كانون الأول ٢٠١٣ العدد رقم ٩

ملخص سياسة عامة

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center for Policy Studies

شمولية الموازنة في لبنان: الحاجة إلى الاستراتيجية المتماسكة لتحقيق التنمية المستدامة

منير راشد

يستند ملخص السياسة هذا على ورقة سياسة أعدت لكتاب نشره المركز اللبناني للدراسات تحت عنوان "الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء". أنجز هذا العمل بدعم مشكور من مؤسسة المجتمع المفتوح.

عن الكاتب

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، كما عمل ممثلاً مقيماً للصندوق في أفريقيا والكاريبي. 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.

ملخّص تنفيذي

يعاني لبنان ضعفاً شاملاً في إدارة المالية العامة في مجاليها الأساسيين، وهما إعداد الموازنة وتنفيذها؛ فإعداد الموازنة وتنفيذها عمليتان مترابطتان، ينعكس أي ضعف في إحداهما على الأخرى لا محالة. وتُعد شمولية الموازنة من المبادئ الأساسية في حسن إدارة المالية العامة التي تتضمن شمولية الموازنة، وشيوعها، ووحدتها، و"سنويّتها"، والتوازن ما بين الإيرادات والنفقات. لا يقتصر مبدأ الشمولية على مجرّد إدماج البنود كلّها في الموازنة، بل يشمل عملية إعداد الموازنة كذلك لتصميم النفقات كوحدةٍ بحد ذاتها.

أما إطار الموازنة الحالي فهو غير موحّد للقطاع العام بأسره، و لا يكشف عن عدّة أنشطة للحكومة ولمجلس النواب، الأمر الذي يحول دون وضع الحكومة إستراتيجية متماسكة تؤدي إلى نموٍ مستدام ودائم. وإذا ما أرادت الحكومة اعتماد عملية لوضع موازنة تتمتع بالمصداقية وتلتزم بها، لا بدّ من إدخال إصلاحات شاملة في مقاربتها لوضع الموازنة؛ وفي المقام الأول إعداد الموازنة بناءً على إستراتيجية للمدى المتوسط توجّه الحكومة (ولا سيّما وزارة المالية) في إعداد موازنتها، على أن تعتمد هذه الإستراتيجية أساساً وضع الموازنة بطريقة موحّدة.

فالموازنة الشاملة التي تقدّم تغطية كاملة لجميع الأنشطة الحكومية هي شرط مسبق لتنفيذ النفقات. كما يتوجب فتح حساب الخزينة الموحّد، وتأمين شفافية العمليات الحكومية.

تعاني الموازنة في لبنان ضعفاً كبيراً، سواء على مستوى الإعداد أم على مستوى التنفيذ. وتُعد شمولية الموازنة من المبادئ الأساسية في حسن إدارة المالية العامة التي تتضمن إضافة الى الشمولية، وحدتها، و"سنويّتها"، والتوازن ما بين الإيرادات والنفقات.

المشكلات التي تعانيها الموازنة على مستوى الشمولية

لا تشمل موازنة الحكومة اللبنانية العمليات الحكومية كافة، ويجري التعامل مع عدّة أنشطة على أساسٍ صافٍ، الأمر الذي يؤدي إلى تراجع الإنفاق والإيرادات الفعلية. فتجزئة الموازنة تحول دون حسن إعدادها والتخطيط لها، وهو ما يظهر من خلال تعدّد الموازنات.

تتألف الموازنة الأساسية ضمن وزارة المالية من موازنة جارية وموازنة رأسمالية. في الوقت نفسه، لمجلس الإنماء والإعمار موازنة رأسمالية مستقلة تحظى أساساً بتمويل خارجي، غالباً ما يرتكز على القروض. لا تُقدَّم موازنة مجلس الإنماء والإعمار إلى مجلس النواب لكي يناقشها ويقر صيغتها النهائية (حتى إنها لا تمر على لجنة المال والموازنة النيابية لمراجعتها) ولا يوافق عليها إلاّ مجلس الوزراء. إضافة إلى ذلك، للعمليات المالية الحكومية عدّة أموال خارج الموازنة تشمل الإنفاق الجاري والإنفاق الرأسمالي على حدٍ سواء، على غرار مجلس الجنوب والهيئة العليا للإغاثة والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

تجزئة الموازنة تحول دون حسن إعدادها والتخطيط لها

تستثني الموازنة أيضاً العمليات شبه المالية لمصرف لبنان، الذي يشغّل شركات عامة كذلك، وهو ما يخفي الحجم الحقيقي لقطاع الشركات العامة ومخرجاتها المالية، منها شركة طيران الشرق الأوسط وهي الشركة الأكبر؛ كما تستثني بعض الخصوم العرضية.

