

الموازنة والتنبؤ الاجتماعيّة في لبنان



(عمل مشترك)



الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

الموازنة والتنمية الاجتماعية
في لبنان

الموازنة والتقييم الاجتماعي
في لبنان

الموازنة والتنمية الاجتماعية في لبنان
الناشر: المركز اللبناني للدراسات
قياس: ٢٤ × ١٧ سم
عدد الصفحات: ١١٨

خطوط: حسين ماجد
تصميم غلاف: رولا طرابلسي
تنضيد إلكتروني: سهيل ناصر - أحمد جابر
تنفيذ طباعة: مطبعة تكنوبرس

المحتويات

٧	تقديم سليم نصر
١١	تمهيد أولاف كوندينغ
١٥	مقدمة جورج قرم
٢١	المؤسسات الحكومية وآليات تحضير الموازنة سامي عطا الله
٤٣	الإنفاق الاجتماعي مقابل الاستثمار الاجتماعي جوي غالب
	السياسة المالية العامة:
٧٥	الخلاص المعلق للزراعة والأرياف في لبنان أحمد بعلبكي
٨٣	الموازنة وقطاع الصحة روجيه ملكي
٩٩	توزيع النفقات (حالة وزارة الشؤون الاجتماعية) نجيب عيسى
١٠٧	إمكانات إصلاح الهيكل المالي العام غالب أبو مصلح

المركز اللبناني للدراسات
ص.ب: ٥٥٢١٥
سن الفيل، بيروت، لبنان
تلفون: ٤٩٠٥٦١ - ٤٩٠٥٦٦ (٠١)
فاكس: ٤٩٠٣٧٥ - ١ - ٩٦١
LCPS Web Site: www.lcps-lebanon.org
e-mail: info@lcps.org.lb
الطبعة الأولى ٢٠٠٠
© المركز اللبناني للدراسات
حقوق النشر محفوظة
ISBN: 1-886604-32-0

تقديم

سليم نصر

يسر المركز اللبناني للدراسات أن يقدم إلى القارئ الكريم هذا الكتاب حول الموازنة والتنمية في لبنان، وهو يتضمن مجموعة أوراق قدمت في الأصل في ورشة عمل عقدها المركز في بيروت. وهذا الكتاب مساهمة لعلها مفيدة في موضوع أصبح اليوم كثير التداول في لبنان، على غير المؤلف حتى في معظم المجتمعات الديمقراطية، ألا وهو موضوع الموازنة العامة، حجمها وتوزيعها وعجزها ومآلها وتأثيرها في الاقتصاد ووقعها على المجتمع.

ومعروف بالطبع أن الموازنة والمالية العامة بصورة أشمل خرجت عن كونها موضوعاً محصور الاهتمام به والتداول فيه في حلقة ضيقة من أصحاب القرار والاختصاصيين لأنها تحولت أخيراً إلى هم عام، إلى تعبير مكثف عن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي تعانيها البلاد بسبب حصيلة التطور الاقتصادي والسياسات الاقتصادية والإعمارية التي أعمدت خلال العقد الذي تلا نهاية الحرب في لبنان.

وربّ ضارة نافعة. فهذا الاهتمام المتزايد بالموازنة من قبل الرأي العام والإعلام، وهذه المتابعة المترقبة لتحضيرها وتركيبها ومناقشتها وإقرارها، ومدى تحقيق أهدافها المتوقعة مالياً واقتصادياً واجتماعياً.

التي تسمح للموازنة اللبنانية أن تصبح فعلاً أداة أكثر شفافية وملاءمة لأهداف التنمية الشاملة. وأمل أن يساهم هذا الكتاب بعض الشيء في هذا الجهد المشترك.

أما النقطة الثانية فهي أنه يجب بالطبع ألا نَحْمِلَ الموازنة مهما بلغت من تحديث وتطوير وتفعيل ما لا طاقة لها عليه بمفردها. فالأهداف التي يسعى لها إصلاح المالية العامة لن تتحقق إلا بتكاملها مع واعتمادها على خطط الإصلاح الإداري الجدي والمستمر والإصلاح السياسي الديمقراطي الفعال ومبادرات المواطنين والمجتمع المدني في العطاء والالتزام والمشاركة في الشأن العام.

في النهاية أشكر للوزير الدكتور جورج قرقم لرعايته ورشة العمل وأشكر مؤسسة كونراد أديناور لدعمها لهذا العمل ومشاركتها المتكررة مع المركز اللبناني للدراسات في عدد من أنشطته الأساسية في السنوات الأخيرة.

كل ذلك يفتح الباب لتطوير مفهوم آخر لعلاقة المجتمع بالدولة، ولعلاقة المواطن بالضريبة وبالإنفاق العام، ولعلاقة التمثيل السياسي للمواطنين بالمساءلة والمحاسبة عن الخيارات الاقتصادية والاجتماعية للسلطات العامة وعلاقتها بخيارات الموازنة وحسن استعمالها.

يسعى هذا الكتاب بالتحديد لإلقاء الضوء على هذه العلاقة من خلال مداخلات منهجية تستدعي بعض المقاربات الجديدة لدراسة الموازنة، ومن خلال مداخلات تطبيقية وقطاعية تدرس هذه العلاقة في حالات التنمية الزراعية والصحة والشؤون الاجتماعية في لبنان. وتحاول هذه المداخلات أن تختبر مفاهيم وأدوات دراسة الموازنة، ليس كأداة إدارة رشيدة لموارد ومتوجبات الدولة أو كأداة تفعيل وتحفيز للاقتصاد الوطني وحسب، بل كأداة للتنمية الاجتماعية أيضاً، وكنصر أساسي في بناء وترسيخ عقد اجتماعي جديد بين الدولة والمجتمع في لبنان وبين المواطنين جميعاً، من خلال تكافؤ الفرص والتضامن الاجتماعي.

وأود هنا أن أشير إلى نقطتين فقط :

الأولى هي حاجتنا جميعاً كمسؤولين وباحثين ومهتمين بالشأن العام إلى تجديد وتطوير أبواب وبنود وتوزيعات وتفاصيل الموازنة العامة لكي نستطيع أن نطرح عليها الأسئلة المتعلقة بالتنمية الاجتماعية كالتوزيع المناطقي للإنفاق، واحتساب حصة المستفيدين الفعليين من أبواب الصرف الاجتماعي، واحتساب حصة قطاعات مجتمعية كالمرأة أو الطفل أو الفقراء، وتقدير أدق للواقع الاجتماعي للصرف على الاستثمارات والتجهيزات والأشغال العامة، وغيرها من المؤشرات التي يمكن أن نقيس من خلالها المغزى الاجتماعي الفعلي لخيارات الموازنة بالتفصيل وفيما يتعدى التوزيع الإجمالي والتقليدي بين الوزارات والإدارات. وعلينا هنا كباحثين في السياسات العامة وكنشطاء في منظمات المجتمع المدني وكمواطنين، أن نساهم بدورنا في إبداء رأينا وفي المساهمة في بحث موضوع الموازنة ومناقشته والدفع في شتى الوسائل باتجاه تطويره وتطوير الأفكار والأدوات

تمهيد

أولاف كوندبغين (*)

إن هيكله الموازنة وتوزيعها هي بالفعل مسألة كونية ويمكن أن تطرح في ألمانيا كما تطرح في لبنان اليوم.

وتعاني ألمانيا حالياً نتائج انخفاض الموارد المالية للدولة. فهناك جوانب من نظام الحماية الاجتماعية ونظام الصحة العامة ومن الدعم الذي يتلقاه المجتمع المدني، لا تستطيع ألمانيا الإستمرار بالإئفاق عليها من الأموال العامة.

تعتمد العدالة الاجتماعية والسلم الاجتماعي الداخلي والتنمية المتوازنة بين المناطق المختلفة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام، وإلى حد بعيد، على كيفية إنفاق الأموال العامة. فسياسة الموازنة العادلة والفاعلة هي من أهم أدوات السياسات العامة لأية حكومة.

وترتبط سياسة الموازنة بعملية البناء الديمقراطي التي تحتاج إلى إطار قانوني ديمقراطي، وإلى بيروقراطية فعالة، ولكنها تحتاج أيضاً إلى قدر من العدالة الاجتماعية التي توفر الاستقرار السياسي. فالدولة الديمقراطية تعيش وتتنعش من

(*) مدير مكتب مؤسسة كونراد أديناور في الأردن ولبنان .

أما لبنان فإن دربه في ذلك طويل، لكنه يسير على الطريق الصحيح. هذا العمل البحثي مساهمة إيجابية في الحوار العام حول هذه المسائل.

أود أخيراً أن أعبر عن سروري من التعاون الفعال والقائم منذ سنوات بين المركز اللبناني للدراسات ومؤسسة كونراد أديناور. فهو خير مثال لتعاون دولي مثمر بين مراكز أبحاث ومؤسسات غير حكومية في عالم اليوم.

علاقة الثقة المتبادلة بين المواطن والدولة. ولا يمكن تحقيق هذا السلم الاجتماعي المطلوب لاستمرار الديمقراطية إلا من خلال حسن تصميم سياسة الموازنة.

تستطيع الموازنة، من خلال طريقة توزيع النفقات، أن تساعد بعض قطاعات الاقتصاد على الاستمرار في قيد حياة ويصح هذا أساساً على قطاع الزراعة المدعوم - لأسباب سياسية - ليس في دول الاتحاد الأوروبي فقط، بل في العديد من دول الشرق الأوسط أيضاً.

وتمثل التربية والصحة قطاعين أساسيين من القطاعات التي تعتمد إلى حد بعيد على الموازنة العامة.

فهل أن السياسات العامة المرغوب فيها لأسباب سياسية والتي تضخ موارد مالية في قطاعات اقتصادية غير تنافسية، هي سياسات مقنعة وقابلة للاستمرار اقتصادياً؟

هذا سؤال صعب في عالم تزداد فيه المنافسة بين الاقتصادات والدول. ولا تستطيع دول صغيرة مثل لبنان، ولها علاقات اقتصادية دولية متينة، أن تستمر في تمويل هياكل هرمية وغير تنافسية من خلال سياسات اقتصادية غير مجدية.

ومهما تكن سياسة الموازنة جيدة وفاعلة، فلا يمكن الدولة أن تنفذها إلا إذا حصلت على موارد كافية. وفي ضوء التزايد المستمر في العجز لا بد من السعي لإجراء إصلاح اقتصادي كشرط أساسي لإصلاح الموازنة.

ولا بد من مصادر دخل جديدة أو بديلة للدولة، وبخاصة حين تنخفض واردات الجمارك بعد انضمام لبنان إلى اتفاق الشراكة الأوروبية - المتوسطية وإلى منظمة التجارة العالمية. ومن الحلول الممكنة، اعتماد الضريبة على القيمة المضافة - على المدى الطويل - وعلى بناء نظام ضريبة دخل عادلة ومنصفة اجتماعياً أيضاً. وتمثل هاتان الضريبتان المصدر الأساسي لدخل الدولة في أوروبا.

مُقَدِّمَةٌ

جورج قسوم (*)

أود أن أهنئ المركز اللبناني للدراسات على مساهماته في تنوير الرأي العام اللبناني وتعميق المعرفة في الشؤون العامة في لبنان. فهذا الدور يساعد الحوار العام اللبناني، ويساعد المسؤولين أيضاً، على تبادل الآراء وعلى الإحتكاك بالمجتمع المدني، لأن الإدارة العامة يجب ألا تعيش بمعزل عن المجتمع في برج عاجي كما كان يحصل في الماضي ليس في لبنان فقط إنما في كثير من البلدان.

لقد أحسست فعلاً في فترة تسلمي المسؤولية في وزارة المالية كم هي مكثفة وكم هي متكررة الأسئلة النيابية والصحافية حول المالية العامة وحول أية كلمة تنفوه بها وزارة المالية، فنحن باستمرار تحت المراقبة، إنما أعتقد أن هذا أمر جيد بالنسبة إلى الحياة الديمقراطية في البلاد.

يحاول هذا العمل البحثي الإجابة عن سؤال كبير، وهو موازنة عادلة وفاعلة. العدالة صعبة، وهي اليوم أصعب على مشارف قرن جديد. فالعولمة وتطور الاقتصاد العالمي وعدم وجود توازن في الأيديولوجيات، كل ذلك أدى إلى تراجع قضية العدالة الإجتماعية في العالم إجمالاً. ومن المثير للاهتمام أيضاً أن نرى

(*) وزير المالية السابق.

خدمات توازي ما تقدمه الدولة في النروج أو السويد في الوقت الذي لا يريد دفع الضرائب التي يدفعها المواطن هناك.

والمواطن في لبنان يظل يشكو تكاليف المعيشة، وهو محق في احتجاجه المستمر، إنما هناك التباس دائم، حتى في كلام الإقتصاديين في بعض الأحيان، بين العبء الضريبي من جهة وبين تكاليف المعيشة من جهة أخرى، وكأن تكاليف المعيشة لا تطاق لأن هناك ضرائب كثيرة، مع العلم أن سعر الكهرباء أو سعر الماء أو الأقساط المدرسية أو كلفة الصحة ليست من الضرائب، بل هي أسعار خدمات عامة، وهي مرتفعة بالفعل، ولكننا نعلم ما هي المشكلة في الصحة أو في الكهرباء، وهي ليست مشكلة ضرائب بالمعنى الصحيح. ويمكنني القول إن العبء الضريبي في لبنان لا يزال قليلاً جداً، إذ يمثل ١٤ في المئة من الناتج المحلي، وهذه النسبة غير قابلة للإستمرار على هذا المستوى المتدني إذا أردنا أن نوقف الدولة على قدميها وأن نجري الإصلاح الإداري. لذلك جاءت خطة الإصلاح المالي بهدف زيادة العبء الضريبي إلى ١٩ في المئة من الناتج الوطني، وهي نسبة معتدلة جداً كذلك قياساً على مستوى الضريبة في البلدان العربية الذي يراوح بين ٢٣ في المئة في بعضها وبين ٣٠ أو ٣٥ في المئة في بعضها الآخر.

ونحن الآن في معادلة صعبة لأن أي زيادة للعبء الضريبي يزيد التوجهات الإنكماشية، وهذا من أصعب المعادلات التي نحن فيها: وكيف نقوم بزيادة العبء الضريبي من دون أن نعمق الاتجاهات الانكماشية الموجودة في الاقتصاد.

وأنا أقول باستمرار إنه في حال التورم المالي الذي ورثناه، وفي حال التأزم في المالية العامة وحتى في السوق المالية وسوق النقد وسوق القطع، كان من الأولويات الرئيسية والإستراتيجية إجراء عملية التنقية المالية، أي إدخال الإقتصاد اللبناني في فترة نقاهة من مرض التورم الذي حصل، سواء التورم في الحسابات الخارجية وعجز هذه الحسابات الذي تُرجم عام ١٩٩٨ بعجز كبير في ميزان المدفوعات، أو التورم في المالية العامة مع مستويات عجز غير قابلة للاستمرار إذ

المؤسسات الدولية، بما فيها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومؤسسات الأمم المتحدة، تسعى لإعادة قضية الفقر إلى الصورة في المحافل الدولية. وأنا أود أن أتعرض لهذه الناحية من منظار آخر يخص الإقتصاد اللبناني أيضاً، فالعدالة الاجتماعية في نظري، بغض النظر عن المبادئ النظرية للعدالة الاجتماعية، هي جزء أساسي من القدرة التنافسية لأي اقتصاد. فالإقتصاد الذي يكبل نفسه بانعدام العدالة، سواء أكان ذلك مناطقياً، كالحالة اللبنانية، أم كان كان فئوياً، يظل يعاني فجوة تسبب له متاعب كبيرة وتحول دون استعادته قدرة تنافسية كبيرة. من هذا المنظار أنا أدعو إلى مزيد من العدالة في لبنان، وعلى رأسها العدالة الضريبية.

كما أن الكلام على تحديث النظام الضريبي لا يقتصر على إدخال الضريبة على القيمة المضافة فقط إنما التحديث يعني تحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي أيضاً، وهي قضية مزمنة في لبنان. وأنا أذكر باستمرار بمؤلف قيم وشهير اختفى عن الأنظار، وهو مثل خطة لإعادة إعمار الإقتصاد اللبناني وإصلاح الدولة، وقد قامت بوضعه عام ١٩٤٦ الجمعية اللبنانية للإقتصاد السياسي التي كان يرئسها غبريال منسى وجوزف نجار.

ومن بين القضايا المركزية التي أثارها ذلك الكتاب، الذي أتمنى لو يعاد طبعه، قضية العدالة الضريبية وقضية تهرب الفئات الميسورة في لبنان من دفع واجبها الضريبي. فقد كانت وجهة النظر حينذاك أنه ما دامت قضية سوء توزيع الأعباء الضريبية قائمة فلن يكون هناك من إمكانات جديدة لإحياء الإقتصاد اللبناني وإصلاح الدولة، لأن هناك ترابطاً عضوياً بين إصلاح الدولة وبين العدالة الضريبية وبين فاعلية الموازنة أيضاً.

وأود أن أذكر أيضاً أن المؤلفين المذكورين أعلاه كانا من المدرسة الشيعية (نسبة إلى ميشال شبحا) في الإقتصاد اللبناني، أي من مدرسة التبادل الحر والليبرالية القصوى، إنما ركزا حتى ضمن هذا الإطار الأيديولوجي على قضية العدالة الضريبية، إذ خارج هذه العدالة الضريبية ليس هناك من اقتصاد فاعل أو من دولة متينة. لكن المشكلة هي أن المواطن اللبناني يريد من الدولة أن تقدم إليه

نعالجها ببطء لأنني لست من المتحمسين لما نسميه معالجة الصدمة (Choc Therapy)، إذ لا يمكن أن نفرض على مجتمعنا بعض المعالجات وهو غير مهياً لتقبلها. ولا شك في أن مؤسسات كالمركز اللبناني للدراسات، بما تقوم به من دراسات وتنوير للرأي العام اللبناني، يمكن أن تساهم مساهمة كبيرة في إقناع الفاعليات الاقتصادية والرأي العام بضرورة توسيع الوعي الضريبي لكي تصيب الضريبة كل القطاعات الاقتصادية على نحو عادل لا أن تركز على الأنشطة الإنتاجية كما هي الحال الآن.

يبقى كلام أخير حول المتغير الاستراتيجي في المعادلة اللبنانية الجديدة وهو خفض الفوائد. لقد أنجزنا الكثير. إنما يجب ألا نوقف الجهد. لكن معدل الفوائد لا يزال قاتلاً للاقتصاد، إذ إن ٤٥ في المئة من إنفاق الموازنة مكرس لدفع الفوائد. وما دام هذا الرقم مرتفعاً إلى هذا الحد فإن حرية التحرك بالإنفاق تظل محدودة، والنهضة الإستثمارية التي ندعو إليها في القطاع الخاص لن تتم في ظل مستوى فوائد حقيقية في هذا المستوى. وبالطبع يجب ألا يكون خفض الفوائد دراماتيكياً، لأنه قد ينعكس سلباً بعد ذلك، إنما يجب أن نسير به باستمرار وبتدرج، لأن خلاص البلد في نهاية الأمر يكمن في خفض الفوائد، وبالتالي بزيادة إنتاجية المصارف اللبنانية لكي تتمكن هذه المصارف من الحفاظ على مستوى أرباح جيد، مع مستوى فوائد أدنى من المستوى السابق، وهذا يمثل شرطاً مهماً لتحسين القدرة التنافسية الحقيقية لهذا الاقتصاد، لأن التحدي في نهاية الأمر، سواء لجهة تعزيز العدالة الإجتماعية أو لجهة مكافحة البطالة، أو تحقيق التوازن بين المناطق، هو تحدي مواجهة العولمة والتمكن من التكيف معها على نحو إيجابي وفعال.

كانت تفوق في التسعينات ٥٠ في المئة من نفقات الموازنة، فكان لا بد من مواجهة هذا الوضع بكل جرأة وتصميم. لذلك قلنا بتكشف النفقات العامة بانتظار القيام بمسح شامل للوضع المالي للقطاع العام. وهنا يمكن أن أشير إلى أنه ضمن هذه الأولوية كان لنا أولوية أخرى نظراً إلى الحالة الانكماشية التي ورثناها، وهي الاعتراف بوجود المتأخرات لحساب القطاع الخاص، وبضرورة دفع هذه المتأخرات ضمن إطار شفاف وقانوني. لذلك أعطينا أولوية مطلقة لهذه العملية المضنية. بعد ذلك كان لا بد من مسح المتأخرات ضمن القطاع العام. فهناك مبالغ كبيرة موقوفة بين الإدارات، أي أن مصالح المياه لا تدفع لمصلحة الكهرباء، ومصالح الكهرباء لا تدفع لمصالح المياه، والإدارات العامة لم تدفع في الماضي الكهرباء ولا المياه، والدولة لم تدفع لصندوق الضمان الاجتماعي.

أود هنا أن أقول إن الناس والرأي العام في لبنان ينتظرون الكثير من حكوماتهم بعد معاناة حرب طويلة، ومن ثم بعد سياسات إعمارية لم تركز على الإصلاح الإداري والانضباط المالي. ولكن ليس هناك عصا سحرية تمكننا من إيجاد الحلول لمشكلات مستعصية منذ زمن بعيد. فالإصلاح الإداري لا يمكن أن يتم كمثل الإصلاح المالي، فهو يتطلب وقتاً ويتطلب تشخيص كل المشكلات، وإيجاد معايير موضوعية في الإنفاق الاجتماعي والصحي والتربوي نقنع بها الجميع ونطبقها لتحديد أرقام الموازنة في القطاعات الاجتماعية.

على صعيد الإيرادات أود أن أقول إن أهم مشكلة نتعرض لها هي عبء التحديث وهو عبء كبير جداً. فالتشريع الضريبي اللبناني هو مزيج من إرث السلطنة العثمانية ومن القوانين الفرنسية أيام الانتداب الفرنسي بدايات القرن العشرين، وهذا التشريع لا يليق بطموحات بلد كلبان، يود أن ينتقل إلى الألفية الثالثة بمزيد من الدينامية الاقتصادية. وهناك بالفعل ورشة كبيرة جداً لتحديث التشريع الضريبي، إنما المشكلة أيضاً هي مشكلة التركيز الضريبي على القطاعات الإنتاجية بوجه خاص، مقابل إعفاء القطاعات «الريعية» من أي عبء ضريبي، ومنها الفوائد والأرباح الرأسمالية في القطاع العقاري. وهي مشكلة يفترض أن

الفصل الأول المؤسسات الحكومية وآليات تحضير الموازنة

سامي عطا الله (*)

مقدمة

يحاول هذا البحث تحديد مصادر عجز الموازنة عبر دراسة دور المؤسسات المسؤولة عن تحضير الموازنة وإقرارها وتطبيقها في لبنان. ومن المعروف أن عجز الموازنة في لبنان مرتفع كثيراً وهو راجح بين ٩ في المئة سنة ١٩٩٣ وبين ٢٣,٧ في المئة سنة ١٩٩٧ (أنظر الشكل رقم (١)).

ولا شك في أن العجز المستمر في الموازنة هو نتيجة ارتفاع درجة الإنفاق إلى مستوى قارب الأربعين في المئة من إجمالي الناتج المحلي سنة ١٩٩٧. ويعود هذا التزايد إلى البنود الفرعية للإنفاق، أي الإنفاق الجاري (من رواتب وخدمة دين) والتوظيف المالي في عملية إعادة الاعمار. والتزايد في البنود الفرعية للإنفاق هو في الحقيقة نتيجة قرارات سياسية يتخذها المسؤولون في الحكم في ظل نظام سياسي مؤلف من مؤسسات معينة تؤدي دوراً مهماً في تحديد حجم الموازنة.

ما هو المقصود بنظام مؤلف من مؤسسات؟ إن هذه المؤسسات هي عبارة عن قواعد ونظم تحدد طرائق تحضير الموازنات وإقرارها وتطبيقها. قد يكون لهذه القواعد والنظم مصادر رسمية (أي الدساتير والقوانين) أو قد تنتج من مبادئ ومفاهيم وتقاليد سياسية واجتماعية غير رسمية.

(*) باحث سابق في المركز اللبناني للدراسات - بيروت.

