

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

عجز الموازنة العامة في لبنان وتقييم تجربة التصحيح المالي
(تأثيرات المحيط السياسي)

اعداد
الدكتور حسن صالح

الندوة الاقتصادية اللبنانية-السورية المشتركة
بعنوان
"المتغيرات الدولية وانعكاساتها على الاقتصاديين اللبناني والسوري"

تنظيم
كلية العلوم الاقتصادية وادارة الاعمال في الجامعة اللبنانية
و كلية الاقتصاد في جامعة دمشق

١٦-١٧ ايار، ٢٠٠٢

فندق البوريفاج-بيروت

تعتبر مشكلة العجز في الموازنة العامة من المشاكل الاساسية التي تواجه الحكومات، والتي اصبحت حقيقة موجودة في معظم الدول دون استثناء، دفعت بالباحثين في العلوم الاقتصادية والسياسية والادارة العامة البحث في مواضيع اساسية تتعلق بهذه المشكلة. ان العجز في الموازنة العامة لا يؤثر على المالية العامة فقط، انما على البنية الاقتصادية والاجتماعية برمتها، لانه يساهم في ابطاء النمو الاقتصادي، وبالتالي انخفاض مستوى العمالة، وارتفاع مستوى التضخم والفائدة¹

لقد ازداد العجز في الموازنة العامة في لبنان بشكل كبير خلال العقد الاخير من القرن الماضي ليصبح، عبئا كبيرا يتحمله المواطن والحكومة، وهذا له انعكاسات سلبية ومباشرة على الاقتصاد ككل. ان تعاظم اعباء هذه المشكلة يعود لارتباط العجز في الموازنة بمشكلة الدين العام وتسديد المستحقات المتوجبة، الى ان اصبحت تسمى بظاهرة "الحلقة المفرغة Circle Vicious" دون وجود رؤية للحد من تراكم "كرة الثلج". اذ ان تغطية العجز تتطلب الاستدانة، وبهذا فان العجز استمر في النمو والتراكم دون تراجع بسبب خدمة ومستحقات الدين.² يعتبر العجز في الموازنة العامة مشكلة عامة اساسية للأسباب التالية:

١. ان العجز في الموازنة العامة له تأثيرات سلبية كبيرة على الاقتصاد ككل، لان العجز الكبير يحد من المبالغ المتوفرة لدعم التوظيف في القطاع الخاص والنمو الاقتصادي، او مزاحمة القطاع الخاص "Crowding Out"³. عندما تستدين الدولة مبالغ كبيرة من المال، فان ذلك يحد من ابقاء مبالغ كافية لاستخدامها من الآخرين في مشاريع استثمارية. ان الطلب الكبير من الحكومة على الاستدانة لسد العجز وضعف العرض للتوظيف الاستثماري يزيد من سعر الفائدة، وبالتالي يشجع اصحاب الاموال على توظيف اموالهم في شراء سندات الخزينة التي تدر لهم مبالغ كبيرة في وقت قصير وتضعف اقتراض القطاع الخاص لدعم المشاريع الانتاجية. كذلك فان ارتفاع الفائدة يزيد من قيمة العملة الاجنبية مقارنة مع عملتنا الوطنية وهذا يزيد العجز التجاري.⁴
٢. ان العجز الكبير في الموازنة العامة يشكل عبئا كبيرا (غير منصف) على الاجيال القادمة، ليس فقط بسبب دفع خدمة الدين، انما العيش مع حصيلة السياسات المتبعة الراهنة.
٣. ان العجز في الموازنة العامة يساعد على زيادة نسب التضخم، خاصة عندما تعمل الدولة لتمويل العجز بواسطة "طبع الاموال الورقية" والتي تؤدي الى تدني القيمة الفعلية لليرة اللبنانية، وهذا ما حصل في لبنان في الثمانينات.⁵
٤. يؤدي تفاقم العجز الى زيادة الدين العام على المواطنين، وزيادة غنى الاقلية التي تملك المال الذي يتم توظيفه في سندات الخزينة. لذلك فان العجز يؤدي الى تأثيرات كبيرة على اعادة توزيع الثروة بين المجتمع.⁶

¹ See William Easterly et al. (1994). Public Sector Deficits & Macroeconomic Performance. Oxford: Oxford University Press. ٢٠٠٠، اذار، ٨، صحيفة السفير، "ماذا بعد اقرار الموازنة"،

² انظر عبدالله عطيه (١٩٩٨). مخاطر العجز والدين العام على الاستقرار والحريات في لبنان. بيروت: دار الجديد. ص. ٢٩. و رمزي زكي (١٩٩٢). الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث. القاهرة: سينا للنشر. ص. ١٣١

³ الفارس، عبد الرزاق (١٩٩٧). الحكومة والفقراء والإنفاق العام. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. ص. ١٥٤.

⁴ Axelrod, Donald (1988). Budgeting for Modern Government. NY: St. Matins's Press. P. 208.

⁵ الفارس، عبد الرزاق (١٩٩٧). مصدر سابق ص ١٤٧.

⁶ Tummala, Krishna (1992). "The Deficit Conundrum." Public Budgeting & Financial Management. 4(3):p. 474.

٥. ان العجز في الموازنة يجعل من لبنان دولة غير قادرة لجذب الاستثمارات ومنافسة الدول الاخرى بذلك، خاصة مع عدم وجود استقرار سياسي واقتصادي كلي.
٦. ان العجز في الموازنة سيفسد قواعد واجراءات الموازنة، خاصة، ان خيارات صناعة القرارات تصبح اصعب.

مشكلة الدراسة:

تمتاز الموازنة العامة بانها خطة الحكومة السنوية، والتي تتضمن النفقات والايادات الاجمالية. ان اهم مبادئ الموازنة التقليدية هي توازن الموازنة، اي توازن النفقات والايادات، والذي تم خرقه بسبب ازدياد دور الدولة في معالجة المشاكل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والامنية، او كاسلوب لمعالجة المشاكل الاقتصادية والمالية. لذلك، فان العجز كسياسة مؤقتة قد يستخدم لمعالجة مشاكل اقتصادية او مالية طارئة بطريقة سليمة ومناسبة، على ان يبقى التوازن الاقتصادي الاساس من جراء هذه السياسة.

ان المشكلة الاساسية التي تتصف بها الموازنة منذ عدة سنوات ازدياد اتساع الهوة بين الايرادات والنفقات، وبالتالي ازدياد العجز بشكل مضطرب. لقد عملت الدولة وتعمل منذ عام ١٩٩٧ الى تبني مجموعة من السياسات التي تتضمن عدد من الاجراءات للسيطرة على العجز في الموازنة. لذلك فان اشكالية البحث تتضمن التركيز على مشكلة العجز في الموازنة العامة، والاجراءات الحكومية المتخذة، ضمن نطاق المحيط السياسي القائم.

الهدف من الدراسة:

يهدف هذا البحث الى دراسة العجز في الموازنة العامة في لبنان، وتحليل العوامل المؤثرة في ازدياد واستمرار هذه المشكلة. لذلك فان الهدف من الدراسة تحقيق الامور التالية:

١. تحليل اسباب عجز الموازنة العامة في لبنان
٢. تحليل منحى واتجاه العجز في الموازنة العامة
٣. عرض وتحليل محاولات الحكومات المتعاقبة لسبل المعالجة والخطة للمرحلة المقبلة.
٤. تحليل المحيط السياسي واثره على نجاح خطة الحكومة للسيطرة على العجز في الموازنة العامة.

منهجية الدراسة:

تعتمد منهجية الدراسة على تحليل تطور العجز في الموازنة العامة للجمهورية اللبنانية، من خلال جاني الانفاق والايادات العامة، منذ عام ١٩٩٠ على الاحصاء الوصفي وعلى الكتب والدوريات المتخصصة. تتضمن الدراسة اربعة اجزاء:

- الجزء الاول، يتضمن اسباب تفاقم عجز الموازنة وادبيات الدراسة.
- الجزء الثاني، يتضمن تحليل عجز الموازنة العامة
- الجزء الثالث، يتضمن سياسة وآلية تخفيض العجز.
- الجزء الرابع، يتضمن القيود التي تواجه المعالجة والمحيط السياسي القائم.

الجزء الاول

اسباب تفاقم عجز الموازنة العامة:

هناك العديد من الاسباب التي ادت الى تفاقم مشكلة العجز، واهمها:

١. نمو النفقات العامة:
- ازدياد حجم الدولة وبالتالي ازدياد العمالة او حجم التوظيف.
- ازدياد الانفاق على الخدمات الاجتماعية.

- زيادة الانفاق على باب الدفاع والامن.
 - زيادة الرواتب والاجور.
 - زيادة الانفاق الاستثماري في مرحلة من المراحل.
 - زيادة الدعم لبعض السلع الاساسية (الكهرباء، التبغ، الشمندر السكري، والبتزين سابقا).
 - نمو الدين وخدمته بسبب الفوائد المتراكمة وصعوبة السيطرة عليه.
 - ارتفاع نسبة التضخم بشكل كبير ادى الى تدهور القوة الشرائية للعملة اللبنانية، ودفع بالنفقات العامة الى الارتفاع.
 - زيادة الانفاق المناطقي ضمن سياسة "الانماء المتوازن".
 - الهدر الحاصل في تنفيذ المشاريع، الذي دفع الى زيادة النفقات.
٢. تدي نمو الايرادات العامة:

لم تكن نسبة النمو في الايرادات العامة توازي نسبة النمو في النفقات العامة. وهذا ما دفع الى اتساع الهوة بين الايرادات والنفقات، لتشكل عجزا هيكليا مستمرا. اما تدي الايرادات فيعود للأسباب التالية:

- ضعف الجهد الضريبي: ويشير الى اقصى قدر من دفع الضريبة بدون التأثير على الانتاجية في الاقتصاد.
 - هيمنة الضرائب غير المباشرة على الضرائب المباشرة.
 - ضعف الجباية والادارة الضريبية.
 - ضعف الوعي الضريبي.
٣. النظام السياسي البرلماني القائم، والذي يركز على توزيع السلطات والفصل بينها. اما اسس هذا النظام فهي النظام البرلماني، حيث يعمل النواب على تشجيع الانفاق في مناطقهم، املين باعادة انتخابهم في البرلمان.
٤. البيروقراطية القائمة: ان الهدف الاساسي للمسؤولين في ادارات الدولة هو زيادة حجم الموازنة لادارتهم، وبالتالي زيادة تأثيرهم وتوسيع سلطاتهم. لذلك، فان البيروقراطي يسأل عن زيادة اعتماداته مقارنة مع موازنة العام الماضي ويعمل جاهدا لمنع ازالة او تخفيض موازنة اي مشروع او برنامج غير فعال ضمن نطاق ادارته.
٥. الفساد الاداري: ان الفساد في الادارة اللبنانية، هو مشكلة مجذورة، ومتأصل في الادارة منذ نشوء الدولة. لقد تفاقمت هذه المشكلة ابان الحرب اللبنانية، وبعدها، وادت الى انعكاسات سلبية على الايرادات والنفقات.

ادبيات الدراسة:

اصبحت ظاهرة العجز في الموازنة مشكلة قائمة في الكثير من الدول المتقدمة والنامية، ولن تستثنى هذه المشكلة الدول العربية حتى الدول المصدرة للنفط.^٧ هناك مجموعة تعريفات مختلفة^٨ تستخدم لأغراض متعددة، الا ان التعريف الشائع هو تعريف "العجز الشامل"، الذي يقيس الفرق بين اجمالي النفقات الحكومية متضمنة مدفوعات الفوائد، لكنها لا تشمل مدفوعات اهلاك الديون الحكومية، وبين الايرادات الحكومية، متضمنة الايرادات الضريبية

⁷ الحلفي، عبد الجبار عبود (١٩٩٩). الميزانيات الحكومية للدول العربية (١٩٨٢-١٩٩٦): دراسة تحليلية تقويمية. "شؤون عربية". عدد ٩٩: ١١٠-١٢٧. انظر ايضا ماجد عبدالله المنيف (١٩٩٦). "عجز الموازنة العامة والاصلاح الاقتصادي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية". دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد ٨٣، ٢١ (خريف): ١٨٧-٢١٤.

