تصحيح الأوضاع الماليّة: موازنة مقرّة وفق الأصول ومحاسبة ممسوكة بدقّة

الآن بيفاني
مدير المالية العام

أدى غياب الموازنات العامة منذ عام ٢٠٠٥، إلى طرق "رديفة" لإدارة الحاجات التمويلية، سواء باللجوء إلى القاعدة الإثني عشرية لفترات طويلة تخطت الأصول، أو بالعمل على أساس مشاريع الموازنات من دون إقرارها، أو بالاعتماد المتزايد على سلفات الخزينة، لكنّ الضرورة الملحّة تقضي طبعاً العودة إلى الانتظام الطبيعي: إقرار الموازنة وفق الأصول، ووجود محاسبة عامة صحيحة ودقيقة وشاملة.

الوضع القائم في لبنان في ظل غياب الموازنة العامة

إن التوقف عن إقرار مشاريع الموازنات منذ عام ٢٠٠٥، لأسباب معروفة، أدّى إلى التمادي في العمل من دون موازنة قائمة. ومع أن اللجوء إلى القاعدة الإثني عشريّة، يفترض ألاّ يكون لأكثر من شهر، في حال تأخّر إقرار موازنة الدولة، فإن العمل بها امتد سنوات، في ظل استمرار غياب الموازنات.

ومع ازدياد أحجام الإنفاق، لم يعد ممكناً اعتماد القاعدة الإثني عشريّة، وقررت بعض الحكومات أن تسير وفق مشاريع الموازنات التي وضعتها هي بنفسها، مما يعني في النظام القانوني والدستوري القائم، تجاوزاً كاملاً لدور مجلس النوّاب. فمجلس النوّاب هو ممثّل صاحب المال، أي الشعب، وهو من يعطي الإذن بالجباية والإنفاق، ومن أجل المباشرة بعمله فهو يحتاج إلى أن توضع بتصرّفه موازنة واضحة ومحدّدة المعالم، تمكّنه من اتخاذ القرار المناسب بالموافقة أو الرفض على أسس شفّافة.

ما هي القاعدة الإثني عشرية؟

إن المادة ٨٦ من الدستور اللبناني سمحت في حال عدم تصديق الموازنة قبل أول شهر كانون الثاني، بالإنفاق خلال شهر كانون الثاني من السنة الجديدة، على أساس القاعدة الإثني عشرية، وملخص هذه القاعدة كما يلي:

تؤخذ الاعتمادات المفتوحة في موازنة السنة السابقة، وتضاف إليها الاعتمادات الإضافية التي فتحت خلال السنة ذاتها، وتطرح منها الاعتمادات الملغاة، ثم يقسم الرصيد إلى جزء من اثني عشر، فتحصل على نفقات شهر كانون الثاني، يستمر تطبيق هذه القاعدة لحين تصديق الموازنة.

أما السير على أساس موازنة من دون غطاء مجلس النوّاب ، فهو يطيح بمفهوم الرقابة عرض الحائط. فضلاً عن ذلك فإن غياب الحسابات يشلّ أيضاً عمل ديوان المحاسبة الذي يشكّل جزءا مهمّاً من العملية الرقابية . وبالتالي، يصبح تصرّف السلطة التنفيذيّة بالمال العام بلا رقيب، وهذا لا يعني بالضرورة أنّها خالفت في كل ما تقوم به، ولا يعني كذلك أنّ المال العام صرف في غير وجه حق، فمن الممكن أن يبقى استعمال المال العام ضمن المعقول، ولكن الإذن باستعماله الذي يعني موافقة صاحب المال، أصبح مفقوداً، وهذا في حدّ ذاته أمر يتنافى مع أبسط القواعد الدستورية.