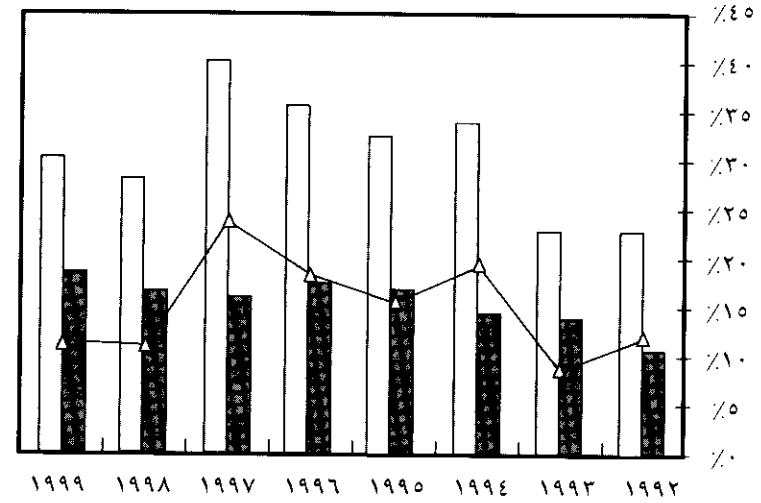
وأخيراً يقوم القسم الرابع بطريقة استخدام المصادر المخصصة للموازنة وفاعلية إنفاقها.

أولاً: إجراءات وضع الموازنة: الإعداد والتطبيق

١- إعداد الموازنة العامة والموازنات الملحقة

يبدأ تحضير الموازنة رسمياً حين يُصدِر رئيس مجلس الوزراء أو وزير المالية تعميماً بعد إقرار موازنة العام المقبل بفترة وجيزة (أنظر الجدول رقم (١)). يحدد بموجبه التوجه العام لأولويات الحكومة والخطوط التقنية العريضة التي يجب اتباعها في تحضير مسودة الموازنة. ثم تُحضر موازنة كل وزارة منفقة في ضوء التعميم وتوجهات الوزير المعني. ويكون على كل قسم من أقسام الوزارات أن يحدد نفقاته المقدرة بحسب حاجاته ويدعم أرقامه بوثائق ومبررات. وحين كانت المستويات العالية من التضخم لا تزال ماثلة للعيان في بداية التسعينات، كانت النفقات المقدرة استقراءً لنفقات العام السابق. لكن في العام ١٩٩٧، وأول مرة خلال التسعينات، طُلب من الوزارات تحضير طلبات مفصلة لبنود الإنفاق تحدد كمية المواد المطلوبة وثمنها والمخزون الحالي منها. بعد مرحلة التقديرات، يوحد قسم المحاسبة موازنة الوزارة ويحيلها إلى الوزير لتصديقها، ويمكن الوزير أن يغير المبالغ أو يعيد توزيعها بحسب توجهاته. وفي الواقع، تكون عملية تحضير الموازنة في أي وزارة محصورة بشدة في أيدي الوزير المعني والمدير العام والمحاسب.

شكل رقم (١)
النفقات والواردات وعجز الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي
(١٩٩٢ - ١٩٩٩)



المصدر: وزارة المالية، الفذلكة.

(*) إن عجز الموازنة لسنتي ١٩٩٨ و١٩٩٩ لا يتضمن النفقات الاستثمارية وغيرها التي تنفق خارج الموازنة.

على هذا، يدرس هذا البحث دور المؤسسات المسؤولة عن وضع الموازنة - أي تلك القواعد الرسمية وغير الرسمية - في تحديد حجم عجز الموازنة، وهو يحاول أن يبرهن أن العجز هو في الواقع وليد مؤسسات أو إجراءات فشلت في فرض انضباط مالي.

ينقسم البحث أقساماً أربعة: يعرض القسم الأول إجراءات وضع الموازنة، ويدرس القسم الثاني القواعد والنظم التي تحدد الحجم الإجمالي للعجز في لبنان، أما القسم الثالث فيتناول قدرة ترتيب أولويات الإنفاق بما يخدم حاجات المجتمع،

الوزراء. وعلى وزارة المالية تقديم الموازنة إلى مجلس الوزراء في أوائل أيلول/ سبتمبر. ويناقش مجلس الوزراء الموازنة بأسرها حتى يتم التوصل إلى إجماع عليها. وبحسب المادة ٨٣ من الدستور، على مجلس الوزراء تقديم اقتراح الموازنة إلى مجلس النواب في أوائل تشرين الأول/ أكتوبر من ذلك العام.

من ناحية الشكل، تنقسم موازنة الحكومة إلى أربع موازنات (أنظر الجدول رقم (٢)): ١- الموازنة العامة التي تضم الوزارات والمؤسسات العامة، ٢- موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري، ٣- موازنة المديرية العامة لليانصيب الوطني، و٤- موازنة المواصلات السلوكية واللاسلكية. وبخصوص الموازنة العامة، تم إعادة النظر في تسميات بنودها عام ١٩٩٧. فقد تم اعتماد نظام رمزي مؤلف من خمسة أرقام تتعلق بتسميات الواردات تبعاً لتسميات البنود والبنود الفرعية نفسها الموحدة قياسياً في إحصاءات المالية الحكومية التابعة لصندوق النقد الدولي. أما بالنسبة إلى النفقات، فقد اعتُمدت تصنيفات إدارية ووظيفية واقتصادية. تقسم التصنيفات الإدارية الموازنة إلى قسمين: القسم الأول عبارة عن النفقات الجارية، فيما يتفرع القسم الثاني بدوره إلى قسمين: النفقات الاستثمارية خلال مدة تقل عن السنة والنفقات الاستثمارية خلال مدة تزيد على السنة. وفي كل جزء، تؤمن موازنة لكل وزارة ومؤسسة عامة. وتوزع التصنيفات الوظيفية الإنفاق بحسب الوظائف التي تؤديها الحكومة. أما التصنيفات الاقتصادية فتعكس الخصائص الاقتصادية لكل نفقة.

ما أن يتسلم رئيس مجلس النواب اقتراح الموازنة حتى يحيلها إلى لجنة المال والموازنة النيابية المؤلفة من سبعة عشر نائباً. ويدعو رئيس اللجنة الأعضاء إلى دراسة مشروع قانون الموازنة بالاشتراك مع مجموعة إدارية لتساهم في المناقشة والتحليل، ولكن لا يحق لها التصويت. وللجنة الحق في تحويل النفقات من حساب إلى آخر ومن فصل إلى آخر... الخ. لكن لا يمكن اللجنة أن تزيد من الإنفاق. فالمادة ٨٤ من الدستور تنص على أنه: «لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات

جدول رقم (١)

إعداد الموازنة العامة

مناقشة موازنة المجلس النيابي	مناقشة موازنة الوزارات في مجلس الوزراء	مناقشة موازنة الوزارات مع وزارة المالية	تحضير موازنة الوزارات
١ تشرين الأول/ أكتوبر	٣١ آب/ أغسطس	٣١ أيار/ مايو	٣١ أيار/ مايو
تاريخ الموافقة على الموازنة من قبل المجلس النيابي			تاريخ إصدار قرار تحضير الموازنة من قبل رئيس مجلس الوزراء أو وزير المالية
المصدر: قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم ١٤٩٦٩			

يجب تقديم المسودة الأولى لموازنة الوزارة، إضافة إلى الوثائق والأرقام والتبريرات اللازمة، إلى دائرة الموازنة في وزارة المالية قبل نهاية شهر أيار/ مايو من تلك السنة (المادة ١٣ من قانون المحاسبة العمومية).

تدقق دائرة الموازنة في وزارة المالية في الموازنات الواردة إليها ثم تحدد موعداً لمناقشتها مع الوزارات والمؤسسات العامة المعنية بين حزيران/ يونيو وأيلول/ سبتمبر. وغالباً ما يُقْتطع من النفقات المطلوبة، وأحياناً تُحذف بنود بكاملها لتحقيق توازن بين الإنفاق والموارد. وتُعقد كل الاجتماعات في وزارة المالية. وبعد إتمام هذه المرحلة، ترسل دائرة الموازنة مسودة موحدة إلى وزير المالية مع كل الوثائق والأرقام التي تبرزها، إضافة إلى مقارنة مع الموازنة الجارية. وهنا، تجري جولة ثانية من المفاوضات، تكون هذه المرة بين وزير المالية وبين الوزير المعني، وفي حال عدم الوصول إلى اتفاق، تُناقش المشكلة في مجلس

أن يصوت على قطع الحساب النهائي (أي الواردات والنفقات الفعلية) للعام المنصرم. ويكون تصويت المجلس على اقتراح الموازنة بدءاً بالنفقات (بنداً ببنداً)، كما تنص المادة ٨٣ من الدستور، وانتهاءً بالواردات.

٢ - تطبيق الموازنة العامة

خلال مرحلة التطبيق، تؤدي وزارة المالية دوراً فاعلاً في مراقبة الوضع المالي بواسطة شبكة معقدة من الضوابط المحددة مسبقاً التي تهدف إلى منع النفقات غير القانونية قبل حصولها. وتشمل سلطة الوزارة في هذا المضمار كل الوزارات والمؤسسات الحكومية التي ترد مخصصاتها المالية في الموازنة المركزية، لكنها لا تشمل المؤسسات الحكومية المستقلة كمجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب ومؤسسة كهرباء لبنان أو البلديات (أنظر الجدول رقم (٣)).

تتمثل الخطوة الأولى لمراقبة الوضع المالي بوجوب طلب إذن وزارة المالية قبل عقد أي من النفقات المرصودة في الموازنة لمصلحة إحدى الوزارات أو المؤسسات الحكومية. وذلك يتطلب المرور عبر سلسلة من الضوابط المسبقة والتدقيق للتأكد من أن التعهد يتوافق مع القوانين والنظم المرعية. وبحسب المادة ٥٦ من قانون المحاسبة العمومية، على الوزير طلب إجازة إنفاق. أما في حال الحاجة إلى عقد نفقة محدودة، يمكن المسؤولين الكبار في الوزارة المعنية تقديم الطلب بأنفسهم من دون موافقة الوزير. وعلى كل الطلبات الحصول على موافقة المحاسب في الوزارة المعنية ووزارة المالية، وفي معظم الحالات على موافقة ديوان المحاسبة. تقع على المحاسب في الوزارة المعنية مسؤولية التحقق والتأكد من أن النفقة المقترحة تتوافق مع القوانين والنظم المرعية ومن توافر مبلغ مخصص للنفقة في الموازنة. وبعد ذلك، يستوجب الطلب موافقة مراقب النفقات، وهو مسؤول في وزارة المالية يشرف على عدد من الوزارات ويراقب فيها توافر الاعتمادات المجازة ودقة التكلفة المقدرة وتوافق الطلبات مع القوانين والأنظمة المرعية^(١). ومن دون موافقة مراقب

المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة. لكن أي زيادة إنفاق لاحقة يقرها مجلس النواب تستوجب موافقة السلطة التنفيذية - أي توقيع رئيسي الجمهورية ومجلس الوزراء - كي تصبح قانوناً نافذاً.

جدول رقم (٢)

الموازنة العامة والموازنات الملحقة

١ - الموازنة العامة
- النفقات الجارية
- النفقات الاستثمارية
- أقل من سنة
- أكثر من سنة
٢ - موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري
٣ - موازنة المديرية العامة لليانصيب الوطني
٤ - موازنة المواصلات السلوكية واللاسلكية

المصدر: وزارة المالية، الفذلكة.

وفي حال اختلاف أعضاء اللجنة، يجب إجراء تصويت. وعلى اللجنة أن تحضر تقريراً حول الموازنة والتعديلات والاقتراحات اللازمة. وغالباً ما يوافق مجلس النواب على ملاحظات اللجنة. وفور تلقي رئيس مجلس النواب التقرير، يدعو إلى مناقشة عامة تقدم فيها وزارة المالية الموازنة ثم يتلى تقرير اللجنة. وقبل التصويت على مشروع الموازنة، على المجلس، بحسب المادة ٨٣ من الدستور،

وعلى عكس الوزارات، لا يخضع الكثير من المؤسسات الحكومية المستقلة، كمجلس الإنماء والإعمار، للتدقيق المسبق لوزارة المالية أو ديوان المحاسبة. وفي بعض المؤسسات العامة، لا يكون مراقب النفقات موظفاً في وزارة المالية بل موظفاً في المؤسسة نفسها، كما هي الحال في مؤسسة كهرباء لبنان.

خلال السنة، يمكن اعتمادات الموازنة أن تُعدّل باعتمادات إضافية أو ملحقة. لكن في الحالتين، على الحكومة نيل موافقة مجلس النواب.

يملك ديوان المحاسبة التابع لرئاسة مجلس الوزراء سلطة قضائية وإدارية على تنفيذ الموازنة. فله الصلاحية لإجراء تدقيق مسبق على حسابات الحكومة بهدف التأكد من صحة العمليات المالية وتوافقها مع القوانين والأنظمة^(٥). ويمارس الديوان كذلك تدقيقاً لاحقاً يقوم فيه كل العمليات المالية. وهو يقدم تقريراً سنوياً وتقارير خاصة تقترح تحسينات في التوجهات والإجراءات ذات الطابع المالي. وله كذلك سلطة مراقبة حسابات الحكومة والمحاسبين وكل شخص يعمل في إدارة الأموال العامة للتأكد من دقة الأرقام وقانونية الإجراءات المتخذة في هذا المجال. لكن من الضروري الإشارة إلى أن الديوان لا يمارس سلطة الرقابة اللاحقة بسبب انشغاله بالرقابة المسبقة التي لا تعدو في الحقيقة كونها تكراراً لما تقوم وزارة المالية به.

ثانياً: تحديد الحجم الإجمالي للعجز

يتناول هذا القسم القواعد المؤسسية المسؤولة عن وضع الموازنة، التي تحدد الحجم الإجمالي للعجز وتؤثر فيه. بكلام آخر، ما هي القواعد والنظم التي يمكنها أن تحد من الإنفاق؟ وما هي العوامل اللازمة لتحقيق الانضباط المالي؟ وإلى أي

(٥) يجري ديوان المحاسبة تدقيقاً مسبقاً للعمليات المالية التالية: ١- نفقات شراء معدات ومؤون ونفقات الأشغال العامة والخدمات التي تتجاوز ٧٥ مليون ليرة لبنانية و٢- كل المناقصات المعقودة بالتراضي، بما فيها عقود الإيجار، التي تتجاوز تكلفتها ٥٠ مليون ليرة لبنانية.

النفقات لا يمكن صرف أي مبلغ. وفي حال نشوب خلاف بين وزير معني ووزارة المالية حول عقد نفقة، يُحال الأمر على مجلس الوزراء.

تكمن الخطوة الثانية في عملية المراقبة في تصفية النفقات^(٢). والهدف من هذه الخطوة التأكد من أن خطوات المرحلة الأولى قد اتخذت وتحديد ما تدين به الحكومة نتيجة لذلك. ويقوم بهذه المراقبة محاسب الوزارة المعنية. وتنطوي الخطوة الثالثة على إصدار أمر الدفع لمصلحة الجهة الدائنة^(٣). وهذه مسؤولية رئيس مصلحة النفقات في وزارة المالية، وهي تتطلب تدقيقاً في قانونية العملية المالية وتوافر الاعتمادات. أما الخطوة الأخيرة فتستوجب الدفع الفعلي، ويتم ذلك على يد المحتسب المركزي في وزارة المالية^(٤).

جدول رقم (٣)

تنفيذ النفقات والجهة المختصة كما نص قانون المحاسبة العمومية

الجهة المختصة	تنفيذ النفقات
- الوزير المختص (أو المدير العام) - محاسب الوزارة المعنية - مراقب عقد النفقات في وزارة المالية - ديوان المحاسبة	١ - العقد: المواد (٦٤ - ٦٥)
- محاسب الوزارة المعنية	٢ - التصفية: المواد (٧٣ - ٧٧)
- رئيس مصلحة النفقات في وزارة المالية	٣ - الصرف: المواد (٧٨ - ٨٨)
- المحتسب المركزي في وزارة المالية	٤ - الدفع: المواد (٨٩ - ٩٢)

المصدر: قانون المحاسبة العمومية، مرسوم ١٤٩٦٩

(١) المادتان ٦٤ و٦٥ من المرسوم ١٤٩٦٩.

(٢) المواد ٧٧-٧٣ من المرسوم ١٤٩٦٩.

(٣) المواد ٨٨-٧٨ من المرسوم ١٤٩٦٩.

(٤) المواد ٩٢-٨٩ من المرسوم ١٤٩٦٩.

مدى تتوافر هذه العوامل في لبنان وما هو تأثيرها؟

أظهر العديد من الدراسات أن البلدان ذات القدرات المؤسسية العالية تميل إلى التمتع بتوازن في الموازنة أفضل من البلدان الأخرى حيث القواعد والنظم ضعيفة ولا تكاد تكون محترمة^(٦).

هناك آليات مؤسسية ثلاث يمكنها أن تحد من الإنفاق:

١ - يتعلق النوع الأول بالسلطة المعطاة لوزير المالية على عملية تحضير الموازنة في السلطتين التنفيذية والتشريعية. وغالباً ما يكون وزير المالية، إذا امتلك السلطة لنقض أي زيادة في الإنفاق في الوزارات المنفقة، أنجح في تحقيق الانضباط المالي منه عندما لا تكون له صلاحية رفض الزيادات المقترحة.

٢ - يؤدي النوع الثاني دوراً خاصاً في الأنظمة الديمقراطية ويتمثل بقدرة الوزراء، ومن ورائهم أحزابهم السياسية، على تحقيق توافق حول الموازنة. هل هناك اتفاقات بين الوزراء المشاركين في الحكومة للحد من الإنفاق؟ ففي البلدان حيث تتحقق اتفاقات معلنة بين الوزراء وبين أحزابهم، يميل أصحاب القرار إلى التنسيق فيما بينهم وإلى تحقيق انضباط مالي عام. ففي هولندا، على سبيل المثال، يتألف النظام البرلماني من مجموعة أحزاب صغيرة لا يمكنها أن تشارك في الحكومة إلا ضمن ائتلافات. وتبدأ الأحزاب المشاركة في الحكومة عملها بتوافق حول الموازنة وتحاول من ثم أن تحافظ على الإنفاق لأن أي تراجع عنه يؤدي إلى انقراط الائتلاف.

٣ - يتألف النوع الثالث من قوانين ومبادئ اجتماعية ونصوص دستورية تحد من السلطات التقريرية لصانعي التوجهات وتحدد سلفاً بعض جوانب الموازنة بوضع حدود للإنفاق والعجز. ويسمى هذا النوع ضوابط مسبقة. من الأمثلة معاهدة

ماستريخت التي تفرض على بلدان الاتحاد الأوروبي ضوابط على العجز والدين العام. كذلك القانون الذي يفرض ضبط الإنفاق أو العجز بواسطة تقديرات مستقبلية قائمة على برنامج اقتصادي واسع النطاق يمتد لسنوات عديدة. فقد حسنت الدانمارك ونيوزيلندا فاعلية خططها الاقتصادية الواسعة النطاق في الحد من العجز. ومن القواعد غير الرسمية الاتجاه الأيديولوجي للحكومة، كأن تكون الحكومة محافظة أو اشتراكية في طبيعتها^(٧).

إلى أي مدى تتوافر هذه العوامل المؤسسية في لبنان؟ وإلى أي مدى هي فعالة؟ من بين المؤسسات المسؤولة عن وضع الموازنة في لبنان، لا يهدف الكثير منها إلى تحقيق الانضباط المالي. فبالنسبة إلى النوع الأول من الآليات المؤسسية، صحيح أن وزارة المالية تملك السلطة لتحضير الموازنة وتطبيقها، لكن السلطة الفعالة الحقيقية هي في يد مجلس الوزراء.

تجري وزارة المالية مفاوضات ثنائية مع الوزارات المنفقة لتحديد الإنفاق في السنة المقبلة. وغالباً ما تتمكن الوزارة خلال المفاوضات من خفض الاعتمادات المطلوبة من الوزارات، لكن سلطتها محدودة. فهي أولاً تحتاج إلى موافقة الوزارات المنفقة على موازنتها المقترحة، وهي ثانياً، في حال وقوع خلاف بينها وبين الوزارات الأخرى، يُرفع الأمر إلى مجلس الوزراء حيث لا تملك وزارة المالية امتيازات تسمح لها بتقويض أي تعديلات على الموازنة.

ولمجلس الوزراء سلطة شبه كاملة على الموازنة، حتى عند دخولها المرحلة التشريعية. وتظهر هذه السلطة في أوجه عدة: أولاً، ليس لمجلس النواب صلاحية زيادة الإنفاق، فبحسب المادة ٨٤ من الدستور والمادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية، لا يستطيع مجلس النواب زيادة الإنفاق الإجمالي الذي يقترحه مجلس

J. Edgardo Campos and Sanjay Pradham, «The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes,» Policy research working paper no. 1646, Washington , DC, The World Bank.

Jurgen Von Hagen and Ian Harden, «Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline,» *European Economic Review*, no. 39, 1995, pp. 771-779.

طفيفة على نفقات الموازنة في ضوء مناقشات مجلس النواب. وكثيراً ما تكون الزيادات في اعتمادات وزارة الأشغال العامة التي تمنح مشاريع تأهيل البنية التحتية إلى النواب لإجرائها في مناطقهم.

ويعطي القرار الجماعي في مجلس الوزراء حول الموازنة أهمية إضافية للنوع الثاني من الآليات المؤسسية. لكن الاتفاقات المسبقة بين الوزراء والأحزاب المشاركة في الحكومة للحد من الإنفاق أو العجز غير فعالة. والسبب أن النظام الديمقراطي القائم في لبنان، ولا سيما نواحيه المتعلقة بتأليف الحكومات، لا يتطلب توافقاً على تنفيذ برنامج متماسك للعمل الحكومي بل يقوم على توزيع الضمانات للطوائف المعترف بها. على الحكومة تقديم بيان وزاري لمجلس النواب حتى تحوز ثقته، ويتناول البيان عادة أكثر من ٢٠ التزاماً تعد الحكومة بتحقيقها. لكن الالتزامات شديدة العمومية وغير ملزمة.

أما بالنسبة إلى النوع الثالث من الآليات المؤسسية - أي الضوابط والقواعد المسبقة التي تحدد سلفاً ناتج الموازنة - فهي غائبة أساساً. فالدستور لا يحدد نسبة العجز إلى إجمالي الناتج المحلي. لكن بحسب المادة ٨٥ من الدستور، لا يمكن السلطة التنفيذية الاستدانة أو الإنفاق فوق سقف يجب أن يتحدد سلفاً في الموازنة، أي بواسطة مجلس الوزراء^(١٠). لكن هذه الضوابط عرضة للتغيير وهي لا تكاد تحقق انضباطاً مالياً. وبحسب المادة ٨٨ من الدستور، يجب على الحكومة أن تحوز موافقة مجلس النواب على أي استدانة تبغي القيام بها. ويتمثل النوع الثاني من الضوابط المسبقة بخطة اقتصادية واسعة النطاق. والمقصود بهذه الخطة أن

(١٠) تنص المادة (٨٥) من الدستور على ما يلي: «لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص. 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 يلتزم فيه بعد ذلك».

الوزراء، فصلاحيته تقتصر على نقل الاعتمادات من حساب إلى آخر. وعلى أي زيادة أن تحوز الموافقة الخطية لوزارة المالية وموافقة مجلس الوزراء. ثانياً، في حال تأخر مجلس النواب في تصديق الموازنة، تبقى النفقات والواردات جارية على أساس قاعدة الاثني عشرية، أي على أساس موازنة العام السابق. وبحسب المادة ٨٦ من الدستور، يمكن رئيس الجمهورية، بالتنسيق مع رئيس مجلس الوزراء، أن يدعو مجلس النواب إلى عقد جلسة استثنائية لالتهاء من قانون الموازنة. وفي حال فشل مجلس النواب في تصديق الموازنة، يمكن مجلس الوزراء أن يصدر الموازنة كما أعدها بمرسوم^(٨). ثالثاً، في حال رفض مجلس النواب الموازنة، تملك السلطة التنفيذية، وفق المادة ٦٥، صلاحية حل المجلس النواب إذا رأت أن الهدف من وراء قراره شل عمل الحكومة^(٩). وغالباً ما توافق الحكومة على زيادات

(٨) تنص المادة (٨٦) من الدستور على ما يلي: «إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فللمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل. على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية».