⁸ انظر الفارس، عبد الرزاق (١٩٩٧). الحكومة والفقراء والانفاق العام. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص. ١١٩.

وغير الضريبية، لكنها لا تشتمل على الدخل من الاقتراض. اذن فالعجز هو قصور ايرادات الدولة تغطية النفقات الحكومية والتي ينبغي تغطيتها بالاقتراض.

يتضمن العجز بالموازنة من عنصرين اساسيين: العنصر الدائري (Cyclical)، ويحدث نتيجة الانكماش الاقتصادي (Economic Recession)، حيث تنخفض الايرادات الضريبية نتيجة انخفاض مداخيل الافراد والشركات، وبجانب اخر فان نفقات الموازنة تستمر صعودا، خاصة النفقات على البرامج الاجتماعية.⁹

اما العجز البنوي، فيتمثل بالعجز الفعلي الذي هو نتيجة للسياسة المالية التي تتبعها الحكومة في الايرادات والنفقات والتي لا تتأثر بالتغيرات في الاقتصاد.¹⁰ ادى العجز البنوي الى تراكم كتلة كبيرة من الدين العام، وبالتالي ارتفاع خدمة الدين، حتى اصبح هناك صعوبة بالسيطرة على بنوية العجز القائمة.

دور الحكومة في الاقتصاد:

يتحدد دور الحكومة في الاقتصاد وفقا للسياسة المالية المحددة في الموازنة العامة وهي: التخصيص، التوزيع، والتوازن والنمو والاستقرار الاقتصادي. ويختلف حجم تدخل الدولة بين دولة واخرى، وفقا للمرحلة التاريخية والظروف الاقتصادية والسياسية لكل دولة.¹¹

حصر ادم سميث دور الدولة في الدفاع والامن، واطلق اليد لنظام السوق وللقطاع الخاص في تحقيق التوازن في الاقتصاد.¹² ان اخفاقات نظام السوق المتعددة، والتي توجت بالازمة الاقتصادية عام ١٩٢٨، دفع نظرية كير John Meynard Keynes الى الظهور، والتي تركز على تدخل الدولة لمعالجة المشاكل الاقتصادية ومنها مشكلة العجز في الموازنة العامة. اعتقد كير بان معالجة الخلل في الموازنة العامة يتم بزيادة الانفاق الحكومي لاجاد توازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي.¹³

لذلك فان العجز في الموازنة ليست مشكلة اقتصادية، خصوصا اذا وضعت في اطار التوازن الاقتصادي، وقد تكون احيانا ضرورية ضمن سياسة ائتمانية محددة هدفها تامين "التوازن في الحياة الاقتصادية".¹⁴ لذلك يصبح العجز في الموازنة احدى وسائل السياسة الاقتصادية لمعالجة الخلل في الاقتصاد عبر ضخ سيولة جديدة تمويل توظيفات مجدية واستعمال كامل الطاقة الانتاجية في البلد وصولا الى حالة النمو الاقتصادي، حيث يتم الغاء هذا العجز المصطنع بزيادة الناتج المحلي.¹⁵

لقد حدد كير البطالة بانها المشكلة التي تواجه المجتمعات، وبذلك فان زيادة الانفاق، وبالتالي زيادة العجز سيؤدي الى زيادة الاستهلاك عند الافراد. يعتقد اصحاب هذه النظرية بان هذه السياسة تؤدي حكما الى استثمارات جديدة. اما العجز في الموازنة فيتم معالجته بالعجز نفسه من خلال التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي.

⁹ Thai, Khi V. (1987). Structural Budget Deficits in the Federal Government. NY: University Press of America. P. 30.

¹⁰ See Krishna Tummala (1992). "The Deficit Conundrum." Public Budgeting & Financial Management. 4(3): p. 472.

¹¹ المزيد من المعلومات حول تطور الفكر الاقتصادي، انظر حبيب الزغبى (٢٠٠١). لبنان طريق النهوض. بيروت: دار النهار. ص ٢٢٣.

¹² See Adam Smith (1976). An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations. Oxford: Oxford University Press.

¹³ See Laurence R. Klein (1968). The Keynesian Revolution. Macmillan, London: Melborn.

¹⁴ كسبار، توفيق (١٩٩٩). "المسألة ليست في عجز الموازنة." صحيفة النهار. ١٥-٤-١٩٩٩، ص ١ و ١٨.

¹⁵ يشوعي، ايلي (١٩٩٥). اقتصاد لبنان. بيروت: مكتبة لبنان. ص ٣١٥.

لقد تغير مفهوم الموازنة لتتحول من موازنة محايدة وتوازن حسابي بين الإيرادات والنفقات الى موازنة تؤمن التوازن الاقتصادي، بعدما أصبح للدولة اهداف اقتصادية واجتماعية وفقا لمفهوم كيتز، وادى ذلك الى نمو الانفاق بوتيرة اسرع من نمو الإيرادات. لذلك فان العجز الموقت الذي اقترحه كيتز دفع لوجود مشكلة عجز سنوي متراكم، وهذا ما دفع الى ظهور المدرسة النقدية "المدرسة الكلاسيكية الحديثة" والتي تركز الى معالجة العجز بشكل تدريجي من خلال تخفيض الانفاق والضرائب.^{١٦}

اعتقد منظرو هذه المدرسة بان نمو العجز في الموازنة العامة يعود الى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وزيادة الانفاق. لذلك، لا بد من ان تتخذ الحكومة مجموعة من الاجراءات تتمثل بتخفيض العجز من خلال الحد من نمو الانفاق. لقد برز مفهوم بارز في هذه المدرسة سمي "بافتصايات العرض"، ويرتكز على تخفيض حجم الدولة وتعزيز دور السوق زيادة الاستثمار والانتاج (العرض)، وهذا ما يؤدي الى زيادة الطلب الكلي بشكل متوازن مع العرض الكلي.^{١٧}

اما اسس هذه المدرسة فقد تبناها الرئيس الامريكى رونالد ريغان ضمن سياسة اقتصادية محددة، قوامها:

- تخفيض العجز في الموازنة من خلال تخفيض الانفاق
- اصلاح النظام الضريبي وتخفيض نسبه كاسلوب لايجاد نظام ضريبي منتج.
- زيادة اسعار الفائدة لتقييد نمو كمية النقود.
- تعزيز القطاع الخاص والتوجه نحو الخصخصة.
- تصغير حجم الدولة من خلال تقليل التوظيف.^{١٨}

ادارة تخفيض العجز:

تجارب الدول الاوروبية بالسيطرة على العجز:

اخذت مشكلة العجز حيزا كبيرا في تحديد العلاقات بين الدول والدخول في المنظمات الاقليمية. ففي اوروبا، مثلا، تم التوقيع على اتفاقية "ماستريخت" بين مجموعة من الدول الاوروبية، حددت معايير للدخول الى الوحدة الاوروبية واهمها: عدم تجاوز نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي نسبة ٣%، والدين العام الى الناتج الاجمالي ٦٠%.^{١٩}

الادوات التي استخدمت للسيطرة على الانفاق:

- وضع هدف او "سقف" "Target" للانفاق يركز على الرواتب والاجور والتقدميات خلال فترة التقاعد والنفقات العادية في الموازنة.
- السيطرة على السلوك الانفاقي القائم في الادارات.
- اصلاح في عملية الموازنة تتضمن الربط بين القرارات المتعلقة بالإيرادات والنفقات خلال اعداد الموازنة.
- وضع قوانين تتضمن تحديد سقف ثابت لتخفيض العجز خلال اقرار الموازنة.

^{١٦} عناية، غازي (١٩٩١). تمويل التنمية الاقتصادية بالتضخم المالي. بيروت دار الجيل. ص. ٤٦.

^{١٧} زكي، رمزي (١٩٩٢). الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث. القاهرة: سينا للنشر. ص. ٣١.

^{١٨} See Irene Rubin (1985). Shrinking the Federal Government. NY: Longman

و رمزي زكي (١٩٩٢). مرجع سابق. ص ٣.

^{١٩} انظر غسان عياش، مصدر سابق، ص. ١٦.

- وضع خطة متوسطة وطويلة الاجل لتنفيذ التخفيض.
- تحديد ادوات فاعلة للسيطرة على العجز تتمثل باعادة النظر باجراءات الموازنة ووضع اطار يتضمن حوافز تعزيز "الضبط المالي".
- تخفيض "الزيادة التدريجية" "Encremental" السنوية في الموازنة الى نسبة محددة.
- زيادة الكفاءة في القطاع العام وتحديد اهداف انتاجية وتعزيز الاداء.
- وضع برامج محددة يمكن تقييم الاداء وتحقيق الاهداف بشكل واضح.
- اصلاح يركز على تقييم المخرجات/الخصيلة.
- تقييم منتظم لجميع البرامج التي تتبناها الحكومة.
- تحديد ادوات اساسية للسياسة المالية تركز على نسبة العجز السنوي الاجمالي من الناتج الاجمالي، نسبة الايرادات الى الناتج المحلي الاجمالي، ونسبة الدين العام من الناتج المحلي الاجمالي.
- السيطرة على الانفاق ضمن نظام فوق/تحت والذي يركز على وضع قيود للانفاق ملزمة للادارات العامة من مركز القرار، وهي تأخذ شكل "سقف الانفاق".
- تخفيض نسبي ومتوازن للانفاق يتضمن جميع الادارات العامة. ان تطبيق هذا الاسلوب غير مفضل، بالرغم من سهولة تطبيقه بسبب العدالة والفعالية واولوية المشاريع والبرامج.

الاصلاح الضرائي:

- توسيع قاعدة الضريبة وزيادة الكفاءة، وبذلك تم تطبيق الضريبة على القيمة المضافة.
- مواجهة التهرب الضريبي.
- تقييد الاعفاءات الضريبية.
- ابقاء نظام ونسب ضريبة الدخل كما هي، بل، العمل على تخفيضها.

اعطاء دور اكبر للبلديات:

- تعزيز التعاون بين الحكومة المركزية والبلديات.
- اعطاء دور للبلديات على الصعيد المالي.
- تخفيض الدعم المالي للبلديات.

الخصخصة وبيع ممتلكات الدولة:

- خصخصة العديد من المرافق لتخفيض العجز والدين العام (مثل، المرافق، المطارات، السكك الحديدية، الاتصالات).
- استخدام الخصخصة كمصدر للايرادات.
- اعطاء دور اكبر للقطاع الخاص.
- التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات الحكومية كوسيلة لتخفيض الكلفة.

اما في الولايات المتحدة الامركية، فقد تبنت الحكومة قانونا لتخفيض العجز عام ١٩٨٥ لكي يصبح العجز صفرا عام ١٩٩٠. تم تعديل هذا القانون في عام ١٩٩٣ لعدم تمكن الادارة الامريكية من تحقيق الهدف المطلوب في الموعد المحدد. اما آلية هذا القانون فترتكز على تخفيض العجز بشكل تدريجي وفقا لنسب محددة. في حال عدم التزام الكونغرس بالارقام المحددة للعجز، يحق لرئيس الجمهورية تخفيض الارقام المالية التي تزيد الارقام التي حددها القانون، ويتم التخفيض وفقا لمبدأ: "التخفيض يشمل الجميع وبشكل متساو" على ان يتم التخفيض مناصفة

بين نفقات برامج الدفاع ونفقات البرامج والادارات الاخرى.²⁰ هناك العديد من الدول النامية التي تمتاز موازاناتها بالعجز الهيكلي، تبنت بعض هذه الادوات التي تم تطبيقها في اوروبا والولايات المتحدة الامريكية. من الدراسات المتوفرة، هناك تجربة الصين مع العجز في الموازنة، حيث تخلت عن توازن الموازنة لتمويل البرامج الانمائية. لكن ازدياد حجم العجز دفع بالحكومة للقيام بالعديد من الاصلاحات الادارية التي لها علاقة باللامركزية الادارية والنظام الضريبي. لذلك فان العجز في الموازنة عزز سلطة الحكومة بالقيام بالاصلاحات المطلوبة.²¹ اما على الصعيد العربي، فبالرغم من اختلاف الظروف من بلد الى اخر، قامت العديد من الدول العربية بمجموعة اجراءات لتصحيح المالي، ومنها ضبط العجز في الموازنة. واسفرت عن نجاحات في دول مثل مصر، الاردن، تونس، الجزائر، وموريتانيا.²² كذلك، فان هناك العديد من الدراسات التي تتعلق بمشكلة العجز في دول الخليج العربي وكيفية معالجتها، منها دراسات حول دول الخليج العربي، الكويت، والمملكة العربية السعودية. هناك توافق بين الباحثين حول اسباب المشكلة، واهمها ازدياد النفقات وانخفاض الايرادات بسبب انخفاض اسعار النفط.

