الموازنة من جانب منظمات المجتمع المدني التي تهتم بالموازنة كوحدة متكاملة ومن جانب المنظمات التي تهتم بقطاعات معينة والتي تبحث عن التأثير في كيفية توزيع النفقات وتحصيل الواردات.

ويلاحظ أن المجتمع المدني اللبناني قد تردد في استخدام هذه الإمكانيات بوجه عام، إذ بقيت المبادرات محدودة ومحصورة بعدد قليل من المنظمات التي تركز عملها على التأثير في الموازنة بهدف زيادة النفقات لتغطية حاجات معينة. أما بالنسبة إلى الواردات، فقد تركزت الجهود على المطالبة بإصلاح النظام الضريبي على نحو يؤمن العدالة الاجتماعية^٩، كما سجلت بعض التحركات المطالبة بفرض ضرائب جديدة كالتي تشمل مبيعات التبغ.^{١٠}

وقبل أن نعرض هذه الإمكانيات وفقاً لمختلف مراحل دورة الموازنة، نسجل أن أي عمل في هذا الإطار يتطلب دراسة معمقة لكيفية إعداد الموازنات وتنفيذها والتقيّد بالمهل الزمنية المعتمدة فيها، وهو ما يعزز دور المنظمات المتخصصة في مجال الموازنة لدعم جهود منظمات المجتمع المدني في التأثير في الموازنة كما شرحنا أعلاه.

بيان صادر عن
هيئات من المجتمع
المدني اللبناني
حول موضوع
الموازنة العامة،
٢٠١٤/٤، موقّع
من اتحاد المقعدين
اللبنانيين، والشبكة
العربية للمنظمات
غير الحكومية
للتنمية، ونحو
المواطنة، والحركة
الاجتماعية، والمنتدى
الاقتصادي
الشبابي، والجمعية
اللبنانية لديمقراطية
الانتخابات. متوافر
على العنوان التالي:
<http://www.liban.attac.org/%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%B9%D9%86%DA%BE%D9%8A%D8%A6%D8%A7%D8%AA>

١.٣. مرحلة إعداد الموازنة لدى السلطة التنفيذية

تمر مهمة إعداد الموازنة، التي تقع على عاتق السلطة التنفيذية في لبنان، بأربع مراحل: فمن الوحدات التابعة لكل إدارة إلى الوزير المختص بها ومن ثم إلى وزير المالية وبعد ذلك إلى مجلس الوزراء.

إن عدم الإعلان عن إجراءات تحضير الموازنة لدى الإدارات والوزارات ووزارة المالية، وعدم نشر وزارة المالية بياناً مسبقاً يحدد المعايير الأساسية التي تسود العملية، يقلص من أهمية دور المجتمع المدني في هذه المرحلة. لكن بما أن الموازنة تبني دائماً على موازنة السنة الفائتة، يمكن للمجتمع المدني أن يستيق أجزاء كبيرة من مشروع الموازنة، وأن يعمل على أساسه لتحديد وتحليل المجالات التي ستكون موضع ضغط خلال أولى مراحل إعداد الموازنة وذلك بهدف محاولة ترشيد توزيع الإنفاق؛ فعلى منظمات المجتمع المدني أن تبدأ بتحديد الأولويات الاجتماعية ثم الإدارة المسؤولة عن إدراج نفقاتها في موازنتها، بهدف تحضير اقتراحات لهذه الإدارة حول ضرورة الالتفات إلى هذه الحاجات وكيفية معالجتها.

وفي هذه المرحلة، يمكن منظمات المجتمع المدني فتح حوار مع الإدارة لمناقشة كيفية مقاربتها للموضوعات التي تعنيها، من أجل حثها على إعطائها الأولوية أو من أجل لطف النفقات المطلوبة لتأمين الحقوق والحاجات الاجتماعية المتعلقة بها. ويجب أن يتم ذلك قبل نهاية شهر أيار، أي قبل رفع موازنة الإدارات إلى وزارة المالية. كذلك يمكن المنظمات عرض اقتراحاتها على وزير المالية ومديرية الموازنة ومراقبة النفقات وشرح مبرراتها وأساسها القانوني (قبل الأول من أيلول) بحكم تمتعها بصلاحيه خفض النفقات والاعتمادات المقدمة من الإدارات من أجل تحقيق التوازن بين النفقات والواردات.

١.

بيان من منظمة
إندي أكت (IndyAct)،
حول إطلاق حملة
منع التدخين في
الأمكان العامة،
٢٠١٣/٢/١٣.
متوافر على
العنوان التالي:
http://www.indy-act.org/news_details.php?news_id=NzE=

أخيراً، إن أي عمل مطلبى يتعلق بإضافة نفقات يجب أن يستهدف مجلس الوزراء الذي يرسم السياسة المالية والاقتصادية العامة للبلاد ويحدد أولويات الإنفاق. فمجلس الوزراء هو الذي يناقش مشروع الموازنة المرفوع من وزير المالية ويقره بعد إجراء التعديلات اللازمة عليه، كما يقر الزيادات التي قد يقترحها مجلس النواب في إطار مناقشة المشروع، ويبت في نهاية المطاف أي خلاف ينشأ بين وزير المالية وسائر الوزراء.

وغالبا ما يكون تدخل المجتمع المدني في هذه المرحلة من إعداد الموازنة غير رسمي، إذ يقتصر على اجتماعات ولقاءات مع المسؤولين المعنيين، فيختلف الضغط المنشود وفقاً لمصادقية المنظمة ومثانة علاقاتها بالمسؤولين بحسب الأولوية التي تعطيها الحكومة للموضوعات التي تنطرق إليها المنظمة. ونظراً إلى أهمية العلاقات الشخصية في هذا النوع من التواصل، غالباً ما يبقى النجاح في التأثير في مشروع الموازنة رهناً بمدى التقارب أو الخلاف الشخصي أو السياسي.

إلا أن تلك المنظمات يمكنها وضع هذا التواصل في إطار رسمي من خلال تنظيم ورش عمل وحلقات نقاش حول موضوعات معينة في الموازنة بالتعاون مع المسؤولين المعنيين بها، إضافة إلى نشر دراسات تحليلية توثق الواقع وتقدم اقتراحات عملية. هنا تظهر أهمية إدراج هذا النوع من العمل في الموازنة في إطار حملة مطلبية أوسع تهدف إلى ضمان الحقوق أو تلبية حاجات محددة وتتضمن بناء ائتلاف من عدد من المنظمات لتأليف قوة ضغط أكثر فاعلية. ولا بد هنا من التشديد على أهمية التعاون مع وسائل الإعلام حول هذه القضايا من أجل توعية الرأي العام على ضرورة الضغط على الحكومة وحثها على تلبية المطالب المقترحة.

٢.٢ مرحلة إقرار الموازنة لدى السلطة التشريعية

يعود إقرار الموازنة العامة للسلطة التشريعية التي تمنح الحكومة إذن الجباية وإذن الإنفاق. فبعد إقرار مشروع الموازنة في مجلس الوزراء، يحال إلى مجلس النواب حيث يُعرض أولاً على لجنة المال والموازنة، وهي لجنة برلمانية مؤلفة من سبعة عشر عضواً، مهمتها دراسة مشروع الموازنة العامة والقوانين المالية قبل عرضها على مجلس النواب. كما يحال المشروع على أعضاء اللجان الدائمة الأخرى. في الواقع، تجري دراسة الموازنة الحقيقية في لجنة المال والموازنة لا في الهيئة العامة لمجلس النواب. ويمكن أن تخلص اللجنة إلى الموافقة على المشروع أو تعديله أو رفضه برمته. وتضع اللجنة في هذا الإطار تقريراً يتضمن التعديلات والاقتراحات التي أقرتها وترفعه مع مشروع الموازنة إلى مجلس النواب حيث تجري المناقشة على أساس المشروع الذي رفعته اللجنة.

مع أن دور السلطة التشريعية يبدو مركزياً في عملية تعديل مشروع الموازنة، توجد عدة ضوابط تعيق في الواقع صلاحيتها في هذا المجال، أهمها أن مجلس النواب لا يمكنه زيادة النفقات، إذ يقتصر حق النواب على نقل النفقات من فقرة إلى أخرى (من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب). صحيح أنه يحق لأي نائب تقديم اقتراح خطي بزيادة أو إعادة توزيع النفقات؛ لكن ذلك يتطلب موافقة مجلس الوزراء. كما يمكن النائب التقدم باقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة بعد الانتهاء من مناقشة مشروع الموازنة.

يبقى أن مجال تدخل المجتمع المدني الأوسع حالياً هو من خلال عملية إقرار الموازنة العامة في مجلس النواب لأنها مرحلة علنية. فالمجتمع المدني يستطيع أن يطرح الموضوعات كافة للنقاش أمام الرأي العام بهدف الضغط على ممثليه لدعم الأولويات والمطالب المطروحة. ونظراً إلى انعقاد مجلس النواب في جلسات علنية، يبدو من الأسهل جذب اهتمام الإعلام إلى أمور تتعلق بالموازنة وتأثيرها في المواطنين في هذه المرحلة. إضافة إلى ذلك، تستطيع المنظمات المشاركة في مناقشة المشروع في لجنة المال والموازنة بصفة خبير تقديم الاقتراحات والمبررات إليها بطريقة قد تؤثر في تعديل المشروع ضمن الضوابط السابق ذكرها. طبعاً لا تزول الحاجة في هذه المرحلة إلى إدراج المطالب ضمن حملة مطلبية واسعة كما ذكرنا أعلاه.

بناءً على ما تقدم، يتبين أنه لضمان فاعلية العمل المطلبي للتأثير في مضمون الموازنة، يجب الشروع بالتحرك في بداية السلسلة، أي عندما تبدأ الإدارات والوزارات بتحضير موازنتها، مع التركيز على حث وزير المالية ومجلس الوزراء، الذي يتمتع بالصلاحيات الأوسع لزيادة النفقات، على تبني مطالب المجتمع المدني وعلى ضرورة استغلال علنية مناقشة مشروع الموازنة في مجلس النواب لحث النواب والمواطنين على مساءلة الحكومة.

وفي هذا السياق، تبقى تجربة اتحاد المقعدين اللبنانيين من أهم تجارب المجتمع المدني في لبنان التي نجحت في التأثير مباشرة في مضمون الموازنة. فقد نجح الاتحاد في إقناع الحكومة برصد اعتماد قدره ٣ مليارات ليرة لتأمين تجهيز المنشآت المدرسية لحاجات المعوقين في مشروع موازنة عام ٢٠١٢. وجاء هذا النجاح نتيجة حملة مطلبية مستمرة من أجل بيئة دامجية خالية من العوائق الهندسية شملت دراسات حول تكلفة التجهيز الهندسي للمدارس كما أشرنا سابقاً، وحواراً مع وزراء التربية والمسؤولين المعنيين وتغطية إعلامية واسعة لمطالب المعوقين بالحصول على بيئة دامجية.

٣ دور المجتمع المدني في الرقابة على الموازنة والمال العام

مع أن المجتمع المدني غالباً ما يغيب عن مرحلة تنفيذ الموازنة، فهو يمكنه ممارسة دور رقابي مهم لمنع سوء استخدام المال العام، سواء كان ذلك بصورة مباشرة من جانب المنظمات المتخصصة عبر الأساليب التي ذكرناها أعلاه، أو من خلال استخدام آليات الرقابة المؤسسية.

يدخل تنفيذ الموازنة ضمن مهمات السلطة التنفيذية حيث لوزارة المالية دور أساسي يقضي بجباية وتحصيل معظم الواردات وأداء النفقات وتوحيد الحسابات في الخزينة وتنظيم قطع الحساب. تتولى مديرية المالية العامة في وزارة المالية بالأخص معظم مهمات التنفيذ، علماً أن أهم مبدأ لتنفيذ الموازنة هو الفصل بين الوظائف الإدارية التي يقوم بها موظفون إداريون وبين الوظائف التنفيذية الحسابية التي يقوم بها أمناء الصناديق والجباة^{١١} ويمكن المجتمع المدني تأدية دور مهم في مراقبة كيفية تأدية الحكومة هذه الصلاحية ومدى التزامها بالقوانين من أجل تعزيز المساءلة. وخير مثال على ذلك، التأكد من عدم عقد النفقة إلا إذا توافر اعتماد لذلك، وعدم استعمال الاعتماد لغير الغاية التي رصد من أجلها، والتأكد من تصفية ودفع نفقة معينة، وعدم تحصيل ضرائب ورسوم لم تقرها السلطة التشريعية. وغالباً ما يتم ذلك في إطار عمل المنظمات

١١ المواد ١٦٨ و١٧١ من قانون المحاسبة العمومية.

على قطاعات معينة للتأكد من حسن تنفيذ بنود الموازنة ذات الصلة. وقد برزت في بعض الدول تجارب لمنظمات المجتمع المدني التي شجعت المواطنين على الالتزام بدفع الضرائب. وفي هذا السياق، تُعَدُّ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية دراسة لتقييم حجم التهرب الضريبي في لبنان بهدف حث المواطنين والإدارة على التقليص من هذه الظاهرة وتحصيل واردات ضرورية في ظل عجز الموازنة المتمادي. من شأن التقارير الدورية التي تصدرها وزارة المالية (الشهرية والفصلية والسبوعية) حول تطوّر نتائج المالية العامة أن تكون أداة أساسية لتمكين المجتمع المدني من رصد عملية تنفيذ الموازنة على نحو يعزز الشفافية ومساءلة الحكومة. كما يمكن الاستفادة خلال هذه المرحلة من التعديلات التي تطرأ على الموازنة العامة من أجل التأثير فيها، وبخاصة عند حصول حالة طوارئ أو عند عدم كفاية الاعتمادات الملحوظة في الموازنة لتغطية كامل النفقات الضرورية لتلبية الحاجات التي تتصل بعمل إحدى منظمات المجتمع المدني، فيصار إلى فتح اعتمادات استثنائية أو إضافية. يسجل هنا أن عدم تعيين وسيط الجمهورية بعد مرور ست سنوات على صدور القانون ٥١٦٦٤ . ٢٠٠٧ يجرم المواطنين وسيلة مهمة لمحاسبة الدولة في حال عدم تنفيذ الموازنة أو في حال سوء تنفيذها، إذ منحهم القانون إمكان مراجعة هذه المؤسسة في أي خلاف مع الإدارة.^{١٢} إضافة إلى ذلك، يمثل المجتمع المدني مصدر ضغط على الجهات المعنية بالرقابة على الموازنة لحثها على القيام بدورها باستقلالية، كما يستطيع استخدام آليات الرقابة التي لحظتها القوانين من أجل طرح مشكلات التنفيذ التي يرصدها. فالإلى جانب الرقابة البرلمانية - وهي الأساسية لكون مراقبة تنفيذ الموازنة هي أصلاً من صلاحيات المجلس النيابي - يخضع تنفيذ الموازنة لرقابة إدارية تمارسها السلطة التنفيذية بنفسها على نفسها ولرقابة قضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تُظهر صلاحيات البرلمان في مراقبة ومساءلة الحكومة خلال مرحلة تنفيذ الموازنة ضرورة بناء تعاون وتحالف بين المجتمع المدني والنواب؛ فضلاً عن الرقابة التي يمارسها البرلمان خلال إقرار قانون قطع الحساب، في إمكان أي نائب مساءلة الحكومة عن طريق الأسئلة الشفهية والخطية والاستجابات حول أمور تتعلق بتنفيذ الموازنة، كما يمكن لجنة المال والموازنة دعوة أعضاء الحكومة للاستماع إليهم حول موضوعات متعلقة بالموازنة والمالية العامة. وبالطبع، تشمل صلاحيات مجلس النواب أيضاً تأليف لجنة تحقيق نيابية تتولى التحقيق في قضايا تتعلق بتنفيذ الموازنة. كما يقع على عاتق المجلس منح الموافقة على طلبات الحكومة بفتح اعتمادات إضافية بعدما ينظر في المبررات التي تقدمها.

أما الرقابة الإدارية، فهي على نوعين: الأولى تمارسها وزارة المالية على تنفيذ الواردات والنفقات الذي تقوم به الإدارة التنفيذية، والثانية يمارسها التفتيش المالي وهو جهاز ملحق برئاسة مجلس الوزراء يقوم بأعمال الرقابة على الوظائف الإدارية والتنفيذية معاً. ويمكن في بعض الحالات أن يتحرّك التفتيش المالي بناء على شكاوى أو إخباريات يتقدم بها المواطنون.^{١٣}

ويمارس ديوان المحاسبة رقابة إدارية مسبقة على المعاملات خلال مرحلة تنفيذ الموازنة ورقابة قضائية لاحقة على الحسابات والموظفين. تتميز هذه الرقابة القضائية بأنها تعاقب الموظفين الذين يقدمون على مخالفات متعلقة بالأموال العامة وتؤكد من قيام الدولة بتنفيذ الموازنة وفقاً للقانون. وعلى

١٢

القانون رقم ٦٦٤ الصادر في ٢٠٠٧/٢/٤، الجريدة الرسمية، رقم ٦ (١٠ شباط ٢٠٠٧).

١٣

مثلاً المادة الثالثة من المرسوم رقم ٣٤٤٤ الصادر في ١٩٦٥/١٢/٢١، وتحديد شروط تدخل التفتيش المركزي في مصلحة كهرباء لبنان.

الرغم من عدم منح منظمات المجتمع المدني الصلاحية لأخذ صفة الإبداء أمام الديوان دفاعاً عن المصلحة العامة، يستطيع أي شخص أن يتقدم بإخبار حول وقوع مخالفات بهدف مكافحة الممارسات الفاسدة وحالات اختلاس الأموال العامة، فتتحرك النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة للتحقيق في مضمونه والإبداء على الموظفين المخالفين إذا توافرت الشروط القانونية لذلك.

تبرز هنا قضية "بيروت عاصمة عالمية للكتاب" حيث قامت مجموعة من المواطنين بالضغط على ديوان المحاسبة لبدء محاكمة موظفين في وزارة الثقافة بعد مرور عدة أشهر على صدور ادعاء النيابة العامة بتهمة إكساب الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة ربحاً غير مشروع على حسابها. فأدّى ضغط المجتمع المدني هنا إلى حث آليات الرقابة على ممارسة دورها في مساءلة الإدارة والوقوف بوجه التدخلات السياسية التي غالباً ما تقدم غطاء لحماية الموظفين المخالفين.^{١٤}

وللمجتمع المدني دور أساسي في تشجيع الرقابة ومتابعة مدى تجاوب مجلس النواب والحكومة لنتائج تقرير ديوان المحاسبة السنوي، لكن بسبب عدم إصدار هذا التقرير منذ عام ٢٠٠٨، بات المجتمع يفتقر إلى مرجع أساسي في مساءلة الحكومة حول حسن تنفيذ الموازنة العامة. وهنا يكون للإعلام أيضاً دور مهم في لفت انتباه الرأي العام إلى المشكلات المرتبطة بتنفيذ الموازنة بهدف مساءلة الحكومة والضغط عليها لمعالجتها.

١٤

الأخبار، ٢٠١١/٩/١٧،
ومجموعة "بيروت
عاصمة عالمية
للفساد" على
فايسبوك:
<https://www.facebook.com/groups/239957912709931/>

ثانياً العوائق الأساسية أمام فاعلية دور المجتمع المدني في المساءلة في الموازنة العامة

نعرض هنا أبرز المشكلات التي تعيق عمل المجتمع المدني الفعّال في مجال مساءلة الحكومات والتأثير في سياساتها الاقتصادية، ومنها ما هو مرتبط بالإطار القانوني للموازنة في لبنان وبالثقافة الاقتصادية والسياسية، ومنها ما هو مرتبط بعمل منظمات المجتمع المدني نفسها.

١ العوائق المرتبطة بالإطار القانوني للموازنة

هنالك مجموعة من العوائق ترتبط بالإطار القانوني لإعداد الموازنة وتنفيذها وتطبيق الرقابة عليها، نذكر منها ما يلي:

- ضعف الشفافية في عملية إعداد الموازنة وصعوبة الوصول إلى المعلومات الضرورية لمراقبة عمل الحكومة للذات يحدان من فاعلية ممارسة المساءلة. فقد أدرجت منظمة شراكة الموازنة الدولية (International Budget Partnership) بالتعاون مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، لبنان في فئة الدول التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات حول عملية إعداد الموازنة، نظراً إلى عدم توافر المعلومات للجمهور وعدم شمولية التقارير المتوافرة. وفي هذا السياق، لم يصدر مجلس النواب حتى الآن قانوناً لضمان حق المواطن في الوصول إلى المعلومات على الرغم من أن الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات قد تقدّمت بمشروع قانون منذ عام ٢٠٠٩.^{١٥}
- غياب الآليات في إطار المؤسسات المعنية بعملية الموازنة التي تسمح بإشراك المجتمع المدني في القرارات السياسية المالية، وهو ما يحصر جميع تدخلات المواطنين في المجال غير الرسمي مجيزاً عدم التجاوب لها.
- ضعف استقلالية أجهزة الرقابة عن السلطة التنفيذية وعدم ممارستها لدورها الرقابي بصورة مستمرة وفعّالة وخضوعها للتجاوزات السياسية، وهو ما يمنع محاسبة الموظفين المخالفين ويسمح بانتشار الممارسات الفاسدة وثقافة حصانة الواقع.
- عدم التحول من الموازنة التقليدية أو موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء وعدم شمولية الموازنة موازنة عدد من المؤسسات العامة، وهو ما يحدّ من إمكان ممارسة رقابة شاملة على أداء الدولة.

١٥

اقترح قانون "الحق في الوصول إلى المعلومات"، متوافر على موقع الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات على العنوان التالي:
<http://a2ilebanon.org/ar/about-the-laws/access-to-information-law>

٢ العوائق المرتبطة بالثقافة الاقتصادية والسياسية

هنالك مجموعة من العوائق التي تعود للثقافة الاقتصادية والسياسية السائدة في لبنان، نذكر منها ما يلي:

- قلة معرفة المواطنين بالأمور المتعلقة بالموازنة وبالسياسات الاقتصادية وقلة خبرة منظمات المجتمع المدني بتقنية إعداد وتنفيذ الموازنة، وهما تحدان من إمكان العمل على موضوع الموازنة وبالتالي من مساءلة الحكومات من خلال أهم أداة سياسية تحدد توجهاتها وأهدافها.
- ضعف إدراك المسؤولين لأهمية التعاون مع منظمات المجتمع المدني وطبيعة عملها وأهدافها، وغياب الإرادة السياسية لمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تضرّ بالفئات الأكثر فقراً وتهميشاً، الأمر الذي يؤدي إلى عدم إيلاء الأولوية للمطالب المرتبطة بالعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان. فقد أشارت أكثر من هيئة من المجتمع المدني إلى أن فاعلية عملها على الموازنة مرتبط أساساً بشخصية الوزير المعني.
- غياب الاستقرار السياسي وتولي الوزراء مناصبهم لفترات قصيرة، وهو ما يؤثر في إمكان الحصول على نتائج ملحوظة ويلزم المجتمع المدني بتقديم المطالب نفسها لدى كل تغيير في الحكومة. وما يعزز ذلك ضعف الجهاز الإداري للدولة وشغور العديد من المراكز الإدارية (كمركز مدير عام في وزارة) التي غالباً ما تؤمن الاستمرارية الإدارية.
- المنظومة السياسية المبنية على التوافق والاستنسابية والزيونية، التي تحت تأثير المسؤولين على تكثيف توزيع النفقات في دوائرهم الانتخابية بدلاً من

استهداف الفئات أو المناطق الأكثر حاجة وهو ما يصعب مهمة المجتمع المدني للتأثير في الموازنة.

- غياب التخطيط الاقتصادي الطويل الأمد وعدم إصدار قوانين الموازنة منذ عام ٢٠١٦، وهو ما يخلق عائقاً كبيراً أمام إمكانية العمل على الموازنة؛ وهذا ما حدث مجموعة من المنظمات على إطلاق نداء للحكومة عام ٢٠١٠ للمطالبة بإقرار قانون الموازنة بمعزل عن التجاذبات السياسية التي عطلتها في السابق.^{١٦}

٣ العوائق المتعلقة بعمل المجتمع المدني

يعوق جهد المجتمع المدني للتأثير في الموازنة مجموعة من الشوائب نذكر منها ما يلي:

- هشاشة عمل منظمات المجتمع المدني نظراً إلى اعتمادها على التمويل الخارجي لبرامج محدودة الزمن، الأمر الذي يمنعها من تكريس اهتماماتها للموازنة التي تتطلب عملاً دؤوباً على مدار السنة لمواكبة كل مراحل الدورة. ضعف القدرة التمثيلية للجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، وهو أمر لا يسمح لها بصوغ مطالب تلائم حاجات المواطنين فعلاً.
- ضعف آليات التعاون والتشاور والتنسيق بين مختلف منظمات المجتمع المدني، الذي يمنعها من تحديد مطالب وأولويات مشتركة ومن تأليف قوة ضغط فعّالة للتأثير في الحكومة.

بيان صادر عن هيئات من المجتمع المدني في لبنان حول موضوع الموازنة العامة، ٢٠١٠/٤/٤، موقع اللبنانيين، والشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية للتنمية، ونحو المواطنة، والحركة الاجتماعية، والمنتدى الاقتصادي الشبابي، والجمعية اللبنانية لديمقراطية الانتخابات. متوافر على العنوان التالي: <http://www.liban.attac.org/%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D8%B1%D8%B9%D9%86%DA%BE%D9%8A%D8%A6%D8%A7%D8%AA>

خلاصة وتوصيات

١ إلى الدولة اللبنانية في سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية

على الدولة اللبنانية اعتماد مجموعة من الإصلاحات وآليات العمل الحديثة والتشاركية لتفعيل مشاركة المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة، يمكن تلخيصها كالتالي:

- اعتماد آلية رسمية لإشراك المواطنين والمجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة، ولا سيّما:
 - إصدار بيان سابق لإعداد الموازنة يحدد أولويات وأهداف السياسة المالية وتنظيم مؤتمر تشاوري مع منظمات المجتمع المدني والمواطنين لمناقشته.
 - تشجيع الإدارات العامة والوزارات على التشاور مع منظمات المجتمع المدني والمواطنين قبل رفع موازنتها إلى وزارة المالية.

- تحديد جهة في وزارة المالية للتنسيق الدائم بين الوزارة والمواطنين.
- الاعتماد على الخبراء من المجتمع المدني في عمل ومناقشات اللجان النيابية ومنها لجنة المال والموازنة.
- إعطاء الفرصة للمواطنين للمشاركة في جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب المخصصة لإقرار الموازنة العامة.
- تنفيذ قانون وسيط الجمهورية الصادر في ٢٠٠٥/٤/٢. والحرص على تعاون جميع الإدارات معه وبخاصة في المراجعات المتعلقة بتنفيذ الموازنة.
- إصدار قوانين الموازنة وفقاً للمهل المنصوص عليها في الدستور والقوانين الوضعية.
- إصدار تقارير ديوان المحاسبة للسنوات السابقة والحرص على إصدار التقارير اللاحقة سنوياً.
- اتخاذ خطوات لتعزيز الشفافية وتمكين المواطن من الاطلاع على كل المعلومات المتعلقة بالموازنة وأهمها:
 - نشر المستندات والمعلومات الأساسية على موقع وزارة المالية الإلكتروني.
 - نشر وثيقة موازنة المواطن سنوياً.
 - إلزام البلديات بنشر موازنتها.
- إقرار مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الذي قدّم إلى مجلس النواب في ٢٠٠٩/٤/٩.
- تعزيز استقلالية أجهزة الرقابة، ولا سيّما ديوان المحاسبة، عن السلطة التنفيذية.
- الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء.
- وضع خطة - بالتشاور والتعاون مع المجتمع المدني - للإصلاح المالي والاقتصادي والضريبي على نحو يؤمن مصالح جميع فئات المجتمع، مع إعطاء الأولوية للفئات الأكثر تهميشاً.
- تفعيل دور المعهد المالي كصلة ربط بين وزارة المالية والمواطنين لتوعيتهم على الموضوعات المتعلقة بالسياسات المالية والموازنة.