عدم شمولية الموازنة

إنّ الموازنة هي بالنسبة للحكومة الصكّ التشريعي الأساسي الذي يشرح مشروعها للسنة التالية، أي برنامج عملها، وبالتالي كانت الحكومات المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٦ من دون برنامج عمل معلن وموافق عليه بفعل عدم إقرار موازنات لها. وربما جاز القول إنها كانت أساساً من دون برنامج عمل، إذ أنّ مشاريع الموازنات التي وضعتها لم تكن أصلاً تعبّر عن برنامج واضح، كون الكثير من النفقات الاستثماريّة التي هي في صلب برنامج عمل الحكومة، لم تكن تدرج في الموازنة، فضلاً عن أنّ الموازنة كانت تصدر متأخّرة، وهذا كلّه يعني أنّ الحكومة كانت تتصرّف من دون إفصاح واضح عن رؤيتها وسياستها.

إن الإفصاح عن السياسة التي ستتّبعها الحكومة، يقتضي أوّلاً تقديم الموازنة في وقتها، وثانياً تقديم موازنة شاملة، ذلك لأنّ الموازنة التي لا تعبّر إلا جزئياً عن توجّهات الحكومة تنافي جوهر حسن إدارة المال العام. فعلى سبيل المثال، ثمّة مؤسّسات عامة تنفق أموالاً استثماريّة كبيرة، تقع كلياً خارج الموازنة، ونظراً إلى حجم النشاط الاستثماريّ التي تقوم به هذه المؤسّسات، يمكن القول إنّ موازنات الدولة لم تعد تعبّر عن السياسات الاستثماريّة إطلاقاً.

غياب الرؤية العامة للموازنة

إن عملية ترقيم الأثر الناتج عن غياب رؤية شاملة للموازنة عملية صعبة، ويعود أصل المشكلة إلى عدم وجود سياسات واضحة منذ الأساس، وذلك بالإضافة إلى انعدام إمكانية تقييم السياسات القائمة وذلك بسبب إدراج معظم النفقات الاستثمارية خارج الموازنة العامة، وبالتالي غياب صورة واضحة لأولويات الحكومة وآلية تنفيذها.

كان غياب استراتيجية ورؤية واضحة لسياسات الدولة قائماً حتى في ظلّ إقرار الموازنات، ولم يكن واضحاً قط أن حكومة معيّنة تولي قطاعاً معيّناً أولوية، أو أنها تركّز جهودها على بعض القطاعات من دون أخرى، بل كان الإنفاق عشوائياً ويحاول إرضاء أكبر عدد ممكن من الأطراف. ونتجت عن هذه الممارسات زيادات في عجز الدولة، فضلاً عن ارتفاع كلفة النفقات الاستثمارية.

في هذا الإطار تظهر أهمية المحاسبة الحقيقية التي تتعدّى مجرّد مناقشة الموازنة بالأرقام، بل تهدف إلى تحقيق مساءلة حقيقية ومناقشة فعّالة للموازنة وقدرتها على تحقيق أهداف معيّنة في إطار رؤية واضحة.

اللجوء إلى سلفات الخزينة

في عام ٢٠١٠، تقرّرت العودة إلى وضع الموازنات، والتوقف عن الصرف على أساس مشاريع الموازنات. وحرصاً على تغطية الإنفاق من دون الخروج مجدداً عن القانون، ارتأت الحكومة إعداد مشروع قانون اعتماد استثنائي لعام ٢٠١١ يضيف على كل بند من القاعدة الإثني عشريّة المعتمدة الأموالَ المطلوبة، إلا أن هذا القانون لم يصدر حتى اللحظة.

وفي ضوء هذا التأخير، درست الحكومة الخيارات المتوافرة، وكان عليها اتّخاذ قرار كونها بحاجة إلى أن تنفق أكثر ممّا تحدّده القاعدة الإثني عشريّة، فإما أن تعود وتنفق كما حصل في السنوات السابقة على أساس مشروع موازنة، مما يكرّس وضعاً قائماً يعاكس جوهر القانون والدستور، أو أن يتم السعي إلى التعجيل في إقرار مشروع القانون، وهو ما لم يكن مضموناً، فاستقرّ الرأي في مجلس الوزراء على أخذ سلفات على أساس مشروع القانون هذا، في ظلّ افتراض حتمية إقراره، وبالتالي تكون هذه السلفات مغطاة لاحقاً بموافقة مجلس النوّاب.