ان هذه الدراسات تقترح مجموعة من الحلول المقاربة والتي لا تبتعد عن المعايير الدولية للمعالجة، ومنها: تقليص الاعتماد على النفط عن طريق تعزيز المشاريع الاستثمارية، ترشيد الانفاق، زيادة الضرائب، تدريب الكوادر البشرية، تعزيز الرقابة المالية، واستخدام التكنولوجيا، والخصخصة.²³

اهمية هذه الادوات وتأثيراتها:

وفقا لتجارب العديد من الدول التي تبنت سياسة السيطرة على العجز، لا بد ان نشير الى اهمية وتأثيرات بعض الادوات التي استخدمت:

- ان تخفيض النفقات يعتبر الوسيلة الافعل للسيطرة على العجز.

- التوفير الاكبر تم من خلال التخفيضات التي تمت في صندوق الضمان الاجتماعي، العناية الصحية، والبرامج الاجتماعية.

- اهمية الدعم السياسي والشعبي لتخفيض العجز.

- اهمية المصادقية بتنفيذ برامج التصحيح المالي.

اما اهم المشاكل التي واجهت تنفيذ هذه الاستراتيجية فهي:

20

See, for example, Richard Doyle (1996). "Congress, the Deficit, and Budget Reconciliation." Public Budgeting & Finance. (Winter): 59-81. and Paul, N. Van De Water and Kathy Ruffing (1985). "Federal deficits, Debt, and Interest Costs. Public Budgeting & Finance. 5(Spring):54-66.

²¹ Luo, Huaping & Robert Golembiewski (1996). "Budget Deficits in China: Calculations, Causes, & Impacts," Public Budgeting & Financial Management. 8(3): p. 324.

²² المصادق، علي توفيق و وليد عدنان الكردي ((٢٠٠٠)). دور الحكومات الائتماني في ظل الانفتاح الاقتصادي. ابو ظبي: صندوق النقد العربي. ص ١٥٦.

²³ الملحم، ابراهيم علي محمد (١٩٩٨). "سبل معالجة عجز الميزانية في المملكة العربية السعودية." مجلة العلوم الاجتماعية.

٢٦ (عدد ٣): ٩٧-١١٥؛ عبد العال، وانيس فرج (١٩٩٦). "عجز الموازنة العامة في الكويت ومصر: الاسباب وطرق العلاج،

دراسة مقارنة." مجلة العلوم الاجتماعية. ٢٤ (ربيع): ٥١-٩٤؛ المنيف، ماجد عبدالله (١٩٩٦). "عجز الموازنة العامة والاصلاح

الاقتصادي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية." دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد ٨٣، ٢١ (خريف): ١٨٧-٢١٤.

- صعوبة وضع سياسات موحدة ومتناسكة تعبر عن حقيقة الاوضاع الاقتصادية، واستخدام الارقام المالية بشفافية.
- مسألة العدالة وتخفيض موازنات البرامج الاجتماعية.

الجزء الثاني

تحليل العجز في الموازنة العامة

مرت الموازنة اللبنانية منذ الاستقلال حتى أيامنا هذه، بعدة مراحل، ارتكزت على تحولات عديدة، دفعت الى تغيير مفهوم الموازنة الكلاسيكية وبروز عجز بنيوي مستمر، ازداد بشكل كبير، منذ عام ١٩٩٤ وحتى يومنا هذا. أما هذه المراحل فهي:^{٢٤}

المرحلة الاولى: ١٩٥١-١٩٦١

امتازت هذه المرحلة بوجود فائض مستمر بمعدل ٢٨ % (انظر للرسم البياني (١)).

المرحلة الثانية: ١٩٦٢-١٩٧٤

أدى ازدياد حجم الدولة واتساع دورها الاقتصادي والاجتماعي الى ظهور العجز لأول مرة عام ١٩٦٢. واستمر العجز بنسب صغيرة في تلك المرحلة وبمعدل ٦,٩ % خلال هذه المرحلة (جدول ١)

المرحلة الثالثة: ١٩٧٥-١٩٨٧

بدأت هذه المرحلة عام ١٩٧٥، مع بداية الحرب في لبنان، حيث فقدت الدولة معظم مصادر ايراداتها. كذلك ادى اجتياح اسرائيل للجنوب اللبناني عام ١٩٧٨، والذي استكمل باجتياح عام ١٩٨٢ الى تفاقم الوضع السياسي والامني، الذي انعكس سلباً على الاقتصاد بشكل عام، والايادات الحكومية بشكل خاص. امتازت هذه المرحلة بعدة حقبات :

الحقبة الاولى: ١٩٧٥-١٩٨١

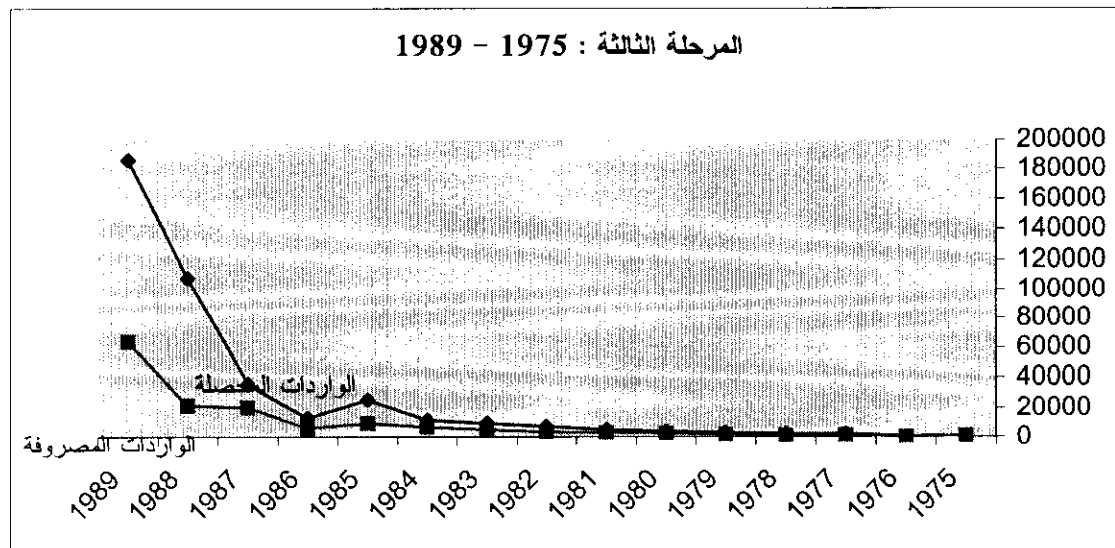
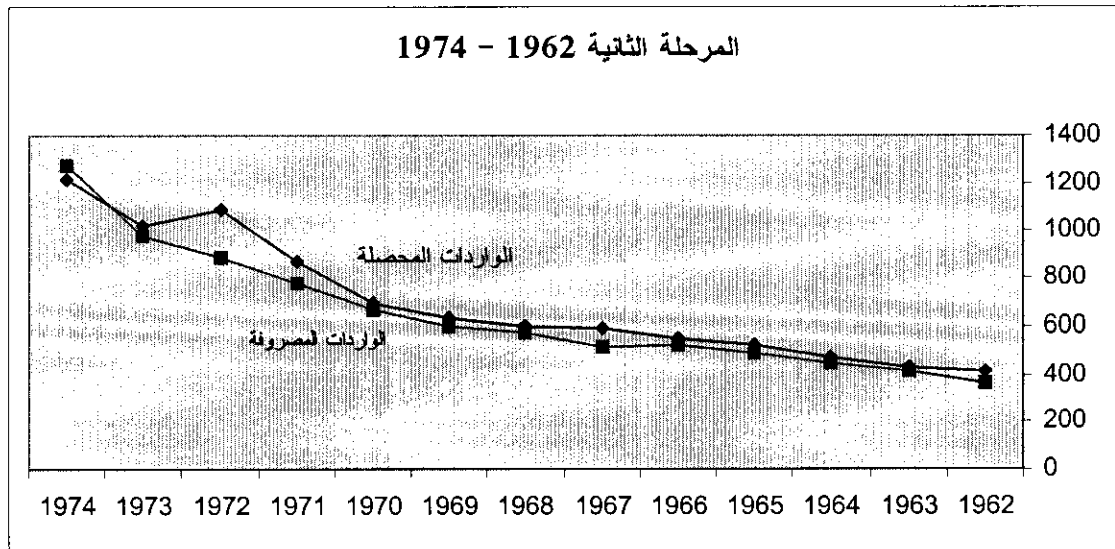
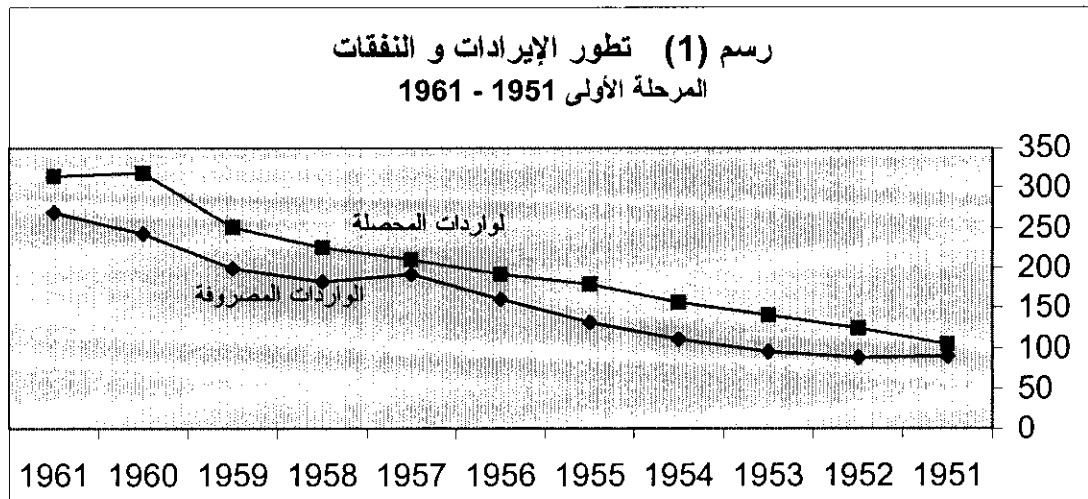
امتازت هذه الحقبة بتدني الايرادات واستمرار إزدياد العجز في الموازنة، والتي بلغت ذروتها، ٧٦ % عام ١٩٧٦. اما معدل هذه الحقبة فكان ٣٩ % (جدول ١)

الحقبة الثانية: ١٩٨٢ - ١٩٨٩

انعكس الاحتلال الاسرائيلي للبنان على الاقتصاد اللبناني، وبالتالي على الموازنة العامة، وارتفاع معدل التضخم بشكل هائل. اما اهم خصائص هذه المرحلة فهي انهيار الليرة اللبنانية، وضرب المالية العامة بالصميم. كانت السنوات بين ١٩٨٦ و ١٩٨٨ اسوأها على الايرادات، وبالتالي على ازدياد العجز، حيث بلغت نسبة العجز ٨٠ % عام ١٩٨٨. يشير جدول (١) بان معدل نسبة العجز لهذه الحقبة كان حوالي ٥٥ %.

لا بد من الاشارة بأن لبنان بقي بلا موازنة منذ بداية عام ١٩٨٦ حتى شهر آب ١٩٩٠، واعتمد قاعدة الاثني عشرية في الانفاق على اساس موازنة ١٩٨٥.