٢ إلى المجتمع المدني اللبناني

على المجتمع المدني من جهته العمل على تعزيز قدراته التشاركية في مجال الموازنة العامة، وذلك من خلال ما يلي:

- التعمق في فهم الموازنة العامة وإدراج العمل على الموازنة في جميع البرامج والخطط المطلوبة.
- تكثيف العمل المتخصص على الموازنة الذي يهدف إلى بناء القدرات و تثقيف المواطنين حول السياسات الاقتصادية والمالية والموازنات العامة والبلدية وإصدار مواد تثقيفية مبسطة حول موضوع الموازنة.
- تقديم الدراسات الإحصائية والتحليلية والمقترحات إلى الدولة اللبنانية لحثها على إصلاح شكل الموازنات العامة ومضمونها.
- التشبيك والتنسيق الاستراتيجي بين مختلف المنظمات اللبنانية والدولية من أجل تأليف قوة ضغط فاعلة على الدولة والإدارات في الموضوعات المتعلقة بالموازنة.

- تأسيس تعاون دائم وفعال مع أعضاء مجلس النواب من أجل التآور والتشاور في الموضوعات المتعلقة بالموازنة.
- تشجيع ودعم وسائل الإعلام في معالجتها الموضوعات المتعلقة بالموازنة وإشراكها في الحملات المطلوبة من أجل توعية الرأي العام.

٣ إلى الدول المانحة

هنالك مجموعة من التوصيات يمكن إعتماها من قبل الدول المانحة للمساهمة في تعزيز إشراك المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة، يمكن تلخيصها بالتالي:

- تشجيع ودعم الدولة اللبنانية في إشراك المجتمع المدني في إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة وبخاصة من خلال تبادل الخبرات ودعم المبادرات في هذا الاتجاه.
- تقديم الدعم التقني إلى الدولة اللبنانية لإدخال الإصلاحات الضرورية في نظام الموازنة، وبخاصة لجهة تعزيز الشفافية واعتماد موازنة البرامج والأداء.
- لخط تمويل لبرامج منظمات المجتمع المدني التي تهدف إلى العمل على الموازنة ضمن خطط التمويل.

المراجع

الدستور اللبناني.

القانون رقم ٦٦٤، تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤،
”قانون وسيط الجمهورية“.

المرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ
١٩٦٣/١٢/٣، ”قانون المحاسبة
العمومية“.

المرسوم رقم ٣٤٤٤، تاريخ ١٩٦٥/١٢/٢١،
”تحديد شروط تدخل التفتيش
المركزي في مصلحة كهرباء لبنان“.

القرار الرقم ٥٥٩، تاريخ ١٩٦٦/١٢/٢٨،
”أصول تحضير الموازنة“.

اقتراح قانون ”الحق في الوصول إلى المعلومات“.

**معهد باسل فليحان المالي
والاقتصادي**. ”دليلك إلى فهم
الموازنة: دليل إرشادي لمؤسسات
المجتمع المدني لفهم أحكام
الموازنة العامة“. معهد باسل
فليحان المالي والاقتصادي (٢٠٠٧).

**منظمة التعاون الاقتصادي
والتنمية**. الممارسات النموذجية
لمنظمة التعاون الاقتصادي
والتنمية حول شفافية إعداد وتنفيذ
الموازنة (٢٠٠٢).

وزارة المالية. ”موازنة المواطن
٢٠١٠“ (٢٠١٠).

اجتماعات مع مسؤولين في وزارة
المالية وممثلين من اتحاد المقعدين
اللبنانيين والجمعية اللبنانية لتعزيز
الشفافية (لا فساد) ومركز الشرق
الأوسط للأبحاث والمدافعة.

فوزي عطوي. ”المالية العامة:
النظم الضريبية وموازنة الدولة“.
منشورات الحلبي الحقوقية (٢٠٠٣).

**حسن عواضة وعبد الرؤوف
قطيش**. ”المالية العامة: الموازنة،
الضرائب والرسوم، دراسة مقارنة“.
دار الخلود (١٩٩٥).

**غالب أبو مصلح، سامي عطاالله،
أحمد بعلبكي، جوي غالب، نجيب
عيسى، وروحيه ملكي**. ”الموازنة
والتنمية الاجتماعية في لبنان“.
المركز اللبناني للدراسات (٢٠٠٠).

توفيق كسبار. ”موازنات الحكومة
اللبنانية: منظور اجتماعي واقتصادي“.
تقرير مقدم إلى الجمعية اللبنانية
لتعزيز الشفافية واتحاد المقعدين
اللبنانيين، من أجل مشروع تحليل
الموازنة لسنة ٢٠٠٤ (٢٠٠٤).

**الجامعة الأميركية في بيروت
بالتنسيق مع وزارة الشؤون
الاجتماعية**. مشروع بناء القدرات
للحد من الفقر. ”تحليل ميكرو
اقتصادي على تأثير رفع الضريبة على
القيمة المضافة على الفقر والمساواة
في لبنان“. الجمعية الاقتصادية
اللبنانية (كانون الثاني ٢٠١٠).

Krafchik, Warren. "Can Civil Society Add Value to Budget Decision-making? A Description of Civil Society Budget Work". The International Budget Project (2001).

مؤسسة البحوث والاستشارات. "التقدم نحو بيئة مؤهلة لاستقبال الأشخاص المعوقين: مقارنة تعتمد على الهندسة المعمارية والموازنة." مشروع الموازنة البديلة في لبنان (٢٠٠٨).

International Budget Partnership. "A Guide to Budget Work for NGOs" (2001).

Ramkumar, Vivek and Warren Krafchik. "The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management". The International Budget Project (2005).

Ministry of Finance. "Reforms at the Ministry of Finance: a Clear Vision Leading the Way, 2005-2008 and beyond" (2005).

LPHU and NDI. Lebanon Alternative Budget Project. "National Budgets: Analysis and Monitoring" (2007).

الفصل الخامس

عدم شمولية الموازنة: غياب الاستراتيجية المتماشية لتنمية مستدامة

منير راشد

أحد مؤسسي الجمعية الاقتصادية اللبنانية ونائب رئيسها. حائز شهادة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة أريزونا، الولايات المتحدة. عمل خبيراً اقتصادياً في صندوق النقد الدولي، متنقلاً في عدد من أقسام الصندوق، منها المعهد نفسه، وقسم الشرق الأوسط؛ كما عمل ممثلاً مقيماً للصندوق في أفريقيا والكاريب. أدار عدة مشاريع بحثية في الجمعية الاقتصادية اللبنانية، منها حول نظام التقاعد وإصلاح الإدارة المالية في لبنان. يقدم خدمات استشارية إلى عدد من المنظمات الدولية والإقليمية وإلى بعض المؤسسات المالية الخاصة، وتحديداً في تقييم السياسات والتصميم، والنماذج المالية، وإدارة المالية العامة.

ملخص تنفيذي

يعاني لبنان ضعفاً شاملاً في الإدارة المالية العامة سواء في إعداد الموازنة أم في تنفيذها، وهما قطاعان مترابطان ينعكس الضعف في أحدهما على الآخر، ويحوي هذا الفصل على توضيح للشمولية و شرح عواقب عدم الامتثال لأصولها على إدارة المالية العامة، وهذا هو واقع الأمر في لبنان. وسيتطرق بوجه الخصوص إلى أثرها على الاقتصاد وكذلك إلى أثرها في إعداد الموازنات والتنسيق بين كل من الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي، وإدارة السيولة، والشفافية وإدارة المخاطر.

تمثل الشمولية أحد المبادئ الأساسية للإدارة المالية العامة السليمة، وهي تتضمن: الشمولية، والوحدة، و"السنوية"، والشيوخ، والتوازن بين الواردات والنفقات. وقد تم تحذير الحكومة مراراً حول عواقب النقص في الشمولية على الاقتصاد كما على العملية السليمة لتحضير الموازنة وتنفيذها. وقد جرت دراسة حلول كثيرة إلا أنها لم تطبق بالكامل حتى الآن. وتدرك لجنة المال والموازنة النيابية مدى خطورة المشكلة وهي حثت الحكومة على اتخاذ الخطوات اللازمة للحل.

يمتدّ مبدأ الشمولية إلى أبعد من تضمين الموازنة جميع البنود وحسب، إذ يتناول أيضاً عملية التحضير السليم للموازنة التي تقضي بتصميم الإنفاق كوحدة متكاملة، يكون إنفاق رأس المال والإنفاق الجاري فيها مترامين ومدمجين كلياً. ولا تقتصر عملية الشمول على الإنفاق، بل تشمل الإيرادات أيضاً. وحتى اليوم لا يتم تضمين جميع المنح المحددة الأهداف والنفقات الممولة بمتح في الموازنة، ولا تشمل الموازنة كذلك عدداً من الإيرادات الخارجة عنها Extra Budgetary (Funds-EBF)، وخاصة موازنات ممولة من الخارج. يُعد لبنان حالة نموذجية لنظام مالي مكوّن من موازنات متعددة. تمثل الموازنة الممولة من الخارج والمعدّة والمنقّدة من جانب مجلس الإنماء والإعمار النسبة الكبرى من الأموال الخارجة عن الموازنة. وينبثق من أي انفصال مماثل بين موازنات الوزارات المعنية والموازنة الرأسمالية مشاكل تخطيط خطيرة: عدم التنسيق بين الموازنة الرأسمالية الممولة محلياً والموازنة المالية الممولة من الخارج، والتخطيط غير السليم للموارد المالية المحلية المقابلة، وعدم القدرة على الفصل بين رأس المال الممول من الخارج وبين الموازنة العادية، وضعف شروط التمويل للتنسيق مع الدين العام الآخر، والاستهداف والإدارة غير السليمين لإجمالي الدين.

أما إطار عمل الموازنة الجارية فليس موحداً للقطاع العام بأكمله؛ ولا يتم الإفصاح عن الكثير من أنشطة الحكومة أو مجلس النواب. ولا تعني الموازنة الموحّدة بالضرورة جمع الموازنات لكل هيئة، إلا أن الأمر المهم هو تحضير الموازنة بطريقة موحدة. ومن غير المرجح أن تسمح الموازنة المستقلة للحكومة بتطوير استراتيجية متماسكة من شأنها أن تؤدي إلى نمو مستدام وثابت. فحين تستثني الموازنات بنود النفقات الأساسية، يدخل الشك حول تخصيص الموارد لبرامج ذات أولوية وحول تطبيق الرقابة القانونية والمساءلة العامة.

أما الأسلوب الذي يتم فيه إجراء بعض النفقات فهو يحجب حجم الإنفاق. على سبيل المثال، يمول الصندوق البلدي المستقل جزءاً من نفقات الدفاع المدني في الوقت الذي تقوم الحكومة المركزية بمراكمة متأخرات البلديات. أما المعايير الموضوعية للشمولية، التي لا يتم احترامها، فتشمل:

- إدراج تقديرات الإيرادات كافة في الموازنة.
- إظهار تقديرات كل النفقات بصورة إجمالية، من دون تصفية أي إيرادات.
- تصنيف الإيرادات والنفقات وفقاً لنظام التصنيف لدليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٢٠ الصادر عن صندوق النقد الدولي.

وتشير الممارسات السائدة في لبنان إلى غياب هذه المعايير في البيانات. إذ تنقسم الإيرادات بين مقبوضات الخزينة ووزارة المالية. ولا تُدرج جميع المنح في مجموع المنح، إذ يتم استثناء جميع منح مجلس الإنماء والإعمار من الإنفاق الرأسمالي، كما يُدرج الكثير من العمليات على أساس صافي الأمر الذي يبالغ في قيمة بعض الحسابات من جهة ويقلل من قيمة البعض الآخر من جهة أخرى، مثال الدعم الذي تقدّمه شركة كهرباء لبنان إلى البلديات في حين تساهم هذه الأخيرة في جزءٍ من تمويل الحكومة. كما تُستثنى عمليات المصرف المركزي شبه المالية من الموازنة ومن الإنفاق الفعلي، وهي تشمل دعم معدل الفائدة والخسائر المتعلقة بتراكم احتياطات المصارف التجارية.

إن موازنة مجلس الإنماء والإعمار هي موازنة مهمة وتشمل كل الإنفاق الرأسمالي الممول من الخارج، أما طريقة تغطية عمليات هذا المجلس فلا تتطابق مع الإجراءات المقبولة في إدارة المالية العامة. ويُعد استثناء مجلس الإنماء والإعمار، إضافة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق البلدي المستقل، من عملية تحضير الموازنة الشاملة عائقاً كبيراً. وقد زاد الصندوق البلدي المستقل، وهو مثال آخر للموازنة المجزأة، في عدم المساواة بين البلديات فضلاً عن أنه مارس تخصيصاً غير سليم للموارد.

أما الفصل بين الموازنات الرأسمالية والموازنات الجارية فيعترض سبيل الصياغة السليمة لإطار عمل النفقات المتوسطة الأجل (MTEF). وهو إطار تبنته عدة دول لتحضير الموازنة كونه يوفر دليلاً لإطار العمل المالي المتوسط الأجل. لبنان اليوم هو في المراحل الأولية من البدء بمنهج إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل؛ وعليه أن يكون مبنياً على إطار عمل الاقتصاد الكلي للسنة المالية الحالية كما للسنتين المقبلتين، وهو ما من شأنه أن يضع أساساً للتخصيص العام ضمن الوزارات المعنية. في هذه الحال يحضّر قسم الموازنة تعميماً بالموازنة للوزارات المعنية يتضمّن سقفاً دلاليّاً للإنفاق الكلي لكل من تلك الوزارات، بهدف تحضير تقديرات ذات أهداف كليّة متوافقة مع التقسيم بين التخصيصات الجارية والتخصيصات الرأسمالية؛ وهو أمر لم يعرفه لبنان وغيره الكثير من الدول.

إن الدمج الفعال للموازنات الجارية وموازنات التنمية يجب أن يكون من أولويات أي عملية إصلاح لنظام الموازنة. تنصح المؤسسات المالية الدولية عادةً بتقديم موازنة مدمجة (أو "موحّدة") لتحسين تخصيص الموارد والإدارة المالية العامة، وبخاصة في أكثرية البلدان النامية التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان الخارجة من نزاع.

وبهدف الإفادة من التجارب الناجحة، تجدر الإشارة إلى أن البلدان التي نجحت في تحقيق درجة عالية من الدمج بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي تتمتع بعدة سمات رئيسية، منها:

- قانون موازنة سنوي واحد (مشترك) وعملية تخصيص واحدة مشتركة.
- مسؤوليات واضحة وموحّدة لتحضير الموازنة وتطبيقها ضمن مؤسسات القطاع العام المعنية.
- تقنيات إدارة الموازنة وتخطيطها ضمن حدود هيئات الإنفاق الفردية التي تتيح وتشجع على الاستخدام الفعال للموارد المالية.
- وضع أسقف للإنفاق.

ويتوجّب على الحكومة تطوير سياسة إدارة السيولة كجزء لا يتجزأ من إدارة الإنفاق العام بهدف البقاء ضمن نفقات الموازنة من حيث السيولة ولتفادي الاقتراض غير المتوقع الذي يمكنه تعطيل السياسات المالية. إلا أن إدارة السيولة لا تسير وفق الأصول إلا إذا كانت أنظمة معلومات الموازنة شاملة وملائمة ودقيقة. تجدر الإشارة هنا إلى وجود وحدة إدارة للسيولة داخل وزارة المالية. وقد أنشئت هذه الوحدة رسمياً كدائرة إدارة السيولة النقدية (Cash Management Department) داخل مديرية الخزينة، بموجب مرسوم صادر في آذار ٢٠٠٩. مع العلم أن وجود الموازنة المزدوجة والأموال الخارجة عن الموازنة وحسابات الخزينة المتعدّدة يؤدي إلى تعقيد الإدارة النقدية والحدّ من فاعليّتها عندما تكون التغطية غير شاملة، ويصبح كذلك من المستحيل امتثال قوانين الشفافية الدولية. مع العلم أن لبنان أحرز بعض التقدّم باتجاه توفير متطلبات قانون الشفافية المالية الخاص بصندوق النقد الدولي.

أخيراً، غالباً ما تكون الحكومة على علم بالعقبات المتعددة للإجراءات والممارسات الموجودة التي تحيط بإدارة المالية العامة، إلا أن الإصلاح هو عملية بطيئة تعيقها إدارة ضعيفة بالإجمال وممانعة من جانب المسؤولين في الإدارة الذين إما لا يعون حجم تداعيات الضعف هذه، وإما يتجاهلون بحجة أن هذه الإصلاحات قد تهدّد مصالح معيّنة. ولذلك لم تسطع الحكومة تخطي العقبات وستستمر عملية الإصلاح لكن ببطء وستستغرق وقتاً أطول من المتوقع. ومن الضروري اتخاذ مبادرة إصلاحية جذرية من قبل الحكومة، والاسترشاد بتوصيات المؤسسات المالية الدولية والاتحاد الأوروبي ومصادر دولية أخرى.

مقدّمة

يعاني لبنان، كغيره من البلدان العربية، إدارةً ماليةً عامةً ضعيفةً وفي جميع مجالاتها المهمة. تشمل إدارة المالية العامة مجالين أساسيين هما إعداد الموازنة وتنفيذها. يضم الأول عملية وضع الموازنة وإطار العمل المتوسط الأجل في حين يتمتع الثاني بنطاق أوسع، كونه يتعامل مع المشتريات وإدارة السيولة وإدارة الدين والمحاسبة والتدقيق الخارجي والداخلي. هذه العمليات متشابكة، وبالتالي إن أي ضعف في إحداها لا بدّ من أن ينعكس على الأخرى. إضافةً إلى ذلك، ليست شمولية الموازنة أو تغطيتها (كما التغطية غير السليمة) أقل أهمية؛ بل على العكس، أضعفت الشمولية غير السليمة كلاً من إدارة المالية وقيادة السياسة المالية في لبنان.^١

لقد حدّد كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي معايير إدارة المالية العامة، وبوجه خاص شمولية الموازنة؛ وذلك في المساعدة التقنية على إدارة المالية العامة، وفي تقاريرهما حول تقييم المساءلة المالية. وقد حذرت معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام بصورة منتظمة من الخطر الذي تفرضه الشمولية المحدودة للموازنة على المحاسبة العامة السليمة. إن شمولية الموازنة ليست مجرد شمل الحسابات الخارجة عن الموازنة في الموازنة وإنما أن تكون الموازنة مدمجة بالكامل. أما شمولية الموازنة اللبنانية فهي بعيدة كل البعد من الالتزام بالممارسات الحسنة التي توصي بها الإرشادات المالية العامة.^٢ ثمة الكثير من أوجه القصور في عملية تحضير الموازنة في لبنان. وبالتأكيد تفرض الشمولية نفسها على أنها واحدة من أهم المشاكل التي تعترض إصلاح المالية العامة. ولا تقتصر مشكلة غيابها على الإنفاق وحسب، بل إن القسم المتعلق بالإيرادات والمقبوضات ليس شاملاً أيضاً. وقد كشف النقاش حول موضوع مساعدات عام ٢٠٠٦ مؤخراً أن جزءاً مهماً من المنح ربما لا يكون قد تم إدراجه كجزء من مقبوضات الحكومة الأساسية أو حتى كجزء من مقبوضات مجلس الإنماء والإعمار.

^١ عادة يتم استخدام تغطية الموازنة وشمولية الموازنة على نحو متبادل. انظر: Mounir Rached. "MENA Region Training Needs in Public Financial Management". World Bank and Institute of Finance of Lebanon Publication (2009).

^٢ IMF. "Guidelines for Public Expenditure Management" (1999); and World Bank. "Lebanon: Country Financial Accountability Assessment" (2005).

أولاً شمولية الموازنة^٣

تسبب النقص في شمولية الموازنة بمشاكل لعدة سنوات؛ كما أن نسبة عالية من الإنفاق العام كانت، حتى الآونة الأخيرة، خارجة عن الموازنة العادية. سيتناول هذا الفصل جميع العمليات الخارجة عن الموازنة إضافةً إلى درجة دمجها بطريقة صحيحة في صلب الموازنة، في مرحلة التحضير والتنفيذ.

كانت الإصلاحات التي قامت بها الحكومة اللبنانية في السنوات الأخيرة، في مجالى الشمول وإعداد الموازنة مجتزأة. وحتى اليوم لا تُدخل جميع المنح المحددة الأهداف والنفقات الممولة بمتنح في الموازنة. أما تلك التي تُدخل فتظهر كرقم واحد من دون أي نفقات مفضلة. وحتى حين يظهر أن المنح والنفقات هي ذات قيمة مطابقة، وبالتالي لا تتسبب بأي أثر صافي، فثمة مشكلة توقيت حين تكون النفقات تدريجية وتمتد على فترة طويلة، الأمر الذي يمكن أن يسبب بأثر مالي صافي في عملية تنفيذ الموازنة السنوية. تشهد الموازنة أيضاً تسجيل عدداً من الموارد الخارجة عنها،^٤ وهي تتضمن كلاً من الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي كما تشمل موارد مالية مستقلة للبلديات ومؤسسات عامة مستقلة وموازنات ممولة من الخارج. ويُعد لبنان حالة نموذجية لنظام مالي مكوّن من موازنات متعددة.

تمثل الموازنة الممولة من الخارج، والمعّدة والمنقّدة من جانب مجلس الإنماء والإعمار، النسبة الكبرى من الأموال الخارجة عن الموازنة. تخضع موازنة مجلس الإنماء والإعمار لموافقة مجلس الوزراء فقط، في حين أن تقديمها إلى مجلس النواب ليس إلزامياً. وينبثق من أي انفصال مماثل بين موازنات الوزارات المختصة والموازنة الرأسمالية مشاكل تخطيط خطيرة: عدم التنسيق بين الموازنة الرأسمالية الممولة محلياً والموازنة المالية الممولة من الخارج، والتخطيط غير السليم للموارد المالية المحلية المقابلة، وعدم القدرة على الفصل بين رأس المال السهمي الممول من الخارج وبين الموازنة العادية، وشروط التمويل الضعيفة للتنسيق مع الدين العام الآخر، والاستهداف والإدارة غير السليمين لإجمالي الدين. أما إطار عمل الموازنة الجارية فليس موحداً للقطاع العام بأكمله؛ إذ لا يتم الإفصاح عن الكثير من الأنشطة لمجلس النواب أو حتى للحكومة نفسها. لا تعني الموازنة الموحّدة بالضرورة جمع كل الموارد لكل هيئة، إلا أن الأمر المهم هو تحضير الموازنة بطريقة موحدة. ومن غير المرجح أن تسمح الموازنة المستقلة للحكومة بتطوير استراتيجية متماسكة من شأنها أن تؤدي إلى نمو مستدام وثابت. وحين تستثنى الموازنات بنود النفقات الأساسية يدخل الشك حول تخصيص الموارد لبرامج ذات أولوية وحول تطبيق الرقابة القانونية والمساءلة العامة.^٥

إضافة إلى ذلك، يمكن أن تتفاقم الصعوبات في برمجة الاقتصاد الكلي نتيجة الاستثناء الواسع لبنود الإنفاق والإيرادات. وقد وضع عدد كبير من الحكومات، بمن فيها الحكومة في لبنان، ترتيبات محددة لتنفيذ برامج معينة بهدف تحسين الفاعلية؛ إلا أنه من المفترض على هذه البرامج أن تمثل جزءاً لا يتجزأ من الموازنة كما يجب أخذ الحذر لتفادي تجزئة عملية الموازنة وصوغ سياسة الإنفاق.

٣

يتألف القطاع العام من الحكومة المركزية: رئاسة مجلس الوزراء ومجلس الوزراء، بما فيه ٣٠ وزارة مختصة و٧ مؤسسة عامة، والأموال الخارجة عن الموازنة (مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)؛ وتشمل الحكومات المحلية أكثر من ٩٠٠ بلدية.

٤

Michaela Dodin. "Review of Public Expenditure Reforms in the EU-Mediterranean Partners" (2005).

٥

Salvatore Schiavo-campo. "Lebanon: Reforming Government Budget Preparation". IMF-METAC publication (2009).

وحيث يتم تبني البرامج، يُفترض أن تُتبع معايير الشمولية الموضوعية التالية:

- قيد تقديرات الإيرادات كلها في الموازنة.
- إظهار تقديرات جميع أوجه الإنفاق بصفة إجمالية، من دون تصفية أي إيرادات.
- تصنيف الإيرادات والإنفاق على أساس نظام التصنيف نفسه وفقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي.^٦

٦

IMF. "Government Finance Statistics Manual 2001". Washington, D.C. (2001).

كما تضعف التغطية بمعالجة بعض العمليات التجارية على أساس صافي والمحاسبة والتصنيف السليمان هما جزء لا يتجزأ من مسألة الشمولية في المياليات العامة. على سبيل المثال، يتم خصم بعض الأموال من الصندوق البلدي المستقل، كفواتير الكهرباء التي تقلل من موازنة الصندوق وتساهم في تفاقم قيمة التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان. تؤمّن كهرباء لبنان إعانات مالية لهيئات حكومية على نطاق واسع من دون أن تتم محاسبتها عليها على نحو صحيح. كما ثمة الكثير من الموازنات الأخرى التي لا يتم اعتمادها على أنها جزء لا يتجزأ من الموازنة، بما في ذلك صندوق المهجرين ومجلس الجنوب والهيئة العليا للإغاثة. إضافة إلى ذلك، من شأن عدم التعامل مع عدة بنود إنفاق على أساس إجمالي، كما هو مُفترض، تحريف الإنفاق الإجمالي الحقيقي. لدى الحكومة ما يقارب ٧٢ مؤسسة عامة؛ إلا أنه لا يتم التعامل معها كلها بصورة إجمالية كما يُفترض أن تكون الحال.

أما الطريقة التي يتم من خلالها تولّي بعض أوجه الإنفاق فهي تخفي حجم هذا الإنفاق. يمول الصندوق البلدي المستقل، على سبيل المثال، جزءاً من نفقات الدفاع المدني في الوقت الذي قامت الحكومة المركزية بمراكمه المتأخرات المستحقة للبلديات، وهي ممارسات تؤدي إلى تمويه متعدد الأوجه للإنفاق ومكوناته. وفي هذه الحالة، يتم تقليل قيمة الإنفاق الحكومي مقابل المبالغة في هذه القيمة لدى البلديات، وهو ما يؤدي إلى الاعتقاد بأن البلديات تتخطى موازنتها.

تظهر أوجه كثيرة من هذا القصور في البيانات. فلا يتم تصنيف جميع المقبوضات مع الإيرادات؛ وبوجه خاص بعض مقبوضات الإعانة الخارجية (انظر الجدولين الرقم (١-٥) والرقم (٢-٥)). فيظهران 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.

ملخص عن الأداء الضريبي جدول ٥-١

القيمة مليار ل.ل.	٢٠٠٩ ك - ك	٢٠١٠ ك - ك	٢٠١١ ك - ك	نسبة التغيير في المئة ٢٠١١/٢٠٠٩
إجمالي الموازنة وإيصالات الخبزينة	١٢٠٧٠٥	١٢٠٦٨٤	١٤٠٠٧	١٠٠٩
إجمالي الموازنة ومدفوعات الخبزينة، عن:	١٧٠١٧٦	١٧٠٠٤٧	١٧٠٦٠٠	٣٠٢
مدفوعات الفائدة	٥٠٧٨٤	٥٠٨٩٣	٥٠٦٥٥	-٤٠
مدفوعات أصل الدين للقرض الميسرة*	٣٠٣	٣٢٤	٣٧٩	١٧٠
أوجه إنفاق رئيسية**	١١٠٠٨	١٠٠٨٢٩	١١٠٥٦٦	٦٠٨
العجز / الفائض الإجمالي	-٤٠٤٦٢	-٤٠٣٦٣	-٣٠٥٣٠	-١٩٠١
العجز / الفائض الرئيسي	١٠٦٢٥	١٠٨٥٥	٢٠٥٠٥	٣٥٠

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢.