(٩) تنص المادة (٦٥) من الدستور على ما يلي: «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها: [. . .] ٤ - حل مجلس النواب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى».

الحكومية لها. ففي العام ١٩٩٦ ، أنفق مجلس الإنماء والإعمار مبلغ ١,٤ مليار دولار من دون أي رقابة.

العامل الثالث: الضبط اللاحق، وهو أمر يعد ضعيفاً في لبنان. ويمكن وزارة المالية أن تبطئ من إنفاق مبالغ قليلة بتأخير الموافقة على نفقات معينة، لكن هذا الإجراء لا يُتخذ غالباً. وعلى الرغم من أن الحكومة بحاجة إلى موافقة مجلس النواب على أي زيادة في الإنفاق، فإن هذه الموافقة لا تكون عادة صعبة المنال إذا كانت وزارة المالية قد وافقت على الإنفاق. وتُدرس التعديلات على نحو مستقل، الأمر الذي يزعزع فاعلية الموازنة. وحتى في حال تراجع الواردات، لا يمكن ووزارة المالية أن تأمر بعصر النفقات بهدف ضبط العجز.

العامل الرابع: ضبط موازنات البلديات والمؤسسات العامة المستقلة. وعلى الرغم من أن للبلديات الحق في الاقتراض^(١١)، فقد حُرمت ذلك لفترة طويلة من الزمن بقرار سياسي. وللبلديات في الواقع الحق في سلفات خزينة من حصصها المقدره من الصندوق البلدي المستقل، لكن هذه السلفات تكون ذات فوائد مرتفعة جداً. لكن الانضباط المفروض على البلديات لا ينطبق كثيراً على المؤسسات الحكومية المستقلة التي اقترض بعضها بكثافة ولجأ إلى الحكومة لتسديد ديونه. وينطبق هذا الوضع بوجه خاص على مؤسسة كهرباء لبنان التي تعاني ديناً هائلاً بلغ ١,٤٦١ مليار دولار عام ١٩٩٧.

أما العامل الخامس فهو غياب المحاسبة، وهو أمر لا يزال عقبة كبرى أمام تحقيق الانضباط المالي في لبنان. من نافل القول إن المحاسبة تنتج من عناصر عديدة: أولها، لا يبدو أن للتدقيق دوراً أساسياً في النظام المالي. فديوان المحاسبة، وهو محكمة إدارية ذات صلاحيات مالية وقضائية، له سلطة التدقيق في

(١١) المادة (٨٦) من المرسوم ١١٨.

الإنفاق يجب أن تحدده تقديرات مستقبلية قائمة على برنامج اقتصادي واسع النطاق يمتد لسنوات. وهذا النوع من الضوابط لا يتوافر في لبنان.

وتخضع فاعلية هذه الضوابط المؤسسية لعدد من العوامل:

العامل الأول: استقلالية الموازنة، إذ ينمو بعض عناصر الموازنة على نحو مستقل، كالرواتب والأجور في القطاع العام التي نمت على نحو سريع لتبلغ مستوى مرتفعاً بلغ ٣٣ في المئة من إجمالي نفقات العام ١٩٩٨. والأسباب وراء ذلك عديدة، أولها تعديل غلاء المعيشة في العام ١٩٩٠-١٩٩١ بنسبة ١٢٠ في المئة وفي العام ١٩٩٦ بنسبة ٢٠ في المئة وفي العام ١٩٩٧ للمعلمين. وثاني الأسباب رفع الحكومة سلسلة الرواتب للقطاعات الحكومية، بما فيها الجيش والأمن العام، الأمر الذي أوجد زيادة إضافية على فاتورة الأجور. وعلى الرغم من أن سلسلة الرواتب تحضرها وزارة المالية، فإن هذه السلسلة عرضة لضغوط سياسية. فبالنسبة إلى رواتب العسكريين، يتم تصميم السلسلة بطريقة تترك مجالاً ضيقاً للمناورة أمام وزارة المالية. ثالثاً، تنص المادة (٣٢) من المرسوم الاشتراعي ١١٢ الصادر في العام ١٩٥٩ على ترقية الموظف الحكومي تلقائياً بعد بقاءه في منصبه لأربعة وعشرين شهراً. السبب الرابع العدد الزائد للإعانات المالية التي تعطى لموظف الدولة. ويتمثل السبب الخامس، بالالتزام غير الرسمي للوزراء تعيين موظفين غير ثابتين في الوزارات وهو إجراء ليس قانونياً تماماً. وقد رفع هذا الإجراء عدد الموظفين غير الثابتين حتى بات يوازي عدد الذين في الملاك.

العامل الثاني: شمولية الموازنة، فلا تشمل الموازنة المركزية موازنات المؤسسات الحكومية المستقلة والبلديات. كما تشمل الاعتمادات من خارج الموازنة عنصرين أساسيين: ١- سندات الخزينة التي تمول عجز المؤسسات الحكومية المستقلة، و٢- المشاريع الاستثمارية التي ينفذها مجلس الإنماء والإعمار والتي تمولها قروض ومنح خارجية. فمجلس الإنماء والإعمار الذي أعيد إحيائه في بداية التسعينات، يخضع لسلطة مجلس الوزراء دون سواه لكنه معفى من المراقبة والتدقيق من قبل الهيئات الرقابية التي تخضع الوزارات والمؤسسات

عليها بين الوزارات المنفقة. فباستثناء مشاريع تطوير البنية التحتية، لا يتجاوز أفق مخططات الإنفاق العام السنة الواحدة وهو نادراً ما يخضع لتحليل منظم أو موضوعي.

لا تتجاوز مشاركة المؤسسات العامة في التخطيط الحدود الدنيا. فهذه المؤسسات لا تقدم توقعات متوسطة المدى لتكلفة التوجهات التي تريد تنفيذها. وينطبق هذا الوصف على الوزارات المنفقة على الشأن الاجتماعي، فهذه الوزارات تفتقر إلى الاستشراف المناسب لتكاليف التشغيل الخاصة بتوظيف المال العام. وهذا الاستشراف ضروري لتجنب تخصيص اعتمادات أقل من المطلوب للمشاريع وبالتالي الحصول على خدمات دون المستوى.

وتكاد مرونة الوزارات المنفقة تكون غائبة تماماً. فأي نقل للاعتمادات بين بنود الإنفاق الجارية أو المالية يتطلب موافقة رئيس دائرة الموازنة في وزارة المالية. ومن ناحية اتساع نطاق المشاورة، لا يوجد أسلوب مشاورة منظم أو رسمي يتحكم في عملية تحديد الأولويات الاستراتيجية. بل مع وجود عدد من مجموعات القوى السياسية والاقتصادية، على الحكومة بطريقة أو بأخرى أن تنال موافقة هذه القوى لكي تتمكن من تمرير موازنتها. فموافقة رئيس مجلس النواب وبعض الوزراء، على سبيل المثال، حاسمة في عملية تمرير الموازنة. وهكذا تجري عملية تشاور غير رسمية.

إضافة إلى التدابير المؤسسية الضعيفة، نرى أن فاعلية توزيع الواردات أسيرة عوامل عديدة. فاستقلال الموازنة وفقدان شموليتها يضعفان الصلة بين توزيع الاعتمادات وعملية وضع الموازنة. لكن النقص الأفدح يكمن في غياب تقويم البرامج. ومن المشاكل الأخرى تدني مستوى المحاسبة، ولا سيما بالنسبة إلى فقدان العقاب وتوافر الحد الأدنى من المعلومات والتوافق بين الإجراءات المسبقة واللاحقة.

حسابات الحكومة. لكن التدقيق المسبق يستهلك وقت الديوان فلا يقوم بالتدقيق اللاحق. والواقع أن الديوان بحسب تقريره السنوي الصادر في العام ١٩٩٨، قد أجرى ١١٦٥ عملية تدقيق مسبقة تلك السنة مقابل ثلاث عمليات تدقيق لاحقة فقط. وفي ذلك ما يدعو إلى القلق لأن الكثير من المؤسسات الحكومية المستقلة، كمجلس الإنماء والإعمار والصندوق المركزي للمهجرين، على خلاف الوزارات وسائر المؤسسات الحكومية، لا يخضع قانونياً إلا للرقابة اللاحقة؛ ثانيها، على الرغم من أن الحكومة ترأب الصدع بين الإنفاق المقرر والإنفاق الفعلي، فإن أي خطوة للقيام بالشيء نفسه بالنسبة إلى العجز والدين لم تُتخذ؛ ثالثها، نادراً ما اتخذت أي عقوبات في حق من شذ عن المستويات المقررة للإنفاق؛ رابعها، تنشر الحكومة تقريراً عن نفقاتها لكن لا تتم مناقشة الأرقام بجد مع مجلس النواب أو النقابات الاقتصادية أو المجتمع المدني.

ثالثاً: توزيع المصادر العامة

من الواضح أن لبنان لا يملك مقدرة مؤسسية قوية للحد من العجز المالي العام. ولكن هل يملك على الأقل آليات يمكنها أن تؤكد أن المصادر تتوزع بطريقة فعالة؟

هناك تدابير مؤسسية أربعة يمكن أن تتحقق من فاعلية التوزيع: ترتيب الأولويات بحسب معايير موضوعية، ومشاركة المؤسسات العامة المنفقة، ومرونة الوزارات المنفقة، واتساع نطاق المشاورة. نلاحظ هنا أيضاً أن المؤسسات المسؤولة عن وضع الموازنة ضعيفة إلى حد بعيد فيما يخص دعم فاعلية التوزيع في لبنان. فترتيب الأولويات بحسب معايير موضوعية أسلوب لا يكاد يُعتمد في عملية توزيع مصادر الموازنة. وعلى الرغم من استخدام خطة واسعة النطاق للتنمية، فإن هذه الخطة لا تربط التوزيع القطاعي بأهداف محددة لهذه القطاعات بطريقة منظمة. علاوة على ذلك، لا توجد استراتيجيات متعلقة بالقطاعات متفق

ونتيجة لذلك وفي ضوء الشغور في المناصب العامة الدائمة، فرضت الحكومة على مجلس الخدمة المدنية في الفترة ما بعد الحرب إجراء مباريات مقتصرة على الموظفين غير الدائمين فقط. وعلى الرغم من أن هذا الإجراء اتخذ للتخفيف من المناصب غير الدائمة بعد أن وصل عددها إلى مستويات عالية جداً، فقد حُرم أصحاب الكفاءة من خارج القطاع العام من فرصة العمل في الدولة. وقد بلغ عدد المباريات المحصورة التي أجراها مجلس الخدمة المدنية في العام ١٩٩٧ ثلث العدد الإجمالي للمباريات.

ومباريات الدخول في الفئات الثانية والثالثة والرابعة في الخدمة المدنية تنافسية بطبيعتها. أي أن المناصب يجب أن تُملأ على أساس الترتيب الذي يحل فيه المتباري من دون أي استنساب من قبل السياسيين. لكن هناك مشكلتين أساسيتين: أولاً، تجاهل بعض الوزراء هذا المبدأ وطلبهم أن يقابلوا المرشحين للوظيفة قبل تعيينهم في وزاراتهم^(١٣). كما رفض بعض المؤسسات العامة الالتزام بنتائج المباريات^(١٤). أما الخرق الثاني فيكمن في النظام الطائفي في لبنان.

تنص المادة (٩٥) من الدستور على إلغاء الطائفية من النظام السياسي وتشجع على اعتماد الكفاءة معياراً. تقول المادة:

«... تُلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة».

لكن على الرغم من هذه المادة، لا يزال الموظفون العامون يُعينون على

(١٣) تقرير مجلس الخدمة المدنية السنوي للعام ١٩٩٤.

(١٤) تقرير مجلس الخدمة المدنية السنوي للعام ١٩٩٤.

رابعاً: الفاعلية التقنية

إن غياب الآليات المؤسسية التي يمكنها أن تتحقق من فاعلية توزيع المصادر يدفع إلى التساؤل إن كانت الموارد تُصرف بفاعلية. يهدف هذا القسم من البحث إلى تفحص الفاعلية التقنية لتنفيذ الموازنة. التدبيران المؤسسيان اللذان يحددان مستوى الفاعلية التقنية هما التوظيف القائم على الكفاءة في الخدمة المدنية ودرجة الاستقلال في المؤسسات الحكومية المنفقة.

يشوب نظام التوظيف والترقية القائم على الكفاءة الكثير من الضعف، ويتم تبرير ذلك بتهميش مجلس الخدمة المدنية والقيود الطائفي.

هناك نوعان من الوظائف في البيروقراطية اللبنانية: ١- الوظائف الدائمة أو الثابتة - أي وظائف الملاك الدائم، و٢- الوظائف غير الدائمة - أي الوظائف الموقته والتعاقدية واليومية المنشأة لفترة محدودة أو لوضع طارئ.

إن تعيين موظفين في الوظائف العامة الدائمة يتطلب إجراء مباريات في مجلس الخدمة المدنية، وهو هيئة تهدف إلى وضع نظام قائم على الكفاءة في البيروقراطية وإلى الحد من الضغوط السياسية^(١٢). ولا ينطبق هذا الأمر على الوظائف غير الدائمة. فللوزراء القدرة على الضغط على مجلس الخدمة المدنية ليوافق على طلباتهم بتعيين متعاقدين وعمال غير دائمين. أضف إلى ذلك أنه على الرغم من أن المرسوم الاشتراعي ١١٢ يسمح بإخضاع هؤلاء لمباريات، فإن ذلك النص لم يُحترم يوماً. وكانت النتيجة ارتفاع عدد الموظفين غير الدائمين الذين لم يخضعوا لمباريات. وتكثر هذه الظاهرة في وزارات الزراعة والصحة والتربية.

(١٢) أبرز مهمات مجلس الخدمة المدنية، بحسب المرسوم الاشتراعي ١١٤ الصادر في

العام ١٩٥٩ والتعديلات اللاحقة عليه، هي التالية: تحديد حاجات مختلف الدوائر الحكومية إلى الموظفين، وإجراء مباريات والمصادقة على لوائح من يملكون الكفاءة لأي وظيفة عامة، والإشراف على الترقيات والمناقلات والموافقة عليها، وصرف الموظفين العاميين... الخ.

كفاءته. ويعود إلى الوزير القرار بتقديم لائحة بموظفيه الذين يستأهلون زيادة مبكرة إلى مجلس الخدمة المدنية، على ألا يتجاوز عدد الأسماء الواردة في اللائحة ١٠ في المئة من عدد موظفيه.

تتوقف فاعلية هذا الإجراء على عوامل ثلاثة: إمكان توقع الاعتمادات اللازمة ومستوى المهارة لدى الناس وجاذبية الرواتب. ومع أن العاملين الأولين لا يمثلان عقبة، فإن جاذبية الرواتب مشكلة حقيقية. فعلى الرغم من أن رواتب الوظائف العامة غير جذابة، يستفيد موظفو القطاع العام من عدد كبير من الإعانات. ونتيجة لذلك، يمكن الوظائف العامة أن تُقارن بوظائف القطاع الخاص. لكن الفرق يكبر بالنسبة إلى وظائف القطاع العام الوسطى والعالية.

التدبير الثاني المؤثر في الفاعلية التقنية هو درجة استقلال مديري المؤسسات العامة. تعد البيروقراطية اللبنانية شديدة المركزية والصلاية. فالاستقلالية يضبطها بشدة النظام المتحكم في الموازنة الذي يعتمد كثيراً على تدابير الدخل (Input Measures) فالمديرون لا يملكون صلاحية إعادة جمع الاعتمادات. في بعض الحالات المعينة، يمكن المسؤولين في المراتب العليا أن يتقدموا بطلبات إنفاق مبالغ محددة من المال لا تتجاوز الـ ٣٥ مليون ليرة لبنانية (٢٣ ألف دولار). وتخضع هذه النفقات للرقابة المسبقة لوزارة المالية. ويمكن أي وزير أن ينقل بعضاً من صلاحياته إلى أحد المديرين في وزارته شرط ألا تكون صلاحيات دستورية. وهكذا في مجال التوظيف والمناقلات الإدارية، لا يملك مديرو المؤسسات العامة المنفقة أي صلاحية من أي نوع. فهذه الإجراءات خاضعة لسلطة مجلس الخدمة المدنية. فليس للمدير أساساً صلاحيات إدارية بل عليه أن ينفذ التدابير المرعية فقط.

وتعتمد فاعلية استقلالية المؤسسات العامة المنفقة على عوامل ثلاثة: إمكان توقع الاعتمادات اللازمة، ومتوسط ولاية مديري المؤسسات العامة المنفقة، والمحاسبة. ولا يمثل العاملان الأولان عقبة. فالمؤسسات العامة المنفقة تلقى فعلاً

أساس طائفي، الأمر الذي أسقط مبدأ الكفاءة لمصلحة الجدارة الطائفية الذي سمح في ظل ظروف معينة بإعطاء الأولوية في التعيين لمرشحين أقل كفاءة من مرشحين آخرين^(١٥).

من المشاكل الأخرى في النظام طبيعة الامتحانات التي يضعها مجلس الخدمة المدنية، فمن المتعارف عليه أن الأسئلة تركز على الإنجاز الأكاديمي أكثر منها على الكفاءة للوظيفة، وتعوزها الموضوعية، وتتوجه إلى خريجي الجامعة اللبنانية، ولا سيما حاملي شهادات الحقوق. نتيجة لذلك، لا يشجع النظام خريجي الجامعات الخاصة على التقدم إلى الوظيفة العامة، الأمر الذي يحرم الكثير من أصحاب الكفاءة من فرصة العمل في الدولة.

المشكلة الرابعة في الوظيفة العامة غياب نظام الترقية. فعلى الرغم من أن المادة (٣٤) من المرسوم الاشتراعي ١١٢ الصادر في العام ١٩٥٩ تشرح الحاجة إلى خطوط عريضة تنظم عملية الترقية ويطلب من مجلس الخدمة المدنية وضعها ومن الوزارات استخدامها، لم يتم وضع هذه المعايير إلا في السنوات الأخيرة. ولكن لم يتم اعتمادها من قبل الوزارات.

هناك طريقتان للحصول على زيادة على الراتب. بحسب المادة (٣٢)، يحصل كل موظف على زيادة تلقائية كل سنتين من ضمن الدرجة التي ينتمي إليها. ولا تعد هذه الزيادة التي تشمل جميع الموظفين ترقية تهدف إلى تشجيع الموظفين على زيادة الإنتاج. لكن المادة (٣٣) تنص على أن الزيادة التلقائية المذكورة في المادة (٣٢) يمكن إقرارها قبل ستة أشهر من استحقاقها إذا ما برهن الموظف عن

(١٥) قبل التعديل الدستوري للمادة (٩٥)، كان التوزيع الطائفي المعتمد للوظائف العامة كما يلي: ٢٧,٥ في المئة للموارنة، ١٠ في المئة للروم الأورثوذكس، ٦ في المئة للروم الكاثوليك، ٦,٥ في المئة للطوائف المسيحية الأخرى (الأرمن الأورثوذكس والأرمن الكاثوليك والبروتستانت)، ٢٢,٥ في المئة للسنة، ٢١ في المئة للشيعا، ٦,٥ في المئة للدروز. ويكون التوزيع بذلك ٥٠ في المئة للمسيحيين و٥٠ في المئة للمسلمين.

الفصل الثاني الإنفاق الاجتماعي مُقابلة بالاستثمار الاجتماعي

جوي غالب (*)

مقدمة

تحت مراقبة الهيئات العلمية والاجتماعية والمجتمع المدني تسعى الحكومة لوضع سياسة اجتماعية تلبي حاجات المواطنين في ظل عدد من العوائق المالية والنقدية. ويزداد التحدي أمام الحكومة في وضع بلد نام يفتقر إلى «المتطلبات الأساسية الاجتماعية» ويفرق تحت وطأة البيروقراطية والفساد والدين العام.

يرى الكثيرون أن الحكومة تكون ناشطة اجتماعياً حين تستثمر في مشاريع اجتماعية محددة كبناء مدرسة أو شراء التجهيزات لمستشفى حكومي. وهذه النظرة تهمل إجراءات غير مباشرة عديدة يمكن الحكومة أن تضطلع فيها ويكون لها انعكاسات اجتماعية مباشرة أو غير مباشرة. فالحكومة في لبنان، على سبيل المثال، توفر المساعدات في الأقساط المدرسية لموظفيها وعائلاتهم إضافة إلى كونها توفر التأمين الصحي لمن لا تأمين له. كذلك تدعم الحكومة اللبنانية مؤسسات ومنظمات عدة لا تبغي الربح وهي بدورها تساعد مجموعات عدة في المجتمع. وأبعد من ذلك، يمكن عدّ السياسات العامة التي تعالج قضايا البطالة وقوانين العمل والحد الأدنى للأجور^(١)... الخ، جزءاً من السياسة الاجتماعية للحكومة.

(*) باحث في الشؤون الاقتصادية.

(١) يرى البعض أن رفع الأجور هو استثمار للمستقبل إذ انه يزيد من مستوى العيش ويرفع الاستهلاك ويضخ المزيد من المال في الاقتصاد.

جزءاً كبيراً من الاعتمادات المخصصة لها، وذلك إجمالاً خلال المهلة المحددة. وبالنسبة إلى مدة ممارسة توظيف مديري المؤسسات العامة المنفقة، فقد بات هذا الأمر من حسنات الوظيفة العامة. لكن المحاسبة تمثل مشكلة حقيقية.

لا تجري الوزارات تقويماً لأداء الخدمات التي تقدمها. لكن التفتيش المركزي، وهو مؤسسة عامة مرتبطة بمكتب رئيس مجلس الوزراء، مسؤول عن التفتيش والتحقق داخل القطاع العام يرمت له الحق بفرض عقوبات مسلكية. إلا أن سلطات هذه المؤسسة تعرضت للكثير من التضييق.

خلاصة

حاولت هذه الدراسة أن تبرهن أن عجز الموازنة في لبنان ناتج من فقدان الآلية المؤسسية الكفيلة بتحقيق الانضباط المالي. إضافة إلى ذلك، حاولت أن تُظهر أن عملية تحضير الموازنة لا تكفل بدورها التحقق من عدالة توزيع الموارد وأن تنفيذ الموازنة لا ينال الاهتمام المطلوب.

ومقارنة من هذا النوع تشير إلى النقص، ليس في مجال المالية العامة فحسب، بل في النظام السياسي أيضاً الذي فشل في احتواء مشكلة العجز. وعلى أمل أن يلقي هذا البحث الضوء على أهمية دور النظام السياسي ودور المؤسسات في تحديد حجم الموارد العامة في لبنان وتوزيعها واستخداماتها.

تحديات السياسات التنموية في زمننا»^(٢).

ما هي التنمية الاقتصادية، التي تعد مبدئياً هدف كل سياسة اجتماعية حكومية أو كل منظمة عالمية؟ إن التحديد الاقتصادي التقني للتنمية الذي لاقى موافقة واسعة هو: «الآلية التي يرتفع من خلالها الدخل الفردي الحقيقي في دولة ما على فترة طويلة من الزمن»^(٣). إنها آلية لان هنالك قوى متعددة يتداخل بعضها مع البعض الآخر؛ ونتكلم على الدخل الفردي لعكس أي تطورات في مستوى العيش؛ والحديث عن المدى الطويل هو لتحديد وجود قفزة مستديمة تدل على الوصول إلى مرحلة جديدة في الاقتصاد الوطني.

ولكن التنمية الاقتصادية بالنسبة إلى الكثيرين هي أكثر من النمو الاقتصادي الذي يقاس بالنتائج المحلي فقط. فالتنمية هي النمو إضافة إلى التغيير في العادات والقيم، إنها «حركة نحو الأعلى في النظام الاجتماعي ككل»^(٤)، بما فيه الحد من الفقر، وتعزيز العدالة الاجتماعية، وتجنب الفوارق المناطقية في الرخاء الاقتصادي، إضافة إلى التنوع الاقتصادي (Economic Diversification). ويبقى الدخل الفردي الحقيقي مؤشراً جزئياً للرفاهية الاقتصادية حيث الرفاهية الاقتصادية هي فقط جزء من الرفاهية الاجتماعية للبلد، إذ إن لآلية التنمية أثراً في المؤسسات الاجتماعية، ويمكن بعض جوانب الرفاهية الإنسانية (Human Welfare) أن تتضرر خلال هذه المرحلة الانتقالية.