²⁴ حول التحولات في الموازنة انظر غسان عياش (١٩٩٧). ازمة المالية العامة في لبنان. بيروت: دار النهار. ص ٢٩.



جدول رقم (١): النفقات المصروفة و الواردات المحصلة : ١٩٥١ - ١٩٨٩

العام	النفقات المصروفة	الواردات المحصلة	الرصيد (عجز أو فائض)	نسبة العجز أو الفائض/النفقات
1951	90	105	15	16.67%
1952	89	125	36	40.45%
1953	96	141	45	46.88%
1954	111	157	46	41.44%
1955	132	179	47	35.61%
1956	161	192	31	19.25%
1957	192	210	18	9.38%
1958	182	225	43	23.63%
1959	199	251	52	26.13%
1960	243	317	74	30.45%
1961	269	313	44	16.36%
			معدل الفائض السنوي	27.84%
1962	415	360	-55	-13.25%
1963	430	412	-18	-4.19%
1964	473	445	-28	-5.92%
1965	526	485	-41	-7.79%
1966	548	525	-23	-4.20%
1967	591	518	-73	-12.35%
1968	603	573	-30	-4.98%
1969	631	602	-29	-4.60%
1970	689	664	-25	-3.63%
1971	871	776	-95	-10.91%
1972	1088	887	-201	-18.47%
1973	1020	982	-38	-3.73%
1974	1218	1270	52	4.27%
			معدل العجز السنوي	-6.90%
1975	1021	803	-218	-21.35%
1976	642	152	-490	-76.32%
1977	2007	1439	-568	-28.30%
1978	2260	1403	-857	-37.92%
1979	2806	1812	-994	-35.42%
1980	3869	2502	-1367	-35.33%
1981	5077	3103	-1974	-38.88%
1982	7389	3546	-3844	-52.02%
1983	9353	5085	-4269	-45.64%
1984	11591	7032	-4559	-39.33%
1985	25600	9567	-16033	-62.63%
1986	12764	6100	-6664	-52.21%
1987	35609	20100	-15509	-43.55%
1988	107912	21400	-86512	-80.17%
1989	186240	63800	-122440	-65.74%
			معدل العجز السنوي	-47.65%

المرحلة الرابعة: ١٩٩٠ - الوقت الحاضر

بدأت هذه المرحلة اثر توقف الحرب في لبنان وعودة السلطة على بسط شرعيتها على معظم الاراضي اللبنانية، اثر اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ وتوحيد المؤسسات الدستورية والجيش. انعكست هذه التطورات على الوضع الاقتصادي، وبالتالي على المالية العامة، حيث صدرت اول موازنة عام ١٩٩٠ بعد أن استمرت الدولة خمس سنوات بدون موازنة. تمتاز هذه المرحلة بحقيبتين رئيسيتين:

الحقبة الاولى : ١٩٩٠-١٩٩٢

استمر عجز الموازنة ونمو الدين العام ولكن بنسبة اقل عن السابق . حيث بلغت نسبة العجز الفعلي حوالي ٥٧ % بين ١٩٩١ و ١٩٩٢ (جدول ٢).

لا بد من الاشارة بأنه تم تشكيل ثلاث حكومات متتالية و ثلاثة رؤساء حكومة مختلفين بين بداية ١٩٩٠ ونهاية ١٩٩٢. انتهت هذه الحقبة باختيار الليرة مرة ثانية، وبالتالي انعكست على الاوضاع المعيشية التي ادت الى استقالة حكومة الرئيس عمر كرامي، وقد تم تكليف الرئيس رشيد الصلح بتشكيل حكومة انتقالية استمرت عدة أشهر .

الحقبة الثانية: ١٩٩٣-الوقت الحاضر

هي الفترة التي بدأ الرئيس رفيق الحريري حكومته الاولى، في شهر تشرين الثاني ١٩٩٢. استلم الرئيس الحريري موقعه كرئيس للحكومة وفق رؤية مختلفة للحكم، ارتكزت على خطة شاملة لمدة عشر سنوات ١٩٩٣-٢٠٠٢ كلفتها ١٢,٩ بليون دولار وتتضمن ٣ مراحل^{٢٥}:

١- التأهيل ١٩٩٣ - ١٩٩٥

٢- النهوض ١٩٩٦ - ١٩٩٨

٣- النمو ١٩٩٩ - ٢٠٠٢

كذلك فإن الحكومة ارتكزت على مجموعة من الاهداف عبرت عنها في الموازنات للاعوام ١٩٩٣-١٩٩٩^{٢٦}

- ١- الحفاظ على الاستقرار النقدي وسعر صرف العملة الوطنية.
 - ٢- تقليص العجز في الموازنة
 - ٣- زيادة الواردات ضمن طاقة المكلفين.
 - ٤- اعادة النظر بسياسة الاقتراض لتوفير تمويل للمشاريع ذات الجدوى.
 - ٥- خفض كلفة الدين العام من خلال اعادة هيكلته بين داخلي وخارجي وإطالة أمد استحقاقاته وتنويع عملات الاقتراض.
 - ٦- مراجعة كل من القطاعين العام والخاص في الاقتصاد.
 - ٧- رفع كفاءة الادارة الضريبية.
 - ٨- خلق جو مؤات للنمو الاقتصادي يستقطب امكانيات القطاع الخاص والدعم الخارجي.
- ارتكزت الخطة على فرضيات متفائلة لتحقيق فائض في الموازنة يمول

²⁵المجنوب، طارق (٢٠٠٠). الادارة العامة. بيروت: الدار الجامعية. ص ٢٥٦ و مجلس الانماء والاعمار (١٩٩٢). "خطة النهوض الاقتصادي للبنان: المرحلة الاولى، التقرير الموجز، ص. ٥ و ٦.

²⁶ديوان المحاسبة، "التقرير السنوي ١٩٩٩-٢٠٠٠"، الجريدة الرسمية، عدد ٥٢، ٣٢-١٠-٢٠٠١.

٣٨% من مرحلة النهوض و ٦٥% من مرحلة النمو.^{٢٧} اتبعت حكومة الرئيس الحريري سياسة انفاقية متصاعدة، وسياسة اقتصادية تركز على "سياسة العرض"، وتتضمن تشجيع الاستثمار، تعزيز نظام السوق، تخفيض النسب الضريبية للضرائب المباشرة، وتخفيض حجم القطاع العام.^{٢٨}

لقد توقعت الخطة الانتهاء من العجز عام ١٩٩٦، وهذا لم يتحقق، بل ازداد نمو العجز والدين العام بشكل كبير الى ان اصبح يصعب السيطرة عليه .

ولهذا، فانه من الضروري تسليط الضوء بالتفصيل على ارقام المالية العامة خلال هذه الفترة.

ازدياد حجم الموازنة:

لقد اتخذ عجز الموازنة خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٣-٢٠٠٠ منحى تصاعدياً لم يسبقها مثيل في

الفترات السابقة، دفعت الجهات الدولية الى تحذير الدولة من الاستمرار في هذه السياسة.

تظهر ارقام الواردات والنفقات في الجدول رقم (٢) الرسم البياني (٢) تصاعد وتيرة نمو النفقات والواردات، لكن وتيرة نمو النفقات الفعلية اسرع بكثير من نمو الايرادات المحصلة . وهذا ما دفع الى زيادة حجم العجز الفعلي وبالتالي حجم الدين لتغطية هذا العجز. ان معدل العجز الفعلي لهذه الحقبة فهي ٥١,٥%. اما اعلى نسبة للعجز فكانت ٦٣% و ٦١% في العامين ١٩٩٦ و ١٩٩٧.

جدول (٢) تطور ارقام الموازنة اللبنانية: ١٩٩٠-٢٠٠٢ (المقدر والفعلي ونسبة العجز)(مليارات ليرة)

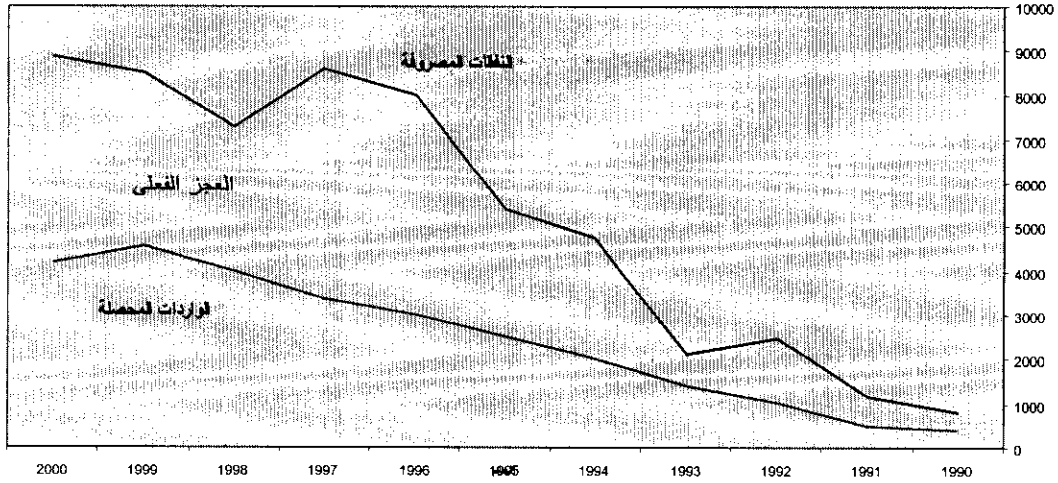
السنة	النفقات المقدرة	الايرادات المقدرة	نسبة العجز المقدر	النفقات المصروفة	الواردات المحصلة	نسبة العجز الفعلي
١٩٩٠	٥٩٧	٢٠٣	٦٥,٩٥%	٧٩٧	٤٣٠	٤٦,٠٥%
١٩٩١	٧٩٤	٤٣٠	٤٥,٨٤	١١٩٦	٥٢٢	٥٦,٣٤
١٩٩٢	١٦٥٤	٩٧٢	٤١,٢٣	٢٤٣٦	١٠٣١	٥٧,٦٨
١٩٩٣	٣٤٠٠	١٧٠١	٤٩,٩٧	٢٠٩٦	١٣٩٦	٣٣,٤٠
١٩٩٤	٤١٠٦	٢٢٤٦	٤٥,٣٠	٤٧٣٦	٢٠٠٥	٥٧,٦٦
١٩٩٥	٥٦٣٠	٣١٥٠	٤٤,٠٥	٥٣٥٤	٢٤٩٦	٥٣,٣٨
١٩٩٦	٦٤٥٨	٤٠٢٥	٣٧,٦٧	٨٠١٤	٢٩٩٧	٦٢,٦٠
١٩٩٧	٦٤٣٣	٤١٠٠	٣٦,٢٧	٨٦٠١	٣٣٥٧	٦٠,٩٧
١٩٩٨	٧٣٢٠	٤٦٠٠	٣٧,١٦	٧٢٦٩	٤٠٢٢	٤٤,٦٧
١٩٩٩	٨٣٩٥	٤٩٩٠	٤٠,٥٦	٨٥٠٢	٤٥٤٧	٤٦,٥٢
٢٠٠٠	٨٥٩٠	٥٣٨٩	٣٧,٢٦	٨٨٨٤	٤١٩٠	٥٢,٨٤
٢٠٠١	٩٩٠٠	٤٩٠٠	٥٠,٥١			
٢٠٠٢	٩٣٥٧	٥٥٠٠	٤١,٢٢			

المصدر: قانون قطع الحساب، ٢٠٠٠، (رقم ٣٩١). الجريدة الرسمية، عدد ١١، ١٣-٢-٢٠٠٢.