مجموع الإيرادات جدول ٥-٢

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١٠ ك - ك	٢٠١١ ك - ك	نسبة التغيير في المئة ٢٠١١/٢٠١٠
إيرادات الموازنة، ومنها:	١٢٠٦٨٤	١٣٠٣٥٣	١١٠١
إيرادات الضرائب	٩٠٩٧٦	٩٠٨٨٥	-٠٠٩
الإيرادات غير الضريبية	٢٠٠٤٣	٣٠٤٦٨	٦٩٠٨
إيرادات الخبزينة	٦٦٦	٧١٨	٧٠٨
إجمالي الإيرادات	١٢٠٦٨٤	١٤٠٠٧	١٠٠٩

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، حزيران ٢٠١٢.

ويمكن للمنح أن تؤدي دوراً مهماً في التخفيف من العجز، إذ إنها تمثل احتياطياً تمويلياً حين يتم تقديمها كدعم للموازنة. أما أي استقصاء للمنح، حتى حين تقدّم في ظروف استثنائية، ففي إمكانه تصوير العجز بصورة أكبر مما هو عليه في الواقع. ويصبح الإنفاق المقابل خارج بنود الموازنة بطبيعة الحال،

وبالتالي يصوّر الإنفاق بوصفه أقل مما هو عليه في الواقع. وفي إمكان المنح إعطاء مديرية الموازنة خيارات إضافية من ناحية توجيه الإنفاق؛ كما توفر فرصة لإعادة تقييم سياستها الضريبية.^٧ ينال الصندوق البلدي المستقل حصة من عدة ضرائب محصلة من جانب الحكومة (الضريبة على القيمة المضافة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، والرسوم الجمركية، وضرائب الأملاك، وضريبة الدخل... إلخ)، الأمر الذي يقلل بدوره من قيمة الإيرادات التي تنتجها هذه المصادر (انظر الجدولين الرقم (٥-٣) والرقم (٥-٤)). فلا تظهر الجداول الإيرادات المخصصة لنفقات معينة كما يتوجب.

v
IMF. "Guidelines for Public Expenditure Management". Washington, D.C. (1999).

جدول ٣-٥ إيرادات الضرائب

نسبة التغيير في المئة ٢٠١١/٢٠١٠	٢٠١١ ك.ا	٢٠١٠ ك.ا - ك.ا	القيمة مليار ل.ل.
١٨,٢	٢,٤٢٣	٢,٠٥٠	الضرائب على الدخل والأرباح والأرباح الرأسمالية، من:
٢٧,٨	١,٠٣٢	٨,٨	ضريبة الدخل على الأرباح
٢,٠٤	٤٥٥	٣٧٨	الضريبة على الرواتب والأجور
١٤,٠	٢٤٣	٢١٣	ضريبة الدخل على الأرباح الرأسمالية وأنصبة الأرباح من الأسهم
٣,٨	٦٥٢	٦٢٨	ضريبة الدخل على الفائدة (٥ في المئة)
٧٩,٨	٤	٢٢	غرامات ضريبة الدخل
٥,٢	١,١٤٤	١,٠٨٨	الضرائب على الأملاك، ومنها:
-٣,٨	١٣٩	١٤٥	ضريبة الأملاك المبنية
-١,١	٨٤٤	٨٥٣	رسوم تسجيل الأملاك العقارية
٢,٨	٣,٦٨٥	٣,٥٨٣	الضرائب المحلية على البضائع والخدمات، ومنها:
٣,٣	٣,٣٠٠	٣,١٩٣	ضريبة القيمة المضافة
-١٢,٠	٣٣٦	٣٨٢	ضرائب أخرى على البضائع والخدمات، ومنها:
-١٤,٩	١٩٧	٢٣١	رسم تسجيل السيارة الخاصة
-٧,٩	١٣٧	١٤٨	ضريبة المغادرة
-٢٢,٢	٢,١٧٩	٢,٨٠٢	الضرائب على التجارة الدولية، ومنها:
-٤,١	٧٧٧	٨١٠	رسوم جمركية
-٢٩,٦	١,٤٠٢	١,٩٩٢	ضريبة، ومنها:
-٤٧,٩	٥٤٢	١,٠٤٠	الضريبة على النفط
١٦,٥	٤,٤	٣٤٧	الضريبة على التبغ
-٢٥,٥	٤٤٦	٥٩٨	الضريبة على السيارات
٠,٣	٤٥٤	٤٥٣	إيرادات الضرائب الأخرى (رسم الطابع المالي بالأخص)
-٠,٩	٩,٨٨٥	٩,٩٧٦	إجمالي إيرادات الضرائب

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢.

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١١ ك١ - ك٢	٢٠١٠ ك١ - ك٢	نسبة التغيير في المئة ٢٠١١/٢٠١٠
الدخل من المؤسسات العامة والحكومة	١,٣٨٢	٢,٦٩٧	٩٣,٩
الدخل من المؤسسات العامة غير المالية، ومنها:	١,٢٥٥	٢,٥٢٩	١٠١,٥
إيرادات من كازينو لبنان	١٧١	١٦٨	-١,٥
إيرادات من مرفأ بيروت	٦٥	٤٨	-٢٦,٢
فائض الموازنة من اليانصيب الوطني	٥٩	٥٠	-١٥,٨
تحويلات من فائض الاتصالات	٩٥٧	٢,٢٦١	١٣٦,٣
الدخل من المؤسسات المالية العامة (مصرف لبنان)	٦٠	٦٠	٠,٧
الدخل العقاري (إيجار مطار رفيق الحريري الدولي)	٦٢	٨٢	٣٣,٨
مداخيل أخرى من المؤسسات العامة (الفوائد)	٥	٧	٥٤,٠
الرسوم والمصاريف الإدارية، ومنها:	٥٣٥	٥٧٠	٦,٦
الرسوم الإدارية، ومنها:	٤٣٧	٤٦٧	٧,٠
رسوم كاتب العدل	٢٩	٢٩	١,٠
رسوم جواز السفر / الأمن العام	١١٦	١٢٣	٦,٣
رسوم معاينة المركبات	٢٠٨	٢٣٦	١٣,٥
الرسوم القضائية	٢٢	٢٥	١١,٣
رسوم رخصة القيادة	٢١	١٧	-٢٠,٣
الإيرادات الإدارية	٢٩	٢٦	-١٢,١
مبيعات (الجريدة الرسمية ورقم لوحات السيارات)	٥	٤	-٢٩,٣
رسوم الإجازة (معظمها رسوم إجازة العمل)	٥٣	٦١	١٥,٤
رسوم إدارية أخرى	١١	١٣	١٢,٥
الغرامات والمصادرات	٨	١	٢١,٠
الإيرادات غير الضريبية الأخرى (معظمها مقتطعات تقاعد)	١١٨	٢٠٨	٧٧,١
إجمالي الإيرادات غير الضريبية	٢,٠٤٣	٣,٤٦٨	٦٩,٨

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢.

إحدى العقبات الكبرى في تخصيص الإيرادات لنفقات معينة هي انخفاض المرونة الذي يعرقل بدوره إمكان إعطاء الأولوية للبرامج. يؤدي تخصيص الإيرادات إلى اعتماد البرامج على إيرادات معينة، كما يمكن أن يؤدي إلى زيادة الإنفاق في بعض البرامج بسبب توافر الموارد المالية، إضافة إلى بعض أوجه القصور في برامج أخرى نتيجة النقص أو التراجع في مصدر الإيرادات المخصصة لنفقات معينة. وغالباً ما تكون الترتيبات التي تهتم بتخصيص حصة من الإيرادات لنشاط معين موضع شك.

تمثل إيرادات الخزينة حالة أخرى من تجزئة الإيرادات. وقد بلغت إيرادات الصندوق البلدي المستقل ٣٦ في المئة من إيرادات الخزينة كلها، أي بقيمة متراكمة تبلغ ٢٦١ مليار ليرة لبنانية.

لا يوجد في لبنان سبب جوهري لتخصيص الإيرادات لنفقات معينة، بهذا المعنى العام، من أجل دعم البلديات. وثمة ما يقارب الألف بلدية في لبنان، لذا تبدو الرقابة الموحدة على استعمال الأموال البلدية هي شبه مستحيلة (انظر الجدول الرقم (٩-٥)). إن إنفاق البلديات ليس مراقباً أو مدقّقاً أو ذا أولوية، إضافة إلى أن فاعليته مشكوك فيها؛ فيظهر الإنفاق على البلديات كمجموع دون ذكر توزيعه بين النفقات الجارية والاستثمارية كما يبدي تقلبات كبيرة بين عام و آخر.

ومن ناحية النفقات، يتم تصنيف رواتب وأجور المؤسسات العامة مع الأجر؛ وهي تشمل تلك التابعة لمجلس الإنماء والإعمار (انظر الجدول الرقم (٥-٥))، في حين لا يحتسب في الإنفاق الرأسمالي سوى الأموال المقابلة لمجلس الإنماء والإعمار. ويتم تصنيف خدمة الدين الخارجي للأصل، بطريقة خاطئة، مع الإنفاق الجاري عوضاً من عدّها بند تمويل. ولا يُستعمل إلا جزء من التحويلات إلى شركة كهرباء لبنان لتغطية خدمة دينها (انظر الجدول الرقم (٥-٥))، إلا أن دين شركة الكهرباء ليس جزءاً من دين الحكومة. وفي هذه الحالة يتم تقدير الدين الإجمالي بأقل من قيمته. وتخضع بعض التحويلات للتصنيف الخاطئ، مثال تلك التي تُرسل إلى المحكمة الدولية الخاصة بلبنان ومن المفترض أن تكون جزءاً من إنفاق آخر.

وفي ما يتعلق بالإنفاق الرأسمالي، يجب تصنيف الإنفاق الاستهلاكي للصيانة مع الإنفاق الجاري لا مع الإنفاق الرأسمالي (انظر الجدول الرقم (٥-٥))؛ ولم يقيد إلا جزء من رأسمال مجلس الإنماء والإعمار. ويبيد الجدول تصنيف الصيانة مع النفقات الرأسمالية والتي بلغت ٢٧ في المئة من مجمل الإنفاق الرأسمالي في ٢٠١٢ (١٨٦ مليار ليرة). كما أن تسليفات الموازنة ليست مؤلّفة بالضرورة من الإنفاق الرأسمالي بالكامل. إضافة إلى ذلك، يتم إعداد موازنة الخزينة كموازنة منفصلة ويتم إرفاقها ببساطة بالمجموع من دون دمجها كلياً، وهي تشمل الإنفاق الجاري كما الرأسمالي.

تمثل مساهمات الضمان الاجتماعي في لبنان مشكلة شمول أيضاً؛ فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مثال نموذجي عن الأموال الخارجة عن الموازنة؛ وقد خصّصت الإيرادات لنفقات معينة من مساهمات الضمان الاجتماعي، لكن من دون أن يجري تصنيفها ضمن إيرادات الموازنة، بل يتم قيدها في حسابات خاصة لدفع تعويضات نهاية الخدمة. وحده العجز مع إنفاق التحويل لتغطية التقصير في قسم الصحة في الضمان الاجتماعي هو الذي يتم تصنيفه (انظر الجدول الرقم (٥-٥)).

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١١	٢٠١٠	نسبة التغيير في المئة
النفقات الجارية	١٥,٨٤١	١٤,٧٣٤	٧,٥
تكاليف الموظفين، ومنها:	٥,٥٣٣	٥,٠٦٦	٩,٢
الرواتب والأجور والبنود ذات الصلة (المادة ١٣)	٣,٨١٨	٣,٣٥٤	١٣,٨
التقاعد وتعويضات ونهاية الخدمة، ومنها:	١,٤٢٠	١,٣٩١	٢,١
التقاعد	١,١٨٩	١,٠٨٦	٩,٤
نهاية الخدمة	٢٣٢	٣٠٤	-٢٣,٨
تحويلات إلى المؤسسات العامة لتغطية الرواتب	٢٩٥	٣٢٢	-٨,٣
مدفوعات الفائدة، ومنها:	٥,٦٥٥	٥,٨٩٣	-٤,٠
مدفوعات الفائدة المحلية	٣,٥٥٢	٣,٧٦٣	-٥,٦
مدفوعات الفائدة الخارجية	٢,١٠٣	٢,١٣١	-١,٣
تسديد أصل الدين الخارجي	٣٧٩	٣٢٤	١٧,٠
المواد واللوازم، ومنها:	٣٢٩	٢٧٧	١٨,٩
التغذية	٦١	٦٦	-٧,٨
الوقود	٢٠	٨	١٥٨,١
الأدوية	١٥٦	١٢٨	٢٢,٠
تعديلات محاسبية لتسليفات الخزينة	٤٠	٣٩	١,٩
الخدمات الخارجية	١٣٥	١٠٣	٣٠,٦
التحويلات المختلفة، ومنها:	٣,٢٧٨	٢,٥٠٣	٣١,٠
مؤسسة كهرباء لبنان	٢,٦٢٦	١,٧٩٧	٤٦,١
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	١٢٠	١٥٠	-٢٠,٠
تسليفات الخزينة لدعم المازوت	٠	٦١	-١٠٠,٠
المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري	٥٨	٥٠	١٥,٠
المحكمة الخاصة بلبنان	٠	٤١	-١٠٠,٠
الدعم على البنزين لسائقي سيارات الأجرة	٤١	٠	١٠٠,٠
تعديلات محاسبية لتسليفات الخزينة	١٨	٢	١٠٠,٩٥
نفقات جارية أخرى، ومنها:	٣٧٨	٤٤٠	-١٤,١
المستشفيات	٣٠١	٣٣٨	-١٠,٩
غيرها (الأحكام والمصالحات، تكاليف البعثة، غيرها)	٦٧	٨٠	-١٦,٢

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١١	٢٠١٠	نسبة التغيير في المئة
تعديلات محاسبية لتسليفات الخزينة	٧	١٩	-٦٣,٥
احتياطي	١٥٥	١٢٨	٢١,٢
دعم الفائدة	١٥٥	١٢٨	٢١,٢
النفقات الرأسمالية	٦٧٦	٧٠١	-٣,٧
استملاك الأراضي والأبنية لبناء الطرق والمرافق	١	١	٣٤,٩
التجهيزات	٥٢	٤٠	٢٩,٦
البناء قيد التنفيذ، ومنه:	٤,٢	٤٦٧	-١٤,٠
صندوق المهجرين	٧٣	١٢٠	-٣٩,٦
مجلس الجنوب	٤٩	٤٦	٨,١
مجلس الإنماء والإعمار	١٤٥	١٦٨	-١٣,٤
وزارة الأشغال العامة والنقل	٩٢	١٠٩	-١٥,٧
غيرها، ومنه:	٤١	٢٤	٧٤,٠
الهيئة العليا للإغاثة	١٣	٠	
الصيانة	١٨٦	١٢٩	٤٤,٢
أوجه إنفاق أخرى متعلقة بالأصول الرأسمالية الثابتة	١٣	٥٣	-٧٦,١
التجهيزات النيابية وصيانتها /٦	٢٢	١١	١٠٢,٩
تسليفات الموازنة /٧	١٧٩	١٩٨	-٩,٥
إدارة الجمارك (باستثناء الرواتب والأجور) /٨	٣٦	٤٦	-٢٢,١
نفقات الخزينة /٩	٨٦٧	١٣٦٣	-٣٦,٤
البلديات	٣٦٨	٧٥٣	-٤٩,٩
الكفالات	٥٤	٧١	-٢٣,٨
الودائع	٩٧	١٠٥	-٧,٩
غيرها، ومنها:	٣٢٥	٤٥١	-٢٨,٠
استرداد ضريبة القيمة المضافة	١٩٥	٣٨٤	-٤٩,٢
الهيئة العليا للإغاثة	٠	٠	غير متوفر
تسليفات الخزينة لمصالح المياه	٢٣	٠	غير متوفر
أوجه إنفاق غير مصنفة	١	٤	-٦٥,٩
إجمالي الإنفاق (باستثناء مجلس الإنماء والإعمار الممول من الخارج) /١٠	١٧,٦٠٠	١٧,٠٤٧	٣,٢

المصدر: كشف الحساب ٣٦، أمين صندوق النفقات، جداول مديرية الدين العام، جداول التعديل الإجمالي على الأداء الضريبي.

بغض النظر عن الدوافع، تخلق موارد مالية كهذه مشاكل للإدارة السليمة للواردات، كما تُصوّرُ إنفاق الضرائب وتحصيلها على أنهما أقل بوجه عام. أما الطبيعة الإلزامية لبرامج الضمان الاجتماعي وتداعياتها الاجتماعية والاقتصادية البعيدة المدى فإنما تدعو إلى قيدها في الموازنة؛ وبخاصة حين يكون الضمان الاجتماعي لا يزال يعتمد على تمويل الحكومة المركزية لتغطية عجزه. كما يجب إرفاق موازنته، على الأقل، بموازنة الحكومة المركزية وتقديمها إلى مجلس النواب في الوقت الذي يتم تقديم الموازنة المركزية. كما يجب إخضاعها لتدقيق موازٍ للموازنة المركزية.

من المفترض التفرقة بين الحالات التي تتمتع بصلة قوية بين الضريبة والربح، وبين الحالات التي تتمتع بصلة ضعيفة. فحين تكون الصلة قوية بين الربح والإيرادات، قد يكون تخصيص الإيرادات لنفقات معينة محبذاً بغية تشجيع المؤسسات على تحسين الأداء وتسهيل استرداد التكلفة؛ إلا أن الوضع ليس كذلك في لبنان.

١ الأنشطة شبه الضريبية

على مبدأ شمولية الموازنة، أيضاً، أن يشمل الأنشطة شبه الضريبية؛ وتلك التي تعود إلى المصرف المركزي بوجه خاص الذي يمثل حالة مهمة في لبنان. عادة ما تشمل هذه الأنشطة دعم معدل الفائدة وخسائر أسعار الصرف التي تتكبدها الحكومة وتسديد دين الحكومة. ومن المحبذ تحقيق أهداف السياسة المرجوة من خلال الدعم الشفاف في الموازنة عوضاً من العمليات شبه الضريبية. ويتصح بشدة أن يركّز المصرف المركزي في لبنان على العمليات والسياسة المالية وعدم الانخراط في الأنشطة التي تحل محل العمليات الضريبية.

ومن الأصح أن تظهر العمليات شبه الضريبية للمصرف المركزي في الموازنة وأن تخضع للتدقيق مثلها مثل أي برنامج ضريبي آخر؛ فهذه الأنشطة الناتجة من التمويل المتصاعد للعجز الحكومي لديها تأثيرٌ مباشرٌ، إذ إنها تؤدي في حالة الإعانات إلى إنفاق أقل ممّا كانت الحال عليه في غيابها، نظراً إلى أن هذا الإنفاق يتم استثناءه كالعادة من الإنفاق الحكومي. تشكل معونات المصرف المركزي خطراً على ميزانيته؛ فتقلص صافي الدخل التشغيلي التابع له، كما تقلص أفضل التحويلات إلى الخزينة. إضافة إلى ذلك، ثمة خطر أن تؤدي هذه المعونات إلى خسائر ومخاطر سيولة تؤدي بدورها إلى زيادة إضافية في السيولة وبالتالي إلى درجة تضخم أعلى.

٢ الالتزامات المحتملة وكفالات القروض

يجب إظهار أي التزامات حكومية صريحة أو ضمنية في الموازنة. تمثل ضمانات القروض الصيغة النموذجية للالتزامات المحتملة؛ وهي تنشأ من تقديم الكفالات لقروض القطاع العام ومن الخصخصة. تتطلب العملية السليمة لتحضير الموازنة تغطية المخاطر الضريبية كافة التي تواجهها الحكومة على المدينين القريب والبعيد. ويمكن عدّ بعض الالتزامات المحتملة، مثل كفالات القروض، أدوات حكومية ملائمة، كما يمكن أن تكون ذات تأثير مهم في المستقبل الضريبي، إلا أنه يجب إظهارها في الموازنة. وعلى الالتزامات المحتملة، إضافة إلى ذلك، أن تكون جزءاً من رصيد الدين إلى حدّ معقول.

يجب تقييم كفالات قرض الحكومة اللبنانية وضمها إلى الموازنة، إذ إن أي إهمال من شأنه أن يحرّف الخطة الضريبية وأن يضع عبئاً إضافياً على تمويل الحكومة ومستقبل دينها. في بلدان أميركا اللاتينية، أدت كفالات القروض للقطاع العام المتأخر عن الدفع إلى تفاقم قدرة خدمة الدين لدى الكثير من الحكومات، وفاقمت من أزمات ديونها في السبعينيات والثمانينيات. تكمن المشكلة الأساسية في أن التوقعات الضريبية لم تستوعب جميع المخاطر الناتجة من القروض المماثلة. لذا تتطلب الإدارة المالية العامة إدارة فعالة لكفالات القروض، كما يجب أن يتوافر الاعتبار المسبق للموجبات المالية لهذه الكفالات، إضافة إلى تقييم عناصر المخاطرة، وحيث يكون ممكناً، يجب وضع ضمانات للحد من الآثار السلبية للكفالات في الوضع المالي للحكومة.

٣ الإقراض الحكومي

يمكن تحقيق الأهداف الضريبية من خلال تأمين إقراض للمؤسسات الحكومية. أما إحدى الفوائد الجلية للإقراض فهي أنه قابل للرد للحكومة. وتكون التكلفة الأساسية المعنية عنصر الدعم المشترك الكامن في أسعار الفوائد على هذه القروض. في حالات معينة، ربما لا تختلف القروض عن أوجه إنفاق أخرى إذا لم يتم تقديمها في الوقت المناسب. ومع أن تأثيرها في العجز هو نفسه، فهي تُظهر ديناً حكومياً صافياً أقل. قد يساعد اللجوء إلى الإقراض الحكومات على تجاوز قيود الموازنة كما على اللجوء إلى إنفاق يخضع لتدقيق أبسط. وفي لبنان، تمدّ الحكومة منذ فترة مؤسسة كهرباء لبنان بالدعم السخي؛ إلا أنه لم يتم تقديم أي تمييز واضح بين الإعانات وبين الإقراض. وتم توليد جزء كبير من دين الحكومة عن طريق قطاع المؤسسات العامة وكهرباء لبنان بوجه خاص (انظر الجدولين الرقم (٦-٥) والرقم (٧-٥)). ويشير هذان الجدولان إلى أن التمويل قد أخذ طابعاً خاصاً ولم يكن على شكل تحويلات وإنما سداد ديون قائمة وإستحقاقات جارية. إن جزءاً من هذه المدفوعات لم يكن من ضمن الموازنة وإنما نفقات طارئة، لم تتخذ الحكومة قراراً قاطعاً بأنها تحويلات بالكامل.

جدول ٦-٥ التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان

القيمة مليار ل.ل.	٢٠٠٩ ك - ك	٢٠١٠ ك - ك	٢٠١١ ك - ك	نسبة التغيير في المئة ٢٠١١/٢٠١٠
كهرباء لبنان، ومنها:	٢,٢٥٩	١,٧٩٧	٢,٦٢٦	٤٦
خدمة الدين، ومنها:	١٢٧	١٠٠	١٠١	.
قروض الفئة C واليوروبوند،	٩٣	٦٧	٦١	-٩
سداد أصل الدين	٧٩	٥٦	٥١	-٩
دفعات الفائدة	١٥	١١	١٠	-١٢
القرض المكفول من مصرف لبنان	٣٤	٣٣	٤٠	١٩
سداد ثمن الغاز الطبيعي والوقود والنفط	٢,١٣١	١,٦٩٧	٢,٥٢٥	٤٩
مؤسسة البترول الكويتية (KPC) وشركة سنغافورة للبنترول (SPC)	٢,١٣١	١,٦٥٥	٢,٤٧٠	٤٩
الشركة المصرية القابضة للغاز الطبيعي (EGAS)	-	٤٢	٥٥	٣٠

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢

جدول ٧-٥ تفصيل المادة ١٤ بحسب التصنيف الاقتصادي

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١١	٢٠١٠	نسبة التغيير في المئة
المساهمات للقطاع العام /١	٢,٨٩٦	٢,١٦١	٣٤
مؤسسة كهرباء لبنان (EDL)	٢,٦٢٦	١,٧٩٧	٤٦
مساهمات أخرى للقطاع العام، ومنها:	٢٧.	٣٦٤	-٢٨
المجلس الوطني للبحوث العلمية	٧	٦	١٥
الهيئة العليا للإغاثة /١	١١	٧	٥٣
المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (إيدال)	٢	١٦	-٨٨
تحويلات إلى صناديق المدارس	١٥	٤٩	-٧.
مستشفيات حكومية	١٤	٦	١٤٨
المعهد الوطني للبحوث الزراعية	١١	٥	١١.
المشروع الأخضر	١٤	١١	٢٧
تعاونيات لبنان /٢	.	١	-٢٢
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	١٢.	١٥.	-٢.
تلفزيون لبنان	٧	٨	-١٨
دعم المازوت /٣	.	٦١	-١٠٠
دعم البنزين لسائقي سيارات الأجرة	٤١	.	-
المعهد الوطني العالي للموسيقى - الكونسرفتوار	١.	١٦	-٣٤

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢.

على برنامج الإقراض أن يشمل العناصر كافة لكي يعكس الوضع الضريبي الفعلي للحكومة:

- مراجعة برامج الإقراض مع برامج الإنفاق.
- ضم القروض في الموازنة مع شروطها وأحكامها كافة، وتقديمها إلى الهيئة التشريعية مع الموازنة.
- قيد دعم الفائدة على أنه بند إنفاق.
- قيد الإقراض في الموازنة بوجه إجمالي.

ثانياً تأثير نقص الشمولية في التحضير السليم للموازنة

يعود البند الأساسي في الإنفاق العام الخارج عن الأصول المعيارية لإعداد الموازنة إلى مجلس الإنماء والإعمار. فموازنة هذا المجلس مهمة، وهي تشمل كل الإنفاق الرأسمالي الممول من الخارج. أما طريقة تغطية عمليات مجلس الإنماء والإعمار فلا تتطابق مع الإجراءات المقبولة في إدارة المالية العامة. ويتمّ تحضير موازنة المجلس على نحو مستقلّ عن الموازنة العادية، وهي لا توجب قانوناً تقديمها إلى مجلس النواب للموافقة. إنّ مجلس الإنماء والإعمار هو بند الإنفاق الرأسمالي الرئيسي غير المندمج في الموازنة، في حين أنّ الضمان الاجتماعي هو البند الرئيسي في الإنفاق الجاري. وعلى هذا الصعيد لا يُدرج في الإنفاق الجاري في الموازنة إلا حالات تغطية العجز في البرنامج الصحي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

يفترض إدراج الإنفاق الممول من المنح والقروض الخارجية في الموازنة بالطريقة نفسها التي يدرج فيها الإنفاق الممول محلياً. ويجب أن يتمّ عقد القروض الخارجية وقبول المنح وفقاً لأصول مصدّقة. ولا يحقّ إلا لوزارة المالية أن تعقد اتفاقات القروض وأن تمنح الضمانات. ويجب الموافقة على المشاريع ضمن قانون الموازنة السنوية كما يجب تقديم القيمة الإجمالية للقروض الخارجية من ضمن الموازنة. أما إرفاق المشاريع وأحكامها المفضّلة بالموازنة فيقع ضمن فئة الممارسات الحسنة. ويجب إعلام مجلس النواب ولجنة المال والموازنة بالتاريخ المتوقّع لوفاء الدين وسعر الفائدة، فضلاً عن مدّة الدفع وطريقته. تتطلب القروض الخارجية، في الحالات كافة تقريباً، أموالاً مقابلة ممولة محلياً. ويجب إدخال الأموال المقابلة في الموازنة السنوية بغية تفادي التجاوزات في المجموع الضريبي. وغالباً ما يتمّ تأخير تنفيذ المشاريع الممولة من الخارج بسبب غياب الأموال المقابلة المصدق عليها، وقد يتمّ تعطيل إنجازها حين لا يتمّ تخصيص الأموال المقابلة بصورة ملائمة.