جدول ١

الإنفاق بحسب التصنيف الاقتصادي

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١٠	٢٠١٢	نسبة التغيير في المئة
النفاقات الجارية	١٤،٧٣٤	١٥،٨٤١	٧،٥
تكاليف الموظفين، ومنها:	٥،٠٦٦	٥،٥٣٣	٩،٢
الرواتب والأجور والبنود ذات الصلة (المادة ١٣) /١	٣،٣٥٤	٣،٨١٨	١٣،٨
التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة، ومنها:	١،٣٩١	١،٤٢٠	٢،١
التقاعد	١،٠٨٦	١،١٨٩	٩،٤
نهاية الخدمة	٣،٤	٢٣٢	-٢٣،٨

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١٠	٢٠١٢	نسبة التغيير في المئة
تحويلات إلى المؤسسات العامة لتغطية الرواتب /٢	٣٢٢	٢٩٥	- ٨،٣
مدفوعات الفائدة، ومنها: /٣	٥،٨٩٣	٥،٦٥٥	- ٤،٠
مدفوعات الفائدة المحلية	٣،٧٦٣	٣،٥٥٢	- ٥،٦
مدفوعات الفائدة الخارجية	٢،١٣١	٢،١٠٣	- ١،٣
تسديد أصل الديْن الخارجي	٣٢٤	٣٧٩	١٧،٠
المواد واللوازم، ومنها:	٢٧٧	٣٢٩	١٨،٩
التغذية	٦٦	٦١	- ٧،٨
الوقود	٨	٢٠	١٥٨،١
الأدوية	١٢٨	١٥٦	٢٢،٠
تعديلات محاسبية لتسليفات الخزينة	٣٩	٤٠	١،٩
الخدمات الخارجية	١٠٣	١٣٥	٣٠،٦
التحويلات المختلفة، ومنها /٤:	٢،٥٠٣	٣،٢٧٨	٣١،٠
مؤسسة كهرباء لبنان /٥	١،٧٩٧	٢،٦٢٦	٤٦،١
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	١٥٠	١٢٠	-٢٠،٠
تسليفات الخزينة لدعم المازوت	٦١	٠	-١٠٠،٠
المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري	٥٠	٥٨	١٥،٠
المحكمة الخاصة بلبنان	٤١	٠	-١٠٠،٠
الدعم على البنزين لسائقي سيارات الأجرة	٠	٤١	
تعديلات محاسبية لتسليفات الخزينة	٢	١٨	٩٠٠،٥
نفقات جارية أخرى، ومنها:	٤٤٠	٣٧٨	-١٤،١
المستشفيات	٣٣٨	٣٠١	-١٠،٩
غيرها (الأحكام والمصالحات، تكاليف البعثة، غيرها)	٨٠	٦٧	-١٦،٢
تعديلات محاسبية لتسليفات الخزينة	١٩	٧	- ٦٣،٥
احتياطي	١٢٨	١٥٥	٢١،٢
دعم الفائدة	١٢٨	١٥٥	٢١،٢