للدولة دور في تحقيق التنمية الاقتصادية، وسيتم مراجعة هذه المسألة «التاريخية» ولكن من منطلق جديد، آخذين في الحسبان مميزات الاقتصاد اللبناني. والمسألة ليست لمعرفة ما إذا كان على الدولة أن تتدخل في الاقتصاد بل لأي

(٢) جايمس ولفينسون، رئيس البنك الدولي.

(٣) Myrdal Gunnar, *Asian Drama*, 1968.

Ibid.

(٤)

(٤)

من جهة أخرى، تتورط الحكومة أحياناً بمشاريع اجتماعية غير فاعلة يمكن أن يكون لها انعكاسات إيجابية على المدى القصير، غير أنها ليست فعالة على المدى البعيد. وقد نستطيع أن نبرر هذه الإجراءات بأنها ردود فعل على أزمات محددة مثل أضرار التلوث الصحية. البعض الآخر قد يقتنع بمبدأ المساعدة عند حصول حاجات مماثلة لكن هذا البعض يطالب بشبكات أمان اجتماعي لا تولد سياسة إتكالية، كما يطالب باستثمارات من أجل إجراءات وقائية كسواء (أو دعم أسعار) مرشح لمكافحة التلوث.

تهدف هذه الورقة إلى إيجاد مقاربة جديدة لدراسة الموازنة المالية وسياسة الدولة الاجتماعية من خلال إيضاح مكونات السياسة الاجتماعية (استعمال الموازنة كأداة)، ومن خلال ذلك معالجة مسألة الاستعمال غير الدقيق لبعض العبارات المالية التقنية عند البعض. وفي هذا السياق، سنعرض أمثلة محددة من الموازنة اللبنانية من المنطلق أو المفهوم الجديد المطروح. إن مراجعة دقيقة للموازنة قد تساعد على معرفة ما إذا كانت الحكومة تقدم رؤية حقيقية أو أنها تقدم موازنة لمعالجة حاجات موقته وأنية. فضلاً عن أن الورقة تعرض موازنة حكومات (نفقات/ استثمارات) في بعض الدول المتقدمة والنامية من خلال مراجعة عامة وسريعة لدور الدولة في الاقتصاد، وبخاصة في ما يتعلق بالاستثمار العام. استناداً إلى هذه الأرقام، وبناءً على التحليل الجديد للموازنة المقدم ضمن هذه الدراسة، تختتم الورقة ببعض الملاحظات حول سياسة لبنان الاجتماعية.

أولاً: الموازنة كأداة اجتماعية

«يجب أن يكون هدفنا الحد من الفروقات ما بين الدول وفي داخلها من أجل ضم المزيد من الشعوب إلى الخط الاقتصادي العام (Economic Mainstream) ومن أجل المطالبة بتفعيل المشاركة لتعزيز خطوط النمو بغض النظر عن الجنسية والعرق والجنس. وهذا، أي تحدي الضم هو من أهم

١- الواقع والقيود اللبنانية

كما هي الحال في معظم البلدان النامية، يواجه لبنان التزامات مالية عدة لها انعكاسات اقتصادية ليس على المدى البعيد فحسب لكنها تمنع الدولة من القيام بدور ناشط في التنمية الاجتماعية أيضاً. في هذا السياق، تطالب المنظمات الدولية، كالبنك الدولي، بترشيد وتوجيه الإنفاق العام (Targeting) باستعمال استراتيجية الترشيد العام (Broad Targeting) أو استراتيجية الترشيد المحدد (Narrow Targeting). ويعتقد البعض^(٥) أن الإنفاق العام يستطيع تحقيق تقدم على صعيد العدالة الاقتصادية بواسطة موارد محدودة إذا اتبعت استراتيجية التوجيه والترشيد. يرتكز التوجيه العام على الدعم المباشر أو غير المباشر للخدمات والسلع التي يستهلكها الفقراء بوجه خاص. ولهذه المقاربة تكاليف معروفة تحت عنوان أخطاء النوع الأول والنوع الثاني. والخطأ يقع حين يحصل الفرد غير المحتاج على المساعدة، وعلى العكس حين لا تحصل العائلة الفقيرة مثلاً على المساعدة التي تستحقها. في حين أن التوجيه المحدد، سواء أكان التوجيه المؤشر (Indicator Targeting) كالمساعدة لمنطقة جغرافية معروفة لفقرها أم كان التوجيه الشخصي (Self Targeting) كمساعدة من يطلب المساعدة وتتوافر عنده الشروط الموضوعية، أم كانت لديه تكلفة غير مباشرة إضافة إلى التكاليف الإدارية الباهظة. خليط من المقاربتين (التوجيه العام والمحدد) هو عادة المطلوب لدى الدول النامية^(٦). من جهة أخرى تسعى مبادرة ٢٠/٢٠^(٧) لتحويل

(٥) D. Van de Walle, «Targeting Revisited», *World Bank Research Observer*, Vol. 13, no. 2, August 1998.

Ibid.

(٦)

(٧) منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف والبنك الدولي التي تقول بتخصيص ٢٠ في المئة من الموازنة للبلدان النامية و ٢٠ في المئة من المساعدة للتنمية والخدمات الاجتماعية الأساسية.

مدى ولأي هدف يكون تدخلها. إن مقارنة عدم التدخل أو الـ Laissez-faire المتبعة من قبل الحكومات اللبنانية المتتالية منذ الاستقلال لم تعد ملائمة ولا مبررة. فحكومات ما بعد الحرب تحركت نحو دور أفعال متحوّلة إلى عضو رئيسي في الاقتصاد الوطني والى حدٍ معين هادفةً إلى التحسين الاجتماعي.

وتبقى الحكومة كهيئة سياسية، موضع انتقاد، سواء كانت انتقادات بناءة أو كانت لأهداف سياسية آنية. في كل الأحوال يجب أن ينظر إلى الحكومة على أنها «ناشط اجتماعي» له رؤية ويهدف إلى تشجيع قيام البيئة المناسبة (Proper Environment) للوصول إلى الرفاهية الاجتماعية.

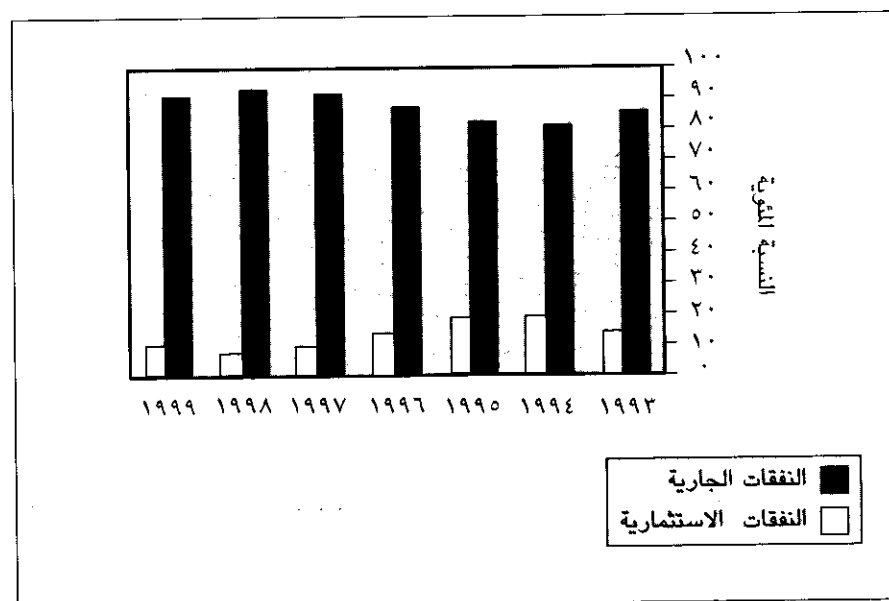
في هذا السياق تملك الحكومة أداة مهمة يمكن أن تستعمل لتحقيق هذه الرفاهية الاجتماعية وهي الموازنة المالية. ويمكن أن تكون الموازنة الآلية التي تساعد الدولة على تنفيذ استراتيجية اجتماعية على المدى الطويل، إذ إن قرارات الحكومة من ضمن الموازنة تؤثر في حياة الناس اليومية ومستقبلهم، فهي تنعكس على عملهم وعلى وسائل المواصلات التي يستعملون وعلى مدى استفادتهم من الضمان الصحي والاجتماعي وعلى التعليم الذي يتلقاه أولادهم. وكمبدأ عام، «يجب» أن تعكس الموازنة أولويات البلد السياسية والاجتماعية والاقتصادية من خلال ترجمة السياسات والالتزامات السياسية إلى نفقات وضرائب عامة.

هذا المفهوم للموازنة ليس بغريب على البلدان المتطورة اقتصادياً التي تخطط وتضع الرؤى لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. غير أن البلدان النامية، كلبان، تواجه ضغوط داخلية وخارجية كبيرة وعوائق وعدم توازنات إلى حد أن الموازنة تصبح أداة لدفع الفواتير ولتمكين الحكومة من العمل ميدانياً للأشهر الاثني عشر المقبلة. وقد حاول العديد من الاقتصاديات الصاعدة، بنجاح متفاوت، تطوير رؤى أو خطط مستقبلية لتحقيق تقدم على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، غير أن مقدرة لبنان على استعمال الموازنة العامة لتحقيق نجاحات على الصعيد الاجتماعي تبقى أمراً غير مبرهن.

باختصار، يبقى للحكومة اللبنانية مع عجز يبلغ ٤٣ في المئة اقل من ١٧ في المئة من الإنفاق الجاري أو ٢٥ في المئة من مجمل الدخل لتوزيعها على «كل شيء آخر». فالسؤال هو إذاً: إلى أي مدى نستطيع أن نعد الموازنة أداة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟

إن حصة المشاريع الاستثمارية من الموازنة، كما عدتها الحكومة، هي غير مهمة، هذا مع ارتفاع في النفقات الاستثمارية من ٧ إلى ١٠ في المئة بعد سنتين من الانخفاض المتواصل (أنظر الشكل رقم (٢ - أ)). يذكر أن حصة النفقات الاستثمارية كانت ٢٠ في المئة تقريباً عام ١٩٩٤، وهذه أعلى نسبة لفترة ما بعد الحرب. وتنعكس هذه النسبة المرتفعة في الاستثمار العام سنة ١٩٩٤ في معظم القطاعات (أنظر الشكل رقم (٣)).

شكل رقم (٢ - أ)
نسبة النفقات الجارية والاستثمارية

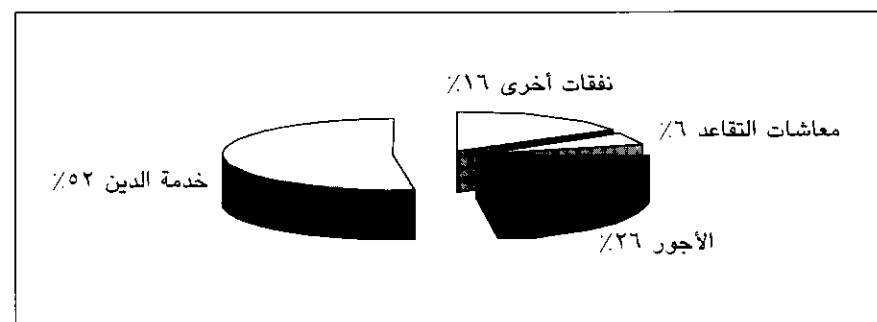


المصدر: وزارة المالية.

الإنفاق العام باتجاه الخدمات الاجتماعية الأساسية لكون هذه الخدمات لها «مردود اجتماعي» مرتفع ومعظم مستهلكيها هم من الفقراء، أو الذي يجعل هذه السياسة أكثر عدالة.

خلاصة الأمر أن سياسة التوجيه ومبادرة ٢٠/٢٠ هما أمثلة عن استراتيجيات ممكنة تهدف إلى مساعدة البلدان على تحقيق الحد الأقصى من النمو في ظل القيود المالية كما هي الحال في لبنان. فموازنة لبنان لسنة ١٩٩٩ تظهر أن أكثر من ٥٢ في المئة من الإنفاق الجاري يذهب إلى خدمة الدين العام، بارتفاع ٥ في المئة من السنة الماضية. وتمثل الأجور والرواتب ٢١,٩ في المئة. وإذا أضفنا أجور التقاعد والتعويضات تكون نسبة تلك النفقات ٨٣,٨ في المئة من مجموع الإنفاق الجاري. وهذه نفقات تعد «خارجية» أو (Exogenous) للحكومة اللبنانية بمعنى عدم قدرة الدولة على تغيير هذه النسبة في المدى القصير لأسباب اقتصادية خارجة عن إرادة الدولة أو لأسباب سياسية - اجتماعية. فمع أجور التقاعد والتعويضات، تُظهر موازنة عام ١٩٩٩ أن الحكومة حوّلت ٨٣,٨ في المئة من إنفاقها الجاري إلى التزامات خارجية (Exogenous) وتلك النسبة تتزايد مع السنين مع ارتفاع خدمة الدين والأجور والرواتب.

شكل رقم (١)
النفقات الجارية لعام ١٩٩٩



المصدر: وزارة المالية.

٢- المفهوم المنظور للسياسة الاجتماعية وموازنة ١٩٩٩

تُعد الحكومة ناشطة اجتماعياً في نظر العديد من المراقبين، سواء أكانوا سياسيين أو صحافيين أو مواطنين، حين تستثمر في مشاريع اجتماعية ملموسة كبناء مدرسة في منطقة ريفية أو إنشاء طرق. غير انه من الواضح أن هنالك العديد من العوامل والمتغيرات التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند تحليل السياسة الاجتماعية لحكومة معينة. وعلى الرغم من ذلك، ولسبب أو لآخر، ينظر البعض إلى هذا الموضوع بالطريقة المبسطة المشار إليها أعلاه.

بالنسبة إلى الحكومة اللبنانية، فإن موازنة ١٩٩٩ وفي ما يتعلق بالمسائل الاجتماعية، تشير إلى أن:

أ - ١,٦ في المئة من النفقات الجارية خصصت لحاجات اجتماعية سواء بطرق مباشرة أو بطرق غير مباشرة.

ب - حصلت الوزارات الاجتماعية^(٨) على ١٣ في المئة من النفقات الجارية أو على ٢٣ في المئة إذا استثنينا خدمة الدين.

ج - أنفقت ٤٤ مليار ليرة أو ٠,٥ في المئة من مجمل النفقات، على مشاريع استثمارية في البنى التحتية الاجتماعية.

د - خصصت ٣,٩ في المئة كمكافآت (Bonus) أو تقديرات اجتماعية للموظفين وللمؤسسات الرسمية.

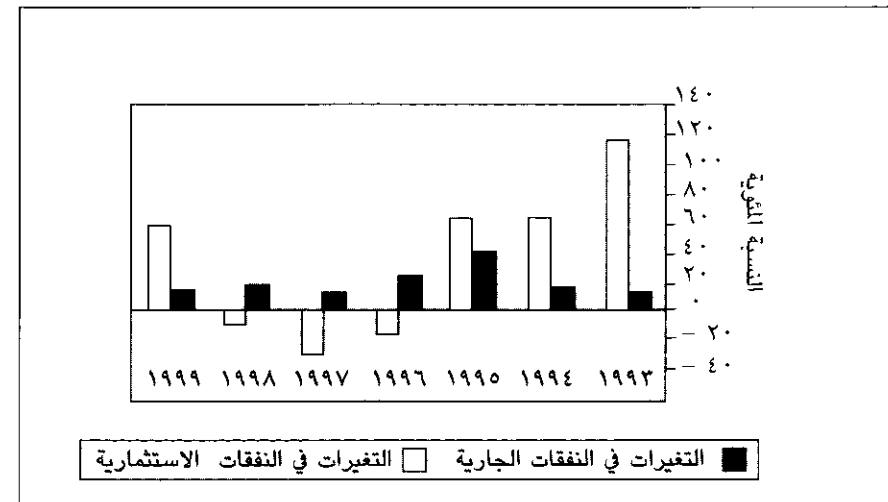
تظهر هذه الأرقام نقصاً في السياسة الاجتماعية للحكومة. وقد نستطيع القول إلى حد ما إن الحكومة اللبنانية متلكئة سواء لنقص في الرؤية أو نقص في الموارد أو للإثنين معاً. غير انه لا يمكننا الحكم من دون النظر إلى التفاصيل، لهذا يجب تحليل موازنة ١٩٩٩ وغيرها من الموازنات بدقة. فضلاً عن ذلك، يبدو بالأهمية

(٨) وزارات الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافة والتعليم العالي والإسكان والتعاونيات والتعليم المهني والتقني.

يظهر الشكل رقم (٢ - ب) التغيير (أرقام مطلقة - Absolute Numbers) في كلا النوعين من النفقات (الجارية والاستثمارية) لفترة ما بعد الحرب. ففي السنوات الأولى بعد الحرب، أقامت الحكومة العديد من المشاريع الاستثمارية وارتفعت بذلك نفقاتها الاستثمارية إلى ١١٣ في المئة عام ١٩٩٣، وتواصل نمو الاستثمار لكن بنسبة متدنية. وشهد العام ١٩٩٤ أعلى نسبة للإنفاق الاستثماري (أنظر الشكل رقم (٢ - أ)) ليس مطلقاً فحسب، حيث بلغ ٦٠ في المئة، بل كنسبة من مجمل النفقات الحكومية أيضاً. وبدءاً من العام ١٩٩٦ أصبحت التغيرات في الإنفاق الاستثماري سلبية في حين ارتفعت النفقات الجارية كنسب وكأرقام مطلقة. أعيد عكس هذا الاتجاه عام ١٩٩٩ حين عادت النفقات الاستثمارية لترتفع ٥٧ في المئة وحصلت على نسبة أكبر في الموازنة بلغت ١٠ في المئة بدلاً من ٧ في المئة للعام المنصرم.

شكل رقم (٢ - ب)

التغيرات السنوية في النفقات



المصدر: وزارة المالية.

حاولت الحكومة اللبنانية من خلال الخطة الخمسية المطروحة، تحضير استراتيجية اقتصادية إصلاحية شاملة مرتكزة على مقارنة «الإنفاق الذكي» والموجه. وتبدأ الإستراتيجية بسياسة التقشف المالي التي يمكن تبريرها بارتفاع خدمة الدين والرواتب والأجور. إن سياسة اقتصادية مماثلة سيكون لها انعكاسات سلبية على المدى القصير وذلك على المستويين المتداخلين الاجتماعي والاقتصادي. وربما لا تكون الانعكاسات السلبية على درجة السوء نفسها إذا تمكنت الحكومة اللبنانية من تحقيق الحد الأقصى من المردود في المشاريع الإنفاقية الاجتماعية والاقتصادية المتوافرة حالياً، الأمر الذي قد يغطي الخسارة الناتجة من اقتطاع النفقات في الموازنة. ومجدداً إن استراتيجية الخروج من الأزمة ليست استراتيجية الأرقام والحجوم بل استراتيجية «الإنفاق الذكي» ذات الرؤية المستقبلية.

ثانياً: مقارنة جديدة في تحديد السياسة الاجتماعية

من خلال دراسة تقرير موازنة عام ١٩٩٩ والتقارير السابقة من وجهة نظر السياسة الاجتماعية، نجد سياسات لها انعكاسات اجتماعية مباشرة أو غير مباشرة. وكما هو واضح لأي مراقب، إن الإجراءات المباشرة قليلة والى حد معين غير مؤثرة نسبياً. غير أن هنالك سياسات أخرى متخذة من قبل الحكومة تدرج عادة في غير خانة الاستثمار الاجتماعي العام لكن لها «طابع اجتماعي» مع مميزات استثمارية مخفية أو غير منظورة. في المقابل تنفق الحكومة الكثير من الأموال، كما هو مطلوب منها، على مشاريع لا تعود لها مداخيل مستقبلية متوقعة. ولهذا، وقبل القيام بأي استنتاج، يجب علينا «تسريح» الموازنة لمعرفة ما إذا كان لبنان يملك رؤية اجتماعية أو إذا كان يصدر ما يمكن تسميته موازنة الـ «Pay-as-you-go» من أجل تلبية الحاجات اليومية والآنية للمجتمع اللبناني.

استنتاجاً، يمكن إعادة تحديد أو تفسير الإنفاق الاجتماعي للحكومة على نحو يضم فيه الاستثمار والمصاريف الاجتماعية، وتقسّم فيه المصاريف الاجتماعية إلى مصاريف اجتماعية صرفة والى استثمار اجتماعي غير منظور. وبذلك،

نفسها أيضاً معرفة ما هي العناصر التي تكوّن السياسة الاجتماعية للحكومة وما إذا كانت الدولة عاجزة عن تحقيق أهدافها وإذا صح ذلك فما هي الأسباب (راجع الفقرة «ثالثاً» من الورقة).

٣ - الموازنة المالية وانعكاساتها الاجتماعية

تشير دراسة ٥٠ دولة نامية أجراها صندوق النقد الدولي^(٩) إلى أن نفقات الدولة في قطاعي التربية والصحة أدت إلى تحسن فيما يخص الدخل أو التوصل (Access) في المدارس كما ساهمت في خفض نسبة الوفيات بين الأطفال والأولاد. وعزت هذه النتائج الإيجابية إلى استراتيجية التوزيع داخل القطاعات (Intra-Sectoral Allocation) فتحويل الإنفاق الصحي مثلاً نحو العناية الوقائية الأساسية (النوع ٣ من الإنفاق - أنظر الفقرة «ثالثاً») لها نتائج إيجابية على نسب الوفيات بين الأطفال والأولاد. الدراسة لا تدعو ببساطة إلى زيادة في الإنفاق على نحو مطلق بل تشير إلى أهمية «الإنفاق الذكي» (Smart Spending)، وهي مقارنة قد تحول موازنة الحكومة ولو كانت مقيدة مالياً إلى أداة اجتماعية فاعلة.

ويمكن الحكومة أن تستعمل الموازنة المالية كأداة اجتماعية، بحدود معينة، لكن السؤال الذي يطرح اليوم هو إلى أي درجة تستطيع الحكومة اللبنانية أن تتحرك من أجل تحقيق أهداف اجتماعية محددة ومن خلال هذه الأهداف رسم رؤية مستقبلية. إن القيود المالية التي تواجه لبنان من جهة الواردات كما من جهة النفقات تظهر كأن الحكومة تقوم بوضع موازنة لتسديد المستحقات وتحقيق الحاجات الآنية (Roll-Over Budget) عوضاً من وضع موازنة هي بمثابة نتيجة لرؤية إنمائية شاملة.

Gupta S. [et. al.], «Does Higher Government Spending Buy Better Results in (4) Education and Health Care,» *International Monetary Fund Working paper # 21, 1999.*

العام والمؤسسات وبعض الهيئات الحكومية، كما تخصص الأموال للمهجرين وتساعد المتضررين من الحرب أو من الأزمات الأخرى وتبقى الحكومة، عبر وزارات وهيئات عدة، الموفر للتأمينات الصحية لمن ليسوا مغطين من القطاع الخاص أو من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ولكل هذه التدخلات الحكومية انعكاسات اجتماعية ربما يكون مردودها على المدى القصير ويشار إليها في هذه الدراسة على أنها من النوع الثاني للإنفاق الاجتماعي.

إن النوع الأخير غير المنظور نوعاً ما هو النوع الثالث ويتضمن بخاصة التأمينات وأجور^(١٠) الموظفين غير الإداريين (كأجور المعلمين)، ودعم القروض السكنية والشركات الصغرى إضافة إلى المساعدات المتعلقة بالاستثمار لمجلس الجنوب وصندوق المهجرين. وإن أي استثمار (أكان مادياً أو عملياً) لمعالجة مسائل كالبطالة وسلامة العمال في عملهم أو لوضع قانون ضريبي عادل قد يعد نفقات اجتماعية من النوع الثالث. إن على الحكومة دفع تأمين أو أجر معلم مدرسة لكن كلا النفقتين اجتماعية في المبدأ وتمثلان استثماراً غير مباشر في مستقبل هذا المعلم وعائلته. المنطق نفسه ينطبق على مساعدة الحكومة مؤسسة صغيرة أو على خلق فرص عمل في الاقتصاد. يبقى أن تقدير هذا النوع بالأرقام هو أمر صعب كما أن تحديد مكونات هذه الفئة من النفقات أمر غير سهل ولكن ما هو مؤكد أن للنوع الثالث مميزات استثمارية، غير منظورة أحياناً، مع انعكاسات اجتماعية.