بناءً على ذلك، فإن استثناء مجلس الإنماء والإعمار، إضافة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق البلدي المستقل، من عملية تحضير الموازنة الشاملة إنّما يمثل عائقاً كبيراً. وقد زاد الصندوق البلدي المستقل، وهو مثال آخر للموازنة المجزأة، في عدم المساواة بين الحكومات المحلية وفي تخصيص غير السليم للموارد؛ فضلاً عن أنه يفتقد الانتظام في إنفاق الأموال، الأمر الذي جرّد الحكومات المحلية من التمويل المطلوب في حينه من أجل تقديم الخدمات وتطوير البنية التحتية وصيانتها. تخطت التأخيرات في الإنفاق دورة الموازنة فتراكمت تأخيرات مهمة. واستعملت الحكومة اعتمادات الصندوق البلدي المستقل لتغطية نفقاتها الخاصة، وجزئياً لإعطاء صورة عن دين أقل مما هو في الواقع. أما الفصل بين الموازونات الرأسمالية والموازونات الجارية فيعترض سبيل الصياغة السليمة لإطار عمل النفقات المتوسطة الأجل (MTEF)،^٨ وقد تبنى عدد

٨

World Bank. "The Medium-Term Expenditure Framework: The Challenges of Integration in SAA Countries" (2005).

من الدول منهج إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل لتحضير الموازنة، الذي يوفر دليلاً إلى إطار العمل المالي المتوسط الأجل. لبنان اليوم هو في المراحل الأولية من البدء بمنهج إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل، وهو عليه أن يكون مبنياً على إطار عمل الاقتصاد الكلي للسنة المالية الحالية كما للسنتين المقبلتين، وهو ما من شأنه أن يشكل أساساً للتخصيص العام ضمن الوزارات المعنية. في هذه الحال يحضر قسم الموازنة تعميماً بالموازنة للوزارات المعنية يتضمّن سقفاً دليلاً للإنفاق الكلي لكل من تلك الوزارات بهدف تحضير تقديرات ذات أهداف كلية متوافقة مع التقسيم بين التخصيصات الجارية والتخصيصات الرأسمالية. لا تحضر مديرية الموازنة في لبنان، كما في كثير من البلدان الأخرى، أيّ إطار عمل كلي أو أيّ سقف دلالي للوزارات المعنية، قبل نشر تعميم الموازنة. في حالات كهذه، يكون التعميم آلية إدارية من شأنها البدء في عملية تحضير الموازنة، وهو يؤمّن عادة جدولاً زمنياً لمراحل تقديم الموازنة - أي تقديرات للمتطلبات المالية وفق البند المعني والوزارة المعنية أو جهة الإنفاق المعنية - إلا أنه لايزود الوزارات بإرشادات كافية لتحضير تقديراتها أو بقيود على الإنفاق الإجمالي. تتمكن الوزارات المعنية، عبر اللجوء إلى منهج "من الأسفل إلى الأعلى"، من المبالغة في حاجاتها، ممارسةً بذلك ضغطاً نحو الأعلى على الإنفاق الإجمالي. لا يمكن تحضير إطار عمل لاقتصاد كلي فعال أو إطار عمل نفقات متوسط الأجل حين تكون الموازنة بحاجة إلى الشمول الكامل ويكون غير متوفر، وتم إضعافها بتخصيص الإيرادات لنفقات معيّنة، إضافة إلى عدم إدراج بعض العمليات على أساس إجمالي؛ فالشمولية (انظر الإطارين الرقم (1-0) والرقم (2-0)) هي إحدى الركائز الثلاث للتحضير السليم للموازنة (الشمولية والواقعية والشفافية).

إطار 1-0 تقدير سلامة الموازنة

يمكن الحكم على سلامة أنظمة الموازنة بناءً على التالي:

الشمولية

- هل أن تغطية العمليات الحكومية كاملة؟
- هل أن التقديرات إجمالية أم على أساس صافي؟

الشفافية

- ما مدى إفادة تصنيف الموازنة؟ وهل ثمة تصنيفات اقتصادية وعملية منفصلة تستوفي المعايير الدولية؟
- هل من السهل الربط بين السياسات والإنفاق من خلال هيكلية للبرنامج؟

الواقعية

- هل أن الموازنة مبنية على إطار عمل اقتصادي كلي واقعي؟
- هل أن التقديرات مبنية على تصوّرات معقولة للإيرادات؟ كيف يتم إنجاز هذه التقديرات، ومن قبل من؟
- هل أن تخصيصات التمويل واقعية؟
- هل من تقدير واقعي لتكلفة السياسات والبرامج، وبالتالي للإنفاق (مثال افتراضات حول التضخم وأسعار الصرف... إلخ)؟
- كيف يتم أخذ تضمينات التكلفة المستقبلية في الحسبان؟
- هل يوجد فصل واضح بين السياسات الراهنة والجديدة؟
- إلى أي مدى يتم تحديد أولويات الإنفاق والاتفاق عليها بموجب عملية الموازنة؟

يتم تعريف المصطلح "إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل" على أنه عملية تخطيط شاملة للموازنة. يتضمّن ذلك، بوجه خاص، المراحل التالية:

- ١ تطوير إطار العمل الضريبي الكلي الذي يُحدّد التوافر الإجمالي للموارد.
- ٢ سياسة الموازنة الإجمالية ودراسة الاستراتيجية.
- ٣ مراجعة الاستراتيجيات القطاعية والوزارية وبرامج الإنفاق.
- ٤ تحديد أسقف موارد الموازنة والموافقة عليها.
- ٥ إعداد الموازنة المفضّلة للسنة المقبلة وتقديرات مستقبلية (FEs) للسنتين المقبلتين.
- ٦ مراجعة مسودة الموازنة والموافقة عليها من جانب مجلس الوزراء ومجلس النواب.

يكون تركيز إصلاح "إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل" على المراحل (١) إلى (٤)، التي تشكّل معاً المرحلة الاستراتيجية لتطوير الموازنة. يركّز هذا الإصلاح على منهج تحضير الموازنة المبني على النتائج (ROB) الذي يُدخل مؤشرات الأداء والملاحظات الناتجة من المعلومات الخاصة بمراقبة الأداء في التمديد اللاحق لـ "إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل". ويدخل منهج تحضير الموازنة المبني على النتائج في صلب عددٍ من مراحل تطوير "إطار عمل النفقات المتوسطة الأجل".

تحاول الحكومة معالجة المشاكل المشار إليها أعلاه، إلا أن إطار العمل الكلي وإطار عمل النفقات المتوسطة الأجل لا يزالان في المراحل البدائية. تحدّثت وزارة المالية إمكانياتها من خلال إنشاء وحدة مالية كلية تكون مسؤولة في النهاية عن التوقعات المتوسطة الأجل للمستقبل الاقتصادي الكلي.^٩

عندما تكون الموازنة غير موحّدة، كما هي الحال في لبنان، مع موازنة جارية وموازنة رأسمالية منفصلتين، قد يكون لكلٍ من الموازنتين افتراضات اقتصادية كلية منفصلة ومتضاربة، نظراً إلى أنه يتم إعداد كلٍّ موازنة من جانب هيئة عامة منفصلة. هذه المرحلة من وضع الموازنة مهمّة جداً في ظلّ منهج "من الأعلى إلى الأسفل"، كونها تحدّد أسلوب السياسة العامة للتوحيد والتنظيم الضريبيين. وعند اتخاذ الحكومة قرار تحديد المستوى الملائم لسقف الإنفاق العام، فهي تأخذ في الحسبان التوقعات الاقتصادية والهدف الضريبي. ومتى تمّ تحديد هذين العاملين، يصبح استنتاج سقف الإنفاق العام مسألة حسابية سهلة نسبياً. إضافةً إلى ذلك، يسهّل نظام الموازنة "من الأعلى إلى الأسفل" تمسّي الموازنة مع الأولويات السياسية بطريقة ملائمة. وهو يساهم في إمكان تضمين الأولويات السياسية كعامل أساسي يؤخذ في الحسبان في قرارات التخصيص منذ المرحلة الأولى لصياغة الموازنة. وإذا ما أرادت الحكومة إعطاء أولوية كبرى لقطاع معيّن، الضمان الاجتماعي على سبيل المثال، وأولوية أقل لقطاع آخر، يكون في إمكانها تحقيق الأهداف الأولوية بسهولة أكبر من خلال تخصيص موارد مالية إضافية لقطاع الضمان الاجتماعي وموارد أقل للقطاعات الأخرى. إذا لم تكن الموازنة شاملة، لا يمكن تحديد سقف إجمالي ولا سقف فرعي على نحو ملائم. ويجب تخصيص موازنة رأسمالية لكل وزارة معينة، تتمشى مع موازنتها الدورية، بما فيها الصيانة الدورية. ولا يمكن تحديد الأسقف الفرعية التشغيلية من دون معرفة السقف الفرعي الرأسمالي.

^٩ IMF, "Lebanon: Consolidating Public Expenditure Management Reforms" (2004).

ثالثاً التنسيق بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي

يقع الدمج الفعال للموازنات الجارية والموازنات الرأسمالية ضمن أولويات عملية إصلاح نظام الموازنة. وتنصح المؤسسات المالية الدولية عادةً بتقديم موازنة مدمجة (أو "موحدة") لتحسين تخصيص الموارد والإدارة المالية العامة، وبخاصة في أكثرية البلدان النامية التي تمر بمرحلة انتقالية وفي البلدان الخارجة من نزاع.^{١٠} وعلى الرغم من أن دمج الموازنات الجارية والموازنات الرأسمالية يبدو سليماً من حيث المبدأ ونادراً ما يكون مثيراً للجدل، فهو غالباً ما يكون أكثر تعقيداً من حيث التطبيق. ويتم تقديم التوصيات إلى الحكومات، بمن فيها حكومة لبنان، من دون أي إرشادات واضحة حول كيفية تطبيقها على نحو فعال. لم تحصل حكومات الكثير من البلدان على المهارات الضرورية لدمج الموازنتين؛ وغالباً ما يتم اقتراح الدمج من دون الاعتراف بأي قيود مؤسسية أو قيود سياسية أو إمكانية معينة من شأنها الحؤول دون تحقيق دمج الميزانية بالكامل.^{١١}

تشير الحكومة اللبنانية، دفاعاً عن أنظمتها ذات الموازنة المزدوجة، إلى المهارات المختلفة المطلوبة لتخطيط النفقات الجارية والرأسمالية وإدارتها ولتفادي العقبات المؤسسية الأخرى. ويُعدّ تحديد مستوى الإنفاق الجاري عادةً مهمةً سهلة نسبياً، مع الأخذ في الحسبان حاجات الحجم والتعديل الممكن لأسعار المدخلات. أما الإنفاق الرأسمالي، من الناحية الأخرى، فيتطلب تحليلاً معقداً أكثر للتكلفة والعائد ومهارات إدارة المشاريع. وقد أدّت هذه التصورات إلى تفضيل الموازنات المستقلة، بل المؤسسات المنفصلة أيضاً، لإدارة الموازنة.

حقق الكثير من البلدان (المتقدمة في معظمها) درجة عالية من الإدماج في موازنتها الجارية وموازناتها الرأسمالية. وعادةً ما كان يتم ذلك من خلال عملية تطوير إدارتها العامة وأنظمة الموازنة الخاصة بها تستغرق عدة سنوات. ومن نتائج ذلك الإدراك المتزايد أن التفرقة بين الإنفاق الجاري وإنفاق التنمية غالباً ما تكون تعسفية أو مشكوكاً فيها، كما أن تخصيصاً أفضل للموارد وقرارات إدارية صائبة أكثر يمكن أن تتم غالباً ضمن إطار عمل واحد موحد للإيرادات والإنفاق. ومن المهم ألا تقلص الأنشطة التشغيلية مخراجات كل وزارة معنية بسبب رأس المال غير المناسب والمعدات أو المنشآت غير الملائمة والتخصيص غير الكافي للصيانة ونسبة الإدخال الضعيف لرأس المال إلى العمل.^{١٢}

أما بعض الأمثلة للمساواة غير المرضية بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي في لبنان فغالباً ما نجدتها في قطاع التربية والتعليم - مثلاً، العدد الكبير من الأساتذة مقابل العدد القليل أو النوعية الرديئة لصفوف التعليم أو منشآته. على عكس القطاع الصحي، إذ نشهد مستشفيات كبيرة وجديدة مقابل طاقم تدريبيه غير كافٍ وصيانة وتمويل غير ملائمين للمنشآت. قد تنشأ أيضاً اختلالات أكبر بوجه عام في التوازن بين الإنفاق على الخدمات الإدارية للحكومة

١٠. IMF. "Guidelines for Public Expenditure Management" (1999).

١١. David Weber. "Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process". OECD, Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 2 (2007).

١٢. Ibid.

(وبخاصة الرواتب والعلوات) وبين حاجات تنمية البنى التحتية، أو بصورة أكثر تحديداً، بين الاستثمارات العامة الكبرى في توليد الكهرباء مثلاً، قياساً على نوعية السياسات والأنظمة المتعلقة بالتسعير والعرض. وبهدف الإفادة من التجارب الناجحة، تجدر الإشارة إلى أن البلدان التي نجحت في تحقيق درجة عالية من الدمج بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي تتمتع بعدة سمات رئيسية:^{١٣}

١٣
Ibid.

- قانون موازنة سنوي واحد (مشترك) وعملية تخصيص واحدة مشتركة.
- مسؤوليات واضحة وموحدة لتحضير الموازنة وتطبيقها ضمن مؤسسات القطاع العام المعنية.
- تقنيات إدارة الموازنة وتخطيطها ضمن حدود هيئات الإنفاق الفردية التي تتيح وتشجع على الاستخدام الفعال للموارد المالية.
- وضع سقوف للإنفاق.

في حالة لبنان، تقضي الترتيبات بأن تكون وزارة المالية مسؤولة عن تحضير الموازنة الجارية وجزء من الموازنة الرأسمالية، وأن يكون مجلس الإنماء والإعمار مسؤولاً عن الموازنة الرأسمالية. وتهتم كل من الجهتين بمسؤولياتها بصفة مستقلة عن الأخرى وعلى أساس معايير مختلفة وطاقت عمل مختلف. وفي نهاية دورة تحضير الموازنة، تجمع وزارة المالية الموازنتين في وثيقة واحدة. من الواضح أن هذا الأداء من شأنه أن يعرقل المراجعة المكتملة للإنفاق الجاري وإنفاق الإستثمار الضرورية في أي عملية تحضير موازنة جيدة. إن التنسيق بين تحضير الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية يكون مجزئاً حتى بين الوزارات المعنية أيضاً. وكان التنسيق بين المالية ومجلس الإنماء والإعمار يقتصر على تمويل الموازانات المقابلة فقط كما يظهره الجدول أدناه (٨-٥).

جدول ٨-٥ المدفوعات لمجلس الإنماء والإعمار لأعمال بناء قيد التنفيذ

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١١ ك.أ - ك.أ	٢٠١٠ ك.أ - ك.أ	
	١١٨	١٢٣	مدفوعات موازنة مجلس الإنماء والإعمار*، ومنها:
	١.٩	٧١	التمويل المقابل للمشاريع الممولة من الخارج
	٩	١٩	صيانة مطار بيروت
	.	٣	صيانة السراي الكبير
	.	٢٦	مدفوعات تحكيم لشركة هوكتيف (Hochtief) ** (Airport)
	.	٤	مدفوعات أخرى من موازنة مجلس الإنماء والإعمار
	٢٧	٤٤	المشاريع المنقّدة نيابةً عن الوزارات المختصة *** ومنها
	١٣	٢٤	الطرق
	١٤	٢.	الأبنية
	.	.	غيرها
	١٤٥	١٦٧	مجموع المدفوعات لمجلس الإنماء والإعمار لأعمال بناء قيد التنفيذ ****

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢.

* تشمل هذه المدفوعات المخصصة سنوياً لمجلس الإنماء والإعمار في الجزء الأول من موازنة النفقات الراسمالية.

** تم دفع مبلغ ٣,١٤٥ مليار ليرة لبنانية بموجب المرسوم الرقم ٥٣٨٥ الصادر بتاريخ ٢١ نيسان ٢٠١٠، لإعادة تأهيل مطار ربيروت - التي تختلف عن المصاريف ذات العلاقة بصيانة مطار بيروت. تم دفع المبلغ المتبقي وقيّمته مليار ليرة لبنانية لتغطية مصاريف التحكيم لغير هوكتيف (Hochtief).

*** تشمل هذه المدفوعات المخصصة للوزارات المختصة على أساس عدة سنوات في الجزء الثاني من مدفوعات موازنة الإنفاق الرأسمالي أو التي تم تزويدها بها من خلال تسليفات الخزينة، إنما يتم تطبيقها نيابة عنها من جانب مجلس الإنماء والإعمار.

**** تختلف الأرقام التي تم نشرها في هذا التقرير لعام ٢٠١٠ عن تلك المشورة في التقرير السنوي لعام ٢٠١٠ حيث تم تصحيح الأرقام الأخيرة كما تم تعديل تصنيفها بناء على معلومات جديدة تم توفيرها.

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١١ ك - ٢٠١٢	٢٠١٢ ك - ٢٠١٣	نسبة التغيير في المئة ٢٠١٢/٢٠١١
توزيع الإيرادات المستحقة للبلديات	١١٦	٣٨٤	٣٣١
المدفوعات لإدارة النفايات الصلبة	٢٤٣	٢٧٠	١١
المدفوعات لـ "مشروع أول بنية تحتية للبلدية"	٧	١٣	٨٢
مدفوعات أخرى	٢	١٥	١٩
إجمالي المدفوعات للبلديات*	٣٦٨	٦٦٩	٨٢

* تشمل تعديلات بسيطة لتبرير التأخير بين إصدار الشيكات ودفعها والتدوير.

المصدر: وزارة المالية، تقرير المالية العامة السنوي، ٢٠١٢.

يخضع التنسيق بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي في لبنان لتعقيدات أكبر، كون الإنفاق الجاري يتم دفعه من الخزينة، في حين يتم دفع أغلبية الإنفاق على التنمية عبر مجلس الإنماء والإعمار. وبالتالي فإن صلب مسألة "الموازنة المزدوجة" هو غياب الدمج بين مختلف أوجه الإنفاق التي تساهم في أهداف السياسة نفسها. إضافة إلى ذلك قد تكون الموازنة المزدوجة السبب في تحيز توسعي في الإنفاق الحكومي كما في تجاوزات المالية العامة. والجزء الأكبر من أزمات الدين في أميركا اللاتينية يعود إلى "برامج" الاستثمار ذات النوعية السيئة في السبعينيات وأوائل الثمانينيات.

وفي البلدان حيث النظام الإداري ضعيف، ثمة مصالح شخصية تدفع إلى الإبقاء على الفصل في تحضير موازنة الاستثمار، إضافة إلى زيادة إنفاق الاستثمار العام. لكن النظام الإداري الجيد ربما لا يتحقق بمجرد دمج الموازنتين. وقد يكون تحسين استقامة العملية المستقلة لبرمجة الاستثمار ضرورياً لضمان تخصيص موازنات الاستثمار لمشاريع سليمة اقتصادياً ولتحسين عملية تحضير الموازنة ككل، على مرّ الزمن.

المشكلة الحقيقية في معظم الحالات هي غياب الدمج بين برمجة الإنفاق الاستثماري والإنفاق الجاري وليس العمليتين المستقلتين بحد ذاتهما. وهذا أمر مهم، لأن التحديد الخاطئ للمسألة إنما يؤدي (كما كانت الحال غالباً) إلى اعتبار المشكلة قد حُلّت بدمج بسيط لوزارتين (هيئتين)، حتى حين يكون التنسيق لا يزال ضعيفاً كما كان. وحين يكون نظام الموازنة ذا توجه قوي تجاه التدقيق المسبق (كما في لبنان)، قد تصبح قدرة وزارة المالية أقل ملاءمة من ناحية تحضير موازنة رأسمالية وإدارتها.

إضافة إلى ذلك، قد تؤدي مشاكل التنسيق إلى مشاكل بين المديريات المختلفة ضمن الوزارة الواحدة أو بين وزارة وأخرى. ولا شك في أن غياب التنسيق ضمن الوزارات المعنية بين صياغة الموازنة الجارية وصوغ الموازنة الرأسمالية هي، من عدة نواحٍ، المسألة الأكثر أهمية في الموازنة المزدوجة. ومع غياب الدمج أو التنسيق بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي على مستوى الوزارات المعنية، فإن الدمج أو التنسيق على مستوى الوزارة الأساسية ربما لا يحل المشكلة.

رابعاً إدارة السيولة وشمولية الموازنة

يتوجب على الحكومات تطوير تخطيط سياسة السيولة وإدراجها كجزء لا يتجزأ من إدارة الإنفاق العام، بهدف البقاء ضمن نفقات الموازنة من حيث السيولة، ولتفادي الاقتراض غير المتوقع الذي يمكنه تعطيل السياسات المالية؛ وكذلك بهدف تحديد الحاجة إلى مبادرة إصلاحية ضريبية خلال السنة نفسها. إن التباينات في أنماط الإنفاق السنوية الفعلية مقابل الأنماط المخطط لها ليست مجانية. حتى إذا لم يتم تجاوز إجمالي حد الاقتراض خلال سنة ضريبية واحدة، فقد يؤدي الإنفاق، الذي يفوق ما هو مخطط له على فترة قصيرة، إلى ارتفاع في الاقتراض وهو ما يمكن أن يعطل تحقيق أهداف السياسة النقدية.

إن إمكان تنظيم إنفاق الحكومة المركزية، في ما يخص التوقيت والقيمة، هو أمر ذو أهمية مصيرية في أي نظام موازنة. فالتخطيط الدقيق للسيولة والإدارة الفعالة خلال سنة تسليم الموازنة هما أمران ضروريان. إلا أن كلاً من التخطيط والإدارة لا يسيران وفق الأصول إلا إذا كانت أنظمة معلومات الموازنة شاملة وملائمة ودقيقة، وإذا كانت كل المديريات المعنية، داخل وزارة المالية وخارجها، تتعاون عن كثب. لكن هذه الشروط قلما تكون مستوفاة في البلدان النامية وفي لبنان كذلك، وهو ما يجعل مراقبة البرنامج الضريبي صعباً وإدارة السيولة أكثر تحدياً.^{١٤}

تجدر الإشارة هنا إلى وجود وحدة إدارة للسيولة داخل وزارة المالية منذ بضع سنوات، وهي إدارة تعمل خارج أطر الوزارة. أنشئت هذه الوحدة رسمياً كدائرة إدارة السيولة (CMD) داخل مديرية الخزينة، بموجب مرسوم صادر في آذار ٢٠٠٩. ولكن فعاليتها غير مكتملة لحينه حيث لم يتوفر بعد حساب موحد للخزينة. ولكي تتمكن الحكومة من تطوير وظيفة إدارة السيولة، يجب تدخّل مدير النقد في الأسواق المالية بهدف تلطيف صورة أرصدة الحكومة النقدية الصافية المتوقعة على الأجل القصير.^{١٥}

١٤

IMF. "Guidelines for Public Expenditure Management". Washington, D.C. (1999).

١٥

M. Williams. "Government Cash Management: It's Interaction with Other Financial Institutions" (2010).

وفي إمكان الحكومة أن تتبع الخصائص الأساسية المعيارية التالية للممارسات الحسنة في إدارة السيولة النقدية:^{١٦}

- توحيد الميزانيات النقدية للحكومة وإنشاء حساب خزينة موحد (TSA).
- إطار عمل ملائم لمعالجة العمليات التجارية وللمحاسبة (معالجة عمليات الحكومة التجارية بمساعدة بعض الخطوات، مع زيادة الاعتماد على المعاملات الإلكترونية).
- إمكان إجراء تقديرات دقيقة للتدفقات النقدية الواردة والصادرة القصيرة الأجل، مع تواصل مؤسسي قوي، تغطي بصورة خاصة:
 - تبادل المعلومات بين مدراء السيولة ووكالات تحصيل الإيرادات والوزارات المُنفقة (وأي مكاتب لفروع الوزارة ذات الصلة).
 - تنسيق محكم بين إدارة السيولة والدين.
 - إتفاقات رسمية بين وزارة المالية والمصرف المركزي حول تدفقات المعلومات والمسؤوليات التابعة لها. استعمال أدوات قصيرة الأجل (سندات الخزينة واتفاقات إعادة الشراء واتفاقات إعادة الشراء المعاكس والودائع لأجل... إلخ) للمساعدة على إدارة الأرصدة ومعالجة عدم التطابق في التوقيت.

يؤدي وجود الموازنة المزدوجة والأموال الخارجة عن الموازنة وحسابات الخزينة المتعدّدة إلى تعقيد إدارة السيولة والحدّ من فاعليتها.^{١٧} على دائرة إدارة السيولة إذاً أن تتضمّن الوظائف التالية:

- تقدير الإيرادات والنفقات على أساس الأجل القصير، بغية تنفيذ عمليات الموازنة والخزينة.
- تسلّم المعلومات من الوحدات الحكومية، التي تحصّل الإيرادات، حول القيم والتواريخ.
- التنسيق مع الحكومة والمؤسسات العامة وجدولة نفقاتها.
- مراقبة أرصدة الحسابات المصرفية للخزينة وإقترح استعمال الأرصدة.
- تقديم اقتراحات تضمن توافر السيولة لنفقات الحكومة.^{١٨}

يساهم وجود الموازنة المزدوجة والأموال الخارجة عن الموازنة والحسابات المتعدّدة للخزينة في تعقيد إدارة النقد والحدّ من فاعليتها.^{١٩} وتتمّ إعاقة عمل هذه الوحدة بصورة إضافية بموجب التغطية المقيدة للخزينة ووجود نظام موازنة وتنفيذ مزدوجين في عمل الإدارة المالية العامة.

وفي البلدان الأكثر تطوراً، يتمّ توحيد معظم الإيرادات يومياً في حساب خزينة موحد، بإشراف خزينة وزارة المالية، بحيث تتمكن الخزينة من خلاله، وفي أي وقت كان، من الوصول إلى جميع الموارد النقدية المحفوظة في مختلف وزارات الحكومة المركزية ومؤسساتها. يُحفظ هذا الحساب في المصرف المركزي، وهو يُستعمل لتلقّي الإيرادات الحكومية كافة، ولتسديد المدفوعات الحكومية أيضاً.^{٢٠} مع إنشاء حساب خزينة موحد، يمكن أن تصبح وظيفة المدفوعات الحكومية مركزية (مثل فرنسا وألمانيا والولايات المتّحدة)، ويتمّ الإنفاق مباشرة من الحساب التشغيلي الرئيسي لحساب الخزينة الموحد في المصرف المركزي (مع

١٦
Ian Lienart.
"Modernizing Cash Management". IMF publication (2009).

١٧
M. Williams, Ibid.

١٨
Ibid.

١٩
Ibid.

٢٠
S. Pattanyak and I. Fainboim. "The Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management". IMF publication (2011).