القيمة مليار ل.ل.	٢٠١٠	٢٠١٢	نسبة التغيير في المئة
النفقات الرأسمالية	٧٠١	٦٧٦	-٣،٧
استملاك الأراضي والأبنية لبناء الطرقات والمرافئ	١	١	٣٤،٩
التجهيزات	٤٠	٥٢	٢٩،٦
البناء قيد التنفيذ، ومنه:	٤٦٧	٤،٢	-١٤،٠
صندوق المهجرين	١٢٠	٧٣	-٣٩،٦
مجلس الجنوب	٤٦	٤٩	٨،١
مجلس الإنماء والاعمار	١٦٨	١٤٥	-١٣،٤
وزارة الأشغال العامة والنقل	١٠٩	٩٢	-١٥،٧
غيرها، ومنه:	٢٤	٤١	٧٤،٠
الهيئة العليا للإغاثة	٠	١٣	
الصيانة	١٢٩	١٨٦	٤٤،٢
أوجه إنفاق أخرى متعلقة بالأصول الرأسمالية الثابتة	٥٣	١٣	-٧٦،١
التجهيزات النيابية وصيانتها/٦	١١	٢٢	١٠٢،٩
تسليفات الموازنة /٧	١٩٨	١٧٩	- ٩،٥
إدارة الجمارك (باستثناء الرواتب والأجور) /٨	٤٦	٣٦	-٢٢،١
نفقات الخزينة /٩	١٣٦٣	٨٦٧	-٣٦،٤
البلديات	٧٥٣	٣٦٨	-٤٩،٩
الكفالات	٧١	٥٤	- ٢٣،٨
الودائع	١٠٥	٩٧	- ٧،٩
غيرها، ومنها:	٤٥١	٣٢٥	- ٢٨،٠
استرداد ضريبة القيمة المضافة	٣٨٤	١٩٥	- ٤٩،٢
الهيئة العليا للإغاثة	٠	٠	غير متوفر
تسليفات الموازنة لمصالح المياه	٠	٢٣	غير متوفر
أوجه إنفاق غير مصنّفة	٤	١	- ٦٥،٩
إجمالي الإنفاق (باستثناء مجلس الإنماء والإعمار الممول من الخارج) /١٠	١٧٠٤٧	١٧٦٠٠	٣،٢

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

ولا تتبع عمليات الشركات العامة مبادئ المحاسبة الإجمالية والصافية الملائمة. على سبيل المثال توفّر شركة كهرباء لبنان الدعم لعدة جهات حكومية، منها الوزارات وقوى الأمن والقوى العسكرية والبلديات وغيرها، وفي الوقت عينه تتلقى الشركة الدعم من الحكومة. ولا يجري الكشف عن الدعم الصافي والخسائر الصافية في الشركات العامة، لعدة أسباب، منها تشابك عملياتها وغياب الشفافية.

أعاقت تجزئة الأنشطة المالية الحكومية وتغطيتها الجزئية، حسنَ وضع الموازنة؛ ففصل الموازنة الرأسمالية عن الموازنة الجارية يعيق صوغ إطار الإنفاق المتوسط الأجل صوغاً ملائماً؛ مع أن هذا الإطار يُعد أساس وضع الموازنة اليوم، إذ يقدّم القاعدة الضرورية لإعداد الإطار المالي على المدى المتوسط. وعلى الحكومة أن تنظر إلى الموازنة في سياق الأجل المتوسط بهدف تنسيقها مع الديون والتدابير الضريبية وإعادة الهيكلة للحصول على موازنة قابلة للاستمرارية.

تقوّض الموازنة المزدوجة التنسيقَ بين الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية

تقوّض الموازنة المزدوجة التنسيقَ بين الموازنة الجارية والموازنة الرأسمالية. وفي الوقت الذي تعِدّ وزارة المالية في لبنان الموازنةَ الجاريةَ وجزءاً محدوداً من الموازنة الرأسمالية، يعد مجلس الإنماء والإعمار الموزانة الرأسمالية؛ فتغدو عملية إعداد الموازنة معقّدة، نظراً إلى أن مجلس الإنماء والإعمار يخضع لسلطة مجلس الوزراء في الوقت الذي يوافق مجلس النواب على موازنة وزارة المالية؛ ويؤخر هذا الفصل الكامل بين الجهتين وضعَ الموازنة.

تتضح أمثلة اختلال التوازن ما بين الموازنة الرأسمالية والموازنة الجارية في عدّة قطاعات؛ ففي التعليم، تكثر المدارس التي تتمتع بالمرافق الملائمة وتضم قلّة من التلاميذ، في الوقت الذي تضم مدارس أخرى عدداً فائضاً من المعلّمين.

يجب أن تكون إدارة السيولة والتخطيط النقدي لوزارة المالية جزءاً لا يتجزأ من إدارة المالية العامة

إضافة إلى ذلك، غالباً ما يؤدي الفصل بين الموازنتين إلى افتقار في تنسيق السياسات. وفي لبنان، لا يتمتع مجلس الإنماء والإعمار بأي سلطة لوضع السياسات المالية، التي تبقى من صلاحيات وزارة المالية. لذلك، من الصعب إدخال الإصلاحات الشاملة في انتاج الطاقة، من دون إصلاح هيكل التعرفة للطاقة.