يجمع الجدول رقم (١) كل أنواع الفئات الثلاث في موازنة العام ١٩٩٩ مع بعض الأرقام للسنوات ١٩٩٧ و ١٩٩٨ بسبب نقص في المعلومات. ويعيد الجدول تقسيم الأنواع المختلفة لإجراءات أو تدخلات الدولة الاجتماعية.

(١٠) على عكس أجر مدفوع إلى موظف إداري ليس لعمله أي علاقة مباشرة (أو انعكاس على) بالشؤون الاجتماعية.

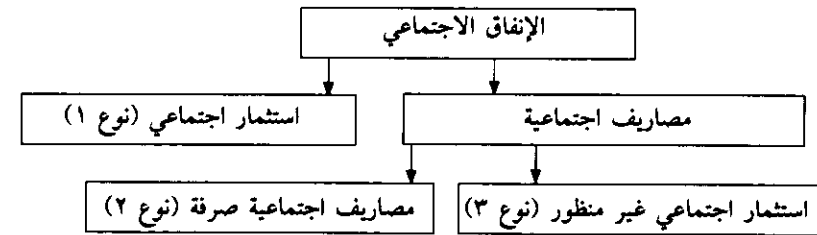
تتضمن السياسة الاجتماعية للحكومة ثلاثة أنواع أو فئات من التدخل وهي:

النوع الأول (١): وهو المشروع الاستثماري العادي الذي له نتائجه الاجتماعية المباشرة وفي أغلب الأحيان مردوده طويل الأجل.

النوع الثاني (٢): وهذا برنامج أو مشروع اجتماعي يهدف إلى تغطية وتلبية الحاجات الاجتماعية الآنية.

النوع الثالث (٣): وهو برنامج يتضمن مصاريف اجتماعية لها مميزات استثمارية غير منظورة ومردودها متوسط إلى طويل الأجل.

رسم رقم (١)
مكونات الإنفاق الاجتماعي



بسبب القيود المالية التي يواجهها لبنان، يبقى ما سمي النوع الأول رقماً منخفضاً وبالتالي ينتقد المجتمع المدني ورجال السياسة الحكومة لغياب نشاطها الاجتماعي. على سبيل المثال تستحوذ مشاريع بناء المدارس ومصاريف الجامعة اللبنانية ٤٤ مليار ليرة لبنانية أو ٠,٥ في المئة من مجمل الإنفاق ومشاريع تحسين توزيع مياه الشرب (٦٤ مليار ليرة) وبناء طرق (أغلبية الفئة الأولى من الإنفاق) وتعد تلك الأرقام منخفضة نسبياً.

في المقابل تقدم الحكومة اللبنانية التقديمات والمساعدات إلى موظفي القطاع

تابع

نوع الإنفاق	المواصفات	النسبة من نفقات موازنة ١٩٩٩
	مساعداً لمجلس الإنماء والاعمار	١,١٩
	استثمارات غير مباشرة لأهداف اجتماعية (مثل الإنفاق من اجل قوانين السلامة الصناعية، وخفض البطالة... الخ)	لا يرقم
	المجموع	(--)

ملاحظات: بلغ مجمل إنفاق ١٩٩٩ الجاري ٧٥,٢ مليار ل.ل. مقابل ٨٣٦٠ لمجمل النفقات. إن الأرقام المذكورة أعلاه هي تقريبية، ومستندة إلى الفئات المذكورة وهي للدلالة فقط.

(١) أجور المعلمين.

(٢) أنظر الجدول رقم (٣).

وهكذا، قد تكون النفقات الحكومية ممتدة على المدى القصير أو على المدى الطويل. وقد تتطلب أزمة ما تدخل الدولة بإنفاق اجتماعي كحادثة فيضان ٢٤ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٩. حكومة لا تتحرك في ظروف مماثلة تعتبر غير ناشطة اجتماعياً، وفي حال أمّنت الحكومة المساعدات للمتضررين، فهي تكون تنفذ مشروع إنفاق اجتماعي على المدى القصير قد لا يكون له اثر على المدى الطويل. بتعبير آخر، إن مساعدات إضافية من الفئة ٢ ستكون مطلوبة إذا ما كررت حادثة الفيضان في فترة لاحقة. إن فئة الإنفاق ٢ هي حاجة عند حدوث أزمة للمرة الأولى لكن يمكن أن تنفذ مع مشروع من الفئة ١ أو الفئة ٣ حيث تخصص الدولة الأموال لإعادة تأهيل الطرق وشبكات الصرف متجنباً إنفاقاً مستقبلياً وغير ضروري من الفئة ٢.

ثالثاً: نفقات اجتماعية على الصحة والتربية والخدمات الاجتماعية:

موازنات ما بعد الحرب

ينفق لبنان ٨٠ في المئة أكثر من البلدان الأخرى على الصحة والتربية

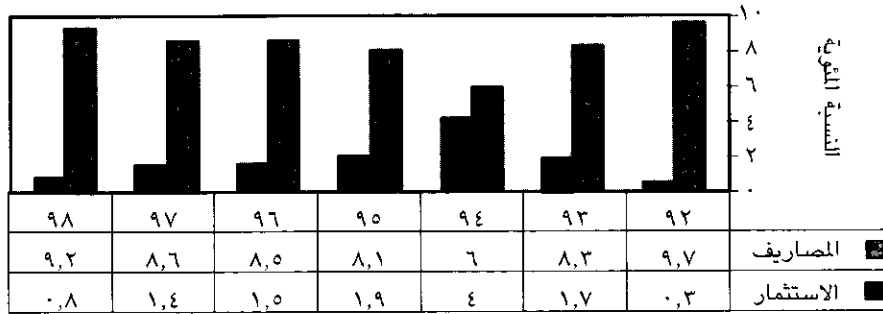
جدول رقم (١)
فئات الإنفاق الإجماعي (موازنة ١٩٩٩)

نوع الإنفاق	المواصفات	النسبة من نفقات موازنة ١٩٩٩
الفئة ١	استثمار في الجامعة اللبنانية، تشييد مبانٍ للمدارس الابتدائية والتقنية	٠,٥٢
	خدمات عامة (مثل مياه الشرب)	٠,٧٦
	طرقات (مشاريع جديدة ومستكملة، إعادة تأهيل، طرقات للمهجرين... الخ)	٢,٣٣
	المجموع	٣,٦١
الفئة ٢	مساعداً اجتماعية لمؤسسات وهيئات الدولة	١,١٣
	مساعداً اجتماعية لموظفي الدولة (مثل نفقات الضمان الصحي والأمومة والوفاء)	١,٢٠
	مساعداً وتقديمات اجتماعية	٢,٩١
	تعويض لأضرار الحرب والأزمات الأخرى (كصندوق المهجرين ومجلس الجنوب)	٢,٠٠ (موازنة ١٩٩٧)
	المجموع	٩,٨٦
	أجور الموظفين غير الإداريين ^(١)	٤,١ بالنسبة للدخل الفردي
الفئة ٣	تعويضات ومنح لموظفي الدولة	٩,٠٠
	مساعداً مدرسية (مساعداً حكومية)	١,١٥
	مساعداً على القروض السكنية	٣,٧٧ (موازنة ١٩٩٨) ^(٢)
	مساعداً للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة	(--)
	مساعداً لمجلس الجنوب	(--)
	مساعداً لصندوق المهجرين (استثمارية)	٠,٢٠
	المجموع	٢,٦٩

المعدل العالمي الذي يبلغ ٥ في المئة. غير انه حين يستثنى الإنفاق الخاص في هذا القطاع، ينخفض المعدل اللبناني إلى ٣,٧ في المئة. تجدر الملاحظة إلى أن مشاركة الموارد الخاصة، وبخاصة الأسر، تبلغ نحو ٥ مرات معدل بلدان الحلف الأطلسي. إضافة إلى ذلك، إن مجمل موارد الموازنة مخصصة للنفقات الجارية (الإنفاق الاجتماعي)، غير أن الحصة الاستثمارية في مجمل نفقات التعليم مرتفعة وهي ٨ في المئة للسنة ١٩٩٨، وهي قليلاً فوق المعايير العالمية، وهذا المعدل متوقع، وذلك بسبب النفقات الاستثمارية التي تلت الحرب^(١٢). هذه الأرقام تطرح السؤال البديهي حول ما إذا كان لبنان قد يتفق المبلغ نفسه في قطاع التعليم فيما لو كانت الظروف مختلفة.

يذكر هنا أن النفقات الجارية تتضمن أجور الموظفين غير الإداريين، كأجور المعلمين الذين تقارب أجورهم اليوم المعايير الدولية ببلوغها ١,٤ مرة متوسط الدخل الفردي. لذا، للنفقات الجارية ميزات متعلقة بالاستثمار مع انعكاسات اجتماعية غير مباشرة (الفئة ٣).

شكل رقم (٣)
الإنفاق الحكومي على التعليم



(كحصة من الناتج المحلي)، الأمر الذي يدل على نسبة إنفاق اجتماعي مرتفعة^(١١). غير أن هذا الاستنتاج لا يعكس «تفوق لبنان الاجتماعي» على البلدان الأخرى. إن هنالك خللاً ما في السياسة الاجتماعية للحكومة اللبنانية. والسبب المشار إليه هو غالباً سوء الإدارة ونقص في الاستثمار المجدي الذي يؤدي إلى فشل سياسة لبنان الاجتماعية. غير أن المشكلة يمكن أن تكون كذلك مشكلة سوء في توزيع الموارد المتوافرة.

جدول رقم (٢)

النفقات الحكومية على التربية، والصحة والخدمات الاجتماعية (مليارات الليرات)

السنة	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢
التعليم	٩٦٣	٦١٠	٤٣٢	٥١٠	٤٠٦	٢٧٤	٢١١
الصحة	٣٧٩	٥١٣	٣٨٦	٣٠٣	١٤٠	١٠٢	١٣٢
الخدمات الاجتماعية	٢٤١	٤٠٧	١٩١	١٨٣	١٦٢	١٥٥	٦٩
المجموع	١,٥٨٣	١,٥٣٠	١,٠٠٩	٩٩٧	٧٠٧	٥١٣	٤١٢
النسبة من الناتج المحلي القائم	٦,١	٦,٦	٤,٩	٥,٥	٤,٦	٤,٠	٤,٣

المصدر: وزارة المالية.

يظهر الجدول رقم (٢) ارتفاعاً اسمياً في النفقات الحكومية في القطاعات الثلاثة المختارة. غير أن هذا الارتفاع مصدره زيادة في الإنفاق الاجتماعي (نفقات جارية) وأي «استثمار» بالمفهوم التقليدي (فئة ١) قد اتخذ في بدايات التسعينات كجزء من الإنفاق على إعادة الإعمار كفترة ما بعد الحرب.

١ - التربية

تمثل النفقات على التربية ٩ في المئة من الناتج المحلي القائم، وهي تفوق

(١١) World Bank document, (1998) «Lebanon: Public Expenditure Review of the Social Sectors.» Social and Economic Development Group, MENA Region.

على صعيد آخر وما يخص النفقات الاستثمارية من النوع ١ في قطاع التعليم فهي توجد في خمس موازنات: الوزارات الثلاث المختصة ومجلس الإنماء والاعمار ومجلس الجنوب. معدل النفقات الاستثمارية السنوي للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨ كان ٧٧ مليار ليرة. وقد خصصت ٣,٥ مليارات لمجلس الجنوب استعملت لبناء ١٢٧ مدرسة وإعادة تأهيل ٤٤ وانفق مجلس الإنماء والإعمار ٢٣ ملياراً للاستثمار المباشر في ١٣٠٠ مدرسة، معظمها رسمية.

٢- الصحة والخدمات الاجتماعية

ينفق لبنان نحو ١٠-١١ في المئة من الناتج المحلي على العناية الصحية، وهذا رقم مرتفع، لكن حصة القطاع العام هي منخفضة نسبياً وتبلغ كحد أقصى ٢٣ في المئة من مجمل النفقات الصحية^(١٣). على سبيل المثال، هناك ١٨ مستشفى حكومياً من اصل ١٥٨ مستشفى تؤمن ١٠ في المئة من الأسرة المتوافرة. من جهة أخرى بلغت نفقات الدولة ٣٨٠ مليار ليرة لعام ١٩٩٨ أو ٧ في المئة من مجمل النفقات إذا استثنينا خدمة الدين، و٤,٥ في المئة إذا أبقينا على خدمة الدين.

إن أكثر من ٧٥ في المئة من الإنفاق العام هو محدد لدفع مستحقات المستشفيات الخاصة ومقدمي الخدمات الصحية. هذه النفقات، التي في معظمها من النوع ٢، هي غالباً غير مراقبة ومضخمة من قبل موفري الخدمات الصحية الذين يستفيدون من سياسة الدولة الصحية. وقد قدمت جهود كبيرة لتقليص دفع وزارة الصحة المستحقات للمستشفيات الخاصة التي لا تتمتع بوفورات الحجم، وبالتالي غير فاعلة ولا توافي المعايير الصحية. إن النجاح بتقليص حجم الإنفاق من الفئة ٢ يوفر المزيد من الموارد للمشاريع المتعلقة بالاستثمار. ومع خطة صحية وطنية، تخصص المزيد من الأموال للفئة ١ والفئة ٣ والمزيد من الإنفاق المخصص لمشاريع استثمارية مباشرة (أبنية، ومساعدة مستشفيات حكومية وعيادات

إن معظم استثمارات الحكومة هي نسبياً في قطاع التربية (مقابلة بالقطاعات الاجتماعية الأخرى) حيث وصل الإنفاق من الفئة الأولى إلى ٤٠ في المئة من مجمل نفقات التعليم عام ١٩٩٤. إضافة إلى ذلك للنظام اللبناني ميزة تتمثل بوجود نفقات تعليمية خارج الوزارات الثلاث المختصة. وقد تقع هذه النفقات ضمن الإنفاق الاجتماعي من الفئة ٣ وهي مخصصات الحكومة للتربية، والأجور للنفقات التعليمية، والتقديمات للموظفين التربويين السابقين. ولتحليل سياسة الدولة الاجتماعية، نحتاج إلى أخذ تلك النفقات في الحسبان ولكن إذا درست فقط موازنات وفق الوزارات المختصة، فربما لا يلاحظ المراقب الأموال المخصصة لوزارة الداخلية كجزء من الإنفاق الاجتماعي متجاهلاً بذلك ٢٧٦ مليار ل.ل. من النفقات المتعلقة بالتعليم (انظر الجدول رقم (٣)). إن هذا الإنفاق الاجتماعي الموجود ضمن موازنات الوزارات غير المختصة هو استثمار مستقبلي في الرأسمال البشري.

جدول رقم (٣)

النفقات الجارية - الفئة ٣ - خارج وزارات التعليم (١٩٩٨)

رقم فئة الموازنة	الوزارة / المؤسسة	الهدف	المبلغ (مليارات الليرة)
٣	رئاسة مجلس الوزراء	أجور المفتشين التربويين	٢,٥
٣	رئاسة مجلس الوزراء	المنح التعليمية	٤٠,٠
٣	رئاسة مجلس الوزراء	المنح التعليمية (لموظفي أمن الدولة)	٠,٨
٦	وزارة الداخلية	المنح التعليمية لموظفي الأمن العام	٧,٢
٦	وزارة الداخلية	المنح التعليمية لموظفي الأمن الداخلي	٣٢,٣
٨	وزارة الدفاع	المنح التعليمية لموظفي الوزارة	٦٨,٤
٣٢	احتياطي الموازنة	تعويضات لموظفين تربويين سابقين	١٢٥,٠
المجموع			٢٧٦,٢

المصدر: وزارة المالية.

وفي ما يخص الخدمات الاجتماعية إن وسيلة الحكومة الأساسية لتوفير المساعدة الاجتماعية هي من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية. وتمول الوزارة بوجه أساسي ثلاثة أنواع من الأنشطة^(١٤): (١) توفير خدمات للمنظمات غير الحكومية (خدمات للأيتام والمعوقين مثلاً) وقد خصص لتلك الأنشطة نحو ٦٦ في المئة من موازنة الوزارة لسنة ١٩٩٨.

(٢) مراكز التنمية الاجتماعية (SDC) التي حصلت على نحو ١٣ في المئة.

(٣) المراكز الاجتماعية والصحية التي تعمل بشراكة مع المنظمات غير الحكومية (نحو ٩ في المئة من نفقات الوزارة). وتخصص وزارة الشؤون الاجتماعية معظم موازنتها أو كلها للنفقات الجارية. ويبدو تقسيم نفقات وزارة الشؤون الاجتماعية للجزء الثاني من التسعينات على النحو الآتي:

جدول رقم (٤)
نفقات وزارة الشؤون الاجتماعية

السنوات	المجموع (مليارات الليرات)	التوظيف (في المئة)	النسبة المئوية
١٩٩٤	٥٣,٥	٢,٧	٩٧,٣
١٩٩٥	٦٨,٩	١,٣	٩٨,٧
١٩٩٦	٨٨,٢	٠,٢	٩٩,٨
١٩٩٧	٩٥,٠	٠,٠	١٠٠,٠
١٩٩٨	٩٤,٠	٠,٠	١٠٠,٠

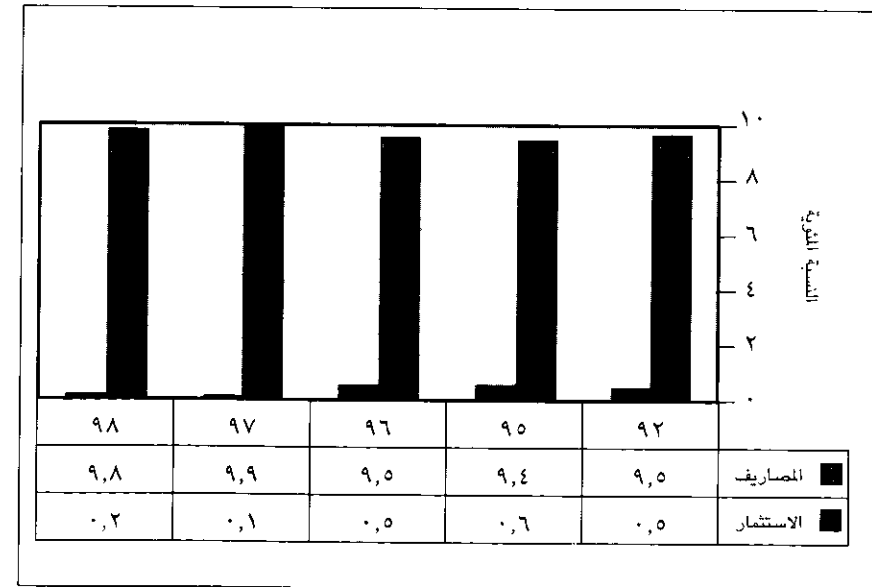
المصدر: وزارة المالية.

(١٤) ٩٨ في المئة من موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية تصرف على التحويلات والخدمات المختلفة.

- الفئة (١) أو مشاريع غير مباشرة (دعم أو مساعدة الاختصاصيين في الصحة الذين يعملون في المناطق الفقيرة - الفئة ٣) يمكن الحكومة حينئذ أن تساهم في تأمين اللبنانيين غير المغطيين صحياً وتحسين الخدمات الصحية المتوافرة.

بوجه عام، هناك مسائل أساسية في القطاع الصحي يجب أن تعالج بدءاً بالتفاوت بين عدد الأسرة المتوافرة فعلاً وعدد الأسرة المطلوبة مروراً بالحد الأمثل لحجم وتوزيع المستشفيات الحكومية، وصولاً إلى قدرة وزارة الصحة على دفع التكلفة المتكررة للاستثمارات التي تقرر القيام بها. على صعيد آخر إن حصة النفقات الاستثمارية (الفئة ١) منخفضة ومعظم الاستثمارات في خدمات الصحة العامة مموله من قبل المانحين (Donor-Financed) وتحت إدارة مجلس الإنماء والاعمار.

شكل رقم (٤)
الإنفاق الحكومي على الصحة



المصدر: وزارة المالية.

جدول رقم (٥)
موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية الجارية ١٩٩٨

أوجه الإنفاق	توزيع موازنة الوزارة (في المئة)	المبلغ (مليارات الليرات)
المجموع العام	١٠٠	٩٤,١٣٤
التحويلات	٩٧,٧	٩١,٩٥٠
تمويل منظمات غير حكومية	٦٥,٩	٦٢,٠٣٤
مراكز تنمية اجتماعية	١٢,٧	١١,٩٣٠
مشاريع اجتماعية وصحية عبر جمعيات	٩,٠	٨,٥٠٠
تحويلات لمراكز التدريب الاجتماعية	٢,١	٢,٠٠٠
صناديق لحماية حقوق المعوقين	١,١	١,٠٠٠
استثمار في البيت الحرفي	٠,٥	٥٠٠
اتحادات العمال	٠,٧	٦٣٠
تجمع للحملة للحد من الأمية عند الكبار	٠,٣	٣٠٠
صناديق من أجل الأحداث والاحتفالات الخاصة	٠,٥	٤٣٠
استثمار في مراكز صنع السجاد	٠,٢	١٥٠
غيرها	—	—

المصدر: وزارة المالية.

إن تقسيم نفقات الخدمات الاجتماعية بين الاستثمار والنفقات، كما يشير الرسم البياني رقم (٥) يظهر عدم وجود أي استثمار عام (الفئة ١). ويظهر الرسم النفقات التي تقوم بها كل من وزارة المهجرين، ومكتب الحبوب والشمندر السكري ومجلس الجنوب والصندوق المركزي للمهجرين.

وفي النظر إلى الإنفاق الجاري أو فئة الإنفاق الاجتماعي (الفئتان ٢ و ٣) لموازنة الوزارة لسنة ١٩٩٨ هنالك بعض المشاريع التي لها انعكاسات أو مردود (الفئة ٣) على المدى الطويل (أنظر الجدول رقم (٥)). بوجه عام، وبسبب الطرائق المستعملة في صرف الأموال من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية (مثلاً تحويلات من دون متابعة إلى المنظمات غير الحكومية)، ربما لا يكون صائباً الكلام على استراتيجية حكومية بما أن المنظمات غير الحكومية هي التي تتخذ القرارات النهائية التي تؤثر في المواطن. ولكن من ناحية أخرى يقول البعض إنه حتى حين تنفذ المنظمات غير الحكومية المشاريع الاستثمارية إن كانت من الفئة ١ أو من الفئة ٣، تعد الأموال المخصصة من قبل الوزارة استثمارات غير مباشرة وبذلك يمكن القول إنه توجد خطة أو استراتيجية استثمارية غير مباشرة.

لا تستثمر وزارة الشؤون الاجتماعية ميزتها النسبية في أخذ تدابير مؤسسية لزيادة حماية الفئات الضعيفة من المجتمع اللبناني بشكل كافٍ. ويوضح برنامج الوزارة للمعوقين (برنامج الحقوق والتوصل) هذه النقطة جيداً بكونه برنامجاً مثالياً وناجحاً وغير مكلف (مليار ليرة). لكن يبقى هذا البرنامج وحيداً بين العديد من المشاريع التي تمولها الوزارة والتي هي مكلفة وغير منتجة نسبياً. هناك أيضاً حاجة ماسة إلى وضع رؤية ومع أولويات استراتيجية وخطة للوزارة لتحقيق وتنفيذ تلك الرؤية. وعلى سبيل المثال إذا أرادت التنمية الحكومية إنشاء المزيد من مراكز التنمية الاجتماعية فهل أن الحكومة ستكون قادرة على تأمين التكاليف المتوقعة؟ أي هل هنالك رؤية مستقبلية ولو مبسطة؟ من أجل تحسين الأداء، تستطيع الوزارة، عند توقيع العقود، وضع الشروط الصعبة وفرض المراقبة على النوعية ومراقبة الآليات لتحقيق النتيجة المرجوة، إذ إن الكثير من الأموال تصرف من دون مراقبة ومتابعة.

العلاقة هي لفترة زمنية واحدة (t-1) تكون الآلية وفق ما يلي:

$$t1 = \rho \times T1_{t-1} + U_t$$

حيث إن متوسط أي عامل الخطأ (White noise or U_t) هو صفر وال (Covariance) ثابت.