وبسبب عدم إقرار مشروع القانون، لجأت الإدارة مجدّداً إلى إصدار سلفة واحدة وشاملة لعام ٢٠١٢ مع مشروع لتغطية نفقاتها. فعمدت إلى تطبيق آليّة التدقيق الكاملة المعتمدة للموازنة في إطار سلفة واحدة لجميع الإدارات، بمعنى أنّ الإدارة التي تصرف من السلفة أصبحت تعقد النفقة وتصفّيها وتصرفها وتدفعها، علمًا أنّ الإجراءات المعتمدة في إنفاق السلفات لا تجري عادة بهذا الشكل، إذ تأخذها الإدارة وتتصرّف بها قبل سدادها لاحقاً.

السعي لإصلاح الحسابات العامة

بالتوازي مع العودة إلى وضع شبه طبيعي، وبانتظار الحل القانوني الصحيح، عمدت الإدارة المالية إلى العمل على بناء حسابات عامة دقيقة لأول مرّة في تاريخ لبنان، ويستغرق هذا الجهد وقتاً طويلاً بسبب الثغرات التي شابت مسك الحسابات في فترة التسع عشرة سنة الماضية.

الرقابة

للرقابة البنّاءة دور أساسي في المساهمة في ترشيد وتحسين استعمال المال العام، وهي عملية دائمة مستمرّة من شأنها أن تسهّل المحاسبة. أما الإخلال بالرقابة فهو جريمة بحق الوطن لأن القرارات التي تتخذ على أسس ضعيفة وهشّة هي قرارات غير صائبة بإمكانها أن تكبّد الاقتصاد الوطني خسائر فادحة. تكمن إذاً أهمية الرقابة والمتابعة في تحديد نقاط ضعف السياسات المتبعة وفي رصد السياسات الخاطئة التي تكلّف المال العام أكثر بكثير من عمليات الاختلاس.

إن إصدار الحسابات هو أهم ما يمكن أن يُبنى عليه، لأن هذه العملية تمكّن الدولة من إصلاح إدارة المال العام ومراقبة آليات العمل وآليات الصرف، وذلك لأن المحاسبة العامة هي الصورة الصحيحة التي تعكس ما جرى فعلاً على الأرض. وعندما تتصرّف الحكومة بمال الشعب فمن واجبها أن تكون شفافة وأن تتحمّل مسؤولياتها وبالتالي تُعلم المواطنين ماذا تفعل بهذا المال، فضلاً عن تمكّنها من إدارته بشكل أفضل في المستقبل إذ أنها تبني على الخبرات السابقة.

ونوجز بالقول، إن إصلاح المالية العامة يبدأ بالعودة إلى موازنة تعقد بحسب الأصول، ومحاسبة تفنّد أبسط التفاصيل وممسوكة بشكل دقيق. ولا يمكن لبلد يفتقد للحلقة الأخيرة من مرحلة استعمال المال العام أن تستقيم أموره وتترشّد مصاريفه، أما النتائج المترتبة عن عدم الاستقامة فهي وخيمة: زيادة العجز، قلة إدراك وقلة رقابة. لذا، يجب الإصرار على المضي قدماً في تحضير الموازنة والانتهاء من العمل عليها ضمن المهل الدستورية، وإحالتها إلى الحكومة قبل تاريخ ٠٨/٣١ أما إقرارها فيعود للسلطات السياسية. وفي هذا الإطار فإن عملية تصحيح الخلل الهائل الذي حصل في عملية إدارة المال العام قائمة، الأمر الذي خلق وعياً وإدراكاً لضرورة وجود موازنة صحيحة ومحاسبة عامة صحيحة.