لذا، يجب أن تكون إدارة السيولة والتخطيط النقدي لوزارة المالية جزءاً لا يتجزأ من إدارة المالية العامة. فحسن إدارة السيولة يحدّ من الرصيد غير المستخدم ويمنع الاقتراض غير المتوقّع الذي قد يؤدي بدوره إلى الإخلال بالسياسة النقدية.

أنشئ قسم إدارة النقد في وزارة المالية لسنوات قليلة خارج الأطر التنظيمية التقليدية. وأنشئ رسمياً ليكوّن دائرة إدارة السيولة النقدية ضمن مديرية الخزينة وفقاً لمرسوم صدر في آذار ٢٠٠٩.

تعقّد الموازنةُ المزدوجة والأموالُ الخارجة عن الموازنة وتعدّدُ حسابات الخزينة جميعها إدارةَ النقد وتحدُّ من فاعليتها. وما يقوّض من عمل القسم أيضاً هو الشمولية المحصورة للخزينة وعدم استخدام نظام الموازنة المزدوج وتنفيذها في ممارسة إدارة المالية العامة.

تطرح الشمولية الجزئية أسئلةً حول الشفافية والحوكمة. لقد أحرزت الحكومة بعض التقدم نحو تلبية متطلبات دليل الشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي. لكن لم يجرِ الامتثال لمتطلبات هذا الدليل في عدّة مجالات. أما العقبات فكانت: غياب إطار موازنة يغطي عدّة سنوات، كما سبق وذكر؛ وعدم تغطية الموازنة الأنشطة الكاملة للحكومة، وإبقاء أنشطة مالية وشبه مالية مهمة خارج إطار الموازنة؛ واعتماد التحكّم في الإنفاق على ترشيد النقد، وهو عملية معقّدة بحد ذاتها؛ والافتقار إلى تدقيق خارجي وإلى معلومات اقتصادية ومالية شاملة في شأن الحكومة والشركات الحكومية.

جدول ٢

التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان

القيمة مليار ل.ل.	٢٠٠٩ ك٢ - ك١	٢٠١٠ ك٢ - ك١	٢٠١١ ك٢ - ك١	نسبة التغيير في المئة ٢٠١١/٢٠١٠
كهرباء لبنان، ومنها:	٢،٢٥٩	١،٧٩٧	٢،٦٢٦	٤٦
خدمة الدين، ومنه:	١٢٧	١٠٠	١٠١	٠
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 للبترول (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.**

توصيات السياسة العامة

تعمل الحكومة على وضع إطار كلّي على المدى المتوسط وإطار إنفاق متوسط الأجل يتسم بالمصداقية، وهي عملية ستوفر مبادئَ توجيهيةً لكل وزارة من الوزارات لإعداد موازنتها ضمن سقف محدد مسبقاً. ويقدّم الإطار متوسط الأجل مؤشرات أساسية على غرار النمو والتضخم وتوقعات أسعار السلع الأساسية، لتشكّل هذه المؤشرات مكوّناً أساسياً للتعميم لإعداد الموازنة.

إعداد الموازنة بناءً على استراتيجية متوسطة المدى

إذا ما أرادت الحكومة اعتماد عملية لوضع موازنة تتمتع بالمصداقية وتلتزم بها، لا بدّ من إدخال إصلاحات شاملة في مقاربتها لوضع الموازنة. في المقام الأول، يجب إعداد الموازنة بناءً على إستراتيجية المدى المتوسط التي توجّه الحكومة (ولا سيّما وزارة المالية) في إعداد موازنتها. تستند هذه المقاربة إلى وضع إطار مالي كلّي يحدد توافر الموارد بوجه عام، ويأخذ في الحسبان المتغيرات الأساسية. فالإطار المالي الكلّي يساعد على تصميم إطار الإنفاق متوسط الأجل وتطويره، وهو الذي يحدد سقف الموازنة لكل وزارة. وتُعَد التغطية الشاملة أساسيةً لتحقيق النجاح في وضع الموازنة.