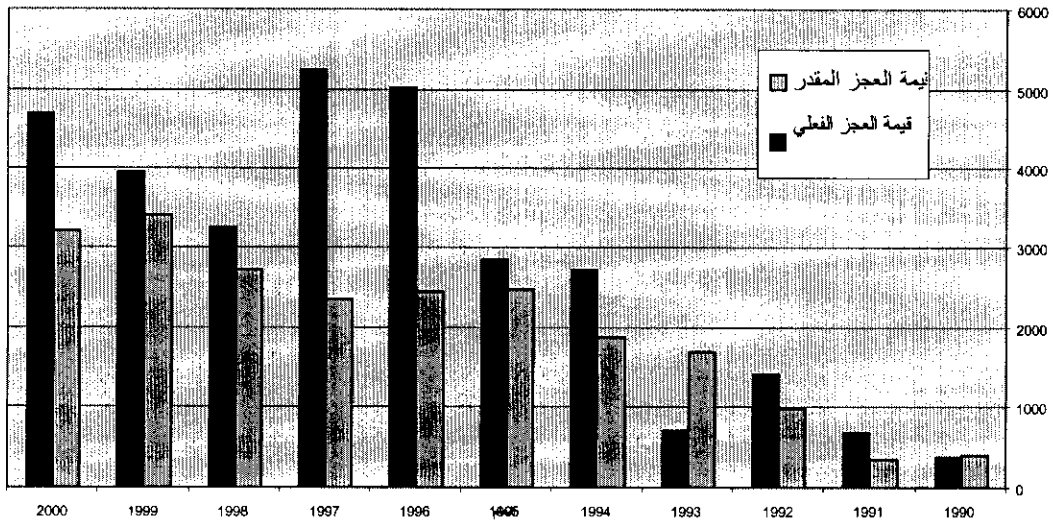
²⁷ انظر المجذوب، مصدر سابق، ص.

²⁸ انظر عبدالله عطية (١٩٩٧). "تحليل اقتصادي-سياسي للعجز المالي وسبل الخروج منه". صحيفة النهار. ٢٢ تشرين الاول، ١٩٩٧. ص ١١.

رسم بيان (2). اتجاه الإيرادات و النفقات الواردة الفعلية (1990-2000)



رسم بياني (3) الفرق بين العجز الفعلي و العجز المقدر



جدول (3) العلاقة بين متغيرات الموازنة العامة ١٩٩٣ - ٢٠٠٠

٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	
%٤٧	%٥٣	%٥٥	%٣٩	%٣٧	%٤٧	%٤٢	%٦٥	الواردات/النفقات
%٥٣	%٤٧	%٤٥	%٦١	%٦٣	%٥٣	%٥٨	%٣٣	العجز/النفقات
%٤٧	%٤٣	%٤٦	%٣٩	%٣٣	%٣٥	%٣١	%٣٧	خدمة الدين/النفقات
%١٠٠	%٨٠	%٨٣	%١٠١	%٨٩	%٧٥	%٧٤	%٥٦	خدمة الدين/الواردات
%٨٩	%٩٢	%٠٣	%٦٤	%٥٣	%٦٦	%٥٤	%١١٢	خدمة الدين/العجز

كذلك فإن نسب العجز الفعلي كانت أكبر بكثير من نسب العجز المقدّر باستثناء عام ١٩٩٣، حيث تراجع العجز الفعلي عن المقدّر بمعدل ١٧ ٪، باستثناء ذلك فإننا نلاحظ من الرسم البياني رقم (٣) والجدول رقم (٢) بأن معدل العجز الفعلي (٥٤ ٪) ازداد بفارق ١٤,٢ ٪ عن معدل العجز المقدّر (٣٩,٨ ٪) بين الأعوام ١٩٩٤-٢٠٠٠.

أما عن العلاقة بين متغيرات الموازنة، يشير جدول (٣) بأن معدل نسبة الإيرادات إلى النفقات، كان (٤٨ ٪) للأعوام ١٩٩٣-٢٠٠٠، تمثلت أعلى نسبة (٦٥ ٪) في عام ١٩٩٣، ثم بدأت بالتراجع لتصل إلى ٥٥ ٪ في عام ١٩٩٨. أما نسبة خدمة الدين للإيرادات، فقد ارتفعت بشكل كبير من ٥٦ ٪ عام ١٩٩٣ إلى ١٠٠ ٪ عام ٢٠٠٠. أخيراً، يشير جدول (٣) بأن معدل خدمة الدين إلى النفقات حوالي ٣٩ ٪ لمجموع السنوات، تمثلت أعلى نسبة (٤٧ ٪) في عام ٢٠٠٠. لا بد من الإشارة، بأن نفقات خدمة الدين تشكل أعلى نسبة من الموازنة، يليها نفقات الرواتب والأجور بمعدل يتراوح ٢١ ٪ من الموازنة الفعلية. أما القسم الأخير من النفقات فيذهب إلى نفقات المواد والخدمات الاستهلاكية والمساهمات.

أما أسباب تجاوز العجز الفعلي والعجز المقدّر فهي :

- ١- المبالغة في تقدير الواردات : يشير الجدول رقم (٤) تطور الواردات المقدرة والمحقة والمحصلة. هناك فارق بين الإيرادات المحصلة والإيرادات المقدرة بين الأعوام ١٩٩٣-٢٠٠٠ بمعدل ١٤,٩ ٪. لا بد من الإشارة بأن هناك اختلافاً بين الإيرادات المحصلة والإيرادات المحقة، وهو أن الواردات المحقة لا يتم تحصيلها جميعها، مما يزيد نسبة العجز. أن التأخير في التحصيل يعود إلى عدم فعالية جهاز الإدارة الضريبية وعدم التشدد في تطبيق الأنظمة والقوانين.

جدول (٤). الفرق بين الإيرادات والنفقات المقدرة، المحقة، والمحصلة.

السنة	نسبة الواردات المحصلة/المقدرة	نسبة النفقات المحقة/المقدرة
١٩٩٣	٨٥,٠٧	٠٦١,٦٥
١٩٩٤	٨٩,٢٧	١١٥,٣٤
١٩٩٥	٧٩,٢٤	٠٩٥,١٠
١٩٩٦	٧٤,٤٦	١٢٤,٠٩
١٩٩٧	٨١,٨٨	١٣٣,٧٠
١٩٩٨	٨٧,٤٣	٠٩٩,٣٠
١٩٩٩	٩١,١٢	١٠١,٢٧
٢٠٠٠	٧٧,٧٥	١٠٣,٤٢

٢- الخروج عن الاعتمادات المقررة في الموازنة:

إن الاعتمادات المحددة في الموازنة هي الأرقام المسموح انفاقها على تنسيب معين. هناك إمكانية للخروج عن هذه القاعدة بنقل اعتمادات بين البنود والفقرات أو من باب احتياطي الموازنة وهذا ما يزيد حجم الانفاق الفعلي عن المقدّر، خاصة أمام حدوث نفقات استثنائية. يشير الجدول (٤) بأن النفقات المحقة قد ازدادت عن النفقات المقدرة بمعدل ٢٤,٦ ٪ للأعوام ١٩٩٤-٢٠٠٠، وبشكل مميز للعامين ١٩٩٦ و١٩٩٧ بنسبة ٢٤ ٪

و٣٣,٧ ٪. اما عام ١٩٩٣، فان النفقات المحققة كانت اقل من المقدرة بنسبة ٣٨,٣، وهو عام استثنائي خلال هذه الفترة.

يمكن تدوير الاعتمادات من سنة الى سنة اخرى لبعض النفقات المحددة. وبالتالي فان التدوير يساعد على وجود تباين بين النفقات المقدرة والفعلية نظراً لانتقال انفاق المبلغ الى السنة التالية. لذلك فإن التدوير يؤثر على اختلاف عجز الموازنة الفعلي والمقدر.

كذلك فإن الاعتمادات الاضافية تزيد الفرق بين النفقات المقدرة والفعلية.

يتم تغطية الإعتمادات الاضافية من: احتياطي الموازنة، المال الاحتياطي، النقل من بنود اخرى، او من موارد جديدة. ان ظاهرة التوسع في الانفاق من خارج الموازنة يساعد على زيادة الهوة بين العجز المقدر والعجز الفعلي، خاصة عند استخدام مال الاحتياط الذي يتم تغطيته من سيولة الخزينة، والذي يتم تغطية عجزها بسندات خزينة، فتساهم في زيادة المديونية العامة.²⁹

ولابرار خطورة العجز، هناك اهمية لتحليل علاقة الناتج المحلي الاجمالي بمتغيرات الموازنة العامة والدين العام. يظهر الجدول (٥) ازدياد نسب النفقات، خدمة الدين، والدين العام بشكل كبير. من ناحية النفقات، هناك تقارب للنسب بعضها للبعض، لتشكل معدل ٣٢ ٪ من الناتج المحلي الاجمالي للسنوات ١٩٩٣-٢٠٠٠. كذلك الامر بالنسبة لخدمة الدين، فقد ازداد بنفس الوتيرة التصاعدية ليصل الى ١٧ ٪ عام ٢٠٠٠. اما الدين العام، فيظهر الجدول (٥)، ازدياد النسب من ٥١ ٪ عام ١٩٩٣ الى ١٤١ ٪ عام ٢٠٠٠. مما يبرز خطورة استمرار نمو الدين العام والعجز في الموازنة والذي يصعب امكانية المعالجة.

جدول (٥). متغيرات الموازنة العامة والناتج المحلي الاجمالي (١٩٩٣-٢٠٠٠) (%)

	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
الواردات/ن م ج	١١٪	١٣٪	١٤٪	١٥٪	١٥٪	١٥٪	١٨٪	١٧٪
النفقات/ن م ج	١٦٪	٣٢٪	٣٠٪	٣٩٪	٣٨٪	٣٠٪	٣٤٪	٣٦٪
العجز/ن م ج	٥٪	١٨٪	١٦٪	٢٥٪	٢٣٪	١٣٪	١٦٪	١٩٪
الدين العام/ن م ج	٥١٪	٧٣٪	٥٨٢٪	٩٩٪	٩٨٪	١١٩٪	١٢٠٪	١٤١٪
خدمة الدين/ن م ج.	٦٪	١٠٪	١١٪	١٣٪	١٥٪	١٤٪	١٥٪	١٧٪

²⁹ديوان المحاسبة، "التقرير السنوي ١٩٩٩-٢٠٠٠"، الجريدة الرسمية، عدد ٥٢، ٣٢-١٠-٢٠٠١.

الجزء الثالث

خطة الحكومة لمواجهة العجز^{٣٠}

ان الهدف الاساسي للحكومة الحالية (حكومة الرئيس الحريري)، ضمن نطاق خطة التصحيح المالي، هو "خفض العجز في الموازنة وتخفيف تنامي الدين العام وتقليص الاثار السلبية للعجز على قدرة القطاع الخاص على التمويل والانتاج والتطوير والازدهار".^{٣١} لذلك فان الحكومة تعمل ضمن خطة، لمواجهة العجز، وبالتالي كسر الحلقة المفرغة التي تربط بين العجز والدين العام.

١. تخفيض الانفاق وترشيده وزيادة فعاليته ونتاجيته، على ان يتم المحافظة على مستوى التقديمات الاجتماعية. اذ ان خطة الحكومة للعام ٢٠٠٢ تخفيض الانفاق بنسبة ٤ % من الناتج المحلي الاجمالي (٣٩% من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ٣٥ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠٢).

- ترشيد الانفاق الاستثماري والتركيز على المشاريع المهمة.
- اصلاح المؤسسات التابعة للقطاع العام بهدف ترشيد الانفاق وعصرنة هذه المؤسسات وأنظمتها المالية والمحاسبية وتعزيز الكفاءة الانتاجية (مثل تلفزيون لبنان، شركة طيران الشرق الأوسط، الوكالة الوطنية للأبناء).
- دمج المجالس الانشائية مع مجلس الإنماء والإعمار وتآلف من مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى ومجلس المشاريع الإنشائية وذلك للحد من النفقات وتفعيل أعمالهم.
- خفض الدعم الرسمي لبعض المؤسسات العامة (مكتب الحبوب والشمندر السكري) كوسيلة لتخفيض النفقات .

٢. زيادة إيرادات الخزينة عن طريق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة "VAT"، تحسين الجباية، توسيع قاعدة المكلفين. أما خطة الحكومة لهذا العام فهو زيادة نسبة الإيرادات من الناتج من ١٧ % عام ٢٠٠١ الى ٢١ % عام ٢٠٠٢.