معلم الارتباط الذاتي (Auto-Correlation Parameter) ρ هو بين ١ و -١، ومقدر بواسطة The Least Squared Method. ولتحديد علاقة المتغيرة بالماضي، أي كم من الوقت يجب الرجوع بال $T1$ إلى الوراء، نحتاج إلى آلية ال Trial and Error لاختبار دلالة (Significance) المعلم المقدر (ρ) على كل مستوى.

إذا $\rho \leftarrow ١$ ؛ فالمتغيرة $T1$ مرتبطة شبه كلياً بقيمتها في الفترة الزمنية السابقة وهناك إذا ارتفاع في معدل ال ARP. بتعبير آخر، إذا كانت $T1$ متغيرة إنفاق اجتماعي، فيمكن القول إلى حد معين إن ليس لدينا رؤية اجتماعية بل إنفاق متكرر دون تغير يذكر مع مرور الوقت.

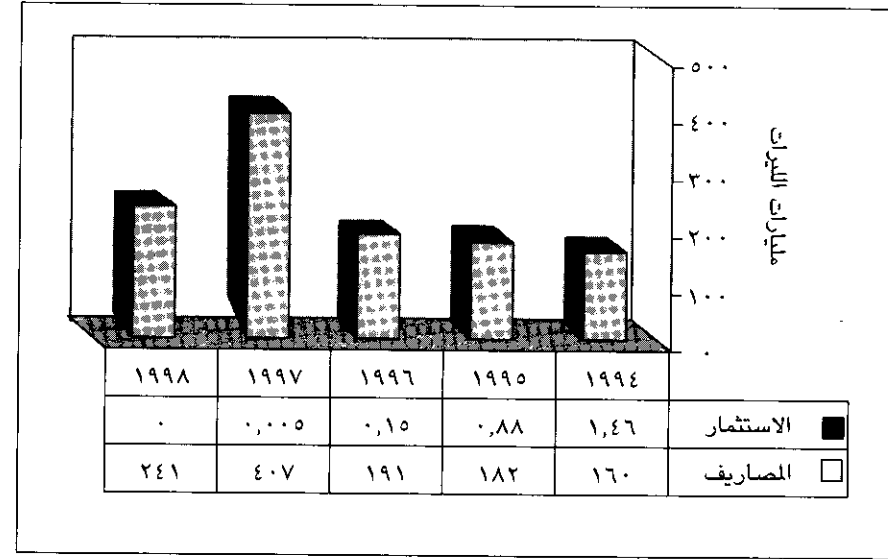
إذا $\rho \leftarrow$ صفر، هناك إذا عوامل أخرى تؤثر في القيمة الحالية ل $T1$. ولكن هذا لا يكفي لكي ندعم او ندحض افتراضية وجود رؤية اجتماعية.

إذا $\rho \leftarrow -١$ ، تكون المتغيرة $T1$ متقلبة (Volatile) وهناك اتجاه دوري (Cyclical pattern).

إن التقديرات والاستنتاجات الممكنة مرتبطة بتوافر عينة كبيرة، فإذا تحقق هذا وبعد تقدير معلم الارتباط الذاتي ρ ، نستطيع تقدير القيم المستقبلية للمتغيرة $T1$ ، مفترضين دائماً ال ARP.

إن الخطوة التالية هي دراسة تأثير المتغيرات الأربع (فئات الإنفاق الثلاث إضافة إلى استثمار القطاع الخاص) على نسبة تغيير مؤشر تنمية اجتماعية (SDI)

شكل رقم (٥)
نفقات الخدمات الاجتماعية



المصدر: وزارة المالية.

رابعاً: تحليل اقتصادي قياسي

يبدو أن اتجاه المتسلسلات لمتغيرات الإنفاق الاجتماعي في لبنان يطابق آلية الانحدار الذاتي العشوائي^(١٥) (ARP)، إذا كان هذا الافتراض صحيحاً، فالافتراضية التي يجب أن نتحقق منها هي إذا عدم وجود رؤية اجتماعية. بتعبير آخر، إن آلية انحدارية ذاتية تعني سياسة إنفاقية محددة سلفاً مع القليل من التغيير في دخل الدولة من سنة إلى أخرى. نظرياً، يبدو أن المتغيرة $T1$ (أو الفئة ١) لديها تصرف انحداري ذاتي عشوائي حين تكون قيمتها الجارية مرتبطة على نحو كبير بالقيم الزمنية (Lagged) للمتغيرة نفسها. وإذا افترضنا

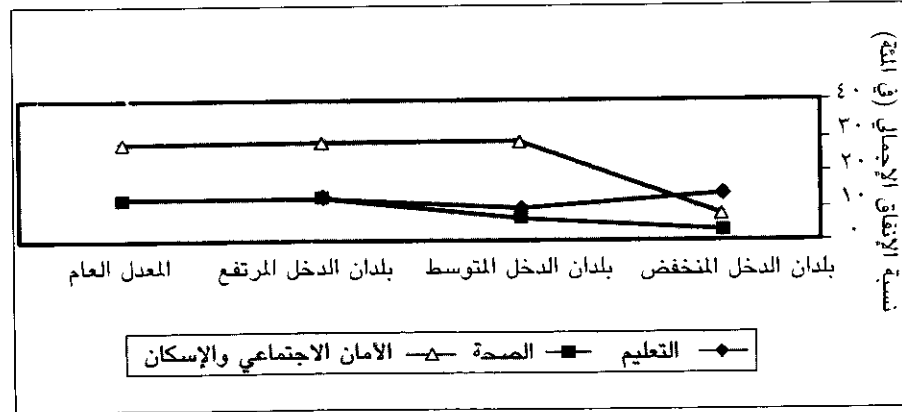
(١٥) يمكن أيضاً اختيار أو افتراض المعدل المحرك و Moving Average و ARMA إذا

توفرت الأرقام.

أن تعود إما للإنفاق غير المجدي أو لأن العينة التي أجريت عليها الدراسة وهي فقط الهند وإندونيسيا (والبلد غير المؤثر إحصائياً ملاوي) هما بلدان ذوا كثافة سكانية عالية ونسبة كبيرة سكانية لما دون الـ ١٥ سنة. أما بالنسبة إلى الإنفاق على الخدمات الاجتماعية والإسكان، فإن البلدان المتطورة، باستثناء البعض كالولايات المتحدة، قد تطورت لتكون بلدان ذات توجهات اجتماعية وبرامج أمان اجتماعي.

شكل رقم (٦)

الإنفاق على التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والإسكان في العالم



تشير الدراسة إلى وجود علاقة سلبية بين مستوى الدخل وحصّة الإنفاق الإستثماري. وهذا يعني دوراً استثمارياً أقل للدولة الأمر الذي يوافق الأدبيات التي تتكلم على تقليص دور الحكومة إلى دور المسؤول عن خلق البيئة المناسبة لتشجيع الاستثمار الخاص. ويتجلى ذلك في البلدان المتطورة حيث البيئة المادية العامة والوضع الاقتصادي يشجعان المستثمرين من القطاع الخاص بالقيام بمعظم المشاريع الاستثمارية في البلد. من جهة أخرى، لا توجد «هذه البيئة المشجعة» على نحو كامل في البلدان النامية لذا نشهد دائماً «دوراً متصاعداً» للدولة وحصّة أكبر للمشاريع الاستثمارية العامة في الموازنة.

ويمكن أن يكون هذا المؤشر هو مؤشر برنامج الأمم المتحدة للتنمية البشرية، أو نسبة الإلتحاق بالتعليم أو حتى نسبة الأجور الحقيقية.

$$\alpha_0 + \alpha_1 T_1 + \alpha_2 T_2 + \alpha_4 I + V_t = SDI$$

حيث V_t هي عامل الخطأ، α_0 هي الثابت. تتوافر الأرقام للإنفاق الاستثماري T_1 وللإنفاق الاجتماعي ($T_2 + T_3$) ولكن لا تتوافر بسهولة لكل من الـ T_2 أو الـ T_3 أو أنها إذا توافرت لا تكون كافية للقيام بتحليل الانحدار (Regression) المشار إليه أعلاه .

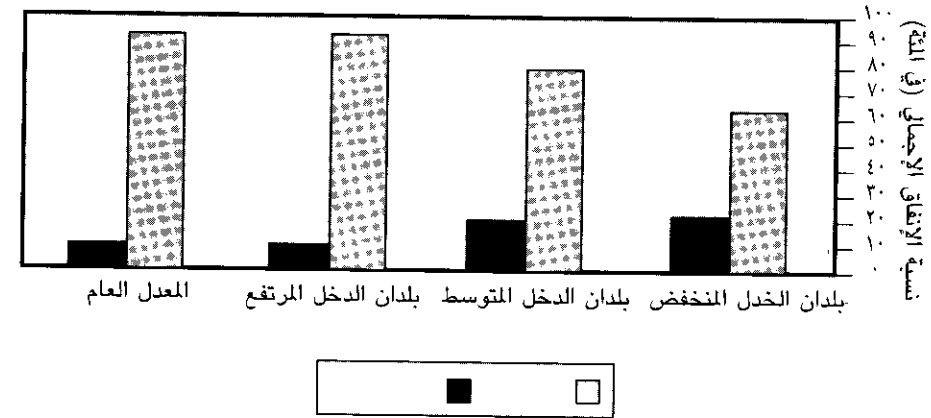
وبحسب المعالم المقدرة α نستطيع استنتاج الدلالة البيانية لكل معلم (Parameter) وبالتالي أثر متغيرات الإنفاق في مؤشر التنمية الاجتماعية المختار.

خامساً: الموازنات الخارجية ودور الدولة

بسبب نقص البيانات في لبنان لا نستطيع تنفيذ هذا التحليل القياسي، الأمر الذي يأخذنا إلى دراسة موازنات بلدان عدة من ضمن دراسة أجراها صندوق النقد الدولي^(١٦) وهي تفضّل النفقات العامة لـ ١٨ حكومة وتقسّم الدول إلى ثلاث فئات وفقاً لمستوى الدخل فيها. يظهر الرسم البياني رقم (٦) أن البلدان ذات الدخل المنخفض تنفق أكثر على التعليم (كنسبة مئوية من مجمل الفئات) بينما تنفق البلدان ذات الدخل المرتفع أكثر كثيراً على الضمان الاجتماعي وعلى الإسكان وبدرجة أقل على الصحة. يبقى الإتجاه نفسه إذ أخذنا الأرقام كنسبة من إجمالي الناتج، غير أنه بسبب عمومية المعلومات الموجودة، لا يمكننا وضع ملاحظات استخلاصية. إن النسبة المرتفعة المصروفة على التعليم من قبل البلدان الفقيرة يمكن

IMF working paper, «Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis» (١٦)

شكل رقم (٧)
الإنفاق الجاري والاستثماري في الاقتصادات العالمية



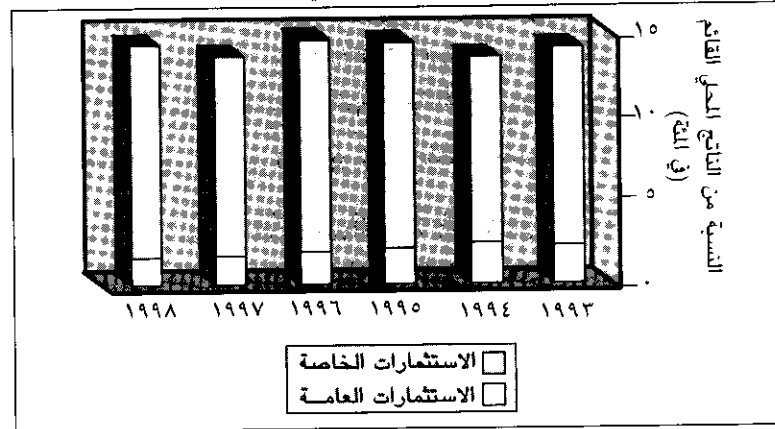
المصدر: الكتاب السنوي لإحصاءات مالية الحكومة لعام ١٩٩٣.

١ - إن الأرقام هي معدلات سنتين في الفترة ١٩٨٣ - ١٩٩٠ وهي معدلات مثقلة بحسب البلدان.

٢ - البلدان ذات الدخل المرتفع: بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا وألمانيا والدانمارك وإسرائيل ولكسمبورغ. والبلدان ذات الدخل المتوسط: الأرجنتين وتشيلي وهنغاريا وبناما ورومانيا وسوازيلاند (Swaziland) وزمبابواي. والبلدان ذات الدخل المنخفض: الهند وإندونيسيا وملاوي.

وللمزيد من الإيضاح حول هذه النقطة، إن النظر في اتجاهات الاستثمار في السويد لمعظم التسعينات (أنظر الرسم البياني رقم (٨)) يظهر دوراً متواضعاً للقطاع العام في الإنفاق الاستثماري بالنسبة إلى القطاع الخاص. إن معظم الإنفاق الاجتماعي في هذا البلد هو إنفاق اجتماعي من الفئة ٢ ومن الفئة ٣. وهذا يمكن أن يكون النتيجة المتوقعة، إذ إن أموال استثمارية كثيرة كانت قد خصصت (فئة ١ و٣) في الفترات السابقة.

شكل رقم (٨)
نسبة الاستثمار الخاص في السويد



المصدر: السلطات السويدية، المحاسبات الوطنية السويدية ومعلومات أساسية.

ولا يختلف مشروع موازنة فنلندا للعام ٢٠٠٠^(١٧) كثيراً عن موازنة السويد في الاستراتيجية والبنية العامة.

- تساهم الاستثمارات بنحو ٠,٦ مليار يورو أي ١,٨٠ في المئة من النفقات.
- تستحوذ مساعدات الدولة (أي الإنفاق من الفئة ٢ و ٣) ٦,١ مليارات (١٨,١٠ في المئة) وذلك فقط للأسر.

- تبلغ مساعدات الحكومة للصناعة والبلديات ٧,٥ مليارات يورو أو ٢١ في المئة من مجمل النفقات.

- تحصل الشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة على أكبر حصة من الإنفاق تليها، ولكن بعيداً، خدمة الدين، فموازنة وزارة المالية وأيضاً موازنة وزارة التربية (أكثر من ٧ مليارات يورو أو ٢١ في المئة).

ذلك، نستطيع القول إن الموازنة في لبنان هي أداة حكومية تؤثر في التنمية الاجتماعية ولكن ليس على نحو إيجابي بالضرورة. لبنان يواجه قيوداً مالية عديدة حيث تستهلك الأجور وخدمة الدين معظم النفقات العامة تاركاً القليل من الموارد من أجل تمويل برامج اجتماعية وبالتالي تضيق المجال أمام تطوير سياسة اجتماعية على المدى الطويل.

في نظرة أولية تشير الأرقام في لبنان إلى أن الحكومة تصدر موازنة هي عبارة عن أداة لدفع المستحقات الجارية وذلك على حساب المشاريع الاستثمارية مغيبة أي رؤية اجتماعية. ويشجع البنك الدولي ومؤسسات دولية أخرى عديدة ترشيد الإنفاق العام من خلال مجموعة إستراتيجيات توجيه واسعة وضيقة. ويعتقد هنا أن الإنفاق العام يمكن أن يحقق أهداف الإنصاف مع موارد محدودة وذلك من خلال التوجيه. وكخيار موازٍ، تنادي مبادرة ٢٠/٢٠ إلى نقل الإنفاق الحكومي نحو الخدمات الاجتماعية الأساسية (كإعطاء الأولوية للتعليم الأساسي بدلاً من التعليم الثانوي).

مع أن لبنان يواجه قيوداً مالية، لا تبدو «الصورة الاجتماعية» بهذه الدرجة من السواد، وذلك لسببين رئيسيين: الأول أن الإنفاق الاجتماعي الذي هو مال غير مستثمر في المعنى التقليدي، يتضمن النفقات الجارية على المشاريع الاجتماعية التي ليس لها مردودات مستقبلية والنفقات الجارية التي لها ميزات استثمارية (مخباة) والتي سميت الإنفاق من الفئة ٣. إن مساعدات تعليمية لأسر الموظفين هي مثال على هذا النوع الأخير من الإنفاق. وتدرج تلك المساعدات من الفئة ٣ تحت خانة الإنفاق الجاري العادي غير الاستثماري. ولكن يجدر التساؤل هنا ما هو الطريق الأفضل للاستثمار في بلد غير تعليم أبنائه؟ إن الإنفاق من النوع ٣، إن كان قراراً واعياً من قبل الحكومة أو لم يكن، هو إنفاق اجتماعي في طبيعته وهو استثمار، وبذلك يكون جزءاً غير منظور من سياسة الدولة الاجتماعية.

الثاني، وبعد دراسة الأرقام في لبنان وفي بعض البلدان النامية والمتطورة،

إن دور الحكومة في الاقتصاد المحلي يبقى موضوعاً متشعباً ودقيقاً. كما ذكرنا سابقاً، وكما تظهر المعلومات، فإن هذا الدور قلص بالنسبة إلى الاستثمارات العامة في البلدان المتطورة. أما البلدان النامية حيث لم يكتمل الإطار الاقتصادي والقانوني الذي يسمح للقطاع الخاص من القيام بدور القيادي في الاستثمارات، فتبدو بحاجة ماسة إلى توسيع وتطوير دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني.

في هذا السياق يقول تانزي إن البلدان النامية التي تعتمد على القطاع العام قد يكون لها قطاع عام أقل أهلية للقيام بدور فاعل في الاقتصاد. ففي قطاع الصحة، يلاحظ تانزي أن تأمين الخدمات الأساسية كالخدمات الوقائية تضرر حين وسعت الدولة دورها إلى توفير الخدمات الصحية غير الأساسية والمكلفة^(١٨). كذلك الأمر في قطاع التعليم، إذ تضرر التعليم الأساسي حين وسعت الدولة دورها بتوفير التعليم الجامعي الأكثر تكلفة والذي أدى إلى زيادة حصة الإنفاق الجاري (الفئة ٢). ووفق الدراسة، تتنافس الحكومة الآن مع القطاع الخاص بينما يجدر بها «أن تشجع السوق وتساعد على تحسين عمله»^(١٩). ويقبل تانزي بدور تنظيمي للدولة في ما يتعلق بالحماية في اقتصاد السوق وبخاصة حين لا يستطيع المواطنون أن يحصلوا على المعلومات التي يحتاجونها لأخذ القرار الرشيد. لكن هذا القبول من تانزي يفتح الباب أمام عدد الاستثناءات وبذلك يكون قد أعاد خلط كل المعطيات مرة أخرى في ما يتعلق بدور الدولة في الاقتصاد وأعاد رسم الحدود الفاصلة للقطاع العام.

خلاصة

تهدف الموازنة إلى عكس أولويات السياسة الاجتماعية والاقتصادية وهي بدورها تنعكس على الحياة اليومية سواء بطريقة إيجابية أو بطريقة سلبية. وفي ضوء

Gupta [et. al.], ibid.

(١٨)

Ibid.

(١٩)

نستطيع ملاحظة التالي: إن البلدان النامية تخصص حصة مرتفعة نسبياً من موازنتها للنفقات الإستثمارية (كنسبة من إجمالي الناتج المحلي أو من مجمل النفقات) وهي تصرف أقل على الأمان الاجتماعي وعلى التحويلات الإجتماعية من الفئة ٣ كما تشهد دوراً متصاعداً للدولة في الاقتصاد كمنافس للقطاع الخاص. أما بلدان كالسويد أو فنلندا فهي تنفق اقل واقل على الاستثمار العام لمصلحة نفقات اجتماعية من الفئة ٣. ودور الدولة مقتصر على توفير البيئة الكلية المناسبة وعلى تشجيع مبادرات الاستثمار الخاص مع تدخل مباشر محدود في الاقتصاد المحلي.

وكما يبدو، فإن البلدان النامية تعتمد أكثر على الاستثمار العام بما أنها تفتقد البيئة التي تشجع القطاع الخاص على أخذ المبادرة. ومع سياسة عامة شفافة وملائمة، يستطيع لبنان أن يزيد حصة الإنفاق من الفئة ٣ على حساب الإنفاق من الفئة ٢. ويمكن اعتبار الإنفاق من الفئة ٣ «كإنفاق ذكي» حيث تجمع الدولة بين تلبية الحاجات الإجتماعية للمواطنين، غير أنها في الوقت نفسه تعطيهم الموارد ليستثمروا بذاتهم، مخفضةً بذلك «الهدر» المالي الذي يسببه أحياناً الإنفاق غير الضروري من الفئة ٢. وستكون النفقات من الفئة ١ ضرورية دائماً، غير أن أي ارتفاع يجب أن يحصل بنسبة متدنية انخفاضية، مفسحة المجال ليقوم القطاع الخاص بدوره بتنفيذ البرامج الإستثمارية التي يحتاج إليها الاقتصاد.

الفصل الثالث

السِّيَاسَةُ الْمَالِيَّةُ الْعَامَّةُ:

الْخَلَاصُ الْمَعْلُوقُ لِلزَّرَاعَةِ وَالْأَرْيَافِ فِي لُبْنَانَ

أحمد علبكي (*)

إن الظروف التاريخية السياسية - الاقتصادية الإقليمية التي أسست لفرادة الكيان اللبناني، أسست هي أيضاً لفرادة في ليبرالية اقتصاده. فتلازمت مقولة «الجسر الحضاري» مع مقولة «السوق الحرة». وبرزت على الخريطة الزراعية منذ قرن ونصف القرن، أنواع الزراعات المطلوبة من الخارج، من التوت والتبغ والزيتون، حتى الثلاثينات، إلى الحمضيات والتفاحيات حتى أواسط السبعينات، فإلى الخضار المتوسعة والمحمية منذ هذه الفترة التي تفجر فيها الطلب الخليجي على المواسم اللبنانية حتى أواسط الثمانينات. هذا الطلب الذي ما لبث أن انحسر بعد تدهور الأسعار النفطية، لتواجه المواسم اللبنانية كسادات تُفاقمها منافسات إغراقية من البلدان المجاورة وغير المجاورة كالأردن وتركيا ومصر ثم سوريا. وقد جهدت هذه البلدان منذ أواسط الثمانينات لتطوير مواردها الطبيعية والبشرية باتجاه تكييف خرائطها المحصولية وسياساتها الزراعية وجهة التصدير. وحظي المصدرون في المنطقة خلال ربع القرن الأخير، ومنذ بداية الحرب الأهلية بخاصة، بالسوق اللبنانية القريبة والعصية على تطبيق أي رزنامة زراعية. وذلك لوهن في الإدارة الجمركية وغير الجمركية يستفيد منه شطّار التجار وعيآروهم في الدوائر المركزية والمناطقية.

(*) أستاذ في معهد العلوم الاجتماعية في الجامعة اللبنانية - بيروت.

وحيث يُبَرَّر دعم القمح و يتوقف الدعم عن الشعير، وهو محصول اقل تطلباً من القمح واكثر مردودية تنموية في توفير العلف الضروري للإنتاج الحيواني، وحيث يُبَرَّر دعم زراعة التبغ على انه دعم اجتماعي للمزارعين في سهل بعلبك الذين تضرروا من منع زراعة الحشيشة (بعد ثبات توسع زراعتها في بلدان متطورة أو مجاورة)، وحيث تتواطأ السلطات الحكومية والزعامات البقاعية والمحلية على تصميم للبرنامج الدولي للتنمية الريفية البديلة في البقاع الشمالي، يختزل الأهداف التنموية للبرنامج إلى مجرد أنشطة خدمات جزئية ومتنافرة تستثيره نقمة المتضررين الفعليين ممن يجبرهم الاستيراد الإغراقي والكساد على زراعة التبغ والنزوح من جديد^(١)، حينئذ نفهم أن الطبيعة التخارجية لليبرالية اللبنانية لا تمكنها من القيام بعملية تنمية متوازنة قطاعياً وجغرافياً، وان تركيزها على الوساطات التجارية والمالية والخدماتية الأخرى يجعلها غير مؤهلة للالتزام بالشروط التكنو - اقتصادية التي تستوجبها برامج التكامل والتخطيط المتوسط والبعيد المدى لاقتصاد وطني متداخل.