يجب وضع إطار مالي كلّي يحدد توافر الموارد بوجه عام، ويأخذ في الحسبان المتغيرات الأساسية

شمول الموازنة للإيرادات والنفقات كافة وتوحيد الحسابات

يجب أن تشمل الموازنة إذاً الإيرادات كافة، وأن تُظهر تقديرات كل النفقات على نحوٍ إجمالي، وأن يُصنّف الدخل والنفقات في نظام التصنيف نفسه. تشير الشمولية الكاملة إلى أنه يجدر توحيد الحسابات كلّها، بما فيها حسابات مجلس الإنماء والإعمار والأموال الخارجة عن الموازنة؛ ويجب فصل المعاملات والحسابات المتشابكة التابعة لشركة كهرباء لبنان، واحتساب حصّة الحكومة من الدعم، وإدراج الشركات كافة بناءً على أساس صافٍ، ومنها إدارة مصرف لبنان لخطوط طيران الشرق الأوسط. كما يجب أن تغطي الموازنة بالكامل العمليات شبه المالية لمصرف لبنان والخصوم العرضية.

يجب إبرام اتفاقات رسمية بين وزارة المالية والمصرف المركزي في شأن تدفق المعلومات وفي شأن المسؤوليات

ولا يُعَد دمج حسابَي مجلس الإنماء والإعمار ووزارة المالية كافياً لتحقيق الشمولية الكاملة، لكن لا بدّ من وضع الموازنة بطريقة موحّدة. فالموازنة الشاملة التي تقدّم تغطية كاملة للأنشطة الحكومية كافةً هي شرط مسبق لتنفيذ النفقات.

فتح حساب الخزينة الموحّد

تتطلب إدارة السيولة الفعّالة فتحَ حساب الخزينة الموحّد (TSA)، وهو من الميزات الأساسية لإدارة السيولة الحديثة. لذلك على الحكومة أن تتبع السمات الأساسية التالية للإدارة الحديثة للسيولة وحسن تنفيذ الموازنة:

- مركزية الأرصدة النقدية الحكومية وإنشاء حساب الخزينة الموحّد.
- فهم واضح لشمولية إطار التخطيط النقدي.
- وضع إطار ملائم لمعالجة العمليات والمحاسبة (أي معالجة المعاملات الحكومية باتباع خطوات قليلة، والاعتماد أكثر على المعاملات الإلكترونية).
- القدرة على وضع توقعات دقيقة للتدفقات النقدية الداخلة والخارجة على المدى القصير مع تعزيز التفاعل المؤسسي، الذي يغطي بالتحديد:
  - تبادل المعلومات بين مدراء السيولة ومؤسسات جباية الإيرادات والوزارات المنفقة (وأي مكاتب ذات صلة ضمن الوزارات).
  - تنسيق معزّز لإدارة الديون والسيولة.
  - اتفاقات رسمية بين وزارة المالية والمصرف المركزي في شأن تدفق المعلومات وفي شأن المسؤوليات. استخدام الصكوك قصيرة الأجل (أذون الخزينة، واتفاقات إعادة الشراء وإعادة الشراء العكسية، والودائع لأجل وغيرها) للمساعدة على إدارة الأرصدة وعدم التطابق في التوقيت.

تأمين شفافية العمليات الحكومية

على العمليات الحكومية وعمليات شركات القطاع العام والصندوق البلدي المستقل ومصرف لبنان، أن تكون عمليات شفافة بالكامل وأن تعكس الحصيلة الفعلية. ويجب أن تخضع شركة كهرباء لبنان (والشركات العامة الأخرى) التي تمثّل نحو ١٤ في المئة من إجمالي النفقات، للتدقيق الخارجي. لذلك، تُنصح الحكومة بما يلي:

- وضع قانون موحّد (مدمج) عن الموازنة السنوية وعمليات الاعتماد.
- تحديد المسؤوليات الواضحة والموحّدة لإعداد الموازنة وتنفيذها ضمن المؤسسات العامة ذات الصلة.
- اعتماد تقنيات التخطيط للموازنة وإدارتها ضمن كلٍّ من مؤسسات الإنفاق التي تشجع استخداماً فعالاً.
- اتخاذ الترتيبات والمسؤوليات المؤسسية الملائمة.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناع القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في العام ١٩٨٩. مهمته كمركز دراسات فكرية غير حكومي وغير ربحي هي إنتاج بحوث مستقلة وعالية الجودة وذات الصلة بصنع السياسات والعمل على تعزيز إصلاح السياسات من خلال المدافعة ورفع الوعي العام.

للإتصال بنا
المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. ٥١٢-٥٥، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: ١ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
ف: ٢ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org