بعض الاستثناءات). وكلُّ بديل، يمكن تحويل المدفوعات لتصبح لامركزية، بحيث تنفق الوزارات من حسابات مودعة في مصارف تجارية. إلا أنه في نهاية كل يوم، تُردُّ أرصدة حسابات المصرف في الوزارات إلى حساب الخزينة الموحد ويتأكد مدير السيولة من تبقّي حدٍّ أدنى من الرصيد في نهاية اليوم في الحساب الرئيسي لحساب الخزينة الموحد في المصرف المركزي.^{٢١} تتضمن الميزات الرئيسية لإدارة السيولة الحديثة ما يلي:

٢١
Ibid.

- مركزية الأرصدة النقدية الحكومية وإنشاء هيكلية حساب خزينة موحد.
- فهم واضح لتغطية إطار عمل التخطيط للسيولة.
- إمكان إجراء تقديرات دقيقة للتدفقات الواردة والصادرة القصيرة الأجل.
- معالجة عمليات تجارية وإطار عمل للمحاسبة ملائمان.
- مشاركة ملائمة للمعلومات بين الخزينة المركزية وهيئات تحصيل الإيرادات ووزارات الإنفاق و/أو مكاتب فروع الخزينة.
- ترتيبات ومسؤوليات مؤسسية ملائمة.

حين لا تكون جميع العمليات الحكومية مُدرجة في موازنة مركزية، وحين تكون حاجة إلى عدّة حسابات عوضاً من أن يكون لديها حساب خزينة موحد، تُصبح إدارة السيولة ضعيفة، وهو ما يتسبّب بارتفاع تكلفة العمليات للحكومة. في ظلّ هذه الظروف، يصبح تقدير العجز العام للحكومة المركزية أكثر تعقيداً، ومصادر تاريخ استحقاق الديون أكثر تجزئاً، فتغدو إدارتها أصعب. كما قد يصبح تسويق دين الحكومة أكثر تقييداً ما لم يتمّ استيفاء معدّل فائدة أعلى، الأمر الذي قد يؤدي في النهاية إلى تزايد التمويل من المصرف المركزي، مُحدداً بدوره خيارات السياسة النقدية.

تبذل وزارة المالية، حالياً على الأقل، مجهوداً صادقاً للبدء بإدارة السيولة على أسس سليمة، وهذا يتطلب وقتاً قبل أن يصبح فعّالاً بالكامل. وقد تمّ تحقيق تقدّم في توحيد الحسابات، على الأقل للعمليات التجارية الجارية.

خامساً الشفافية والنظام الإداري والمخاطر الائتمانية

حقق لبنان بعض التقدم في إنجاز متطلبات قانون الشفافية الضريبية الصادر عن صندوق النقد الدولي. وقد تم تبني تصنيف الموازنة وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٨٦. ومع ذلك لم يُرفع أي تقرير بالتقدم وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠٢. تُصدر وزارة المالية نشرة دورية حول الأداء المالي، إلا أنها حتى اليوم تستثني حسابات مجلس الإنماء والإعمار كما الأنشطة شبه العامة.^{٢٢} أما متطلبات القانون فهي غير مستوفاة في عدّة مجالات: (١) لا يوجد أي إطار عمل للموازنة لعدّة سنوات، كما تمت الإشارة سابقاً؛ (٢) لا تتضمّن الموازنة الأنشطة كلها؛ (٣) لا تزال الأنشطة الخارجة عن الموازنة والأنشطة شبه المالية البالغة الأهمية موجودة على نحو ملحوظ؛ (٤) الرقابة على الإنفاق مبنية على التقنين في النقد وهي معقّدة جدّاً؛ (٥) التدقيق الخارجي غير موجود؛ (٦) المعلومات الاقتصادية والمالية الشاملة حول المؤسسات الحكومية والحكومة بوجه عام غير متوافرة. يبقى أنه من الضروري لبلد لديه مستوى من الدين بهذا الارتفاع أن يكون لديه معلومات شاملة متوافرة للمستثمرين وهيئات القطاع الخاص الأخرى والجهات المانحة والمراقبين والعامّة. تجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية أحرزت تقدماً ملحوظاً في إعداد إطار مالي متوسط الأجل (MTFF) من خلال إحداث دائرة المالية الكلية.

يتم تمويل عمليات مجلس الإنماء والإعمار جزئياً من جانب (١) الجهات المانحة، و(٢) الدعم المنتظم للمشاريع من الوزارات المعنية، و(٣) تحويلات من الموازنة، و(٤) البلديات. وبالتالي فإن ما يتم قيده في الموازنة بحسب الأصول هو جزء من الأموال العامة وحسب.

يمكن للعمليات شبه الخاضعة للموازنة التي تُجريها المؤسسات أو الجهات غير الخاضعة للموازنة وللعمليات الخارجة عن الموازنة أن تكون كبيرة الحجم، فقيمة الاحتياطي النقدي لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مرتفعة وعملياته إنما تطرح تساؤلات حول الشفافية. فالرقابة النيابية شبه معدومة وليس من تقييم منهجي للالتزامات التقاعد المستقبلية. وتشهد العلاقات المالية مع الحكومة المركزية بعض الخلافات بسبب المتأخرات الحكومية المستحقة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

أما مؤسسة كهرباء لبنان فتؤمن الكهرباء جزئياً وتتقاضى معدل تعرفه يقترن بهدف اجتماعي ينطوي على تعرفه مدعومة وأسعار تساهلية. كما أن الفشل في رفع التقارير الجيدة من شأنه أن يجعل العلاقة المالية بين الحكومة المركزية وباقي القطاع العام غير واضحة. وفي حالة كهرباء لبنان، تحصل مبالغ في الدعم الذي تقدمه الحكومة إلى كهرباء لبنان التي تؤمن الدعم لكافة المقيمين. إضافة إلى ذلك، ليست وزارة المالية في موقع بخولها في بداية العام أن تتوقّع مستوى دعم كهرباء لبنان، وهو ما يجعل الموافقة على موازنتها السنوية عمليةً لوجستيةً بحتة.

٢٢

IMF. "Lebanon: Report on Observance of Standard and Codes" (2005).

تشكو العمليات مع الصندوق البلدي المستقل فقدان الشفافية أيضاً. وتتم معالجة بعض العمليات التجارية مع المؤسسات العامة، مثل كهرباء لبنان، على أساس صافي. كذلك لا يوجد أي اتفاق حول تسوية نهائية للمشاركة في التكاليف بين البلديات، وهو ما يحتمل الحكومة في نهاية المطاف بعض الالتزامات. لا تساهم عمليات المصرف المركزي شبه الضريبية وعمليات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخارجة عن الموازنة، وغيرهما من العمليات، في امتثال المعايير والقوانين التي تحددها المؤسسات المالية الدولية والموافق عليها عالمياً.^{٢٣}

٢٣
Ibid.

أما واقع أن الالتزامات الحكومية غير شفافة ومعروفة كلها فيؤدي إلى مخاطر ائتمانية كبيرة مرتبطة بالعمليات الحكومية، وبخاصة العمليات المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الناتجة من العجز في قسم الأمومة والصحة، وبالالتزامات المحتملة الأخرى الناتجة من عمليات تابعة لكهرباء لبنان وغيرها من مؤسسات القطاع العام.

خلاصة وتوصيات

لقد أعاققت مواطن الضعف في شمولية الموازنة في لبنان إمكانات تقدّم الحكومة في الإدارة المالية العامة. وتُعدّ التغطية الشاملة للموازنة عنصراً لا غنى عنه للإدارة السليمة للموارد العامة. ولا شك أن تجزئة الموازنة واستثناء بنود أساسية منها لدهيها تأثير ضار في الاقتصاد ويسببان مشكلة لا يستهان بها من ناحية الشفافية والنظام الإداري.

إنّ واقع أن الموازنة ليست شاملة ومدمجة في إعدادها وتنفيذها قد عرّض عملية الموازنة لمخاطر كثيرة. وقد تمّ تنبيه الحكومة وتحذيرها في عدّة مناسبات من التداعيات الطويلة الأجل للاستمرار في تحضير الموازنات المتعددة والتحايل على التغطية الشاملة لعملية الموازنة التي تقوم بها. ولم يتمّ إتباع المبادئ العامة للتغطية التي تتضمن:

- قيد تقديرات الإيرادات كافة في الموازنة.
- قيد تقديرات الإنفاق كافة بصورة إجمالية.
- تصنيف الإيرادات والإنفاق على أساس نظام التصنيف نفسه تطبيقاً لدليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٠ الصادر عن صندوق النقد الدولي.

ويبقى العائق الأساسي في عملية الموازنة في لبنان هو تجزئة الإيرادات بين الخزينة ووزارة المالية، وتخصيص الإيرادات لنفقات معينة، وهما كلاهما

يخضّان من إعطاء الأولوية للبرامج كما المرونة في تخصيص الموارد. إنّ الموازنة المزدوجة، حيث يقدّم مجلس الإنماء والإعمار موازنة رأسمالية مستقلة عن الموازنة الإجمالية، إضافةً إلى الموازنة الرأسمالية التابعة لوزارة المالية، تساهم في زيادة تعقيد العملية، وهو ما يؤديّ إلى انخفاض في الفاعلية والشفافية. إضافةً إلى ذلك، لا تعكس الموازنة في لبنان بصورة صحيحة واقع العمليات شبه الضريبية وعمليات القطاع العام، إذ لا تظهر فيها عمليات مصرف لبنان شبه الضريبية ولا الإعانات التي يمنحها مصرف لبنان لشركة طيران الشرق الأوسط (التي يمتلكها مصرف لبنان حالياً). ويجب إدخال جميع المؤسسات العامة في الموازنة على أساس صافٍ في ما يختصّ بالإيرادات كما بالخسارة، ويجب التصريح عن الإعانات المتبادلة، كما هي الحال مع كهرباء لبنان. تشمل العمليات الأخرى شبه الضريبية، التي لا تتمتع بالتغطية الصحيحة، اللاتزامات المحتملة والكفالات والإقراض الحكومي. ويؤديّ النقص في الشمولية إلى مشاكل مالية متعددة أخرى لا يمكن التحايل عليها. ولا يعيق استثناء مجلس الإنماء والإعمار والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق البلدي المستقل (ضمن غيرها) التحضير السليم للموازنة فحسب، بل يعيق كذلك صوغ "إطار عمل نفقات متوسطة الأجل" ملائم وهو بمنزلة حجر الأساس في الممارسة الحسنة لصوغ الموازنة.

لا يمكن إنجاز التنسيق والدمج بين الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي من دون موازنة موحّدة. ولا يعني دمج كلتا الموازنتين جمع الحسابين، كما هي الحال في لبنان، بل يعني تحضير الموازنتين بانسجام من أجل تحقيق التكامل التام بينهما. لكن الحكومة اللبنانية بغية دفاعها عن نظام الموازنة المزدوجة التي تتبّعها، فهي تشير إلى الاختلافات في المهارات اللازمة لتخطيط الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي وإدارتهما. إلا أن هذا الأمر لا يدعو إلى موازنتين مستقلّتين، ولا يستعمل في بلدان أخرى ذات إدارة مالية عامة أكثر تطوراً، بهدف الفصل بين موازنتها. تزداد إدارة كلتا الموازنتين الجارية والرأسمالية تعقيداً بسبب واقع أن الموازنت الجارية تُسدّد من الخزينة في حين أن الموازنة الرأسمالية تُسدّد من خلال مجلس الإنماء والإعمار. وقد تّصّت الإشارة سابقاً إلى مساهمة هذا التقسيم في تعقيد عملية تأمين الإنفاق الجاري الملائم اللازم من أجل تنفيذ المشاريع الرأسمالية التابعة لمجلس الإنماء والإعمار؛ فضلاً عن مساهمته في تعقيد إدارة التدفّق النقدي.

تتطلب الإدارة الحسنة للتدفّق النقدي حساب خزينة موحّدة بغية مركّزة المدفوعات الحكومية وتحسين إدارة السيولة وتقديم تنسيق جيّد بين السياسات النقدية والضريبية. وقد باشرت الحكومة اللبنانية في استعمال حساب خزينة موحّد ولو جزئياً، ولكن من دون الدمج الكامل للحساب الرأسمالي.

أحرز لبنان بعض التقدّم في استيفاء شروط الشفافية الضريبية التابعة لصندوق النقد الدولي، إلا أن الكثير من متطلّبات القانون الأساسية غير مستوفاة بعد؛ وهي تتضمن: غياب إطار عمل الموازنة لعدّة سنوات، وغياب التغطية الشاملة، والإبقاء على أنشطة خارج الموازنة وأنشطة شبه ضريبية، فضلاً عن غياب التدقيق الخارجي.

إن الحكومة اللبنانية بحاجة إلى معالجة كل مواطن الضعف المشار إليها سابقاً. علاوةً على ذلك، على مجلس الإنماء والإعمار أن يصبح جزءاً لا يتجزأ من

الحكومة ويجب إزالته من نطاق مكتب رئيس مجلس الوزراء. أما موازنة مجلس الإنماء والإعمار فيجب إحالتها إلى مجلس النواب للموافقة عليها، كما هو الحال مع الموازنة المركزية. ويجب دمج عملية تحضير الموازنتين الجارية والرأسمالية بالكامل تحت إشراف وزارة المالية.

على الحكومة أيضاً أن تهتمّ بالعمليات شبه الضريبية العائدة لمصرف لبنان، وأن تُظهرها في الموازنة. كما يجب أن تكون جميع المؤسسات العامة ضمن اختصاص وزارة المالية، وعلى عملياتها الصافية أيضاً أن تظهر في الموازنة. يجب أن يتمّ التنازل عن شركة طيران الشرق الأوسط لمصلحة وزارة المالية. وعلى جميع الأموال الخارجة عن الموازنة أيضاً أن تكون مدمجة في الموازنة بالكامل، بما فيها الالتزامات المحتملة.

ويجدر بالحكومة أن تعالج مسألة الشفافية لا من خلال تقديم موازنة شاملة فحسب، بل من خلال إظهار جميع عملياتها أيضاً، بما فيها تلك التابعة لصناديق المجالس والإغاثة. إن المعلومات عن هذه الصناديق غير كافية، وهو ما يخلق عدم ثقة في عمليات الحكومة ويُضرب بالآفاق المستقبلية للبنان ولا يشجّع على الاستثمارات الخارجية. يحقق لبنان نتائج منخفضة جداً في ما يتعلق بالفساد والنظام الإداري، سواء عن قصد أم لا، مشوّهاً سمعته عالمياً. وقد مرّت على الموازنات الحكومية أعوام من دون أي تدقيق. يُعرّف لبنان في الخارج بسوء إدارة موارده الخاصة كما الموارد المُقتَرَضَة. ومن الضروري اتخاذ مبادرة إصلاحية جذرية، والاسترشاد بتوصيات المؤسسات المالية الدولية والاتحاد الأوروبي ومصادر دولية أخرى.

David Weber. "Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process". OECD, Journal on Budgeting, Vol. 7, No.2 (2007).

Ian Lienart. "Modernizing Cash Management". IMF publication (2009).

Michaela Dodin. "Review of Public Expenditure Reforms in the EU-Mediterranean Partners" (2005).

Mike Williams. "Government Cash Management: It's Interaction with Other Financial Institutions" (2010).

Mounir Rached. "MENA Region Training Needs in Public Financial Management". World Bank and Basel Fuleihan Institute of Finance publication (2009).

Salvatore Schiavo-Campo. "Lebanon: Reforming Government Budget Preparation". IMF-METAC publication (2009).

S. Pattanyak and I. Fainboim. "The Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management". IMF publication (2011).

IMF. "Government Finance Statistics Manual 2001". Washington, D.C. (2001).

IMF. "Guidelines for Public Expenditure Management". Washington, D.C. (1999).

IMF. "Lebanon: Consolidating Public Expenditure Management Reforms" (2004).

IMF. "Lebanon: Report on Observance of Standard and Codes" (2005).

World Bank. "Lebanon: Country Financial Accountability Assessment" (2005).

World Bank. "The Medium-Term Expenditure Framework: The Challenges of Integration in SAA Countries" (2005).

الفصل السادس

الموازنة العامة بين التخصيص والتخصيص: ضرورة الحفاظ على الصدقية والشفافية

كريم ظاهر

محام في الاستئناف في نقابة بيروت وأستاذ محاضر في قانون الضرائب في جامعة القديس يوسف وشريك مؤسس لمكتب الحداد، بارود وضاهر للمحامات. بعد تحصيل دراسته الثانوية لدى الآباء اليسوعيين في مدرسة الجمهور، سافر إلى باريس حيث تابع دروسه الجامعية ونال شهادات عليا في قانوني الأعمال والضرائب، كما في العلوم المالية، ثم عاد إلى لبنان وحصل على إجازة في الحقوق اللبنانية وعلى دبلوم دراسات معمقة في القانون الخاص. شارك في محاضرات وحلقات دراسية حول الضرائب والمالية العامة في لبنان والعالم وله عدة مؤلفات وكتب ودراسات في هذين المجالين كما له اقتراحات ومشاريع قوانين. من مؤسسي الجمعية اللبنانية لحقوق ومصالح المكلفين (ALDIC).

كريستال الحاج

محامية في الاستئناف منتسبة إلى نقابة المحامين في بيروت ومشاركة (Senior Associate) في مكتب الحداد، بارود وضاهر للمحامات. بعد تحصيل دراستها الثانوية لدى الآباء اليسوعيين في مدرسة الجمهور، تابعت دراسات الجامعية في كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف في بيروت حيث نالت الإجازة اللبنانية في الحقوق كما وشهادة الدراسات المعمقة في القانون الخاص. ساهمت في إعداد دراسات ومشاريع واقتراحات قوانين حول الضرائب. منتسبة إلى الجمعية اللبنانية لحقوق ومصالح المكلفين (ALDIC).

ملخص تنفيذي

“الموازنة العامة بين التخصيص والتخصص” موضوع بحث يطرح إشكاليتين مختلفتين في التفسير والجوهر لكن متلاقيتين ومتكاملتين من حيث الهدف؛ ألد وهو ضمان حق المجلس التشريعي، ومن خلاله حق الشعب، في مراقبة الموازنة وعمل السلطة الإجرائية عن طريق وضع الضوابط المسبقة لأي جنوح أو تذيير، والاطلاع على جميع موارد الدولة ونفقاتها والتدقيق فيها بصورة مفصلة من دون إخفاء أو إغفال.

مبدأ التخصيص في النفقات (le principe de la spécialité) من أهم المبادئ الكلاسيكية الرئيسية التي ترعى تنظيم الموازنة، وهو يقضي بأن تستعمل الحكومة الاعتمادات المُرصدة والمقرّرة من جانب البرلمان لتغطية نفقة محددة مسبقاً بموضوعها وقيمتها؛ بمعنى أنه لا يجوز عقد نفقة أو ترتيب دين على الدولة ما لم يتم الاستحصال على إجازة برلمانية. أما مبدأ التخصص (le principe de la spécialisation) فهو ذو صلة بمبدأ وحدة الموازنة، ويُعرّف عادةً بعبارة “فرسان الموازنة” (les cavaliers budgétaires) بحيث يقتضي الحفاظ على خصوصية الموازنة وعدم تضمينها نصوصاً تشريعية لا تمت إليها بصلة أو تتعلق بتنفيذها مباشرة.

غير أن كلاً من هذين المبدأين، وفي غياب الصدقية والالتزام في التنفيذ، ومع تعذر الحصول على فرضيات ماكرو اقتصادية مسبقة ودقيقة ومراقبة ملازمة فعّالة، قد أضحيا لا يتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة. لذلك، كان من الضروري إيجاد حلول عملية وعلمية وقانونية تحفظ مصداقية الموازنة وشفافيتها وتزيد من فاعليتها؛ ومن أهمها اعتماد مبدأ التخصيص لإحدى الركائز التي تقوم عليها الموازنة، واعتماد شبكة معلوماتية كاملة ورؤية اقتصادية واجتماعية شاملة، إحياء وزارة التخطيط واستحداث وزارة خاصة بالموازنة، واعتماد مفهوم المهمة والتصنيف الوظيفي في الموازنة، وإعطاء صلاحيات أوسع للوزراء مقابل التشدد والطلب بتحقيق الأهداف المطلوبة، وإقرار عملية تحويل الاعتمادات بموجب مرسوم بعد إعلام اللجان المختصة، وحظر تضمين قانون الموازنة نصوصاً لا تمت إليه بصلة.

مقدمة

من نافل القول أن قانون الموازنة له شكل القانون، ولكنه قانون ذو طبيعة خاصة تجعله يختلف عن سائر أعمال السلطة التشريعية الأخرى ولا سيّما أنه يعرض برنامجاً زمنياً محددًا (لسنة مبدئيًا)، وهو برنامج الحكومة وخطتها الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية للسنة القادمة، في حين توضع بقية القوانين الأخرى مبدئيًا لمدة غير محدودة. من خصائص هذا القانون، أنه يضع مبادئ عامة يقتضي احترامها من جانب السلطتين الإجرائية والتشريعية تحت طائلة تسجيل المخالفات عليها وتحميلها المسؤولية ومحاسبتها، سياسياً على الأقل.

ومن ضمن هذه المبادئ مبدأً متشابهان في التسمية لكن مختلفان في المضمون على الرغم من وحدة الهدف والغاية الآليين إلى حماية المصلحة العامة ومصلحة الخزينة من الإسراف والتبذير والزبونية وعدم الدراية والدقة في دراسة المشاريع وإقرارها؛ وهما مطروحان للبحث والتداول ضمن هذا المحور؛ عنينا مبدأً التخصيص من جهة، الذي يعني الإنفاق لغاية معينة وضمن الحد المعين في الاعتماد المخصوص وبالتالي عدم استعمال الاعتماد لغير الغاية التي رُصد من أجلها؛ ومبدأً التخصيص من جهة أخرى، الذي يعني عدم تضمين الموازنة نصوصاً تشريعية لا تمت إلى الموازنة بصله (les cavaliers budgétaires)، أي أحكام وقوانين لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة، كون قانون الموازنة يشكل وحدة كاملة منسجمة.

غير أن كلاً من هذين المبدأين، في حلته الأساسية، لم يعد يتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة أو لتطور الاقتصاد، إذ إن الكثير من العوامل التي من شأنها التأثير في النفقات والواردات لا يمكن معرفتها مسبقاً، أو التكهن بها قبل وقوعها، وبخاصة بالنسبة إلى النفقات الطارئة أو المشتركة بين عدة وزارات في ما يخص تنفيذ برنامج و/أو مهمة و/أو سياسة مشتركة؛ وهو ما يفضي والحال هذه إلى إيجاد حلول عملية وعلمية وقانونية عن طريق التشيّه وامثال ما شهدته البلدان الأخرى من تطوير لأنظمتها وقوانينها، منها اعتماد التقسيم الوظيفي بحسب المهمات (missions) التي تندرج ضمنها البرامج (programmes)؛ مع العلم أن النفقات العمومية أصبحت من أهم الوسائل المالية التي تستخدمها الدولة للتأثير في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي ولا سيّما لجهة الإنتاج وإعادة توزيع المداخر.

يعرض هذا الفصل لمبدأي التخصيص والتخصيص وحالات الشذوذ عنهما وعدم الإلتزام بهما وما يترتب عن ذلك من عواقب على مصداقية وشفافية الموازنة وإمكان مراقبتها، ليخلص إلى عرض بعض المقترحات الممكن اعتمادها لتحديث مفهوم الموازنة في لبنان.

أولاً مبدأ التخصيص في النفقات

تنص المادة ٥٧ من القانون المنفذ بالمرسوم الرقم ١٤٦٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣ (قانون المحاسبة العمومية) على ما حرفيته: "لا تُعقد النفقة إلا إذا توافر لها اعتماد في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها"، بمعنى أنه لا يجوز للحكومة عقد نفقة، أي القيام بأي عمل من شأنه ترتيب دين على الدولة، ما لم يفتح اعتماد له في الموازنة، أي ما لم تستحصل الحكومة على "إجازة الإنفاق" من جانب البرلمان. أضيف إلى ذلك أن على الحكومة استعمال الاعتمادات لتغطية نفقة محددة مسبقاً بموضوعها وقيمتها وموافق عليها في البرلمان، وذلك وفقاً لما سيتم تفصيله في ما يلي. وهذا ما يُعرف بمبدأ تخصيص النفقات المعتمد راهناً في سياق إعداد الموازنة وتحضيرها وتنفيذها.

لكن قبل الشروع في التفصيل، لا بدّ من التفريق هنا بين مبدأ تخصيص النفقات الآنف الذكر وبين المبدأ المعاكس الذي يرمى الواردات، وهو مبدأ عدم تخصيص الواردات أو بالأحرى عدم التخصيص في استعمال الواردات. وبالفعل، يُحظر مبدأً تخصيص مورد معين في الموازنة لتغطية نفقة معينة فيها (مثل تخصيص واردات الكهرباء لنفقات الكهرباء)، إذ يجب أن يغطي مجموع الواردات مجموع النفقات، وهذا ما يعرف بمبدأ الشيوخ؛ وهو من أهم المبادئ العامة المعتمدة في سياق عملية إعداد الموازنة، إلى جانب مبادئ الشمول والسنوية والوحدة، التي يقتضي مراعاتها جميعاً. وتطبيقاً لهذا المبدأ، تُجمع الواردات العامة، مهما كان مصدرها، في كتلة واحدة من دون تمييز في ما بينها لتغطية جميع النفقات. ويحظر أن تكون هناك صلة حقوقية بين الواردات والنفقات. من هذا المنطلق، يكمن الأساس القانوني لهذا المبدأ في أن النفقات المذكورة في الموازنة تتمتع بالأهمية نفسها، الواحدة تجاه الأخرى، في سبيل تحقيق المنفعة العامة. تكمن أهمية هذا المبدأ من المنظار السياسي في أنه لو كان قد سمح بتخصيص الإيرادات، لطالبت كل فئة من المواطنين بأن تخصص الضرائب التي تدفعها لاستعمال معين، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى اضمحلال هيبة الدولة وتماسكها ووحدها وبالتالي إلى انعدام التضامن الوطني. ولا يشذ عن هذا المبدأ وهذه القاعدة إلا ما هو متصل ببعض الهبات والمساهمات المحددة الأهداف والغايات أو ما هو متفقٌ نيابياً ووزارياً على تخصيصه استثنائياً لتحقيق مشروع معين، كتخصيص عائدات مرفق أو مورد عام (سواء من خلال احتياطي الموازنة أو صندوق سيادي) لتسديد وإضفاء الدين العام كما هو مقترح راهناً من جانب عدد من المراجع.

في المقابل، يقوم مبدأ تخصيص النفقات على اعتبارات مختلفة؛ بيد أن آلية عرض الموازنة والتصويت عليها وتنفيذها تستوجب إيجاد توازن بين سلطة المراقبة والرقابة والمساءلة الواجب منحها للبرلمان من جهة وبين الحرية الواجب منحها للحكومة في إدارة الشأن العام، من جهة أخرى، لتمكينها من تحقيق البرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية التي من أجلها عُينت وعلى

أساسها منحت الثقة. وبالتالي يرفع مبدأ تخصيص النفقات طريقة عرض النفقات والواردات وتفصيلها، بحيث تتمكن السلطة التشريعية من معرفة مصدر كل الواردات ووجهة استعمال الاعتمادات؛ ولا يترك للحكومة مطلق التصرف بهذه الاعتمادات، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز رقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة، عبر التصويت على الموازنة بصورة دقيقة ومفصلة لا بصورة إجمالية، وذلك إنفاذاً للمادة ٨٣ من الدستور التي تنص على ما حرفيته: "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويُقترح على الموازنة بنداً".