وحيث نفهم أن الدعم الذي يكلف الخزينة اللبنانية، ولكل الزراعات المدعومة، نحو ١٠٠ مليون دولار سنوياً تمثل النسبة الكبرى منها دعماً سياسياً

(١) بلغت كلفة شراء التبغ المدعوم في البقاع عام ١٩٩٩ نحو ٢٠ مليار ليرة لبنانية مقابل ٦٠ مليار ليرة في الجنوب. وغني عن البيان أن كلفة الدعم في البقاع التي تقارب ١٣ مليار دولار يجب أن تضاف إلى كلفة مساهمة الدولة في تعويم «برنامج التنمية الريفية المتكاملة في بعلبك - الهرمل». وهذا ما يبين فشل تصميم وإدارة البرنامج المذكور في إطلاق التنمية الزراعية في البقاع الشمالي كأولوية محورية للتنمية الريفية بعد منع زراعة المخدرات. كل هذا في وقت كان ينتظر من البرنامج المذكور أن يطلق مثل هذه التنمية الزراعية في المنطقة ولا يضطر ٥٥٠٠ من المزارعين إلى اللجوء إلى زراعة التبغ مما يكلف الدولة هدرًا. ويجدر التذكير أن هذا العدد من المزارعين هو الذي جاء في دراستنا الاجتماعية الاقتصادية الأولية لبرنامج التنمية الريفية للبقاع الشمالي وهو ليس العدد المضحوم وغير المسؤول الذي اعتمده المفاوض اللبناني وإدارة البرنامج وكان ٢٧ ألفاً. إن هذا التضخيم لعدد المزارعين انعكس سلباً على المصلحة الواقعية للمزارعين المنكوبين فعلاً في تلك المنطقة.

واللافت للنظر أن الخريطة المحصولية لم تعكس ظروف وحركية الطلبات الخارجية والإقليمية وحسب، بل عكست مصالح مجموعة من الزعماء المحصنين في المدن والأرياف. وتمثلت تلك المصالح المباركة طائفيًا في جر الدولة إلى اختزال دورها في الزراعة إلى خدمات قاصرة أحياناً وغير متكاملة على الصعيدين الإداري والاقتصادي إجمالاً (استصلاح، ري، تسهيلات تسويق، تسليف وإرشاد وأبحاث).

في مقابل المكاسب الاقتصادية المشرعة لعائلات الوساطة التجارية المدنية من خلال جر الدولة إلى التخلي عن التدخلات التوجيهية في ميادين الصناعة والتجارة، نجحت العائلات المتزعمة في الأرياف في جر الدولة إلى التعهد بشراء المحاصيل التي تتعاطاها وشركاؤها في الزراعة ومناصروها في اخصب المناطق اللبنانية السهلية والجبليّة (الشمندر والقمح في البقاع الأوسط والجنوبي، والتبغ في مروج الجنوب وجبيل وعكار وقسم من سهل البقاع في قضاء بعلبك). وتقدر المساحات المدعومة هذه بنحو ٤٢ ألف هكتار، أي ما يقارب خمس المساحة المزروعة فعلياً في لبنان. تشغل الزراعات المروية منها ما لا يقل عن النصف. فتستهلك هذه الزراعات المدعومة نحو ربع الطاقة على الري.

وحيث لا يُبَرَّر دعم الشمندر والتبغ بفائدة دخوله في الدورة الزراعية، وحيث تتكرر زراعته سنوياً وإلى الحد الذي يستنزف الأراضي ويوطن الأمراض فيها (كالريزوماتيا مثلاً) كما حصل في اخصب سهول لبنان وأرطبها، وحيث تبقى صيغ استثمار الأراضي مرعية بقانون العقود والموجبات ولا يُستبدل هذا القانون العام بقانون ريفي خاص ينظم عقود ضمان الأراضي على سنوات طويلة ليتمكن المستثمر من صيانة خصوبتها، حينئذ تصبح الأراضي الخصبة في البلاد، وهي ثروة وطنية نادرة، مهددة بالتعطل بسبب الروح النفعية القاصرة لزعامات الربوع العقارية في زراعة الشمندر، ليس كمحصول ضروري في دورة زراعية بل كمجرد كونه سلعة غذائية إستراتيجية يقتصر حجم إنتاجها على نحو ١٥ في المئة من حاجة البلاد.

أن الليبرالية اللبنانية لم تكن في وارد الاستشراف، وهي ليبرالية تخارجية وسيطة: فقد سهلت المنافسات الإغراقية للمنتوجات اللبنانية، الأمر الذي أدى إلى نزوح نحو النصف الأنشطة من سكان الأرياف وأدت هذه المنافسات المتواصلة إلى رفع متواصل لتكاليف المنتوجات اللبنانية بسبب ارتفاع تكاليف مدخلاتها المستوردة (٧٥ في المئة من تكاليف تربية فروج اللحم تخصص للأعلاف المركزة المستوردة). وبقيت التكاليف الإنتاجية عالية نسبياً في أغليبتها على الرغم من استبدال العمالة الزراعية اللبنانية في الزراعات المترسمة بعمالة وافدة وينصف التكلفة تقريباً. وجليد بالذكر، أن تكاليف منتوجاتنا ستصبح، بعد انضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية، أقل قدرة على المنافسة في الأسواق الخارجية بسبب اشتراط البلدان الرأسمالية الصناعية الكبرى، وفي طليعتها الولايات المتحدة، على الدول النامية المنظمة تطبيق ما يسمى «الشرط الاجتماعي». هذا الشرط الذي ينص على "حقوق العاملين في الأرياف سواء في مجال حرية التنظيم والتعبير والمفاوضة الجماعية وحظر التمييز في العمالة وكفالة الحد الأدنى للأجور وساعات العمل والإجازات والصحة والسلامة المهنية [...]» وغيرها. إن فرص تطبيق هذه الحقوق الإنسانية الجميلة للعمال الزراعيين الأجانب في البلدان النامية وفي لبنان سيرفع التكاليف أكثر وأكثر لتصبح في مستوى التكاليف في المجتمعات المتطورة ولتصبح منافساتنا لها متعذرة أكثر فأكثر.

الخلاص بين المسارين: المرّ والصعب

وهكذا تضطرننا منظمة التجارة العالمية إلى التحول من الوضع الراهن باتجاه أحد المسارين:

١ - فإما أن ينضم لبنان إليها ويدعن لشروطها، ولا سيما الشرط الاجتماعي منها، وهنا ينصف الأجراء شكلاً مقابل تفاقم الكساد والبطالة فعلاً وهذا هو المسار المرّ.

لمصلحة كبار المزارعين المحظيين سواء في مستوى التسعير أو في مستوى النوعيات المسلمة من المحاصيل، وأن مثل هذا الدعم ليس إلا تدخلية (Interventionism) ضرورية محدودة في الأرياف لتحسين اللاتدخلية المطلقة في مجمل قطاعات الإنتاج غير الزراعية.

وحينئذ نفهم تنصل الدولة من التدخل في هندسة تكوين السوق الوطنية التدخلية، هذا التنصل الذي انعكس أكثر ما انعكس على القطاع الزراعي حيث باتت البلاد تعتمد في توفير ٤/٥ حاجاتها الغذائية على الاستيراد. هذا الاستيراد الذي تبلغ تكاليفه السنوية ما يزيد قليلاً على ٨٠٠ مليون دولار، أي ما يقارب ١٠ في المئة من تكاليف الواردات الإجمالية. ونفهم كيف أن هذه الليبرالية التخارجية المفرطة زادت في تدهور الميزان التجاري الزراعي حين جعلت نسب الرسوم الجمركية المفروضة على المنتوجات الزراعية المنافسة للمواسم اللبنانية الأساسية، كالفواكه والخضار، في حدود ٢٠ في المئة فقط^(٢)، على الرغم من أن نسبة الدعم التي تستفيد منها تلك المنتوجات المستوردة في بلدان المنشأ في الجوار تتجاوز الـ ٤٠ في المئة.

ورب سائل يسأل: أوليس من جميل المصادفات والحظوظ للزراعة والمزارعين في لبنان، أن تكون الليبرالية اللبنانية قد استشرفت منذ أكثر من نصف قرن مستقبل التجارة الدولية؟ فجعلت مستوى التعريفات الجمركية على المستوردات الزراعية المدعومة هو الأدنى في المنطقة، الأمر الذي سيجعل أسعار هذه المستوردات بعد تطبيق البلدان المنافسة لأحكام اتفاقية منظمة التجارة العالمية مرتفعة وأقل قدرة على مزاحمة منتوجاتنا، حينها ستضطر تلك البلدان إلى رفع الدعم المرتفع عن منتوجاتها فتصبح خضارنا وفواكهنا غير المدعومة أكثر قدرة على منافستها؟

غير أن واقع الزراعة على امتداد أكثر من نصف قرن يشير مع الأسف، إلى

تخلو من الإشكالية إلى ضرورة التدابير الحماية، إضافة إلى مبدأ حماية المنتجات الزراعية التي ما زالت تعتمد حتى نهاية التسعينات البلدان الصناعية كالولايات المتحدة (نسبة ٢٨ في المئة) والاتحاد الأوروبي (نسبة ٤٠ في المئة) وركز وزراء الزراعة اللبتيون خلال التسعينات على مجموعة من التدابير التي هي أقرب إلى آليات التنمية منها إلى آليات التدخل الاصلحي القليل للبرمجة ومن هذه الآليات المعطلة في خطابات وخطط الوزراء تذكر: رفع مستوى الدخل والقدرة التنافسية والأمن الغذائي والإتلاء المتوازن وتحسين قنوات التسويق وحماية الثروة الحرجية والسكية الخ.

والجدير بالذكر أن تدابير الحماية هذه طبقت على نحو انتقالي لحماية إنتاج العوز، حيث فرضت على استيراده تعريفة تبلغ ٥٠ في المئة (٦٢٠ ليل/كغ)، وطبقت أيضاً بطريقة منفصلة، وفي سياق غير متكامل، حين صدر قرار منع الاستيراد في ١٠/١٠/١٩٩٧ ببلد أن تعتمد تدابير جمركية نوعية ونسبية. هذه التدابير التي كان من الممكن أن تؤدي إلى رعود فضل البلدان الأخرى من دون أن تمنع دخول موسمين الكاسنة إلى أسواقها، بعد أن منعت صادراتها من الدخول إلى أسواقها.

وقد أدت قرارات الحماية الطلمية والمنظمة إلى تحول الاستثمارات اللبانية، وعلى نحو متفعل أيضاً، نحو الزراعات المحمية، الأمر الذي أدى إلى الوقوع في الكساد بسبب إغلاق أسواق البلدان المنفصلة على تدابير الحماية اللبانية غير المدروسة، وبسبب عدم توافق فرص التصنيع المحلي للقوات اللبانية التي كانت تعد للتصدير.

وختاماً هل يمكن أن تتخيل إمكان تحقيق سياسة مألولة في الحكم والإدارة لبلورة مشهد انتقالي للبنى الإنتاجية في القطاع الزراعي؟ مشهد ذو طابع انتقالي حمائي وتكاملي مع البلدان العربية يرسم توجهات خطة زراعية تتخذ ما يمكن إيقاظه؟ أم انه يتعد ذلك بسبب الولاعات المحلية والقوية الانتخابية للمقررين في السياسة والإدارة؟

٢ - أو أن يختار لبنان المسار الصعب فيتحوّل إلى الانضمام إلى سوق عربية مشتركة متدرجة التكون، حيث يُعفيه هذا الخيار من تطبيق نصوص الاتفاقية، ويمكنه هذا الانضمام من فرص تأهل تنموي واستثماري أكبر في سوق مشرقية أرحب لينضم البلد بعد هذا الانضمام إلى الاتفاقية من داخل التكتل الإقليمي.

أجل، إن هذا المسار هو الأصعب لأنه يفترض توجيهات حكومية واستراتيجيات اقتصادية وتجديد في البنى التحتية والفوقية للقطاع الزراعي (تشريعات العمل الزراعي وصيغ الاستثمار وإصلاح زراعي لتمكين المنتجين الفعليين من تملك الأرض لتخفيف حصة الربح العقاري التي تصل في السهول الخصبة والرطبة إلى نحو ٤٠ في المئة من تكلفة الإنتاج).

يضاف إلى ذلك أن مسار السوق العربية المشتركة يفترض بناء نظام مؤسسي قادر سياسياً على التعهد والمفاوضة المتكافئة مع الأطراف الشقيقة. وهو المسار الأصعب أيضاً، لأن الاقتصادات العربية في أغلبيتها ليس بينها الكثير من المنتجات المهمة لتبادلها، ولا الكثير من التوافق حول معايير العقلانية والجدوى الاجتماعية والديمقراطية في السياسات الاقتصادية التي تعتمد عليها، بل إن بينها الكثير من الحساسيات التي حالت دون تحقيق «اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين البلدان العربية لإقامة منطقة تجارة حرة». هذه الاتفاقية التي تمت الموافقة عليها في المجلس الاقتصادي والاجتماعي العربي عام ١٩٨١، وأكدها مؤتمر القمة العربية المنعقد في القاهرة عام ١٩٩٦، الذي اقترح فترة عشر سنوات لتنفيذها، على أن يتم التحرير الكامل للتجارة العربية البينية من الحواجز الجمركية بحدود عام ٢٠٠٧، ولاسيما السلع الزراعية والغذائية منها، بعد التوافق على تحديد مواسم الإنتاج وبالتالي على الرزنامة الزراعية التي لا يستفاد خلالها من الإعفاءات البينية.

في مواجهة هذا الحرج الذي وصل إليه كل من الزراعة والريف في لبنان خلال ما يزيد على نصف قرن في ظل الليبرالية التخارجية المعيقة لنموها، نلاحظ أن خطابات وزراء الزراعة اللبنانيين خلال فترة الإعمار والنهوض من الحرب لا

الفصل الرابع الموازنة وقطاع الصحة

أم أن إنقاذ وخلص الزراعة والأرياف اللبنانية للذين باتا يمثلان المدخل لإنقاذ الدولة والكيان اللبناني مما أوصلتهما إليه الليبرالية اللبنانية، يبقين إنقاذاً وخلصاً معلقين بانتظار أن يدفع اللبنانيون أكثر مما دفعوا ثمن أوهم الولاءات المحلية الضيقة والطائفية التخارجية؟

روجيه ميكي (*)

من الصعب التطرق إلى موازنة الصحة في لبنان دون النظر إلى السياسات الصحية العامة، والتطورات التي شهدتها هذا القطاع في العقود الثلاثة الماضية، وتأثيرات الأزمة السياسية والاقتصادية، التي مر لبنان بها بين عامي ١٩٧٥ و١٩٩٠، والتي لا تزال رواسبها تضغط على خطط التصحيح الموضوعة من قبل السلطات العامة.

ويرتبط وضع هذا القطاع أيضاً بالبيئة، وبالخيارات الاقتصادية والاجتماعية، وبالتطورات الحاصلة في هذه المجالات، وبالموارد المالية العامة المتوافرة والممكن تخصيصها للصحة.

سيتناول القسم الأول من هذا البحث ميزات السياسة الصحية في لبنان وأسس توجهاتها منذ الاستقلال إلى اليوم مع الأخذ في الحسبان وقع الأحداث الدامية التي شهدتها لبنان بين عامي ١٩٧٥ و١٩٩٠، وسياسات إعادة الإعمار والبرامج الصحية التي تحاول السلطات اللبنانية تطبيقها.

أما القسم الثاني، فيعالج سبل تغطية المخاطر والنفقات الصحية، ومساهمة القطاع العام والمؤسسات الحكومية في تحمل تكاليف الفاتورة الصحية وتغطية المخاطر الصحية. وفي هذا السياق سيتم تسليط الضوء على سياسة الضمان

(*) أستاذ في جامعة القديس يوسف - بيروت.

بواسطة التطويرات الخاصة بكليةهم تتضاف إلى ذلك تدابير مراقبة أسطر المتوجات والخطمات الصحية والتأثير فيها، لا سيما غير فرض هوامش من الربح أو تعرفات معينة، وخصوصاً لتجولة الأدوية.

يرتبط هذا التصور بالخيارات الإقتصادية الليبرالية، التي يتحلى بها الاقتصاد الليباني منذ الاستقلال، الأمر الذي يسمح بتطوير بنية صحية خاصة وقاطعة، تمتع بحرية ممارسة شبه مطلقة.

إذا كانت الآثار السلبية لهذه الإستراتيجية محدودة في ظل الاستقرار والنمو الاقتصادي (ضعف الإنتاجية في المؤسسات الحكومية، تشتت مهام وزارة الصحة وخصوصاً مع إدارة مركزية للمستشفيات الحكومية، رداءة صورة المستشفيات الحكومية، خلق تمايز طبقي بين المرضى، خطر التسيب وعدم التقيد والالتزام باعتمادات الموازنة...) فقد كان الأمر مختلفاً في زمن الحرب وخلال الأزمة الاقتصادية التي رافقتها. ذلك أن العمليات العسكرية أدت إلى شلل إمكانيات الاستقبال في المستشفيات الحكومية في وقت كانت تزداد الحاجات بسبب هذه العمليات نفسها. وكانت مؤسسات التغطية مهمشة أيضاً، لأنها لم تكن تؤمن سوى جزء ضئيل من فاتورة الصحة، لعدم توافر الإيرادات ولعدم تصحيح تعرفات الخدمات، فضلاً عن أن هذه المؤسسات كانت خاضعة كلياً للتمويل المباشر من الدولة.

وللتخفيف من هذا الصعق في المساعدات الصحية التقليدية، اضطرت الدولة إلى تكثيف التمويل المباشر للتعقات الصحية إن لجرحي الحرب أو لفئات متفرقة من المجتمع، التي تعالج لدى القطاع الخاص.

كانت هذه الإجراءات تتم بواسطة وزارة الصحة، التي زبنت موازنتها بقدر مهم منذ مطلع الثمانينات، إذ زادت هذه الموازنة بنسبة تراكمية سنوية تفوق ٣٦ في المئة بالليرة اللبنانية بين عامي ١٩٨٣ و ١٩٩٨. وتأتي هذه الزيادة بصورة أساسية لتمويل فاتورة التعقات العائدة إلى القطاع الطبي الخاص (٨٠ في المئة من

الاجتماعي الصحية العامة ومساعدته في تغطية التعقات الصحية، وعرض تطوير تكلفة المتوجات والخطمات الطبية ومؤثراتها.

أما الفقرة الأخيرة فهي مخصصة للتوصيات وإبراز أهم نقاط الاستراتيجية الصحية للسنوات المقبلة، وارتباطها بالموازنة العامة.

أولاً: السياسة الصحية

تُمارس السياسة الصحية في لبنان، أكثر منها في أي مكان آخر، في سوق حقيقية للعناية وفي إطار اقتصادي مؤلف من مؤسسات صحية، ومهني وسلع خاضعة لقانون العرض والطلب.

وتنظراً إلى حساسية متوجات هذا القطاع وخدماته، تقوم الدولة بممارسة الرقابة عليه، وتؤمن تمويله جزئياً.

قبل عام ١٩٧٥، وبموجب الخيارات الإجتماعية للسلطات العامة، كانت الدولة الليبانية تتبع سياسة صحية هلنقة، في الدرجة الأولى، إلى تلبية حاجات الأسر ذات المداخل الضعيفة والمناطق الأهل تجهيزاً بالتي التحتية الصحية.

وكانت هذه الاستراتيجية مرتكزة على محورين أساسيين: محور تطوير بنية تحتية استشفائية وصحية عامة، في موازاة بنية القطاع الخاص أو الخيري، لاستقبال الأشخاص ذوي المداخل الضعيفة، ومحور إنشاء بنية تمويلية عن طريق الضمان الاجتماعي. وقامت الدولة بإنشاء مستوصفات ومستشفيات في المناطق الريفية البعيدة، واشترطت إبراز شهادة فقر الحال للمستفيدين من خدمات هذه المؤسسات التي اقتصرت أعمالها الاستشفائية على العمليات الجراحية العامة والتوليد، ولم تكن مجهزة بالإمكانيات التقنية الحديثة.

وفي انتظار تصحيح هذين المشروعين، كانت الدولة تؤمن جزئياً نوعاً من التمويل المباشر اليبيل، غير تحملها بعض تعقات العناية الصحية الحاصلة في القطاع الخاص، أو عن طريق مساعدة إجراء الدولة الملننين أو العسكريين،

يضاف إلى ذلك ضعف الموازنات التشغيلية، وخصوصاً أن إدارة المستشفيات الحكومية متركزة كثيراً، وتخضع في شأن موازنتها لمفاوضات وزارة الصحة مع وزارة المالية. وهذه الأخيرة، وفي ظل سياسة عصر النفقات، لا تستسيغ تمويل مرافق عامة متعثرة، تسجل عجزاً متواصلًا ولا تقدم خدمات تلقى استحسان المرضى.

ثانياً: تغطية المخاطر الصحية

بين الضمان الحكومي والضمان الخاص، والتضامن من قبل الدولة والطائفة والعائلة أو رب العمل، إضافةً إلى تحويلات الأعباء بين المرضى، تتعدد أنظمة تغطية النفقات الطبية، لكنها تبقى غير كاملة وغير شاملة لجميع اللبنانيين.

على مستوى الإستشفاء، وبحسب نقابة أصحاب المستشفيات الخاصة، تؤمن هذه الأخيرة أكثر من ٩٠ في المئة من الخدمات الإستشفائية في لبنان. وقد تمت عام ١٩٩٨ تغطية ٢٠ في المئة من هذه النفقات من حساب المرضى الخاص، وبعض المؤسسات الخيرية، في حين تعهدت دفع الباقي المؤسسات الحكومية المتعاقدة، أي بنسبة ٦٠ في المئة (وزارة الصحة ووزارة الدفاع والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والأمن الداخلي...) ولشركات الضمان الخاصة بنسبة ٢٠ في المئة.

أما في ما يتعلق بنفقات الطبابة المتنقلة، تبدو تغطيات مؤسسات الضمان العامة والخاصة ضعيفة وذات سقف محدد. كما أن وزارة الصحة ومنظمات الإعانة، هي بدورها قليلة السخاء من هذه الناحية بسبب وجود المستوصفات التي تؤمن عموماً جميع المعاينات الطبية مجاناً أو بتعريفات زهيدة.

بالنسبة إلى الأدوية، تُقتطع فاتورتها، إلى حد كبير، من مداخل الأسر التي تتحمل مباشرة أكثر من ثلثي فاتورة الأدوية. وحدها مؤسسات الضمان الحكومية تساهم جدياً في تغطية تكلفة الأدوية لمضمونها، وإن كانت عمليات الاسترداد

إجمالي موازنتها). وزيدت أيضاً الموازنات الصحية المرصودة لموظفي القطاع العام والجيش وقوى الأمن.

من الواضح أن هذه الإجراءات قد تمخضت عن عمليات إهدار وعن تسيبات مالية خففت كثيراً من إيجابيات هذا التمويل. وما فاقم تبديد الموارد هذا غياب الرقابة الرسمية الفاعلة والتدخلات السياسية التي لا يمكن تجاهلها، نظراً إلى صعوبة التخلص من مفاعيلها حتى مع عودة الهدوء.

وبالفعل لم تعكس عودة الهدوء الإتجاه الملاحظ طوال سنوات الحرب، فوزارة الصحة ما زالت وزارة إنفاق استهلاكي لكون القسم الأكبر من مخصصاتها يذهب لدفع الفواتير المقدمة من المؤسسات الإستشفائية الخاصة. على الرغم من أن خطط إعادة تأهيل القطاع الصحي وإنمائه تقضي بالعودة إلى الوضع السابق، مع تنشيط البنى الصحية الحكومية القائمة وإنشاء مؤسسات جديدة.

وإذا كانت السلطات اللبنانية قد استطاعت تأمين جزء من التمويل اللازم لقسم من مشاريع البناء وإعادة التأهيل، فإن الشك والتساؤلات تتكاثر بوجه خاص على مستوى الإدارة والإستثمار. فالواقع أن المراكز الطبية الحكومية، ولا سيما المستشفيات، وحتى الحديثة منها، لا تقدم الخدمات الكافية، وتعاني فقدان الإعتبار من قبل المرضى الذين يفضلون التوجه إلى المستشفيات الخاصة للمعالجة على نفقة وزارة الصحة أو مؤسسات الضمان الحكومية.

فالمؤسسات الإستشفائية الحكومية، وإن تم تجديدها، تفتقر غالباً إلى الموارد البشرية الضرورية لتشغيلها، سواء على الصعيد الطبي أم على صعيد الإدارة وتسيير المعدات وصيانتها. والنقص نفسه قائم على مستوى الممرضين ومساعدتهم. نظراً إلى ضعف الحوافز وبخاصة أجور الأطباء والممرضات والإداريين. والفرق الموجودة باتت متقدمة في السن وبحاجة إلى إعادة تأهيل. فضلاً عن أن قسماً كبيراً من العاملين في هذا الحقل ترك المؤسسات والدوائر العامة منتقلاً إلى القطاع الخاص أو حتى إلى الأسواق الأجنبية.