٣- تخفيض تدريجي لكلفة الدين والعمل للسيطرة على غره، وذلك بإعادة هيكلة الدين من خلال إصدار سندات خزينة بالعملات الأجنبية لتمويل الدين بالعمل اللبنانية الى عملة أجنبية ، وذلك لأن معدل الفائدة بالعملة الأجنبية هو أقل من الفائدة بالعملة اللبنانية . ولا بد من الإشارة بأن المجلس النيابي أجاز للحكومة بإصدار سندات خزينة بالعملات الأجنبية بحدود ملياري دولار أميركي لهذا السبب.^{٣٢}

٤. إقرار قانون الخصخصة لبعض المرافق العامة (قطاع الكهرباء، قطاع الاتصالات، قطاع النقل الجوي) والتي سترد على الخزينة إيرادات ستستخدم لتخفيض الدين العام.

٥. وضع قانون جديد للمحاسبة العمومية يساهم بتحديد الصلاحيات والمسؤوليات، زيادة الكفاءة والمرونة في الإدارة.

٦. متابعة الاصلاحات الإدارية التي باشرت بها الحكومة منذ عام ١٩٩٧ والتي تتمثل بتوقيف التوظيف وحصره في مجلس الوزراء...) مكنته الإدارات ، تبسيط الإيرادات والعديد من القرارات الإصلاحية التي بحاجة الى تقييم.

^{٣٠} وزارة المالية، فذلكة مشروع موازنة عام ٢٠٠٢، ص. ٣-٤.

^{٣١} نفس المصدر، ص. ٣.

^{٣٢} انظر قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية، العدد ١١، ٣١-٢-٢٠٠٢.

اما اهم خطوات هذه الخطة فهي:

- ١- الانتقال من عجز اولى ٥,٦ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ صعوداً الى فائض ٦ % عام ٢٠٠٦.
- ٢- تخفيض العجز من ٢٢,٧ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ١٤,٣ % عام ٢٠٠٦.
- ٣- تخفيض الانفاق من ٤٠,٤ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ٣٠,٢ % عام ٢٠٠٦.
- ٤- كلفة خدمة الدين من ١٧,١ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ١٠,٣ % عام ٢٠٠٦.
- ٥- نسبة العجز الى النفقات من ٥٦,١ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ١٤,٣ % عام ٢٠٠٦.
- ٦- نسبة خدمة الدين من الايرادات من ٩٢ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ٤٦,١ % عام ٢٠٠٦.
- ٧- تخفيض نسبة الدين العام الاجمالي من ١٦٩,٩ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ١٣٦,٩ % عام ٢٠٠٦.
- ٨- زيادة الدين بالعملة الاجنبية من ٣٤,٦ % من الناتج المحلي الاجمالي عام ٢٠٠١ الى ٥٣,٥ % عام ٢٠٠٦.

أما خطة الحكومة للوصول للتخفيض والسيطرة على العجز، فهي تنفيذ مجموعة من الاجراءات الادارية والمالية، تتعلق بزيادة الايرادات (مثل تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، تخفيض النفقات، تفعيل وتحديث الادارة والانظمة التي تتعلق بالموازنة والضرائب، والخصخصة.

لا بد من الاشارة، بأن الحكومات المتعاقبة اتخذت اجراءات لتخفيض العجز، منذ عام ١٩٩٧، لكنها لم تنجح. فقد وضعت الحكومة عام ١٩٩٦ و ١٩٩٧ نسباً للعجز تقدر ٣٨ % و ٣٦ % على التوالي، وكانت الارقام مغايرةً للتقدير. فقد ارتفعت نسب العجز الفعلية ٦٣ % و ٦١ % لكل من ١٩٩٦ و ١٩٩٧ أي بفارق ٢٥ % لكل من السنتين (انظر جدول). كذلك فقد استمر ارتفاع العجز الفعلي عن العجز المقدر في السنوات التي تلت ١٩٩٧ بوتيرة تصاعدية أقل من العامين ١٩٩٦ و ١٩٩٧. اذ ان الفرق بين معدل العجز المتوقع (٣٨,٣ %) للسنوات ١٩٩٨-٢٠٠٠، ومعدل العجز الفعلي (٤٨,١ %)، اي بفارق حوالي ١٠ %.

في هذا السياق، كانت الحكومة السابقة (حكومة الرئيس سليم الحص) قد تبنت خطة للتصحيح المالي (١٩٩٩-٢٠٠٣)^{٣٣}، ارتكزت على تخفيض العجز بشكل تدريجي يبدأ عام ١٩٩٩ بنسبة ٣٨,٥ % وينتهي بنسبة ١٥,٧ % عام ٢٠٠٣. بسبب العديد من العوامل السياسية والتي سنناقشها في الجزء الاخير، فان الخطة "الفرصة الضائعة"^{٣٤} لم تنجح هذه الخطة بل أخفقت نتيجة التغيير الحكومي الذي حصل عام ٢٠٠٠. ونلاحظ بأن العجز الفعلي وصل الى ٤٧ % عام ١٩٩٩ و ٥٣ % عام ٢٠٠٠، أي بمعدل اضافي تجاوز ١٢ % عن العجز المقترح في الخطة.

بالرغم من الاجراءات المالية والادارية التي اتخذتها الحكومة للسيطرة على العجز، فإن التجارب لا تدعم نجاح هذا النوع من الخطط، بسبب العديد من العوامل المالية والاقتصادية، (حجم المديونية الكبير، ارتفاع نسبة الفائدة، التأخر بتنفيذ الخصخصة) والسياسية. وهذا ما سنناقشه في الجزء الأخير من الدراسة.

البرنامج الحكومي المقترح للسيطرة على العجز المقترح الى صندوق النقد الدولي^{٣٥}

هناك العديد من الحلول المقترحة "سيناريو للحل" لمعالجة مشكلة العجز.^{٣٦} يشير الجدول رقم (٦) الى مشروع الحكومة للسيطرة على العجز الذي يبدأ من عام ٢٠٠٢ بنسبة ٣٨,١ %، وتنخفض هذه النسبة بشكل تدريجي حتى تصل الى ٤,٣ % عام ٢٠٠٦.

^{٣٣} تتضمن معظم الاجراءات المتخذة من الحكومة الحالية. انظر فذلكة مشروع موازنة عام ٢٠٠٠، وبرنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي، ١٩٩٩. وزارة المالية.

^{٣٤} "الفرصة الضائعة"، عنوان كتاب وزير المالية السابق جورج قرقم، مهندس مشروع التصحيح المالي (٢٠٠١). بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر.

^{٣٥} زبيب، محمد، "النماذج الحسابية المرفقة ببرنامج الحكومة الى صندوق النقد الدولي" جريدة السفير، ٢ اذار، ٢٠٠٢، ص. ٨.

جدول (٦). مشروع الحكومة للسيطرة على العجز (مليارات الليرات).

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
8.956	8.463	7.977	6.408	6.3			مجموع الإيرادات ضمنها مجموع الإيرادات الإضافية
10.452	10.215	10.171	10.28	10.172	10.187	9.599	مجموع النفقات
1.495	1.752	2.194	2.872	3.872	5.712	5.047	مجموع العجز
34.655	32.672	30.503	28.758	27.11	25.189	24.856	الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (مليارات الليرات)
4.30%	5.40%	7.20%	10%	14.30%	22.70%	20.30%	مجموع العجز / ن م ج
25.80%	25.90%	26.20%	25.80%	23.20%	17.80%	18.30%	مجموع الإيرادات / ن م ج
30.20%	31.30%	33.30%	35.70%	37.50%	40.40%	38.70%	مجموع النفقات / ن م ج
10.30%	10.90%	12.20%	14%	15.10%	17.10%	16.90%	خدمة الدين / ن م ج
14.30%	16.10%	21.60%	27.90%	38.10%	56.10%	52.60%	نسبة العجز الى النفقات
46.10%	48.50%	54%	61.90%	65%	96.10%	92%	نسبة خدمة الدين الى الإيرادات

المصدر: محمد زبيب (٢٠٠٢). النماذج الحسابية المرفقة ببرنامج الحكومة الى صندوق النقد الدولي. السفير. ٢ آذار ٢٠٠٢. ص ٨.

بناء على الاتجاه العام للعجز منذ عام ١٩٩٣، فقد تم التنبؤ بالعجز للفترة الزمنية المقبلة حتى عام

٢٠٠٦. يشير جدول (٧) بان توقع انخفاض العجز سيكون بنسبة صغيرة، تبدأ بنسبة ٥٢ % عام

٢٠٠١ وتنتهي بنسبة ٤٨,٣ % عام ٢٠٠٦. ان هذا التنبؤ لم يأخذ بالاعتبار الاجراءات التي اتخذتها

الحكومة هذا العام لمعالجة ازمة العجز والمديونية، والتي قد يكون لها انعكاسات على المالية العامة. وهذا

نتركه لدراسات اخرى عندما تتوفر الاحصائيات.

جدول (٧): العجز المتوقع للحكومة وتحليل الدراسة.

العام	الارقام المتوقعة من الحكومة	الارقام المتوقعة في الدراسة
٢٠٠٠	٥٢,٦ %	٥٢,٨ %
٢٠٠١	٥٦,١	٥٢,٠
٢٠٠٢	٣٨,١	٥١,٣
٢٠٠٣	٢٧,٩	٥٠,٥
٢٠٠٤	٢١,٦	٤٩,٨
٢٠٠٥	١٦,١	٤٩,٠
٢٠٠٦	١٤,٣	٤٨,٣

³⁶انظر سيناريو الوزير جورج قرقم للتصحيح المالي. صحيفة السفير، ٨ ايار ٢٠٠٢.

الجزء الرابع

القيود التي تواجه استراتيجية السيطرة على العجز في الموازنة والمحيط السياسي

القيود التي تواجه استراتيجية السيطرة على العجز في الموازنة:

تلعب المحيطات دورا مهما في نجاح او فشل الاهداف. هناك عناصر عديدة في المحيط تعيق السيطرة على العجز في الموازنة. اما اهم هذه القيود فهي: سياسية، اقتصادية، قانونية، اجتماعية، وتقنية.

- القيود السياسية: تعتبر القيود السياسية العائق الاساسي للسيطرة على العجز. ان التباينات السياسية والمصالح الانتخابية، والرؤية المختلفة للحلول الاقتصادية والاجتماعية بين كافة القوى السياسية دفعت باستمرار نمو العجز وصعوبة وضع حل لهذه المشكلة.³⁷ لقد وضعت الحكومات المتعاقبة سقفا للعجز في الموازنة العامة، والذي يقره المجلس النيابي، لم تتمكن الحكومة الالتزام به، بالرغم من ان هناك توافقا عاما حول مستوى العجز وخطورته على الاقتصاد. وهذا ما رأيناه عند مقارنةنا للعجز الاسمي والعجز الفعلي منذ عام ١٩٩٠.

سيكون المحيط السياسي، المحور الاساسي لهذه الدراسة، والذي سيتطرق الى العناصر السياسية المختلفة التي تؤثر في سياسة السيطرة على العجز في الموازنة.

القيود الاقتصادية: لا نريد ان نتطرق الى المتغيرات الاقتصادية التي تؤثر على نجاح خطة الحكومة للسيطرة على العجز، لما لهذه المتغيرات، من اهمية، ولارتباطها المباشر مع العجز والدين العام. نشير هنا الى بعض المتغيرات الاقتصادية: النمو الاقتصادي، الفوائد، الانفاق، التوظيف.

القيود القانونية: هناك قيود قانونية، في بعض الاحيان تحد من السيطرة على العجز، خاصة عندما يتعلق ذلك بتطبيق الدستور والانظمة والقوانين السائدة. مثلا، هناك اجراءات عديدة اتخذتها الحكومة سابقا، واعتبرها مجلس شورى الدولة غير قانونية. وبالتالي ابطال مفعول الاجراءات الحكومية (عملية التطهير التي تمت عام ١٩٩٤). القيود الاجتماعية: عكس الوضع الاقتصادي السيئ اوضاعا معيشية صعبة حيث ازداد حجم الطبقة الفقيرة بشكل كبير. ان الازدحام المعيشية الصعبة تدفع بالمواطنين الى المطالبة بتحسين اوضاعهم، وهذا ما يدفع النواب وبالتالي الحكومة الى تبني مطالب عديدة بحاجة الى اموال اضافية.