كما يمثل مبدأ التخصيص المشار إليه آنفاً، من جهة أخرى، تطبيقاً للمبدأ العام القائل بوجوب موافقة الشعب على الضريبة. فكلما جاء تخصيص النفقة دقيقاً ومفصلاً، كانت الرقابة فعلية وأتيح التصويت على واردات جديدة من شأنها تغطية الإنفاق المقترح. إنما في المقابل، كان يقتضي لزوماً ترك شيء من الحرية للحكومة في إدارة الشأن العام. من هنا، أجاز المشرع للحكومة في بعض الحالات الخاصة والاستثنائية الشذوذ عن مبدأ تخصيص النفقات الآنف الذكر. وبالتالي، والحال هذه، يتضح أن الفرق بين المبدأين المنوه عنهما أعلاه يكمن في أن مبدأ الشبوع يتعلق بالواردات والنفقات معاً ويمنع التخاصص بينها، في حين يتعلق مبدأ التخصيص بالنفقات فقط ويوجب تحديد غايتها وتخصيصها. من هنا لا تناقض بين المبدأين. وعليه، يقتضي دراسة مضمون مبدأ تخصيص النفقات والحالات التي يجوز فيها الشذوذ عنه قبل اقتراح وتفنيد آلية جديدة عصرية إصلاحية تعتمد مبدأ المهمة (missions) في ترحيل اعتمادات الموازنة على أساس البرامج (programmes)، بدلاً من التقسيمات الراهنة، وبالتالي تقوية الشفافية وإجلل مبدأ صدقية الموازنة والنفقات (sincérité budgétaire) بدلاً من التخصيص؛ بحيث تضحي موازنة بحسب الأهداف بدلاً من موازنة إنفاق و"استلحاق".

١ مضمون مبدأ تخصيص النفقات

يتضمن مبدأ التخصيص موجب عرض النفقات بصورة مفصلة لتحويل السلطة التشريعية التصويت على الموازنة بدقة والاقتراع عليها بنداً بنداً (الفقرة ١)؛ ويرعى مبدأ التخصيص بصورة خاصة توزيعاً حصرياً للاعتمادات لتفادي أي هدر أو تحويل أو إساءة استعمال أموال الدولة (الفقرة ٢).

١.١ عرض مفصّل للنفقات

أعرض النفقات في القانون اللبناني: عملاً بأحكام المادة ١٠ من قانون المحاسبة العمومية تقسم الموازنة إلى قسمين، القسم الأول هو قسم النفقات الذي يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة هذه النفقات، والقسم الثاني هو قسم الواردات الذي يتضمن الواردات المخصصة لتغطية الاعتمادات المذكورة. تقسم النفقات إلى جزئين، يحتوي الجزء الأول على النفقات العادية، والجزء الثاني على نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية. يقسم كل من الجزئين المذكورين إلى أبواب. وسنذكر إلى المادة ٢٢ من قانون المحاسبة العمومية، "يقسم الباب إلى فصول يختص كل منها بإدارة واحدة أو بعدة إدارات، أو بمشروع واحد أو بعدة مشاريع".

في المقابل، يتألف قسم الواردات من جزأين، يحتوي الجزء الأول على الواردات العادية المخصصة لتغطية نفقات الجزأين الأول والثاني من قسم النفقات المفصلين أعلاه؛ أما الجزء الثاني فيتألف من الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات (مع العلم أن عبارتي الجزء الثاني والجزء الثالث قد استبدلتا ووُحدتا بعبارة الجزء الثاني بموجب المادة ٢٢ من القانون الرقم ٦٦/٥٥). هذا، وتضيف المادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية أن كل جزء من قسم الواردات يقسم إلى أبواب، ويقسم كل باب إلى فصول يختص كل منها بفتة من الواردات، ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بإيراد معين.

يُستخلص مما تقدم أن القانون اللبناني، على الرغم من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتبدلات الحاصلة في المفاهيم والمبادئ، ما زال يعتمد الآلية التقليدية لعرض الواردات والنفقات في الموازنة، بحيث إن أي عرض مفصل لها من شأنه إطالة المناقشات البرلمانية ومنع السلطة التشريعية من ممارسة سلطة رقابة فعلية على أعمال الحكومة وبصورة عامة على السياسة التي تعتمد عليها هذه الأخيرة والنتائج التي تتوصل إليها؛ وهو ما يحدو بالنواب غالباً، ولدى إطالة أمد المناقشات، إلى التصويت على القانون من دون التدقيق وهم على عجلة من أمرهم. والواقع أنه إذا كان من الضروري تفصيل بنود الموازنة لتسمح للسلطة التشريعية بحسن مراقبة أعمال الحكومة ومحاسبتها، فإن التفصيل المبالغ فيه من شأنه أن يؤدي إلى انعدام فاعلية الرقابة، بحيث يتحول البرلمان من سلطة مراقبة سياسية إلى سلطة رقابة محاسبية؛ ناهيك عن صرامة النظام الذي قد يؤدي إلى انعدام المبادرة لدى الإدارة، فضلاً عن الهدر الذي قد ينتج من ترقب غير دقيق للنفقات عبر تقليص قيمة النفقات الحقيقية أو المبالغة بها، نظراً إلى الصفة التقديرية للموازنة. فكلما كانت النفقات مفصلة، ارتفع احتمال ارتكاب الأخطاء في تخمينها.

إزاء ما تقدم، قامت معظم بلدان العالم بتحديث ماليتها العامة واعتماد معايير ومبادئ جديدة تسمح لها بالتدخل عبر الموازنة في المضمارين الاقتصادي والاجتماعي وتنفيذ الأهداف.

ب عرض النفقات في القانون المقارن: كان مبدأ التخصيص في فرنسا، لغاية الأول من آب ٢٠٠١، أي تاريخ صدور القانون التنظيمي الرقم ٢٠٠١-٦٩٢ الذي تناول قوانين الموازنة (LOLF) (*Loi organique relative aux lois de finances*)، يؤدي إلى عرض الاعتمادات بصورة تقليدية أي إلى توزيعها إلى عناوين وفصول على غرار الآلية التي ما زال القانون اللبناني يعتمد عليها لغاية تاريخه.

أما في ظل القانون التنظيمي المذكور، فلم تعد الاعتمادات تخصص بفصول بل وفق برامج (*programmes*) عائدة إلى كل وزارة. فالبرنامج يضم الاعتمادات الآيلة إلى تنفيذ عمل معين أو مجموعة متماسكة من الأعمال من جانب وزارة معينة، بهدف تحقيق المنفعة العامة. أما مجموع البرامج العائدة إلى وزارة واحدة أو عدة وزارات، والتي تساهم في سياسة عامة معينة، فهي تُؤلف ما يسمى المهمة (*mission*). وعليه، يكون البرنامج (سابقاً الفصل) هو وحدة التخصيص، أي مدى تفصيل الاعتمادات؛ في حين تكون المهمة (سابقاً العنوان) هي وحدة التصويت، أي مدى التفصيل في توزيع الاعتمادات الذي ينظر فيه النواب لإعطاء موافقتهم عليه. يقتضي التوضيح في هذا السياق أنه إذا كان من

المفضّل نظرياً أن تُؤلف وحدة التصويت مع وحدة التخصيص مفهوماً واحداً من دون أي تمييز، فإنه يبقى من الصعب تطبيق هذه النظرية عملياً، بسبب ضيق الوقت الواجب التقيّد به للتصويت على الموازنة والذي يتعذر معه الغوص في التفاصيل. إلا أن هذا التفريق لا يحيد ولا ينقص من مبدأ التخصيص، إذ إن النواب حين يصوّتون على الموازنة على أساس المهام، تكون الحكومة ملزمة، أثناء تنفيذ الموازنة، احترام طريقة توزيع الاعتمادات وفق البرامج.

وعليه، أدى الترتيب الجديد للموازنة على أساس القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه، إلى تقليص عدد وحدات التخصيص (unités de spécialité) من نحو ٨٥ فصلاً إلى ما يقارب الـ ١٦ برنامجاً. وكانت الغاية من إنقاص عدد وحدات التخصيص إعطاء حرية أكبر للقيّمين على الشأن العام في إدارة الاعتمادات الموضوعية بتصرفهم وإعطاء التصويت الذي يجريه البرلمان على الموازنة معنى سياسياً حقيقياً، أي مراقبة فعلية لأعمال الحكومة، والتي تفترض التثبيت من تحقيق النتيجة بدلاً من التصويت على الوسيلة الممنوحة لها. فقد قال بحق النائب الفرنسي السيد فرانسوا غولار (François Goulard)، أثناء جلسة المجلس الوطني المنعقدة بتاريخ ٧ شباط ٢٠١٠، لتأييد اقتراح تبني القانون التنظيمي الجديد المذكور آنفاً والحث على ضرورة إصلاح الوضع القائم آنذاك في فرنسا، "إن التفريق بين الاعتمادات المخصصة لشراء المبراة وتلك المخصصة لشراء الممحاة، الأمر الذي نقوم به اليوم تقريباً، ليس عملاً سياسياً":

من هنا، كانت الضرورة ملحة إلى إلغاء قانون (ordonnance) عام ١٩٥٩ عبر إصدار قانون عام ٢٠١٠ الذي اعتمد مفهوم "موازنة النتائج". وبالفعل، لم تكن الحرية التي منحها قانون عام ٢٠١٠ للحكومة مجانية. بل كان من الضروري المحافظة على التوازن بين المبدأين اللذين يرعيان الموازنة المذكورين أعلاه، أي الحرية للحكومة والمراقبة للبرلمان. وبالتالي، إزاء الحرية التي منحت للحكومة، تمّ تعيين المسؤولين عن البرامج (راهناً الوزراء) بصورة واضحة للتمكّن من محاسبتهم على أساس النتيجة المرجوة والأهداف المرسومة. وبذلك، تحولت مسؤولية الوزراء من فكرة مجردة إلى واقع فعلي. وقد أشار المراقب العام للموازنة وحسابات الوزارات لدى وزارتي الاقتصاد والمال الفرنسيين فرانك مورداك (Frank Mordacq) إلى "أن القانون الفرنسي الجديد اعتمد مفهوم الحرية مقابل المسؤولية، بما يعني إعطاء حرية واستقلالية أكبر للمسؤولين في إدارة موازنتهم، وإعطاءهم إجازة أوسع بالصرف ومرونة أكبر في الإدارة، لكن يُطلب منهم في المقابل العمل بقوة للتوصل إلى تحقيق الأهداف المطلوبة وتقديم الحساب عن النتائج التي يتوصلون إليها؛ لذلك ينبغي اعتماد نظام مراقبة ومحاسبة ذكي".^١ فضلاً عن ما تقدم، تكمن ميزة مفهوم "موازنة النتائج" في تأمين شفافية أكبر بحيث يتمكن الشعب من معرفة وجهة استعمال الواردات.

هذا من جهة. ومن جهة أخرى، قامت الحكومة التونسية هي أيضاً بإصلاح آلية عرض الموازنة عبر إصدار قانون تنظيمي جديد بتاريخ ١٣ أيار ٢٠١٤ أدى إلى استبدال منطق الوسيلة بمنطق النتيجة وتوجيه الموازنة نحو تحسين الأداء أو بالأحرى على أساس مفهوم "إدارة الموازنة بحسب الأهداف". فوَقَّر القانون التنظيمي المذكور إمكان تخصيص الاعتمادات وفق برامج ومهام محددة بموجب مرسوم. ومن أجل مساعدة الإدارة على تطبيق هذه النظرية ووضع الآلية الجديدة لعرض الموازنة موضع التنفيذ صيغ مشروع دليل منهجي

١ حديث المالية، العدد ٤٤ (أيار ٢٠١٢)، ص ٢.

(un projet de guide méthodologique) عام ٢٠٠٧ دعا إلى إجراء هذا الإصلاح على مراحل؛ تبدأ أولها بتعيين وزارات تجريبية أو اختبارية (ministères pilotes) تنظم ميزانيتها وفق برامج وعلى أساس التوصيات المذكورة في الدليل المنهجي تمهيداً لتعميم هذا الأسلوب على الوزارات التونسية كافة. بعدما سُرح آلية عرض النفقات في القانون اللبناني كما في القانون المقارن ضمن منظار التخصيص، يقتضي في ما يلي الانتقال إلى دراسة مبدأ التوزيع الحصري للاعتمادات الذي يمثل هو أيضاً إنفاذاً ووجهاً آخر لمبدأ تخصيص النفقات.

٢.١ التوزيع الحصري للاعتمادات

يجب أن تخصص الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون الموازنة لنفقات معينة بموضوعها وقيمتها.

أ على صعيد وجهة استعمال النفقة: سبق أن ذكرنا أن المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية قد نصت على ما حرفيته: "لا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها".

ب على صعيد قيمة النفقة: إن المبالغ المذكورة في الموازنة لها الصفة الحصرية مبدئياً. وقد نصت المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية على ما حرفيته: "الوزير مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة".

٢ الشذوذ عن مبدأ تخصيص النفقات

أجاز كل من الدستور اللبناني وقانون المحاسبة العمومية، تبعاً لحالات خاصة أو ظروف استثنائية، الشذوذ عن مبدأ تخصيص النفقات، وذلك عبر منح الحكومة اعتمادات إضافية أو عبر نقل الاعتمادات. كما أنه تم تحديد مآل الاعتمادات غير المستعملة خلال السنة المالية المخصصة.

١.٢ الاعتمادات الإضافية

بما أن للموازنة صفة تقديرية كونها تتضمن تخمين واردات ونفقات السنة المقبلة، فمن الممكن أن يتبين، أثناء تنفيذ الموازنة، أن الاعتمادات المرصدة غير كافية لتغطية النفقات؛ فتكون الحكومة، والحالة هذه، بحاجة إلى اعتمادات إضافية. ومن هذا القبيل، يفترض مبدئياً أن تستحصل الحكومة على إجازة جديدة من السلطة التشريعية بالاعتمادات الإضافية. أما في بعض الحالات الاستثنائية، فيجوز للحكومة أن تستحصل على اعتمادات إضافية من دون إذن مسبق من البرلمان. على هذا الأساس، لا بدّ من التوضيح في هذا السياق أن "الاعتمادات الإضافية على نوعين: الاعتمادات الإضافية التكميلية، وهي التي تُفتح لمواجهة نقص في بند معين؛ والاعتمادات الإضافية الاستثنائية، وهي التي تُفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلاً أي اعتماد في الموازنة".^٢

٢ حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المحاسبة العمومية، الموازنة، الضرائب والرسوم، بيروت: دار الخلود، ١٩٩٥، ص ١٤٩.

أ المبدأ: تنص المادة ٢٧ من قانون المحاسبة العمومية على ما حرفيته:

- مع مراعاة أحكام المادة ٨٥ من الدستور والمادة ٢٦ من هذا القانون، لا تفتح الاعتمادات الإضافية إلا بقانون. وتغطي هذه الاعتمادات بطريقة النقل من بنود أخرى، أو من باب احتياطي الموازنة، أو أخذاً من مال الاحتياطي، أو بموارد جديدة.
- مع مراعاة أحكام المادة ٢٦ من هذا القانون، لا تنقل الاعتمادات من بند إلى آخر إلا بقانون.
- مع مراعاة المادة ١١٤ من هذا القانون، لا تدوّر الاعتمادات من موازنة سنة معينة إلى موازنة السنة التالية إلا بقانون.”

وعليه، فإن كل اعتماد إضافي، سواءً أكان تكميلياً أو استثنائياً، يقتضي إقراره مبدئياً بموجب قانون. ويصار إلى تغطيته بإحدى الوسائل المذكورة في المادة ٢٧ أعلاه، أي بطريقة النقل من بنود أخرى، أو من باب احتياطي الموازنة، أو أخذاً من مال الاحتياطي، أو بموارد جديدة يتم تأمينها و/أو إقرارها. غير أن المادة ٢٧ المذكورة قد أجازت في حالتين استثنائيتين محددتين في ما يلي الاستحصال على اعتمادات إضافية من دون حاجة إلى الاستحصال على موافقة البرلمان المسبقة.

ب الاستثناءان: أجازت المادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية بالفعل صرف النفقات من اعتمادات “باب احتياطي الموازنة” بعد نقلها إلى سائر بنود الموازنة بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، في ما يتعلق بالاعتمادات الاحتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات (مثل مساعدات المرض والوفاة... إلخ)؛ وبمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، في ما يتعلق بالاعتماد الاحتياطي للنفقات الطارئة (وهو الاعتماد الذي يستعمل لتغطية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها أو لفتح اعتمادات استثنائية). ففي هذه الحالة الخاصة، تُعفى الحكومة من الرجوع إلى البرلمان للاستحصال على موافقته المسبقة. هذا، وتنص المادة ٨٥ فقرة ٢ من الدستور على ما حرفيته: “أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك”. إن الحالة المعروضة في المادة ٨٥ المذكورة هي الحالة التي تطرأ فيها نفقات مستعجلة خارج أوقات انعقاد المجلس النيابي ويتعذر معها انتظار الدورة المقبلة لنيل موافقة المجلس النيابي المسبقة. لذلك، أجاز الدستور لرئيس الجمهورية فتح اعتمادات استثنائية أو إضافية ونقل اعتمادات في الموازنة ضمن حدود معينة بموجب مرسوم وبعد موافقة الحكومة. لكن خلافاً للحالة السابقة المتعلقة بالمادة ٢٦ من قانون المحاسبة العمومية، يقتضي في هذه الحالة الأخيرة الاستحصال على موافقة البرلمان اللاحقة في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.

أ في القانون اللبناني: في ظل المرسوم الاشتراعي الرقم ١١٧ تاريخ ١٩٥٩/٧/١٢، كان القانون اللبناني يكرّس النظرية التقليدية ومفادها أن يخصص كل اعتماد لنفقة معينة من دون أن يسمح للإدارة بتعديل وجهة استعمال الاعتماد؛ فكان مبدأ التخصيص يطبق بصرامة وجزم. أما قانون المحاسبة العمومية فكرّس النظرية الحديثة التي "اتجهت نحو الاعتراف للإدارة بشيء من الحرية في تحديد وجهة استعمال النفقة ضمن بعض الشروط المحددة"^٣. وبالفعل، أجازت المادة ٢٤ من قانون المحاسبة العمومية النقل من الاعتماد المرصد لأحد المشاريع إلى مشروع آخر بعد تلزيم الأشغال وشرط أن يحتفظ بـ ١٥ في المئة على الأقل من مقدار الاعتماد الأساسي أو بعد إتمام المشروع وتصفية الصفحة، كما يقتضي نقل مشروع مماثل للمشروع الأول يقع ضمن المنطقة نفسها. ومع مراعاة هذه الشروط، أجازت المادة ٢٨ من قانون المحاسبة العمومية نقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد أو إلى فقرة جديدة إذا كانت هذه الفقرة من نوع النفقات التي يختص بها البند، وذلك بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات عبر إبطال الاعتماد من البند أو الفقرة التي نقل منها وإضافته إلى البند أو الفقرة التي نقل إليها.

٣

انظر رأي هيئة
التشريع
والاستشارات في
وزارة العدل الرقم
١٩٧٣/٢٤٧ تاريخ
١٩٧٣/٩/١١.

ب في القانون الفرنسي: أجازت المادة ١٢ فقرة (أ) من القانون التنظيمي الفرنسي الرقم ٦٩٢-٢٠٠١ تاريخ ١ آب ٢٠٠١، تعديل توزيع الاعتمادات وتحويلها (virements de crédits) بين برامج الوزارة الواحدة. إلا أن الحد الأقصى لمجموع الاعتمادات التي يجري تحويلها خلال السنة الواحدة لا يمكن أن يتجاوز ٢ في المئة من الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون الموازنة من السنة عينها لكل من البرامج المختصة. كما أجازت المادة ١٢ فقرة (ب) من القانون نفسه تعديل توزيع الاعتمادات بين البرامج العائدة لوزارات مختلفة شرط استعمال الاعتمادات المنقولة (transferts de crédits) لأهداف مطابقة لأعمال البرنامج الأصلي. هنا يقتضي التمييز بين هاتين الآليتين المعتمدين لتحويل الاعتمادات ونقلها، بحيث إن نقل الاعتمادات (transferts de crédits) يؤدي إلى تبديل المصلحة الإدارية أو المرجع المولج أمر الإنفاق من دون أن يؤدي إلى أي تبديل بالنسبة إلى طبيعة الاعتماد والإنفاق المقابل والغاية المحددة لهما أصلاً، الأمر الذي يبقى الاعتماد في إطار البرنامج عينه. أما تحويل الاعتمادات (virements de crédits) فمن شأنه تعديل طبيعة الاعتماد وطبيعة النفقة كذلك ولو تم إبقاؤهما ضمن اعتمادات الوزارة نفسها والبرنامج نفسه. وبالتالي يُعد تحويل الاعتمادات أنه يعطن أكثر من سواء مبدأ الخصوصية ومبدأ الاستحصال المسبق على موافقة السلطة التشريعية. يجري تحويل الاعتمادات ونقلها بموجب مرسوم يُتخذ بناء على تقرير صادر عن وزير المالية بعد إعلام اللجان المختصة في البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). كما يؤدي استعمال الاعتمادات، المحوّل أو المنقولة، إلى تنظيم تقرير خاص يصار إلى إدراجه ضمن تقارير الأداء السنوية التي تظهر الفروق بالنسبة إلى الترتيبات الأولية والتي تبرر، على أساس العناوين، تحريك الاعتمادات. هذا، وتحظر المادة ١٢ فقرة (ب) (٤) تحويل أو نقل الاعتمادات لمصلحة برامج غير مذكورة في قانون الموازنة أو لمصلحة عنوان "نفقات الموظفين" (dépenses de personnel).

٢.٣ الاعتمادات غير المستعملة

من الثابت أن إجازة الإنفاق تعني فتح الاعتماد فقط، ولا تعني بالضرورة عقد النفقة، إذ إن لعقد النفقة أصولاً ومعايير مختلفة ومستقلة عن تلك الجاري عرضها. وبالتالي لا يعني رصد اعتماد في الموازنة بالضرورة حتمية صرفه بالكامل وخلق حقوق مكتسبة للغير أياً كان. فالاعتماد يعين الحد الأقصى الذي يمكن للحكومة أن تنفق ضمنه من دون تجاوزه. إنه يعطي إمكاناً ولا يُعَد موجِباً. أما في حال انقضاء السنة المخصصة من دون صرف الاعتماد بالكامل، فماذا يجري عملاً بمبدأي السنوية والتخصيص؟ إذا ما اعتمدنا هذين المبدأين بصرامة، وجب عندها أن يتم إلغاء الاعتمادات الباقية من دون استعمال في آخر السنة وأن يجري التوقف عن الإنفاق إلى أن يصار إلى رصد الاعتمادات اللازمة في الموازنة الجديدة. غير أن هذه الآلية قد أظهرت عوائق اعترضت حسن متابعة تنفيذ بعض المشاريع والبرامج واستمرارية المرفق العام، الأمر الذي حدى بالمشرعين إلى فتح مجال للشذوذ على قاعدة إلغاء الاعتمادات في بعض الحالات الاستثنائية، وذلك باتِّباع قاعدة تدوير الاعتمادات المنصوص عنها في المادة ١١٤ من قانون المحاسبة العمومية. والتدوير هنا، يعني نقل الاعتمادات أو أرصدة الاعتمادات الباقية من دون استعمال حتى ختام السنة المالية، من موازنة السنة المنتهية إلى موازنة السنة التالية، بغية استعمالها في الوجوه والغايات نفسها التي كانت مخصصة لها أصلاً. ينطوي هذا التدوير في الحقيقة على تمديد الإذن بالإنفاق إلى ما بعد المدة المعطى من أجلها، وهو ما يمثّل استثناءً لكل من مبدأي سنوية الموازنة والتخصيص في النفقات. لذا، يبقى هذا التمديد من خصائص السلطة التشريعية؛ بينما نشهد على أرض الواقع جنوحاً عند معظم البلدان، بما فيها لبنان، إلى استصدار نصوص تشريعية تجيز للحكومة أن تدوّر هي نفسها الاعتمادات أو أرصدة الاعتمادات غير المستعملة، في حال توافر شروط معينة تحددها تلك النصوص صراحة. وعليه، يعود للمرجع الصالح لعقد النفقة، قبل صدور القرارات القاضية بتدوير بعض الاعتمادات (مثال التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية)، عقد النفقات التي تصرف من هذه الاعتمادات، شرط ألاّ تتجاوز قيمة هذه النفقات أرصدة الاعتمادات الباقية من دون استعمال بتاريخ ٣١ كانون الأول من السنة المخصصة.

٣ اعتماد مفهوم المهمة في ترحيل اعتمادات الموازنة

من أهم ما يميز به هذا المفهوم الإصلاحى الجديد (missions)، على غرار ما هو معتمد في كل من فرنسا وتونس كما أسلفنا تبيانها، هو تبدّل النظام القائم بالنسبة إلى اعتمادات الإنفاق وانتقاله من نظام قائم على الالتزام بالوسائل أو موجب بذل العناية (logique/système de moyens)، كما هو معتمد في لبنان راهناً، إلى نظام قائم على موجب تحقيق النتيجة، الأمر الذي يسهل المساءلة والمحاسبة (logique/système de résultats) كما هو مرتجى. مع التأكيد إذا لزم على الإبقاء والمحافظة على مبدأ التخصيص وإنما مع تعديل في الآلية بحيث لا يعود تخصيصاً في النفقات بل تخصيصاً في البرامج؛ غير أن التصويت على الاعتمادات يتم عن طريق المهمة التي يندرج البرنامج ضمنها. المهمة التي يمكن أن تكون مشتركة بين أكثر من وزارة، هي الوحدة التي يصوت عليها البرلمان حين يُعرض عليه مشروع الموازنة بدلاً من التصويت على

البنود بنداً بنداً كما هي الحال في لبنان راهناً. ومن نافل القول هنا أنه يقتضي، في سياق تحديد المهمات والبرامج ورصد الاعتمادات لكل وزارة ومرفق عام، أن تراعى الخطة الاقتصادية و/أو الإنمائية للحكومة كما السياسة العامة للموازنة، فضلاً عن حالة الخزينة والإمكانات المتوافرة.

يُكمن التحديث أولاً في اعتماد مفهوم المهمة في الموازنة اللبنانية بحيث تشمل مجموعة من البرامج تندرج في إطار سياسة عامة محددة الأهداف تسعى إلى الإنتاجية والفاعلية (rendement et productivité) الاقتصادية والاجتماعية إلى جانب التطوير والتحديث الإداريين. وهي، أي المهمة، غالباً ما تكون مشتركة بين أكثر من وزارة، وهو ما يسهّل نقل الاعتمادات وتحويلها من برنامج إلى آخر ضمن كل مهمة، سواء عن طريق البرلمان أو عن طريق قرارات مشتركة صادرة عن الوزراء المختصين، وإن كانت ضمن شروط ومعايير وسقوف صارمة، بدلاً من الغوص والاعتماد على آلية الإجازة التشريعية المسبقة المعقدة وإنما من دون إفقاد البرلمان سلطته الرقابية، التي تتخذ، والحال هذه، شكلاً مغايراً وأجدى نظراً إلى ما يستتبعه هذا التدبير من تشدد في المساءلة والمحاسبة اللاحقة (a posteriori) على أساس تبعية ومسؤولية أصحاب المهمات والبرامج في استدرار وتحقيق الأهداف والنتائج المرجوة والموعودة. أكثر من ذلك، لا يحد هذا النظام الحديث من فاعلية السلطة التشريعية وصلحياتها بل يعززها ويطورها في كل المراحل، بدءاً من مناقشة وإقرار مشروع الموازنة القائم على سياسات عامة محددة، مروراً بتوسيع صلاحيات ودور اللجان النيابية لجهة التدقيق والمراقبة على أساس معطى تقني ومعلوماتي أفعل وأجدى يزودون به، وصولاً إلى تحديد مجموعة أهداف يقتضي تحقيقها على أساس الإمكانيات التي يتم توفيرها. لذا، فإن تأمين فسحة من الحرية والاستقلالية للوزراء في إدارة موازنتهم، وإعطاءهم إجازة أوسع بالصرف ومرونة أكبر في الإدارة، يقابلهما التشدد والطلب منهم العمل بقوة للتوصل إلى تحقيق الأهداف المطلوبة وتقديم الحساب عن النتائج التي يتوصلون إليها. وبالتالي، لم تعد العبرة مع هذا النظام لما تنفقه الإدارة من اعتمادات ونفقات بل لما تحقّقه من إنجازات ومشاريع. وقد تصبح المعادلة بالنسبة إلى توزيع الصلاحيات في أن: "الحكومة تعدّ الموازنة والبرلمان يقرها؛ والحكومة تنفذ الموازنة، والبرلمان يراقب ما إذا كان هذا التنفيذ متفقاً مع الإجازة التي أعطاهها ومتوافقاً مع الأهداف والسياسات المطروحة والموعودة".

كما يكمن التحديث ثانياً في اعتماد تصنيف وتصنيف جديدين للنفقات العمومية، عبر الابتعاد من التصنيف الإداري الذي لم يعد يتلاءم مع المفهوم الحديث للمالية العامة؛ وإعادة هيكلة التصنيف الاقتصادي وصولاً إلى بدء العمل بتصنيف وظيفي يهدف إلى تحسين الشفافية وتحليل أهداف الموازنة بصورة أوضح؛ والتوفيق مع ما هو مقترح من إصلاحات بنوية لجهة اعتماد مفهوم "المهمة" السالف ذكره. من شأن هذه التقسيمات المساعدة على استحداث وضع استشرافي لجهة ما هو مأمول به حول كيفية التعاطي مع المالية العامة من جانب المسؤولين بحيث تمكنهم من حسن فهم المعايير والنتائج المترتبة عنها، وهو ما يساعدهم، والحال هذه، على حسن اختيار البرامج السياسية والاقتصادية وتحويلها إلى مهمات.

وعليه، لم يعد من المجدي الولوج إلى التقسيمات النظرية الأخرى المتشعبة، مثال النفقات الفعلية والناقلة أو النفقات الإيجابية والسلبية أو الإدارية والرأسمالية، بل يقتضي اعتماد تقسيم النفقات العمومية وفقاً لوظائف الدولة ومهامها في مختلف حقول الأنشطة الاقتصادية والإنمائية والاجتماعية والأمنية (classification fonctionnelle) بحيث تحدد تكلفة كل مهمة ونسبتها إلى مجموع النفقات. من هذا المنطلق، يمكن أن يُجرى التقسيم مثلاً، كما يلي:

- النفقات اللازمة لحسن سير الإدارة وتسيير المرافق العامة ومختلف المصالح العمومية، ومنها اعتمادات السلطات العامة.
- النفقات الاستثمارية، ومن ضمنها نفقات التجهيز والإنشاء.
- أعباء الدين العام، ومن ضمنها خدمة الدين.
- نفقات التوزيع والتدخل.
- أعباء العمليات المالية.
- أعباء الأمن؛ ومن ضمنها أمن الطرقات (وهي مشتركة بين عدة وزارات).

تُرصَد الاعتمادات ويصوّت عليها بالنسبة إلى كل مهمة على حدى مع تحديد السقوف القصوى المسموح فيها بالنسبة إلى اعتمادات ونفقات كل وزارة. هذه الاعتمادات هي على نوعين: اعتمادات التعهد أو العقد (crédits d'engagement) واعتمادات الدفع (crédits de paiement). فاعتمادات التعهد هي التي تخصص لإقرار وتحديد كيفية تنفيذ بعض البرامج والأعمال الطويلة الأمد التي لا يمكن إنجازها في سنة واحدة، وذلك بعد أن تخمن الحكومة جميع النفقات اللازمة لهذا المشروع. ومن ثم، وبعد أن تقر السلطة التشريعية "اعتماد التعهد" بكامله، تقرر ما يمكن أن ينفق من هذا الاعتماد الإجمالي في كل سنة من السنين التي قدرت لإنهاء المشروع، وهو ما يسمى "اعتماد الدفع"؛ أي الاعتماد المسموح بدفعه في موازنة كل سنة من أصل اعتماد التعهد المفتوح بكامله ولعدة سنوات. هنا تكمن الميزة التحديدية الثالثة، كون تدبير كهذا من شأنه المساعدة على نقل الاعتمادات بصورة أسهل من برنامج يندرج ضمن مهمة معينة إلى برنامج آخر مدرج ضمن المهمة عينها، بقرار مشترك صادر عن وزير المالية والوزير المختص أو الوزراء المختصين؛ سواء كان ذلك في طور السنة المالية عينها أو كان في نهاية السنة، إذا لم يُضَر إلى إنفاق مجمل اعتمادات التعهد و/أو الدفع بالنسبة إلى برنامج معين. ويتم هذا التحويل سواء من برنامج إلى آخر (تحويل وترجيل) أو في سياق البرنامج نفسه من سنة إلى أخرى (تدوير). هذه الآلية شبيهة إلى حد ما بالآلية التي كانت معتمدة في ظل المادة ٢١ من قانون المحاسبة العمومية قبل تعديلها وإلغاء باب احتياطي الموازنة. كانت هذه الأموال الاحتياطية الإضافية تستعمل بين عدة وزارات لتغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها أو لفتح اعتمادات استثنائية. ولم تكن تصرف أي نفقة من اعتمادات باب احتياطي الموازنة إلا بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح الإدارة المختصة بالنسبة إلى النفقات المشتركة؛ أو بمرسوم يصدر، بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، في ما يتعلق بالاعتمادات الاحتياطية للنفقات الطارئة. وما عدا هاتين الحالتين، لم تكن تفتح الاعتمادات الإضافية، مبدئياً، إلا بقانون.

أخيراً وليس آخراً، ومن باب التوصيات الإضافية، لا نظن أنه من الممكن تحقيق هذه الإصلاحات البنوية الحيوية في المالية العامة من دون أن يرافقها إجراءان تنظيميان: أولهما إعادة إحياء وزارة التصميم العام التي كانت قد ألغيت بالمرسوم الاشتراعي الرقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ (المادة ١٣ منه) وهو المرسوم الاشتراعي الخاص بإنشاء مجلس الإنماء والإعمار. فهذه الوزارة، في ظل الحاجة إلى التخطيط واعتماد البرامج والمهمات، قد أضحت اليوم من الضروريات. أما الإجراء الثاني، فيكمن في الفصل بين مهتمي المالية وإعداد الموازنة؛ بحيث يتم استحداث وزارة خاصة للموازنة مهمتها إعداد الموازنة ومراقبة حسن تنفيذها وكل ما هو ملازم من أعمال. بهذا، يصار إلى اعتماد ما تم اعتماده بالنسبة إلى الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية أو الحسابية في طور عملية إعداد الموازنة وتنفيذها (الهيئات الإدارية والمحاسبون، وأجهزة عقد النفقة، والأجهزة المولجة مهمة تصفياتها أو صرفها أو دفعها) بحيث لا يناط بنفس الجهاز سلطة التقرير والتنفيذ للحؤول دون التجاوزات ولتسهيل الرقابة.

ثانياً مبدأ تخصص بنود الموازنة

تنص المادة ٨٣ من الدستور على ما حرفيته: "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً". كما تضيف المادة ٥ من قانون المحاسبة العمومية ما حرفيته: "قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة". يُستفاد من هذين النصين أنهما يحظران تضمين قانون الموازنة نصوصاً تشريعية أو قانونية أو تنظيمية لا تمت إلى الموازنة بصلة، أي أحكاماً وقوانين لا تتعلق مباشرة بتقدير الواردات والنفقات وإجازتها وتوازن الموازنة. وهي نصوص يقتضي تضمينها في قوانين مستقلة عن قانون الموازنة. وما ذلك إلا وجه من أوجه مبدأ وحدة الموازنة وتكريسها على أرض الواقع. وبالفعل، ينطوي المبدأ الأخير المذكور من الناحية المادية على عدم جواز إدراج أحكام لا تتعلق بالتدفقات المالية للدولة في قانون الموازنة أو ما يعرف بـ "les cavaliers budgétaires". إن مخالفة هذه القاعدة تجعل قانون الموازنة قابل للطعن أمام المجلس الدستوري لإبطال الأحكام التي لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة.

أ. وجوب تضمين الموازنة أحكاماً تتعلق مباشرة بتنفيذها

درجت الحكومات، سواء اللبنانية أو الأجنبية، على إدراج نصوص متعددة في قانون الموازنة يقتضي أن تكون موضوع قوانين مستقلة، محاولةً بذلك الإفادة من الضجيج الإعلامي الذي يرافق التصويت على الموازنة لتفادي ردود الفعل السلبية لدى المواطنين والنواب وتسهيل استيعابهم لهذه النصوص وموافقتهم عليها. وعليه، يبقى من الضروري تحديد ماهية الأحكام التي تتعلق بتنفيذ الموازنة مباشرة كونها عبارة مبهمة قابلة للتفسير والتأويل. وفي ضوء هذا التفسير، سيصار إلى إعطاء أمثلة مقتبسة من القانون اللبناني ومن القانون المقارن عن الأحكام المدرجة في قوانين الموازنة التي لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة.

أ. مسألة تحديد الأحكام التي تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة

أ الأحكام الجائز إدراجها في قوانين الموازنة الفرنسية: تمكّن المجلس الدستوري الفرنسي على مدار السنين، وفي القرارات المتعددة التي أصدرها نتيجة الطعون المقدمة أمامه ضد قوانين الموازنة، من استخراج مبادئ عامة ترعى تحديد ماهية الأحكام التي يمكن إدراجها في قوانين الموازنة. يُستخلص من اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ظل القانون الرقم ٢-٥٩ تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٥٩، أن الأحكام المدرجة في قانون الموازنة تكون صحيحة إذا: (أ) كانت ذات علاقة بتحديد واردات الدولة ونفقاتها؛ أو (ب) كانت تهدف إلى تنظيم أصول إعلام البرلمان عن الإدارة المالية ومراقبته لها أو تحميل وكلاء الخدمات العامة مسؤوليات مالية؛ أو (ج) كانت أحكاماً ذات طابع ضريبي؛ أو (د) كانت تؤدي إلى إنشاء أو تحويل فرص عمل. وما هذه الشروط سوى تطبيق لحرفية قانون عام ١٩٥٩ المشار إليه أعلاه الذي ذكر بوضوح الأحكام التي يجوز إدراجها في قانون الموازنة.^٤

هذا من جهة. ومن جهة أخرى، لم يؤد القانون التنظيمي الفرنسي الرقم ١٠٠٠-٢٠٦٩ المشار إليه أعلاه، الذي عدّل قانون عام ١٩٥٩، إلى تعديل جوهر في الشروط الوارد ذكرها ولا في المبادئ العامة التي ترعى إعداد الموازنة وتقديمها مثال الشمول والشيوخ والوحدة والسنوية. فأصبحت الشروط الواجب توافرها لصحة الأحكام المدرجة في قانون الموازنة كما يلي: (أ) أن تكون هذه الأحكام ذات علاقة بورادات الدولة أو نفقاتها أو خزينتها أو قروضها أو دينها أو ضماناتها أو محاسبتها؛ أو (ب) أن تكون ذات علاقة بضرائب من أي نوع كانت مخصصة لأشخاص معنويين غير الدولة؛ أو (ج) أن تتناول توزيع مخصصات للسلطات الإقليمية أو الموافقة على الاتفاقات المالية؛ أو (د) أن تكون ذات علاقة بنظام المسؤولية المالية لوكلاء الخدمات العامة أو بإعلام البرلمان ورقابته على إدارة المالية العامة. هذه الشروط التي عددها المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته جاءت أيضاً إنفاذاً لحرفية قانون عام ١٠٠٠-٢٠٦٩.^٥

الجدير بالذكر هنا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتمد، في قراره الرقم ١٠٠٠-٢٠٦٩ DC تاريخ ١٧/٢٥، تقسيماً نوعياً للمواد والموضوعات التي يقتضي إدراجها في قانون الموازنة بحيث يتم التمييز بين قسم إلزامي وحصري، وقسم اختياري وحصري، وأخيراً قسم اختياري ومشارك.

٤

قرار المجلس الدستوري الفرنسي الرقم ٩٧-٣٩٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣١، الجريدة الرسمية الفرنسية، ١٩٩٧/١٢/٣١، ص. ١٩٣١٣.

٥

قرار المجلس الدستوري الفرنسي الرقم ١٠٠٠-٢٠٦٩ تاريخ ١٠/١٢/٢٨، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية تاريخ ١٠/١٢/٢٨، ص. ٢٣١٩ و قرار المجلس الدستوري الفرنسي تاريخ ١٠/١٢/٢٨، رقم ١٠٠٠-٢٠٦٩، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية تاريخ ١٠/١٢/٢٩، ص. ٢٢٥٦٢.

- **القسم الإلزامي والحصري (domaine obligatoire et exclusif):** وهو يتضمن الأحكام المعتاد والواجب إدراجها سنوياً في قانون الموازنة والقوانين التعديلية (lois de finances rectificatives) وقطع الحساب (loi de règlement) على حد سواء؛ التي لا يمكن تضمينها في أي قوانين أخرى، مثال تقدير الواردات والنفقات والحدود القصوى للإنفاق، وإجازة تحصيل الضرائب وتوازن الموازنة.
- **القسم الاختياري والحصري (domaine facultatif et exclusif):** يتضمن هذا القسم الموضوعات التي لا يمكن إدراجها إلا في قانون الموازنة، وإنما لا يتضمنها حكماً كل قانون موازنة سنوي، منها مثلاً: إعطاء كفالات وضمانات من جانب الدولة، وتبويب و/أو تحويل الإيرادات.
- **القسم الاختياري والمشارك:** وهو يضم الموضوعات التي يمكن إدراجها ضمن قانون الموازنة وإنما من دون موجب أو إلزام؛ بحيث يتاح الخيار لجهة استصدارها أيضاً عوضاً من ذلك، عن طريق قوانين عادية. نذكر منها على سبيل التعداد لـ الحصر: الأحكام الضريبية المتعلقة بكيفية تحديد مطرح الضريبة ونسبتها وكيفية استيفائها وتحصيلها بما لا يؤثر في توازن المالية العامة والموازنة؛ والمصادقة على الاتفاقات المالية والمحاسبة العمومية... إلخ.

ب الأحكام الجائر إدراجها في قوانين الموازنة اللبنانية: خلافاً لما هو معتمد ومعهود في كل من القوانين واجتهاد المحاكم الفرنسية، نستظهر في القانون اللبناني ضرورة تصويب وتحديد مفهوم عبارة "أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة" المذكورة بموجب المادة ٥ من قانون المحاسبة العمومية كونها عبارة قابلة للتفسير والتأويل في غياب أي توضيح لها في قانون المحاسبة العمومية نفسه، كما في غياب أي اجتهاد لا بل أي قرار صادر عن المجلس الدستوري اللبناني من شأنه وضع المبادئ التوجيهية لهذه الجهة، بحيث لم يُصر إلى تقديم أي طعن أمامه ضد أي مشروع قانون موازنة منذ تاريخ إقرار مبدأ إنشائه عام ١٩٩٠ بموجب المادة ١٩ من الدستور ولغاية تاريخه. وعليه، لا بدّ من محاولة تحديد مضمون هذه العبارة. من ناحية أولى، يبدو جلياً أن المشتري اللبناني أراد حصر طبيعة الأحكام التي يمكن إدراجها في قانون الموازنة، فحظر إدراج أي بنود لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة كالأحكام الاقتصادية والإدارية التي لا علاقة لها بمالية الدولة. وعلى الرغم من ذلك، تكثرت الأمثلة عن هذه المخالفات وسيجري عرضها في ما بعد. من جهة ثانية، وفي المقابل، يبدو واضحاً أن المشتري اللبناني لم يشأ أن يقتصر قانون الموازنة على تقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية والإنفاق فقط، خلافاً لما كان معمولاً به بين عامي ١٩٥٣ و١٩٥٥. وبالفعل، اعتمد المشتري اللبناني بدءاً من عام ١٩٥٥ حلاً معتدلاً أبقى عليه قانون المحاسبة العمومية لعام ١٩٦٣. في ضوء ما تقدم، يضحى من شبه المؤكد أن تتضمن العبارة موضوع هذا التفسير خزينة الدولة وقروضها ودينها وضماناتها ومحاسبتها.

تجدد الإشارة هنا إلى أن المبادئ التي ترعى تنفيذ الموازنة قد جرى ذكرها وتفصيلها بموجب قانون المحاسبة العمومية. وبما أن المادة ٥ من قانون المحاسبة العمومية أجازت تضمين الموازنة أحكاماً تتعلق مباشرة بتنفيذها، يمكن التساؤل إذا كان من الجائر أن تتضمن قوانين الموازنة أحكاماً ترمي إلى تعديل قانون المحاسبة العمومية؟ إزاء ما تقدم، لا نرى، عملاً بالقوانين النافذة (de lege lata)، ما يمنع

تضمنين قوانين الموازنة أحكاماً تعديلية لقانون المحاسبة العمومية. والواقع أن المشتري اللبناني لم يقرّ فئة القوانين التنظيمية (lois organiques) المكرسة مثلًا في الدستور الفرنسي بموجب المادة ٤٦ منه، التي تتمتع في هرمية القوانين بقوة تفوق قوة القوانين العادية وإنما تقل عن القوة الدستورية. وهي قوانين يخضع تعديلها لأصول خاصة منصوص عنها في المادة ٤٦ المذكورة من الدستور الفرنسي، أي التي لا يمكن تعديلها بموجب قوانين عادية. أما من الناحية النظرية (de lege ferenda)، فلا بدّ من التساؤل كيف يجوز لقوانين الموازنة أن تعدّل القوانين التي ترعاها وتنظمها؟ من هنا، تظهر ضرورة إعطاء قانون المحاسبة العمومية قيمةً تفوق قيمة القوانين العادية لكونه متممًا لأحكام الدستور المتعلقة بمالية الدولة والمذكورة في المواد ٨١ وما يليها منه. أكثر من ذلك، لا بدّ من التساؤل إذا كان من الجائز إدراج أي أحكام تعديلية لقوانين الضرائب والرسوم في قانون الموازنة كما هي الحال في فرنسا مثلًا بالنسبة إلى الموضوعات ذات الصلة بالأموال الاختيارية والمشاركة كما ورد تفصيله أعلاه؟ يكمن الجواب عن هذا السؤال في تحديد وظيفة هذه الأحكام وطبيعتها. وبالتالي، وبما أن هذه الأحكام التعديلية تتعلق بواردات الدولة ولها طابع مالي، فلا نرى ما يمنع إجازة ذكرها في قوانين الموازنة بصورة اختيارية.

٢.١ أمثلة عن الأحكام المدرجة في بعض مشاريع قوانين الموازنة اللبنانية التي لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة

اعتادت الحكومات اللبنانية المتعاقبة إدراج أحكام لا تتعلق بتنفيذ الموازنة، بل أحكام لا تتمتع بالصفة المالية في قوانين الموازنة، وهي تمثل ما يسمى "فرسان الموازنة" (les cavaliers budgétaires) كونها لا تمت إلى الموازنة بأي صلة؛ لا من حيث الإيرادات ولا من حيث الاعتمادات والنفقات ولا حتى لجهة التوازن. على هذا الأساس، سيصار في ما يلي وباختصار إلى إعطاء أمثلة عن ما تقدم تمّ استقصاؤها من بعض قوانين الموازنة التي صدرت بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٥، كما عن بعض مشاريع قوانين الموازنة التي جرى تحضيرها وإعدادها بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢.

أ القانون الرقم ٤٩ (الموازنة العامة والموازنات الملحق لعام ١٩٩٦): نصت المادة ٢٤ من القانون الرقم ٤٩ المتعلق بموازنة عام ١٩٩٦ على ما حرفيته: "يعدل نص الفقرة الأولى من المادة السادسة من القانون رقم ٢١٣ تاريخ ٩٣/٤/٢ بحيث يصبح كما يلي: تعين وزارة المغتربين ملحقين اغتربين يتم توزيعهم على البعثات الدبلوماسية في دول الاغترب بمرسوم بناء على اقتراح وزير المغتربين وتطبق عليهم بعد إلحاقهم النصوص التي ترعى الملحقين الفنيين في الخارج الواردة في نظام وزارة الخارجية". كما تناولت المادة ٢٨ من القانون الأخير أحكاماً تتعلق بالمعاملات العقارية، جاء فيها ما يلي: "يمنع على أمين السجل العقاري تسجيل معاملات انتقال الملكية والإفراز والتأمين لأي عقار، ما لم تكن مرفقة بإفادة تخطيط وارتفاق وبراءة ذمة من البلدية ومن الوحدات المالية المختصة وتبقى هذه المستندات صالحة لآخر السنة التي صدرت خلالها".

ب القانون الرقم ٦٢٢ (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ١٩٩٧): تناولت المادة ٣٩ من القانون الرقم ٦٢٢ المتعلق بموازنة عام ١٩٩٧ ما حرفيته: "يلغى نص البند ٤ من المادة الثانية عشرة من قانون تسوية مخالفات البناء رقم ٣٢٤ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٤ ويستعاض عنه بالنص الآتي: تعطى براءة الذمة للقسم المختلف غير المخالف أو إذا كان فيه مخالفات تمت تسويتها وتحجب براءة الذمة عن القسم المختلف في حال وجود مخالفة في القسم المشترك لحين تقديم الدعوى والتفويض المذكورين في البند (٣) من هذه المادة ويكفي أن يقدم الدعوى والتفويض من جانب مالك واحد فقط من مالكي الأقسام المختلفة في العقار دون الحاجة إلى تقديمها من سائر المالكين في كل مرة تجري فيها معاملة عقارية تستوجب ذلك".

ج القانون الرقم ١٧٣ (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٠): جاء في المادة ٣٦ من القانون الرقم ١٧٣ المتعلق بالموازنة العامة لعام ٢٠٠٠ ما حرفيته: "يضاف إلى المادة السابعة من القرار رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٩٣٠/١١/١٢ (قانون الملكية العقارية) الفقرة التالية: ٣- يمنع على البلديات البيع أو التصرف بالأموال المشار إليها في الفقرة الثانية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والشؤون البلدية والقروية".

كما عدلت المادة ٣٧ من القانون الرقم ١٧٣ المشار إليه أعلاه نص المادة ٥٩ من قانون تنظيم الضابطة الجمركية الصادر بالمرسوم الرقم ١٨٠٢ تاريخ ١٩٧٩/٢/٢٧، بحيث أصبحت كالآتي: "يستفيد من المعالجة الطبية ومنح التعليم والتقديمات الاجتماعية كافة، أفراد الضابطة الجمركية وأفراد عائلاتهم الذين هم في الخدمة وكذلك الذين انتهت أو سوف تنتهي خدمتهم سواء استحقوا أو يستحقون معاش التقاعد أو تعويض الصرف، من موازنة إدارة الجمارك ووفقاً لما هو مطبق على عناصر قوى الأمن الداخلي في كل حين".

أما المادة ٥٠ فنصت على ما حرفيته: "تعتمد نصف التعرفة للأولاد في سن الثامنة عشرة وما دون وللمعوقين، في الأماكن الأثرية السياحية والمتاحف وفي وسائل النقل العام التابعة لمصلحة سكك الحديد والنقل المشترك".

د القانون الرقم ٣٢٦ (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠١): عدلت المادة ٦١ من القانون الرقم ٣٢٦ الذي يتناول الموازنة العامة لعام ٢٠٠١ المادة ٤١١ من قانون الجمارك (المرسوم الرقم ٤٤٦١ تاريخ ١٩٩٧/١٢/١٥) وفقاً للآتي: "ينفذ السجن في الدعاوى الجمركية من دون حاجة إلى إثبات مقدرة المدين على الدفع إلا إن كان في حالة الإفلاس، ولم يكن هذا الإفلاس بخطأ جزائي منه، وتطبق بشأن عمر المطلوب سجنه الأحكام العامة المنصوص عنها في المادة ١٤٦ من قانون العقوبات المعطوفة على المادة ١٠٣ من قانون المحاكمات المدنية. ويطبق هذا النص على القضايا العالقة".

كما أضافت المادة ٦٦ من القانون الآنف الذكر إلى المادة ٥٧ من القرار الرقم ١٨٨ تاريخ ١٩٦٣/١٥ (إنشاء السجل العقاري) الفقرة ما يلي: "في عقود البيع يمكن الاستغناء عن إفادة الارتفاق والتخطيط إذا اتفق البائع والشاري على ذلك وتعهد كل منهما بتحمل كل مسؤولية تنجم عن عدم إبراز الإفادة المذكورة". وجاء في المادة ٦٨ من القانون نفسه ما حرفيته: "يجاز للحكومة إنشاء أنواع من اليانصيب تجري بواسطته تيلي بيتنغ (TELE-BETTING) للمراهنة على نتائج

أحداث وألعاب ومباريات رياضية وغيرها. تحدد أصول العمل بهذه الأنواع من اليانصيب وكل ما يتعلق بإدارتها وتنظيمها ومراقبتها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية. على الحكومة أن تلتزم هذه الأنواع من اليانصيب بطريقة استدراج العروض".

أما المادة ٧ من قانون موازنة عام ٢٠١٠ فأجازت لوزارة الأشغال العامة والنقل التعامل مع مداخل القرى والطرق التي تربط بين قريتين أو أكثر كما تتعامل مع الطرق المصنفة والمشابهة لها.

○ القانون الرقم ٣٩٢ (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠١٠): عدلت المادة ٣٤ من القانون الرقم ٣٩٢ المتعلق بالموازنة العامة لعام ٢٠١٠ نص المادة الثانية من القرار الرقم ١٨٦ تاريخ ١٩٢٦/٣/١٥ (تحديد وتحرير الأملاك العقارية) كما يلي:

- يقوم القضاة العقاريون المنفردون بأعمال تحرير وتحديد العقارات والأموال غير المنقولة في الأفضية والمحافظات.
 - ويقوم المساح المولج بإجراء أعمال التحرير والتحديد المؤقت للعقارات والأملاك، بمؤازرة العاملين المساعدين اللازمين له، بوظيفة كاتب لدى القاضي العقاري المنفرد، طوال مدة هذه الأعمال.
 - وهذا المساح يعينه مدير الشؤون العقارية، بناء على اقتراح رئيس مصلحة المساحة، وبعد اختتام أعمال التحرير والتحديد المؤقت، يستبدل المساح بكاتب ضبط يعينه مدير الشؤون العقارية.
 - ويمكن إسناد أعمال التحرير والتحديد إلى مكاتب متخصصة تعمل بإشراف القضاة العقاريين المنفردين، على أن تحدد مواصفات هذه المكاتب وشروط إسناد الأعمال إليها، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية.
 - كما يمكن لوزارة المالية - مديرية الشؤون العقارية - التعاقد مع مساحين محلين ورسامين تتوفر فيهم الشروط المنصوص عنها في المرسوم رقم ٢١٤٨ /١١/٢٠٠٠ (شروط التعيين الخاصة للوظائف الفنية في مديرية الشؤون العقارية) لمؤازرة القضاة العقاريين المنفردين بأعمال التحديد والتحرير والإشراف على هذه الأعمال، على أن لا تتعدى فترة التعاقد الخمس سنوات من تاريخ نفاذ هذا القانون ويتمتع المتعاقد بجميع الصلاحيات والموجبات دون الحقوق التي يتمتع بها موظفو الملك".
- كما أجازت المادة ٣٨ من القانون المذكور لوزارة الأشغال العامة والنقل "أن تعهد إلى مقاولين وعلى نفقتهم الخاصة ومسؤوليتهم، بإنشاء جسور المشاة فوق الطرق المصنفة، على أن يتم تمويل واستثمار هذه الجسور بطريقة "الإنشاء والاستثمار ونقل الملكية" (B.O.T)، وعلى أن يقتصر حق المقاول على وضع واستثمار الإعلانات على جانب هذه الجسور، كما يمكن تجديد وضع واستثمار الإعلانات بموجب مناقصة عمومية".
- وأجازت المادة ٤٤ من القانون نفسه للجامعة اللبنانية، خلافاً لأبي نص آخر، "تمديد مهلة خدمة أفراد الهيئة التعليمية لديها والمنتبهة خدماتهم خلال العام الجامعي لغاية إجراء الامتحانات وإصدار النتائج، وذلك بموجب عقود تنظم بين الجامعة اللبنانية والأساتذة المنتبهة خدماتهم، وببديل أتعاب شهري يعادل الراتب الأخير لكل منهم".