القيود المناطقية: ادت سياسة الحرمان، التي كانت متبعة سابقا في بعض المناطق اللبنانية ومطالبة نواب تلك المناطق برفع الحرمان والتساوي بين المناطق في تنفيذ المشاريع الانمائية الى تبني الحكومة سياسة "الانماء المتوازن". ان سياسة الانماء المتوازن تعارض وسياسة السيطرة على العجز في الموازنة لصعوبة تقديم خدمات الى منطقة واستثناء اخرى. اذ ان جميع النواب تطالب بتقديم الخدمات المناطقية تحت شعار "اسوة بغيرنا".

المحيط السياسي والعجز في الموازنة:

ترتبط معالجة العجز بصناعة القرار حول الموازنة وقواعد الموازنة. هناك العديد من القوى والمؤسسات الحكومية والخاصة التي ترتبط بقرار الموازنة، وبالتالي العجز، منذ ان اصبحت هذه المشكلة موضوعا دائما على

³⁷ See H.D. Sung, et al. (1995). "Influences on Deficit Spending in Industrialized Democracies." Journal of Public Policy, 15(2):183-197.

جدول اعمال الحكومات المتعاقبة. اما اهم هذه المؤسسات فهي: مجلس الوزراء، وزارة المالية، مجلس النواب، لجنة المال والموازنة، الاحزاب والكتل النيابية، الهيئات الاقتصادية، الادارات والمؤسسات العامة، جماعات الضغط المختلفة. اما اهم المؤسسات الدولية فهي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

هناك ازمة في الموازنة العامة، وهي ستستمر مادامت مشكلة العجز في الموازنة قائمة. ان بقاء العجز واستمراره كواقع قائم في الموازنة، سيؤدي ازدياد الخلاف بين الرؤساء (السلطات) والى انحراف السلوك الاداري في الموازنة، مما سيدفع الى ايجاد قواعد واجراءات جديدة في الموازنة.³⁸

بالرغم من تسليط الضوء على خطورة مشكلة العجز، فان الحكومات المتعاقبة، منذ بداية التسعينات، تتحمل وزر هذه المشكلة بشكل اساسي، بسبب السياسات التي تبنتها، واستمرارها بالتوسع الانفاقي حتى عام ١٩٩٧، حيث اتخذت الحكومة بعض الاجراءات السريعة و "القصيرة المدى" والتي لا تؤثر على التقديرات والخدمات التي تعزز سلطاتهم واعادة انتخابهم.

منذ عام ١٩٩٧، والدولة جاهدة للسيطرة على العجز، والذي لم يعط الا بعض النتائج في تخفيض نسبة نمو النفقات وزيادة نسبة الضرائب. لذلك فان السيطرة على العجز لم تظهر اي معالجة حقيقية بالعمق. لقد اصبح العجز في الموازنة المشكلة ذات الاهمية الكبرى عند الدولة لما لها من انعكاسات سلبية على الاقتصاد ككل، واصبح هناك صعوبات سياسية بسببها. اما اهم هذه الظواهر السلبية لمشكلة العجز فهي:³⁹

- اقبال الموازنة التقليدية
- تشجيع الخداع في التطبيقات المحاسبية
- لا يوجد معالجة حقيقية للعجز البيوي بالرغم من الاهتمام والقيام ببعض التحسينات.
- ظهور علاقة متشنجة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وداخل السلطة التنفيذية نفسها، حول كيفية معالجة العجز في الموازنة.
- فقدان الموارد المالية لمعالجة المسائل الطارئة التي تحدث.

ان بروز العديد من الظواهر السلبية حول المعالجة، يدفعنا الى التساؤل:

هل يمكن ان نعتبر ان العجز في الموازنة العامة دافع لوجود ازمة ثقة دائمة بين اهل الحكم وبين الحكومة والشعب؟ وهل اصبح العجز في الموازنة عنصر اختبار لتحمل المسؤولية والمقدرة على الحكم؟ ان الموازنة تتضمن تحقيق الالتزامات والحفاظ على تعهدات السياسيين. انها تتضمن خيارات حول القيم والاهداف والاولويات. لذلك فانها ايضا تتضمن سؤال حول القوة والسلطة، كيف تحكم ومن تحكم؟

ان الحكومة تسعى الى خلق مناخ مقبول، وثقة متبادلة، بين اهل الحكم وبين الحكومة والمواطنين دعما للاجراءات التي تتخذها لتخفيض العجز في الموازنة.

بالرغم من ان هناك نظرية تشير الى دعم المواطنين للعجز، خاصة المستفيدين من الانفاق الحكومي او تخفيض الضرائب،⁴⁰ فان المواطن يرغب بتخفيض العجز وبتأمين الايرادات اللازمة للمشاريع التي تساعد في تحسين اوضاعه بكافة المجالات. ان المواطن بحاجة الى العيش ضمن نظام اقتصادي وسياسي مستقر، يركز على الشفافية والمساءلة وبالحد من الهدر وسوء استخدام المال العام.

³⁸ انظر، مثلا، الصحف اللبنانية في ٤ تشرين ١٩٩٧ حول الخلاف بين الرؤساء، ومن ثم "التوافق على موازنة ١٩٩٨"، وذلك لخلاف في الرؤية حول المعالجة.

³⁹ Schick, Allen (1990). *The Capacity to Budget*. Washington, D.C.: the Urban Institute Press. P. 200.

⁴⁰ Buchanan, J., C. Rowley, and R. Tollison (1987). *Deficits*. Oxford: Basil Blackwell.

ان السؤال ايضا، حول دور الحكومة وعلاقتها بالناس، حول تأمين الخدمات والرعاية للطبقات الشعبية او تأمين جيش وطني لحفظ الامن وحماية الارض. وبذلك فان من المشاكل الاساسية في معالجة العجز هو صعوبة الخيارات امام البدائل المتوفرة. ان معظم القوى والافراد غير راغبين بان تكون السيطرة على العجز على حساب مصالحهم السياسية. والصعوبة السياسية في السيطرة على العجز تكمن في تساوي الحصص وعدالة التخفيض. من اين سيتم التخفيض وهل سيتم ذلك بشكل متساو بين الادارات كافة.⁴¹

هناك صعوبة اخرى لها علاقة بقاعدة الاكثرية، حيث يصعب السيطرة على العجز من قبل الاكثرية الحاكمة بدون انعكاسات سلبية على الاقلية المعارضة، وبالتالي فان مجموعة من المواطنين قد ترفض هذه المعالجة. ان المحيط السياسي الذي يتصف بالاستقرار لا يمكن ان يوقف نمو العجز، بل ان هذا العامل يساعد ازدياد حجمه.⁴² ان العجز في الموازنة لا يمكن ان ينتهي من تلقاء نفسه، وان الوصول بالعجز الى صفر عملية غير واقعية، لما لذلك من تأثيرات على الاقتصاد.⁴³ ان معالجة العجز الى نسبة مقبولة يتطلب بعض الاجراءات:⁴⁴

١. ايجاد تعاون بين السلطات، خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، لان السياسة المالية للحكومة هي نتاج عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية. ان معالجة مشكلة العجز يتطلب رغبة سياسية عند اطراف الحكم، لان الانقسام بالرؤية لا يؤدي الى معالجة حقيقية لهذه المشكلة. لذلك، فان ايجاد مناخ ملائم للمعالجة حاجة اساسية لوضع معالجات حقيقية موضع التنفيذ.
٢. سياسات الانفاق والضرائب: ان نجاح السيطرة على العجز يتطلب النجاح في تخفيض الانفاق للبرامج والمشاريع الانشائية والنفقات العادية والى زيادة الضرائب، خاصة على اصحاب الدخل المرتفع.
٣. اعطاء ارقام صادقة عن اجمالي الموازنة: هناك ادعاءات حصلت تحدد نسبة العجز المقترحة في الموازنة وهو لم يتحقق في الواقع. بل ان وزارة المال تستخدم تكتيكا يركز على:⁴⁵
 - تنفيذ مدفوعات مالية قبل استحقاق تاريخها، خاصة اذا كان هناك تغيير حكومي خلال السنة المالية.
 - تأجيل تنفيذ المستحقات الى السنة المالية المقبلة.
 - اجراء تعديلات في السقف المالي المحدد.
 - توقع للايرادات اكثر من الممكن.
٤. اذا كانت الحقيقة يجب ان تقال، فان وضع الحقائق كما هي يتطلب التعاون الحقيقي بين اهل الحكم. وضع خطة او برنامج للتخفيض يركز على الواقعية وعلى الدعم السياسي.
٥. وضع توازن بين الطموحات وبين الموارد المتوفرة. ان الموازنة تتأثر بالتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. عندما تتوفر الامكانيات المالية المتاحة، يمكن ان تتوسع الموازنة نحو تنفيذ البرامج المتعددة. اما في ظل محدودية الموارد، تصبح خيارات الدولة محدودة، ويفترض باهل الحكم (المؤسسات والافراد) تبني سياسة مقيدة للانفاق. من هنا تأتي اهمية التكيف "Adaptation" مع الظروف المالية القائمة

⁴¹ Wildavsky, Aaron (1988). The New Politics of The Budgetary Process. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

⁴² Roubini, N. and J. Sachs (1989). "Political & Economic determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies." European Economic Review. 33, 903-938.

⁴³ See Marc Robinson (1996). "The Case Against Balanced Budgets." Australian Journal of Public Administration. 55(1)48-62.

⁴⁴ See Schick, Allen (1990). The Capacity to Budget. Washington, D.C.: the Urban Institute Press.

⁴⁵ Rubin, Irene (1987). "Preventing or Eliminating Planned Deficits: Restructuring Political Incentives." In Allen Schick ed.), Perspectives on Budgeting. Washington, D.C: ASPA, p. 240.

- والتي يفترض ان تنتج سلوكا اداريا وماليا مسؤول، ووعيا وادراكا حول خطورة الاستمرار بالسلوك التوسعي للانفاق عند السياسيين والاداريين في الدولة.
٦. السيطرة على نفقات البرامج الاجتماعية: لا بد من الاشارة الى اهمية هذه البرامج واعطاء الدولة اهتماما لها، لكن لا بد ان نؤكد بان فاتورة هذه النفقات كبيرة. تأتي اهمية السيطرة على هذه النفقات، بمعنى الحد من الهدر القائم في هذه البرامج وتحميل المستفيدين نسبة محدودة ومحددة من الكلفة. وهذا ما يدفع الى ايجاد سلوك يركز على المسؤولية.
٧. السيطرة على نفقات الامن والدفاع: بالرغم من الاهمية القصوى لهذا القطاع لما له من تأثير على حفظ الامن وحماية الارض من اي اعتداء خارجي، وبالرغم من الدولة اخذت العديد من الاجراءات لتخفيض حجم هذه الفاتورة، فان اهل الحكم بحاجة الى توافق لتخفيض موازنة وزارة الدفاع ووزارة الداخلية.
٨. تغيير في السلوك حول "قاعدة" "Base" او اساس الموازنة: ان قاعدة الموازنة تعني ان هناك اساسا يعتمد عليه الافراد الذين يعدون الموازنة، وهي ان موازنة هذا العام تعتمد بشكل اساسي على موازنة السنة الماضية، مع اضافة "متدرجة" "Incremental" بشكل سنوي في عصر الندرة المتراخية،^{٤٦} اي ان هناك موارد تكفي للمشاريع الحالية وتوسيعها، او اضافة مشاريع جديدة. اما في عصر الندرة المزمعة، حيث لا تكفي الموارد للبرامج الحالية، فان هناك صعوبات لاضافة اعتمادات جديدة عن موازنة العام الماضي. بل ان التخفيض هو الذي يطغى على الموازنة، وقد تكون اقل من خط القاعدة. وبذلك، فان العادات الحالية والذهنية التي تركز على سلوك "الاضافات"، والتي يمتاز بها مديرو الادارات العامة، بحاجة الى تغيير. في هذا السياق، يسعى وزير المالية الى خلق هذا المناخ في الادارات العامة من خلال التعميم السنوي لاعداد مشروع الموازنة.^{٤٧}
٩. دعم اجراءات الاصلاح والتنمية الادارية، وذلك لرفع كفاءة الموظف، وادخال المهارات وتقنيات المعلومات الى الادارة، وذلك لتوقيف الهدر والفساد وتعزيز الكفاءة والفعالية والاستجابة. ان الحكومة تسعى الى خلق مناخ مقبول وثقة متبادلة بين اقطاب الحكم أنفسهم، وبين الحكومة والمواطنين دعما للاجراءات التي تتخذها لتخفيض العجز في الموازنة. هناك مساحة كبيرة بين ما يخطط له المسؤول وبين ما يتحقق. املنا ان يصل كل مسؤول في اي موقع في الدولة الى ادراك حجم خطورة العجز في الموازنة، والبداية بسلوك اداري جديد يركز على اهمية حسن استخدام المال العام.