و القانون الرقم ٥٨٣ (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠٤): أخضعت المادة ٥٤ من قانون الموازنة لعام ٢٠٠٤ التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة - باستثناء مصرف لبنان - لمباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية.

وقد ألغت المادة ٥٨ من القانون المذكور عينه نص المادة ٢٥٥ من قانون الملكية العقارية الصادر بقرار الرقم ٣٣٣٩ تاريخ ١١/٢١/١٩٣٠، بحيث أصبحت كالتالي: لا يسري مرور الزمن على الحقوق العقارية التالية ولا تكتسب ملكيتها بوضع اليد:

- الحقوق المقيدة في السجل العقاري.
- الأملاك العائدة للدولة بحسب أحكام المادة ٢ من القرار الرقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٧/٥/٢٥، سواء التي تمت معرفتها وتحديدها وتحريرها أو لم تخضع لهذه المعاملات بعد.
- أملاك البلديات الخصوصية.
- المشاعات التي تملكها القرى ملكية جماعية.

على المحاكم النازرة في قضايا الملكية العقارية، بمن فيها القضاة العقاريون، أن تدخل عفواً المديرية العامة للشؤون العقارية - مصلحة أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة، والبلديات المعنية - طرفاً في كل دعوى أو طلب إثبات حق ملكية يدعى به سنداً لوضع اليد، وذلك قبل إصدار أحكامها أو قراراتها في أساس الدعوى”.

كما جاء في المادة ٥٩ من القانون المذكور أعلاه ما حرفيته: “خلافاً لأي نص آخر، تبقى قائمة دون تعديل في ملك وزارة المالية - المديرية العامة للشؤون العقارية - مصلحة المساحة - وظيفة مساح الملحوظة بالمرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ ١٩٦١/١٢/٣٠ وتعديلاته (تحديد ملك مديرية الشؤون العقارية) من حيث الفئة والرتبة والمهام وشروط التعيين المنصوص عليها في مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٠٥٢٧ تاريخ ١٩٦٢/٩/١٠ وتعديلاته (تعديل شروط التعيين لوظائف الملك الخاص والملك الفني في مديرية الشؤون العقارية)”.

أما المادة ٦١ من قانون الموازنة للعام ٢٠٠٤ فأجازت، خلافاً لأي نص آخر، إفراس العقارات في الأملاك الخصوصية العائدة للدولة أو للمؤسسات العامة أو للبلديات أو المشاعات العائدة للقرى والتي أنشئ عليها، خلافاً للقانون، كلياً أو جزئياً أبنية أو أجزاء أبنية، من دون التقييد بالأصول الواجبة في الإفراس والمنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

وأضافت المادة ٦٥ من القانون المذكور آنفاً آخر نص المادة ١٢ من القانون الصادر بالمرسوم الاشتراعي الرقم ١٤٢ تاريخ ١٩٥٩/٧/١٢ وتعديلاته (أحكام خاصة تتعلق بمديرية اليانصيب الوطني وموازناتها) ما حرفيته: “يجري تلف أوراق اليانصيب الوطني بعد مرور خمس سنوات على تاريخ السحب العائد لها. ويجري التلف بواسطة الحرق أو بواسطة آلة هرم الورق بحضور لجنة تؤلف لهذه الغاية بقرار من وزير المالية وتضع محضراً بالتلف ترفعه لوزير المالية”.

ز مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠١٠: تعطي المادة ١٤ من مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠١٠ مثلاً عن أحكام لا تتعلق بتنفيذ الموازنة جرى على الرغم من ذلك إدراجها في مشروع قانون الموازنة، إذ نصت على ما حرفيته: "يمكن للجامعة اللبنانية عقد اتفاقات مع أشخاص الحق العام أو الخاص، لتقديم خدمات أو إعداد دراسات أو استشارات أو تقديمات في مختلف الحقول، لقاء بدلات تخصص نسبة منها كأتعاب لأفراد الهيئة التعليمية وللعاملين الذين يساهمون فيها، ونسبة أخرى لتمويل البحث العلمي ومستلزماته وتجهيزاته، وفقاً لنظام خاص يضعه مجلس الجامعة ويوافق عليه وزير التربية والتعليم العالي ووزير المالية، على أن يعود الرصيد الباقي للجامعة.

كما يجاز للجامعة الاشتراك في المناقصات العامة الدولية والمحلية ضمن اختصاصات وحدات الجامعة وأفراد الهيئة التعليمية فيها وفقاً للأسس المبينة في الفقرة الأولى".

ح مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠١١: تناولت المادة ٣٢ من مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠١١ أحكاماً غير مالية تتعلق بتسوية مخالفات البناء التي جرت بين ١٩٩٤/١/١ و ٢٠٠٩/١٢/٣١، فنصت على ما حرفيته:

- تسوى مخالفات البناء الحاصلة في الفترة الممتدة من ١٩٩٤/١/١ إلى ٢٠٠٩/١٢/٣١. ضمناً وفقاً لأصول تحدد بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية ووزير الداخلية والبلديات ووزير الأشغال العامة والنقل.
- يعطى أصحاب العلاقة الذين يرغبون بتسوية مخالفات البناء مهلة ستة أشهر من تاريخ صدور المرسوم المذكور في البند ١ من هذه المادة لتسوية هذه المخالفات.
- كما أجازت المادة ٥٠ من مشروع القانون المذكور لوزارة الزراعة "أن تشترك مع أشخاص الحق العام و/أو الخاص لتنفيذ المشاريع التي تدخل في نطاق صلاحياتها واختصاصها، وذلك بواسطة عقود أو اتفاقيات تجريبها بينها وبين هؤلاء الأشخاص، وفقاً لنظام خاص يصدر بمرسوم بناءً على اقتراح وزير الزراعة والمالية".

ط مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠١٢: نصت المادة ٤٤ من مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠١٢ على ما حرفيته: "تخضع أمكنة تسليم الأموال وتقديم الخدمات من جانب المكلفين (بما فيها الفنادق والمطاعم وأمكنة اللهو أو الاستمتاع ومحلات البيع بالتجزئة...)، لمراقبة تجربها لجان خاصة من الإدارة الضريبية تحدد مهماتها ومدة عملها وآلية عملها وعدد أعضائها وتعيضاتها وتعيوضات المشرفين على أعمالها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية. تؤلف هذه اللجان بقرار من مدير المالية العام بناءً على اقتراح مدير الواردات على أن ترفع تقاريرها لمدير الواردات لدراستها واتخاذ القرار المناسب بشأنها".

كذلك أعطت المادة ٨٤ من مشروع القانون المذكور إمكان تسوية مخالفات البناء التي حصلت قبل ١٩٩٤/١/١ خلال مهلة سنة من تاريخ العمل بقانون الموازنة. أما بالنسبة إلى تسوية مخالفات البناء التي جرت بين ١٩٩٤/١/١ و ٢٠١٠/١٢/٣١، فحولت المادة ٨٥ من مشروع القانون المذكور مجلس الوزراء صلاحية تحديد الأصول الواجب اتباعها بناءً على اقتراح وزراء المالية والداخلية والبلديات والأشغال العامة والنقل.

هذا، وألزمت المادة ٩٢ من مشروع القانون المذكور "كل من يستورد سيارة أو آلية أو مركبة بصورة فردية لاستعماله الشخصي، تسجيلها على اسمه لدى مصلحة تسجيل السيارات".

وجاء في المادة ١.١ من مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠١٢ ما يلي: "مع مراعاة أحكام المادتين ٩٠ و٩١ من القرار الرقم ١٨٨ تاريخ ١٥/١٢/١٩٦٣ (إنشاء السجل العقاري)":

يمكن للعموم الإطلاع مباشرة على الصحيفة العقارية بعد أن يتم وصل المركز التالي في المديرية العامة للشؤون العقارية بمراكز العموم الآلية، كما يمكن للعموم استنساخ الصحيفة وأخذ خلاصة عنها على أوراق عادية غير مشابهة للنماذج الخاصة بالدوائر العقارية وغير مختومة أو ممهورة بأي إمضاء، ولا يعتد بهذا الاستنساخ أو الخلاصة تجاه الغير ولا يعمل بهما تجاه أي مرجع. يخضع الإطلاع إلى دفع الرسوم القانونية المتوجبة. تحدد دقائق تطبيق الوصل التالي وكيفية تسديد الرسوم بقرار من وزير المالية".

كما أجازت المادة ١.٢ من مشروع القانون عينه للإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات، التعاقد مع شركة "ليبان بوست" لتسلم أو توزيع المعاملات العائدة لها. أما المادة ١.٧ من مشروع القانون فحظرت "استيراد سيارات السياحة المحددة في البند أولاً من المادة ١٢٢ من قانون السير رقم ٦٧/٧٦ وتعديلاته، إذا كان مضى على صنعها أكثر من ست سنوات". كما منعت استيراد الدراجات النارية إذا مضى على صنعها أكثر من ثلاث سنوات.

٣.١ أمثلة عن الأحكام المدرجة في بعض قوانين الموازنة الأجنبية التي لا تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة

أ في القانون التونسي: درجت الحكومات المتعاقبة في تونس على إدراج أحكام تتعلق بإبقاء المستأجرين في المأجور ضمن قوانين الموازنة. ومن البديهي القول إن هذه الأحكام لا تتعلق بالموازنة وهي لا تتصف بطابع مالي. فكان الهدف من ذلك، تسهيل الموافقة عليها. إنما زالت هذه العادة منذ أن تمت إعادة النظر بالقانون التنظيمي للموازنة الصادر سنة ١٩٦٧ بموجب القانون التنظيمي تاريخ ١١/٢٥/١٩٦٧.

٦
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٨٤-١٣٤،
تاريخ ١٢/٣١/١٩٨٤.

ب في القانون الفرنسي: يعطي اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي عدة أمثلة عن أحكام أدرجت في قوانين الموازنة من دون أن تكون لها أي علاقة بالموازنة. نكتفي في ما يلي بعرض البعض منها.

٧
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٨٤-١٨٤،
تاريخ ١٢/٢٩/١٩٨٤.

بالفعل، وفي عام ١٩٨١^٦ أبطل المجلس الدستوري الفرنسي أحكاماً تتعلق بتعديل تأليف لجنة المنافسة. وفي عام ١٩٨٤^٧ أبطل أحكاماً تتعلق بالإمكانية الممنوحة للدولة لإنشاء مؤسسات تعليم رسمية ليصار إلى نقل ملكيتها إلى السلطات المحلية. وفي عام ١٩٩٠^٨ أبطلت أحكام تتعلق بمراقبة ديوان المحاسبة للأعمال والهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العامة. وفي عام ١٩٩٣^٩ أبطلت أحكام تتعلق بإنشاء مجموعة ذات منفعة عامة تتولى مكننة السجل العقاري في

٨
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٩٠-٢٨٥،
تاريخ ١٢/٢٨/١٩٩٠.

٩
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٩٣-٣٣،
تاريخ ١٩٩٣/٧/٢١.

١٠
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٣-٤٨٨،
تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٢٩.

٢ رقابة المجلس الدستوري على قوانين الموازنة

يقتضي التذكير في هذا السياق بما جرى عرضه أعلاه لجهة مضمون المادة ٨٣ من الدستور اللبناني التي ذكرت البنود والأحكام الواجب تضمينها في الموازنة، ألا وهي نفقات الدولة ودخلها من دون أي بنود أو أحكام أخرى. وبالتالي، إن كل بند ذات طبيعة أخرى يصار إلى إدراجه في قانون الموازنة يكون مخالفاً للمادة ٨٣ من الدستور ويقتضي بالتالي الطعن به أمام المجلس الدستوري لكي يصار إلى إبطاله.

١١
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٢٠٠٨-٥٧٤،
تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢٩.

١٢
قرار المجلس
الدستوري الفرنسي
الرقم ٢٠٠٩-٥٩٩،
تاريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٩.

وبالفعل، أنشئ المجلس الدستوري اللبناني بموجب المادة ١٩ من الدستور (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١) التي جاء فيها: "ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية". وتضيف المادة الأولى من القانون الرقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ (إنشاء ونظام المجلس الدستوري) ما حرفيته: "تنفيذاً لأحكام المادة ١٩ من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية". عملاً بأحكام المادة ١٩ المذكورة من الدستور معطوفة على المادة ١٩ من القانون الرقم ١٩٩٣/٢٥٠ المشار إليه آنفاً، يعود حق تقديم المراجعة المتعلقة بمراقبة دستورية القوانين إلى "كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني" وذلك، "خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر المعتمدة قانوناً".

وتبعاً لذلك، على المجلس الدستوري إصدار القرار في غرفة المذاكرة في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة التي يدعو إليها رئيس المجلس خلال خمسة أيام من تاريخ ورود تقرير المقرر. هذا، وإذا لم يصدر القرار ضمن المهلة المذكورة وعملاً بأحكام المادة ٣٧ من النظام الداخلي للمجلس الدستوري، "يكون النص ساري المفعول وينظم محضر بالوقائع، ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس إلى قرار".

خلاصة وتوصيات

إن مبدأ التخصيص في النفقات، وعلى الرغم مما سبق تبيانه آنفاً، لا يستحوذ بعد في لبنان على الأهمية التي يستحقها ولا "يرقى" إلى مستوى المبادئ التي ترعى إعداد الموازنة، إلى جانب كل من مبدأ شمول الموازنة ومبدأ وحدة الموازنة ومبدأ شيوع الموازنة ومبدأ سنوية الموازنة، كما هي الحال بالنسبة إلى الاجتهاد والفقه في عدد من البلدان ذات الأنظمة والقوانين المشابهة. لذا، فمن نافل القول أنه قد أضحى من الضروري تكريس هذا المبدأ وعرضه كأحد المبادئ الأساسية لا بل كأحدى الركائز التي تقوم عليها الموازنة، ولا سيّما أن تطبيقه الصحيح بمفهومه الحديث يؤدي إلى تعزيز الشفافية والصدقية المنشودتين. كما نوصي باعتماد النقاط التالية:

اعتماد شبكة معلوماتية كاملة ورؤية اقتصادية واجتماعية شاملة

إن هذا التكريس يبقى ناقصاً ومبتوراً إن لم يرافقه جهد حكومي وإداري لتأمين شبكة معلوماتية كاملة ودقيقة وقاعدة إحصائية شفافة ومتناسقة حول حسابات الدولة وبيانات الكثير من المجالات الاقتصادية، بما فيها الحسابات القومية وميزان المدفوعات والمؤشرات الاجتماعية ومؤشرات سوق العمل ومستويات الفقر وتوزيع الدخل وسواها من الأمور الجوهرية؛ الأمر الذي يوصل، من جهة، إلى اعتماد رؤية اقتصادية واجتماعية تمثل الإطار العام الذي تعدّ وتوضع فيه الموازنة وسياسة الإنفاق والدخل والواردات الضريبية وغير الضريبية؛ ويمهد، من جهة أخرى، إلى "استشراف توقعات وسناريوات الاقتصاد الكلي لتأمين تجانس الموازنة مع التوقعات الاقتصادية العامة" كما جاء توصيفه في المقاربة الجديدة لرئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي الآتية إلى إعداد مشروع الموازنة.

إحياء وزارة التخطيط واستحداث وزارة خاصة بالموازنة

لعل من الضروري هنا التأكيد أنه يقتضي أن يرافق هذا الإصلاح إجراءان تنظيميان موازيان متزامنان ألا وهما إعادة إحياء وزارة التصميم العام ووجوب الفصل بين مهمتي المالية وإعداد الموازنة لتعزيز الاستقلالية والتجرد والشفافية، إذ إن وزارة التصميم العام، التي يتناولها الإجراء الأول، من شأنها أن تقوم بدور التنسيق بين كل الوزارات وتطلع على مشاريعها كافة من منطلق مهماتها الاستشارية والتوجيهية؛ الأمر الذي يمكنها والحال هذه من تأدية دور محوري في تحديد ماهية النفقات المرصدة في الاعتمادات وجدواها؛ فضلاً عن دورها في توجيه وتنسيق أعمال التجهيز والتخطيط لتنمية النشاط الاقتصادي والاجتماعي في البلاد. أما الإجراء الثاني، فيكمن في استحداث وزارة خاصة للموازنة وفصلها عن المالية، بحيث تكون مهمتها إعداد الموازنة ومراقبة حسن تنفيذها وكل ما هو ملازم من أعمال. بهذا، يصار إلى اعتماد ما تم اعتماده من مبدأ بالنسبة إلى

الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية أو الحسابية في طور عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بحيث لا يناط بنفس الجهاز سلطة التقرير والتنفيذ، وذلك للحؤول دون التجاوزات وتسهيل الرقابة.

اعتماد مفهوم المهمة والتصنيف الوظيفي في الموازنة

إن تكريس مبدأ التخصيص في النفقات يقضي أيضاً بتطبيق مفهومه الحديث المتطور من حيث اعتماد تصنيف وتقسيم جديدين للنفقات العمومية. ويتم ذلك عبر الابتعاد من التصنيف الإداري الذي لم يعد يتلاءم مع المفهوم العصري للمالية العامة واستبداله بالتصنيف الوظيفي الأكثر شفافية، وهو ما يساعد على تحليل أهداف الموازنة بصورة أوضح وبمهدد، على المدى المنظور، إلى إجلال مبدأ صدقية الموازنة والنفقات (Sincérité budgétaire) بدلاً من التخصيص. يكمن التحديث هنا أيضاً في اعتماد مفهوم المهمة في الموازنة اللبنانية، وهي تشمل مجموعة من البرامج تندرج في إطار سياسة عامة محددة الأهداف وتسعى إلى الإنتاجية والفاعلية الاقتصادية والاجتماعية كما التطوير والتحديث الإداريين، بحيث تُولف تلك المهمة الوحدة التي يصوت عليها البرلمان حين يُعرض عليه مشروع الموازنة بدلاً من التصويت على البنود بنداً بنداً كما هي الحال راهناً في لبنان. وهي، أي المهمة، غالباً ما تكون مشتركة بين أكثر من وزارة، وهو ما يسهل نقل الاعتمادات وتحويلها من برنامج إلى آخر ضمن كل مهمة سواء من جانب البرلمان أو عن طريق قرارات مشتركة صادرة عن الوزراء المختصين، وإن كانت ضمن شروط ومعايير وسقوف صارمة. أكثر من ذلك، لا يحد هذا النظام الحديث من فاعلية وصلاحيات السلطة التشريعية بل يعززها ويطورها في كل المراحل بدءاً من مناقشة وإقرار مشروع الموازنة القائم على سياسات عامة محددة، مروراً بتوسيع صلاحيات ودور اللجان النيابية لجهة التدقيق والمراقبة على أساس معطى تقني ومعلوماتي أفعل وأجدي يُرودون به، وصولاً إلى تحديد مجموعة أهداف يقتضي تحقيقها على أساس الإمكانيات التي يتم توفيرها.

إعطاء صلاحيات أوسع للوزراء مقابل التشدد والطلب بتحقيق الأهداف المطلوبة

إن تأمين فسحة من الحرية والاستقلالية للوزراء في إدارة موازنتهم، وإعطاءهم إجازة أوسع بالصرف ومرونة أكبر في الإدارة، يقابلها التشدد والطلب منهم العمل بقوة للتوصل إلى تحقيق الأهداف المطلوبة وتقديم الحساب عن النتائج التي يتوصلون إليها. وبالتالي، لم تعد العبرة مع هذا النظام في ما تنفقه الإدارة من اعتمادات ونفقات بل في ما تحقّقه من إنجازات ومشاريع تناسب عليها سياسياً على الأقل. كما أنه في الإمكان، من الناحية الموضوعية العملية، اعتماد برنامج زمني مرحلي يهدف إلى تطبيق تدريجي لإصلاح كهذا على غرار ما تم اعتماده في تونس في الآونة الأخيرة؛ إذ من أجل مساعدة الإدارة على تطبيق هذه النظرية ووضع الآلية الجديدة لعرض الموازنة موضع التنفيذ، يتم صياغة مشروع دليل منهجي (un projet de guide méthodologique) وتعيين وزارات تجريبية أو اختبارية (ministères pilotes) تقوم بتنظيم ميزانيتها وفق برامج وعلى أساس التوصيات المذكورة في الدليل المنهجي تمهيداً لتعميم هذا الأسلوب على الوزارات كافة.

إقرار عملية تحويل الاعتمادات بموجب مرسوم بعد إعلام اللجان المختصة
بالنسبة إلى عملية تحويل الاعتمادات (virements de crédits)، ونظراً إلى كونها تطعن أكثر من سواها بمبدأ الخصوصية ومبدأ الاستحصال المسبق على موافقة السلطة التشريعية، فإننا نوصي بأن تجري دائماً بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير صادر عن وزير المالية بعد إعلام اللجان المختصة في البرلمان للإطلاع والتأكيد على ما يبرر تحريك الاعتمادات.

حظر تضمين قانون الموازنة نصوصاً لا تمت إليه بصلة
أخيراً في ما يتعلق بتخصص الموازنة، يقتضي حظر ما يسمى "فرسان الموازنة"، أي تضمين قانون الموازنة نصوصاً تشريعية أو قانونية أو تنظيمية لا تمت إليه بصلة، وذلك حفاظاً على مبدأ وحدة الموازنة وتكريسه على أرض الواقع. إلا أن التشدد في تطبيق هذا الحظر لن يكون ممكناً إذا لم يؤدِّ المجلس الدستوري دوره الرقابي الحقيقي بوصفه حارساً للدستور ورا دعاً للتجاوزات.

المراجع

Adam, François, Olivier FERRAND & Rémy RIOUX. Finances publiques. Presses de sciences po et Dalloz, 2e éd. (2010).

Bouvier, Michel, Marie-Christine ESCLASSAN & Jean-Pierre LASSALE. Finances publiques, L.G.D.J., 7e éd. (2012).

Damarey, Stéphanie. Finances publiques, Gualino (2010).

Gilles, William. Les principes budgétaires et comptables publics, L.G.D.J. (2009).

Trotabas, Louis & Jean-Marie Cotteret. Droit fiscal, 8^e ed. (1996).

Magnet, Jérôme. Eléments de comptabilité publique, 5^e éd, Paris, LGDJ (2001).

Martinez, Jean-Claude & Pierre Dimalta. Droit budgétaire, Litec, 1988.

MARTINEZ, Jean-Claude. Le statut du contribuable, tome I, L.G.D.J. (1980).

Rapports et Arrêts de la Cour des Comptes française.

كتب، دوريات وتقارير

فارس الخوري. موجز في علم المالية. دمشق، مكتب النشر العربي (١٩٣٧).

أمين صالح. الأسس القانونية والمحاسبية لضريبة الدخل في لبنان. بيروت، المنشورات الحقوقية صادر، المنشورات الحقوقية (١ . ٢ . . ١). ج ١ و ٢.

أمين صالح. النظام الضريبي في لبنان: الضرائب والرسوم. بيروت، المنشورات الحقوقية (١٩٧٠).

حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش. المالية العامة، الموازنة، الضرائب والرسوم. بيروت، دار الخلود (١٩٩٥).

أنطوان الناشف. النظام القانوني للضرائب المباشرة في لبنان: قوانين - دراسات - اجتهادات. بيروت، الغزال للنشر (١ . ٢ . . ١).

تقارير ديوان المحاسبة.

تقارير التفتيش المالي السنوية.

الجريدة الرسمية.

حديث المالية العدد ٤٤. أيار ٢٠١٢.

العدل.

النشرة القضائية اللبنانية.

CHIKHAOUI, Leïla. Concours d'entrée au cycle supérieur, supports destinés à la préparation de l'épreuve écrite de spécialité par les titulaires du diplôme national d'ingénieur, axe 3 (finances publiques), septembre (2007).

République tunisienne, ministère des finances, Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), guide méthodologique, décembre (2009).

قوانين

القانون رقم ٣٢٦، (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠١).

القانون رقم ٣٩٢، (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠٢).

القانون رقم ٥٨٣، (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠٤).

مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠١١.

مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠١١.

مشروع قانون الموازنة للعام ٢٠١٢.

رأي هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل الرقم ١٩٧٣/٢٤٧، تاريخ ١٩٧٣/٩/١١.

Loi organique relative aux lois de finance No. 2001-692 du 01/08/2001.

Procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale française du 07/02/2011.

Décision No134-81 DC du 31/12/1981.

الدستور اللبناني.

القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣ (قانون المحاسبة العمومية).

القانون رقم ٢٥٠، تاريخ ١٤ تموز ١٩٩٣ (إنشاء ونظام المجلس الدستوري).

القانون رقم ٤٩، (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ١٩٩٦).

القانون رقم ٦٢٢، (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ١٩٩٧).

القانون رقم ١٧٣، (الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠٠).

Décision No184-84 DC du 29/12/1984.

Décision No258-90 DC du 28/12/1990.

Décision No320-93 DC du 21/06/1993.

Décision No395-97 DC du 30/12/1997.

Décision No2001-448 DC du
25/07/2001.

Décision No2003-488 DC du
29/12/2003.

Décision No2008-574 DC du
29/12/2008.

Décision No2009-599 DC du
29/12/2009.

Décision No2010-622 DC du
28/12/2010.

Décision No2011-644 DC du
28/12/2011.

**Loi organique du budget
tunisien No 2004-42** du
13/05/2004.

مواقع إلكترونية

**Le site Légifrance, service
public de la diffusion du droit
français par l'internet:**
www.legifrance.gouv.fr

**Le portail de la fonction
publique française:**
www.fonction-publique.gouv.fr

**الموقع الإلكتروني لمعهد باسل
فليحان المالي والاقتصادي**
www.institutdesfinances.gov.lb

الموقع الإلكتروني لوزارة المالية
www.finance.gov.lb

لم يعرف لبنان موازنة عامة منذ عام ٢٠٠٥. إلا أن غياب الموازنة ليس إلا الرأس الطافي من جبل الجليد؛ فالمالية العامة للبلاد ما فتئت تعاني أوجه قصور مهمة منذ نهاية الحرب الأهلية. والتحدي الأكبر هو افتقار البلاد إلى الدعامتين الأساسيتين للمؤسسات القوية والحكم الصالح - المساءلة والشفافية - التي تضمن إنفاق الموازنة بفاعلية وكفاءة.

يتناول هذا الكتاب، الذي ساهم فيه نخبة من الباحثين والخبراء اللبنانيين، آليات المساءلة الواجب توافرها لاحتواء قوة السلطة التنفيذية؛ أولى هذه الآليات المساءلة الأفقية المتمثلة بقدرة البرلمان وديوان المحاسبة على ممارسة المساءلة وتطبيقها على الحكومة؛ وثانيها هي المساءلة العمودية حيث الجهات الفاعلة غير الحكومية، كوسائل الإعلام والمجتمع المدني، تقوم بدورها في مراقبة قرارات الحكومة وسياساتها، وفي حصنها على تقديم المعلومات بدقة وبلا اجتزاء.

ولتكون المساءلة فعّالة، يجب أن تستكمل بالشفافية. لذا يتجاوز هذا الكتاب مسألة دقة البيانات ويدرس شمولية الموازنة والقواعد المحاسبية، فضلاً عن تخصيص الموازنة وتخصيصها.