الخلاصة الاستنتاجات

- هدفت هذه الدراسة الى تحليل مشكلة العجز بالموازنة والاجراءات الحكومية المتخذة في ظل المحيط السياسي القائم، وخلصت بالاستنتاجات التالية:
- ازدياد الايرادات والنفقات بشكل كبير، منذ بداية التسعينات، لكن وتيرة نمو النفقات اكبر بكثير من نمو الايرادات.
 - ارتفاع نسبة النفقات المصروفة عن النفقات المقدرة.
 - انخفاض نسبة الايرادات المحصلة عن الايرادات المقدرة.

⁴⁶ See Aaron Wildavsky (1986). Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process. New Brunswick (USA): Transaction Books.

⁴⁷ انظر الى التعميم الذي اصدره الوزير فؤاد السنيورة الى الادارات العامة والوزارات لاعداد مشروع موازنة عام ٢٠٠٣، والذي يتضمن استخدام اعتماد الاتفاق الفعلي لموازنة ٢٠٠١ دون اي اضافات غير مبررة.

- ارتفاع وتيرة العجز الفعلي عن العجز المقدّر، ترافق مع نمو كبير للدين العام وخدمته.
- ازدياد نسبة خدمة الدين لمجموع النفقات، لتصبح اعلى نسبة من الموازنة، وتوازي مجموع الايرادات الاجمالية.

اتخذت الحكومة مجموعة من الاجراءات لمعالجة مشكلة العجز، والتي لم تحقق منها انجازات تذكر، لان مسألة المعالجة هي سياسية وليست تقنية او اقتصادية.⁴⁸

اصبح العجز في الموازنة، مزمنًا ومتاصلًا، وهو نتاج قوتين تعملان في اتجاهين متعارضين: الايرادات والنفقات. ان العلاج يبدأ من هاتين القوتين، وذلك بتخفيض النفقات وزيادة الايرادات. وهنا تكمن مشكلة كيفية التوازن بين هاتين القوتين، لان اي اجراءات جذرية لقوة على حساب قوة اخرى سيخلق خلل في التوازن بين تخفيض العجز وبين الاستجابة لمشاكل ومتطلبات المواطنين. لذلك، فان الاجراءات الحكومية المتخذة قد تكون صائبة في ظل ظروف سياسية واقتصادية افضل. لذلك، فان المطلوب اتخاذ اجراءات تطال اصحاب المداخل المرتفعة، وتخفيض نفقات برامج ومشاريع لا تمس الطبقات الفقيرة. كذلك، وكما يقال، ان حدة الاصلاحات هي نتاج شدة الازمات.⁴⁹ لذلك فان مشكلة العجز دفعت الحكومة الى اتخاذ العديد من الاصلاحات التي تتعلق بالادارة والمالية العامة. اننا بحاجة الى رؤية واقعية للمعالجة تتضمن ليس فقط الاجراءات انما السلوك ايضا.

هذه من الناحية التقنية، اما من الناحية السياسية، فان الانقسام الحكومي يؤدي الى اللافعالية واللاكفاءة، ويعيق عمل مؤسسات النظام الديمقراطي. كذلك فان الانقسام الحكومي يقود الى ازدياد حجم العجز. لذلك فان الاجراءات التي تتخذها الحكومة لا تغير السلوك، لان التغيير يحصل في ظل سياسة "محددة" ورغبة صادقة عند المسؤولين في السلطتين التشريعية والتنفيذية. ان التعاون بين السلطات والرغبة الصالحة والمسؤولية الاكيدة عند القادة السياسيين هو الاساس لنجاح اي اصلاحات او اجراءات متخذة.

محددات الدراسة

حصرت هذه الدراسة هدفها بالتركيز على خطورة مشكلة العجز وتقييم الاجراءات الحكومية المتخذة ضمن المحيط السياسي القائم. لذلك، نقترح القيام بدراسات ميدانية في المستقبل تتعلق بادارة تخفيض النفقات، سلوك "الاداري المالي"، سلوك النائب، وسلوك الاحزاب والكتل النيابية اتجاه الموازنة والعجز. كذلك، فهناك حاجة الى دراسات اقتصادية، يستخدم فيها الاقتصاد الرياضي، لتحديد العلاقة بين العجز والمتغيرات الاقتصادية. ان هذه الدراسات ستفيد بشكل اكيد المكتبة الاقتصادية والمالية والادارية والسياسية.

⁴⁸ See Allen Schick(1990). "Why the Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions. In A. Premchand (ed.). Government Financial Management. Washington, D.C.: IMF.

⁴⁹See Gerald Caiden (١٩٦٩). Administrative Reform. Harmondsworth: Penguin

قائمة المراجع

المراجع العربية

- الزغبى، حبيب (٢٠٠١). لبنان طريق النهوض. بيروت: دار النهار.
- زكي، رمزي (١٩٩٢). الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث. القاهرة: سينا للنشر.
- زبيب، محمد (٢٠٠٢). "النماذج الحسابية المرفقة ببرنامج الحكومة الى صندوق النقد الدولي". "صحيفة السفير". ٢ آذار ٢٠٠٢.
- شماس، نقولا ايلي (١٩٩٦). مستقبل لبنان الاجتماعي-الاقتصادي امام التساؤلات. لبنان: نادي جامعة هارفرد لادارة الاعمال.
- الصادق، علي توفيق و وليد عدنان الكردي (٢٠٠٠). دور الحكومات الانمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي. ابوظبي: صندوق النقد العربي.
- ظاهر، فريد بشير ومحمد صفوت قابل (١٩٩٦). "تطور العجز في الميزانية السعودية". مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. الكويت: جامعة الكويت.
- عبد الرحمن، اسامة (١٩٨٨). المورد الواحد والتوجه الانفاقي السائد. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- عبد العال، ونيس فرج (١٩٩٦). "عجز الموازنة العامة في الكويت ومصر: الاسباب وطرق العلاج، دراسة مقارنة". مجلة العلوم الاجتماعية. ٢٤ (ربيع): ٥١-٩٤.
- عطية، عبدالله (١٩٩٨). مخاطر العجز والدين العام على الاستقرار والحريات في لبنان. بيروت: دار الجديد.
- عناية، غازي (١٩٩١). تمويل التنمية الاقتصادية بالتضخم المالي. بيروت: دار الجليل.
- عياش، غسان (١٩٩٧). ازمة المالية العامة في لبنان. بيروت: دار النهار.
- الفضيل، محمود عبد (٢٠٠٢). "عودة اقتصاديات الكساد" صحيفة السفير، ٦-٣-٢٠٠٢.
- الفارس، عبد الرزاق (١٩٩٧). الحكومة والفقراء والانفاق العام. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- قرم، جورج (٢٠٠١). الفرصة الضائعة في الاصلاح المالي في لبنان. بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر.
- الملحم، ابراهيم علي محمد (١٩٩٨). "سبل معالجة عجز الميزانية في المملكة العربية السعودية". مجلة العلوم الاجتماعية. ٢٦ (عدد ٣): ٩٧-١١٥.
- النيف، ماجد عبدالله (١٩٩٦). "عجز الموازنة العامة والاصلاح الاقتصادي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية". دراسات الخليج والجزيرة العربية. "العدد ٨٣، ٢١ (خريف): ١٨٧-٢١٤.
- وزارة المالية (١٩٩٩). برنامج عمل الحكومة اللبنانية للتصحيح المالي. لبنان: وزارة المالية.
- بيروني، عبده (١٩٩٥). واقع الاقتصاد في لبنان. بيروت: دار النشر والتسويق.
- يشوعي، ايلي (١٩٩٥). اقتصاد لبنان. بيروت: مكتبة لبنان.
- يونس، احمد حسين (١٩٩٨). "معالجة عجز الموازنة العامة بين الفكر الاقتصادي المعاصر والفكر الاسلامي: دراسة مقارنة". الادارة العامة. ٣٨ (العدد ١): ١٧٥-٢٢١.
- التقارير:

مصرف لبنان، التقارير السنوية

ديوان المحاسبة ، التقرير السنوي عن عامي ١٩٩٩-٢٠٠٠. الجريدة الرسمية، العدد ٥٢، ٢٣/١٠/٢٠٠١.

وزارة المالية، فذلكة مشروع موازنة عام ٢٠٠٢. ص. ٣-٤.

قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية، العدد ١١، ٣١-٢-٢٠٠٢.

المراجع الاجنبية

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1995). The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers. 42(No. 1): 1-31.
- Axelrod, Donald (1988). Budgeting for Modern Government. NY: St. Matins's Press.
- Buchanan, J., C. Rowley, and R. Tollison (1987). Deficits. Oxford: Basil Blackwell.
- Doyle, Richard (1996). "Congress, the Deficit, and Budget Reconciliation." Public Budgeting & Finance. (Winter): 59-81.
- Easterly, William et al. (1994). Public Sector Deficits & Macroeconomic Performance. Oxford: Oxford University Press.
- Hahn, S.D., M.S. Kamlet, & D.C. Mowery (1995). "Influences on Deficit Spending in Industrialized Democracies." Journal of Public Policy. 15(2):183-197.
- Klein, Laurence R. (1968). The Keynesian Revolution. Macmillan, London: Melborn.
- Leloup, Lance T. (1988). Budgetary Politics. Brunswick, Ohio: King's Court Communications.
- Luo, Huaping & Robert Golembiewski (1996). "Budget Deficits in China: Calculations, Causes, & Impacts." Public Budgeting & Financial Management. 8(3): 305-333.
- OECD (1996). Managing Structural Deficit Reduction. No. 11, Paris: OECD.
- OECD, Budgeting for Results. OECD.
- Paul, N. Van De Water and Kathy Ruffing (1985). "Federal deficits, Debt, and Interest Costs." Public Budgeting & Finance. 5(Spring):54-66.
- Robinson, Marc (1996). "The Case Against Balanced Budgets." Australian Journal of Public Administration. 55(1):48-62.
- Rubin, Irene (1985). Shrinking the Federal Government. NY: Longman.
- Rubin, Irene (1987). "Preventing or Eliminating Planned Deficits: Restructuring Political Incentives." In Allen Schick ed.), Perspectives on Budgeting. Washington, D.C: ASPA.
- Schick, Allen (1990). The Capacity to Budget. Washington, D.C.: the Urban Institute Press.
- Smith, Adam (1976). An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations. Oxford: Oxford University Press.
- Thai, Khi V. (1987). Structural Budget Deficits in the Federal Government. NY: University Press of America.
- Tummala, Krishna (1992). "The Deficit Conundrum." Public Budgeting & Financial Management. 4(3):465-490.

White, Joseph and Aaron Wildavsky (1989). The Deficit and the Public Interest.
Berkeley: University of California Press.
Wildavsky, Aaron (1986). Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process.
New Brunswick (USA): Transaction Books.
Wildavsky, Aaron (1988). The New Politics of The Budgetary Process.
Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

البحرُوريَّة اللبنانيَّة
مَكْتَب وَزِيرِ الدَّوْلَةِ لَشُؤُونِ
مَرْكَزِ مَشَارِيعٍ وَدَرَسَاتٍ

البحرُوريَّة اللبنانيَّة
مَكْتَب وَزِيرِ الدَّوْلَةِ لَشُؤُونِ التَّمْيِيعِ الإِدَارِيَّةِ
مَرْكَزِ مَشَارِيعٍ وَدَرَسَاتِ الْقَطَاعِ الْعَامِ