الطية الحاصلة في جميع الميادين والتي ساهمت بارتفاع مخصصات الصحة للأسر اللبنانية.

٢ - أعباء وزارة الصحة والتأمينات الرسمية

قررت وزارة الصحة عام ١٩٨٣ أن تتحمل النفقات الإستشفائية للمواطنين الذين لا يتمتعون بأية تغطية إجتماعية، وخصوصاً نفقات بعض العمليات الجراحية الخطيرة والمكلفة، ولا سيما عمليات القلب المفتوح أو غسل الكلي، وقد توزعت هذه النفقات على النحو التالي:

توزع مخصصات الصحة في الموازنة على أبواب عدة، من أهمها:

جدول رقم (١)

مخصصات القطاع الصحي في الموازنة العامة ١٩٩٢ - ٢٠٠٠
(بملايين الدولارات)

مشروع موازنة ٢٠٠٠	موازنة ١٩٩٩	موازنة ١٩٩٨	موازنة ١٩٩٦	موازنة ١٩٩٤	موازنة ١٩٩٢	
٥٦١٨,٧	٥٥٣٣,٩	٤٨٢٧,٥	٤١٠٤,٥	٢٤٤٣,٩	٩٦٥,٦	مجموع الموازنة العامة
١٦٨,٦	١٦٦,٦	١٧٢,٣	٩٥,٠	٧٣,٦	٤٤,٣	وزارة الصحة العامة
٣,٠	٣,٠	٣,٦	٢,٣	٣,١	٦,٤	النسبة المئوية من مجموع الموازنة
٢٩,٣	٢٨,٠	٣٠,٠	١٦,٨	١٢,٨	٨,٨	نفقات طية (تعلوية) موطني الدولة
٠,٥	٠,٥	٠,٦	٠,٤	٠,٥	٠,٩	النسبة المئوية من مجموع الموازنة
٣٠,٤	٣٠,٠	٣١,٠	١٦,٥	١٠,١	٢,٣	نفقات طبية (قوى الأمن الداخلي)

مضتية بعض الشيء. أما في ما يتعلق بشركات الضمان الخاص، فتبقى تغطياتها خجولة بالنسبة إلى الدواء، ولا يستفيد من هذه الخدمات إلا قسم قليل من المضمونين لديها. كما أن وزارة الصحة تغطي نفقات الأدوية للأمراض الخطيرة والمزمنة.

ثالثاً: النفقات الصحية

١- فاتورة الصحة

لا يزال من الصعب تقدير الفاتورة الصحية في لبنان. فهي تراوح بين ١,٣ مليار و ١,٥ مليار دولار، يذهب نحو ٤٠ في المئة منها إلى الإستشفاء، في حين يتوزع الباقي بين الطب الخارجي (استشارات الأطباء وأطباء الأسنان، والتحاليل المخبرية ٣٠ في المئة) وبين الأدوية (٣٠ في المئة).

لقد تضاعفت هذه الفاتورة في النصف الأول من التسعينات، حيث شهدت تكلفة المتوجات والخدمات الطبية ارتفاعاً مدهلاً، إذ سجل مؤشر الصحة زيادات كبيرة تفوق معدلات مؤشر الغلاء العام. وتبقى هذه التقلبات غير دقيقة وتختلف من مصدر إلى آخر، وخصوصاً أن البعض يقدر الأعباء الصحية بنحو ١٠ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي أي بنحو ٦,١ مليارات دولار^(١).

وتفسر هذه الزيادة الكبيرة بتصحيحات الأسعار المؤجلة منذ الثمانينات. ففي الواقع كان تطور مؤشر تكلفة الصحة بين عامي ١٩٨٤ و ١٩٨٨ أقل كثيراً من الإرتفاع العام للأسعار، إذ انخفض هذا المؤشر، بالدولار، بما يزيد على ٦٠ في المئة قياساً على عام ١٩٨٤. فكان من الطبيعي أن تسجل عمليات استهلاك حالما تسمح الظروف الإقتصادية بذلك. يضاف إلى ذلك التكاليف الناتجة من التطورات

(١) (مؤسسة البحوث والاستشارات ١٩٩٨)، و سوزان عازلر: National choices in Health: their functions, costs and social effect, p.14.

تابع

وزارة الصحة	١٣٧ مليون دولار
الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي	١٣٢ مليون دولار
تعاونية موظفي الدولة	٣٠ مليون
الجيش	٤٠ مليون دولار
قوى الأمن الداخلي	٣٠ مليون دولار

وهكذا، يكون التقدير الإجمالي للمدفوعات الحكومية نحو ٣٧٠ مليون دولار. تضاف إليها الخدمات المقدمة من المستشفيات الحكومية، والمتأخرات المتراكمة لحساب المستشفيات الخاصة، والمقدرة بما بين ١٠ و ١٥ في المئة من مجموع مداخيلها.

ويقدر أن هذه المبالغ، تغطي نحو ٣٠ في المئة من فاتورة الصحة في لبنان، وتقسم إلى نحو ٦٠ في المئة من فاتورة الاستشفاء وأقل من ٢٠ في المئة من المصاريف الصحية الأخرى.

لا تقتصر المخصصات المالية لوزارة الصحة على الإنفاق الاستشفائي في القطاع الخاص، بل تشمل الإنفاق على السياسات الصحية العامة أيضاً، وعلى المؤسسات الاستشفائية والصحية التابعة لهذه الوزارة، لكن المصاريف المخصصة لهذين البندين تبقى خجولة على الرغم من عمليات إعادة التأهيل والتجهيز للبنى الاستشفائية العامة، والممولة من قبل مجلس الإنماء والإعمار، أي من خارج موازنة وزارة الصحة.

وتقع وزارة الصحة اليوم في مأزق أكيد بسبب عمليات إعادة التأهيل، نظراً إلى عدم توافر المخصصات اللازمة لأعمال التشغيل، وعدم اتخاذ القرارات الحكومية اللازمة في هذا المجال، وقد تم تسليم أعمال وتجهيز عدد من المستشفيات في عدد من المناطق اللبنانية، لكن البعض منها بقي مقفلاً في انتظار الموارد الضرورية للتشغيل.

مشروع موازنة	موازنة ١٩٩٩	موازنة ١٩٩٨	موازنة ١٩٩٦	موازنة ١٩٩٤	موازنة ١٩٩٢	
٢٠٠٠	٠,٥	٠,٦	٠,٤	٠,٤	٠,٢	النسبة المئوية من مجموع الموازنة
٤١,٢	٤٠,٧	٤٢,٠	٢٠,٤	١٧,٩	٤,٧	نفقات طبية (الجيش)
٠,٧	٠,٧	٠,٩	٠,٥	٠,٧	٠,٥	النسبة المئوية من مجموع الموازنة
٤,٨	٤,٨	٥,٧	٣,٦	٤,٧	٦,٢	مجموع النفقات الصحية/ مجموع الموازنة العامة (في المئة)

تقدر حصة موازنة وزارة الصحة من مجموع نفقات الموازنة العامة بنحو ٣ في المئة في السنوات الخمس الأخيرة، بعدما وصلت إلى ٤,٦ في المئة عام ١٩٩٢، قبل أن تعود وتنخفض تدريجاً. وإذا استثنينا خدمة الدين العام، تصل هذه الموازنة إلى نحو ٥ في المئة من المخصصات العامة، الأمر الذي يجعلها بين أولى أبواب الإنفاق في الموازنة.

غير أن هذه الحصة ترتفع على نحو ملحوظ، إذا ما أضفنا إليها مخصصات الموازنة لتعاونيات موظفي الدولة، المدنيين والعسكريين، والتي تحصل سنوياً على ما بين ٢ و ٣ في المئة من الموازنة كنفقات طبية، وخصوصاً أن المصاريف الفعلية تتخطى المخصصات المرصودة ويتم الدفع من خارج الموازنة أو تتراكم الديون لدى المستشفيات.

ففي عام ١٩٩٨، بلغت تقديرات تقديمات التغطية الإستشفائية الأرقام التالية:

- ٩٠ في المئة من نفقات الاستشفاء المتعاقد عليها.
 - ٨٠ في المئة من النفقات الطبية الأخرى المتعاقد عليها.
- والباقي هو على عاتق المضمون.

من المقروض أن تساهم الدولة عن طريق الموازنة العامة في الصندوق بما يعادل ٢٥ في المئة من مجموع تقديماته الصحية. كما يترتب عليها دفع اشتراكات نحو ٢٥٠٠٠ أجير غير مثبتين يعملون لديها، ولا يحق لهم الالتحاق بتعاوية موظفي الدولة. ولكن وزارة المالية لا تقوم بتسديد هذه المساهمة منذ سنوات، وتحجب عن الصندوق التمويل العام المخصص له لكون حسابات القرض قاتضة.

لقد وعدت الحكومة الجديدة بتسوية الأوضاع المالية لصندوق الضمان الاجتماعي ضمن خطة شاملة لتقوية حسابات الموازنات المتداخلة.

تكلفة المتوجات والخدمات الطبية

على الرغم من الانخفاض الكبير في ارتفاع المؤشر العام للأسعار في السنوات الثلاث الأخيرة، وحتى تراجعها في بعض الأحيان، فقد شهدت تكلفة الخدمات الطبية والاستشفائية، ارتفاعاً كبيراً لمتوسط أسعارها، يرتبط بثلاث عوامل:

١- الاستدراكات الحاصلة على مستوى التعريفات الطبية من السنوات الماضية.

٢- تقليص معدل عدد أيام الاستشفاء، الأمر الذي يعنى ارتفاعاً في المعدل اليومي للتكلفة، إذ إن الأيام الأولى من الاستشفاء هي الأعلى سعراً.

٣- إدخال تقنيات وأجهزة طبية حديثة تفرض أعباء إضافية.

ويقدر المعدل الوسطي للاستشفاء بـ ١٣ في المئة من السكان ومتوسط الإقامة الاستشفائية ٩ أيام، بيد أن هذه الأرقام قد تختلف من شريحة سكانية إلى أخرى، وبخاصة تبعاً لوجود أو عدم وجود تغطية تأمينية جيدة.

أما على صعيد السياسات الوقائية والإرشادية التي تقوم وزارة الصحة بها، فهي ممولة في معظم الأحيان من قبل المؤسسات غير الحكومية الخارجية.

رابعاً: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المستوحى جزئياً من التجربة الفرنسية القائمة على مبدأ تأمين الأجراء وليس على مبدأ التضامن الوطني، هو مؤسسة تؤمن للأجراء اللبانيين تقديمات إجتماعية أساسية تتعلق بالمرض وتعويض نهاية الخدمة والعائلة.

لقد تأثر الصندوق كثيراً بأحداث الفترة ١٩٧٥ - ١٩٩٠، وتجلى ذلك بخسارة احتياطته، وضائلة اشتراكاته المحصلة، وعدم كفاية تقديماته، وتراجع إنتاجية أجهزته الإدارية.

أتاحت مرحلة إعادة الإعمار، الشروع في بعض العمليات الإصلاحية، إلا أن نتائجها لا تزال خجولة. وتبقى ضرورة إعادة هيكلة هذا الصندوق، وتأهيله ليؤدي دوراً فاعلاً على مستوى تمويل التقديمات الاجتماعية كافة وبالأخص الصحية منها.

يغطي فرع ضمان المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فيما يخص الأجير وأفراد أسرته الذين هم على نفقته، المخاطر التالية:

- كل مرض غير ناتج من طارئ عمل.

- الأمومة.

- العجز الموقت عن العمل.

- الوفاة غير الناتجة من طارئ عمل أو مرض مهني.

أما مساهمة الصندوق في نفقات العناية الطبية فتبلغ النسب التالية:

وإعادة توجيه المخصصات المالية نحو عمليات التخطيط والوقاية الصحية والإرشاد والمراقبة.

فالمعلوم أن أكثر من ٩٥ في المئة من الفاتورة الصحية اللبنانية تذهب إلى المصاريف العلاجية في حين أن حصة الوقاية والإرشاد تبقى مهمشة.

من الضروري إعادة التركيز على ميادين الوقاية والإرشاد، وخصوصاً أن المؤشرات الصحية العامة تدل على أن بعض التراجع الصحي في لبنان يعود إلى التلوثات المتعددة للبيئة، أو إلى الإفراط في استهلاك بعض المكونات الغذائية أو الأدوية.

من المؤكد أن ضعف شبكات الصرف الصحي ومشكلات جمع النفايات الصلبة، والنقص في أجهزة تكرير مياه الشرب وعدم مراقبة التخلص من النفايات الصناعية تحدث كلها خطراً على الصحة في لبنان.

٣ - حصر عمليات التغطية الصحية العامة بمؤسسة الضمان الاجتماعي، على أساس أن تركز هذه العمليات سيؤدي حتماً إلى خفض التكلفة وتحسين الإنتاج وعمليات المراقبة. وتدفع هذه التوصية إلى تحويل المبالغ العائدة للتعاونية العامة المتعددة إلى موازنة الضمان الاجتماعي.

وتظهر أرقام المؤسسات الحكومية الضامنة، أن متوسط تكلفة الاستشفاء لعام ١٩٩٨ كان الأدنى لدى الضمان، وهو في حدود ٦٠ في المئة من تكلفة يوم الاستشفاء المسجل لدى تعاونية الأمن العام.

ومن اللافت للنظر أيضاً، أنه على الرغم من انخفاض هذه التكلفة تستمر المستشفيات الخاصة باستقبال مرضى الضمان، في حين أنها تحجم عن استقبال مرضى التعاونيات العامة التي تدفع تكلفة أعلى للمستشفيات.

٤- توسيع خدمات الضمان الاجتماعي لتشمل العدد الأكبر من الأسر اللبنانية، ولتحقيق تغطية أفضل للخدمات الصحية.

وبسبب التزايد الكبير لأعباء الاستشفاء، يلاحظ أن معدلي الاستشفاء والإقامة انخفضاً كثيراً منذ نهاية الثمانينات. ففي عام ١٩٩٠ كان المعدل الوسطي للاستشفاء ١٥ في المئة، ومعدل الإقامة الاستشفائية نحو ٥ أيام. ونظراً إلى ضخامة الفاتورة الاستشفائية، يحاول المرضى بقدر المستطاع تأخير إدخالهم إلى المستشفى، ويقللون من مدة إقامتهم فيها. فالقسم الأكبر من فترة النقاهة يمضونه في البيت، حيث الممرضات غير ضروريات نظراً إلى الضمان العائلي، وحيث نفقات الحراسة قليلة الارتفاع نسبياً مقابل ما تقاضاه المؤسسات الاستشفائية.

كما أن شركات الضمان الخاصة تحث الأطباء بدورها على تقصير مدد الإقامة الاستشفائية بغية التخفيف من أعباء التغطية التي تترتب عليها.

توصيات

تمثل التوصيات في هذا القطاع مادة العديد من التقارير الموضوعية من قبل هيئات محلية ودولية. أما نحن فسنستوقف عند الأهداف العامة للسياسة الصحية وارتباطها بالموازنة العامة.

وأبرز نقاط هذه الاستراتيجية يمكن تلخيصها على النحو التالي:

١- تركيز التدخلات العامة على عمليات التمويل والضمان الصحي، بدلاً من تقديم الخدمات الصحية في البنى الاستشفائية العامة.

فمن غير الممكن أن تتبع السلطات اللبنانية سياستين متناقضتين تسعى الأولى للتوسع في إنشاء المستشفيات الرسمية والثانية لتعزيز سياسة التعاقد مع المستشفيات الخاصة. إن جدوى التوسع في إنشاء البنى الاستشفائية الرسمية غير واضحة، إذ إن البرنامج الاستثماري يسعى لمضاعفة القدرة الاستيعابية للقطاع الاستشفائي، في وقت يسجل فائض في طاقات الاستيعاب الحالية من جهة، وفي ظل سياسة عصر نفقات حكومية من جهة ثانية.

٢ - إعادة تنظيم وتحديث البنية الإدارية لوزارة الصحة، لتحسين إنتاجيتها،

د - المحافظة على استقلالية الإدارة وترسيخ طابع التمثيل التعادلي (دولة، أرباب عمل، عمال) والتحرر من وصاية الدولة.
كذلك، ينبغي إدخال تعديلات على تمويل الاشتراكات الاجتماعية، ذلك أن رب العمل هو الذي يؤمن حالياً الأغلبية الساحقة من هذه الاشتراكات.

ولا يمكن توسيع تغطية الصندوق الوطني إلى شرائح جديدة من السكان، والإبقاء على هذا الشكل من التمويل. وينبغي توسيع قاعدة تحصيل الاشتراكات، ومن المفروض زيادة مشاركة الأجير وعدم إبقائها على ٣ في المئة من الكسب، وذلك لغاية ٣ أضعاف الحد الأدنى الرسمي للأجور.

ثم إن مشاركة السلطات العامة مطلوبة هي أيضاً بواسطة الاقتطاعات الضريبية العامة. فلا يمكن أن يكون أرباب العمل والعمال وحدهم مسؤولين عن تمويل التقديمات الاجتماعية الواسعة.

٥ - المحافظة على التضامن الاجتماعي الحالي.

ليس المقصود بتطوير تقديمات الضمان الاجتماعي إلغاء جميع الأشكال الأخرى للتضامن والمشاركة في تمويل النقابات الصحية، إذ إن التضامن الاجتماعي القائم حالياً يجب أن يكمل ويساند عمليات التغطية العامة، التي من غير المتوقع أن تشمل كل المصاريف وكل الفئات.

يمكن أن يضمن النظام الصحي حداً أدنى من الخدمات يكمله الأفراد بمبالغ مقطوعة من إداخهم الشخصي أو من إداخ عائلتهم، أو بضمانات إضافية معطاة من شركات التأمين الخاصة أو عن طريق التعاضديات.

تبقى المساهمة الشخصية إلزامية لإضفاء الطابع الأخلاقي على تغطية المخاطر، ولا سيما بواسطة المساهمات والبطاقات المخفضة. فإذا كان بعض الأسر عاجزاً حتى عن تغطية هذه الأعباء الجزئية جداً، يمكن حينئذٍ إكمال المدفوعات عن طريق المؤسسات الخيرية أو التعاضدية.

إن اقتراح تمركز التمويل والتغطية الصحية لدى الضمان الاجتماعي يفرض عملياً إصلاحات جذرية في هذه المؤسسة التي لم تتجح حتى الآن في تغطية مشتركها المباشرين بصورة لائقة وملائمة. إضافة إلى ذلك فهي توفّر لهم خدماتها مهما تكن متواضعة حالما يبلغون سن التقاعد أي حين يصبحون في أمس الحاجة إليها.

لقد وسع الصندوق خدماته لتشمل بعض الفئات الاجتماعية الأكثر حرماناً كباة الصحف أو سائقي السيارات وعمال الأفران، لكنه أبعد من أن يغطي أساس الحاجات الصحية. فتقدماته لا تكاد تشمل ٢٥ في المئة من السكان، وعدد كبير من الخدمات الصحية مستتة من التغطية، في حين أنه يضع سقوفاً متواضعة على تعويض تكلفة الخدمات الصحية.

ليس المقصود تغطية «باذخته» بل لائقة. ويمكن أن تتم هذه الاستدراكات تدريجاً، إنما بصورة دورية ومنتظمة. ولا شك في أن التفاوض مع أصحاب المهن الصحية ينبغي أن يتم بهدف خفض الأعباء، إنما دون أن تكون التعريفات المتعاقد عليها بعيدة جداً من التعريفات الفعلية للسوق.

على صعيد الإدارة تشير إحصاءات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أن التكاليف الإدارية لامست عتبة الـ ٢٠ في المئة. وهي نسبة مرتفعة جداً مقارنة بالبلدان المتطورة، حيث تكلفة التشغيل لا تتعدى الـ ٥ في المئة على الرغم من كثافة التقديمات الممولة من قبلها. وتشير أرقام عام ١٩٩٨ إلى أن هذه النسبة تراجعت إلى ١٣ في المئة، على الرغم من أن هذا التحسن يجب استكماله عبر بعض التصحيحات:

أ - تخفيف عدد مستخدمي الضمان وإعادة تأهيلهم.

ب - مكتنة المراكز والعمليات .

ج - تبسيط معاملة التسديد مع اعتماد صرامة نموذجية ضد المخالفين، والاقضاء بشركات الضمان الخاصة.

الفصل الخامس توزيع النفقات (حالة وزارة الشؤون الاجتماعية)

نجيب عيسى (*)

ستعالج هذه الورقة عملية توزيع النفقات في الإدارات العامة بناء على حالة وزارة الشؤون الاجتماعية، وهي ستركز على أربع نقاط أساسية، الأولى هي محاولة تعريف ولو أولي بوزارة الشؤون الاجتماعية، وخصوصاً بالمهام الموكلة إليها؛ الثانية تتناول الإمكانيات الموضوعية بتصرف الوزارة لتنفيذ مهامها؛ والثالثة هي كيف تستخدم الوزارة الإمكانيات المالية في تنفيذ مهامها؛ والرابعة تحاول إجراء تقويم عام وخصوصاً لفاعلية الإنفاق التي تقوم الوزارة به.

١ - ماهية الوزارة والمهام الموكلة إليها

تعد هذه الوزارة كوزارة مستقلة للشؤون الاجتماعية حديثة العهد، أنشئت على نحو مستقل عام ١٩٩٣، بعدما كانت سابقاً إما مديرية ملحقة بغير وزارات كوزارة الصحة، أو كانت مصلحة مستقلة، أي إن معظم مهامها كان يندرج داخل ما سمي مصلحة الإنعاش الاجتماعي، وهي كانت أول طريقة لتدخل الدولة في الأرياف اللبنانية وفي المجال الاجتماعي بوجه عام في المرحلة الشهابية.

حددت الوزارة مهامها بالقانون رقم ٢١٢ الصادر عنها عام ١٩٩٣. وقد أوكل

(*) أستاذ في معهد العلوم الاجتماعية في الجامعة اللبنانية - بيروت.

إن الاعتماد على بنى الصندوق الوطني لضمان تغطية أساسية جيدة للحاجات الصحية لا ينبغي أن يتمخض عن تدخل كثيف من قبل السلطات العامة في إدارة النظام الصحي، بل يجب أن يحافظ هذا الأخير على طابعه الليبرالي لضمان إنتاجية يصعب على أي إدارة رسمية بلوغها.

أخيراً، ينبغي ألا يمتنع نظام الضمان عن الأجانب المقيمين شرعاً في لبنان، حتى ولو اقتضى الأمر تنظيم انضمامهم إليه. فالواقع أنه تترتب على أرباب العمل اللبنانيين الالتزامات الاجتماعية نفسها، سواء حيال عمالهم الأجانب أم حيال أجرائهم اللبنانيين، ومن الطبيعي والعادل أن يستفيد الأولون من نظام الضمان.

تفتقد السياسة الصحية في لبنان استراتيجية واضحة، إن لجهة الدور الإنتاجي لكل من القطاعين العام والخاص، أو لجهة التغطية وشبكات الأمان. ويؤدي هذا النقص في الرؤية إلى ارتفاع التكاليف الصحية، وإلى هدر كبير للموارد المالية والبشرية، كما ينتج منه ضعف في التكافل والتضامن بين أفراد المجتمع. فقد ساهمت الدولة من خلال موازنتها العامة بتغطية قسم كبير من الفاتورة الصحية، وخصوصاً لجهة الاستشفاء والأمراض المزمنة، لكنه من الصعب متابعة الالتزام بهذه الأعباء دون إعادة النظر في الخطة الصحية المتبعة.

وتفرض التوجهات المقترحة إعادة صياغة دور وزارة الصحة التي يوكل إليها مهام المراقبة والإرشاد والتخلي عن الإدارة المباشرة للخدمات الصحية أو تغطية المخاطر. ومن المفترض أن تكلف المؤسسات الضامنة، وخصوصاً الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مهام التغطية دون إلغاء الدور المتمم للشركات الضامنة الخاصة، وللجمعيات الأهلية، وللتضامن العائلي أو الاجتماعي. أما الخدمات الصحية، فيمكن إبقاؤها في يد القطاع الخاص مع وضع خطة صحية تساعد على تفادي الإفراط والتوسع في المصاريف الصحية. ومن المفترض أن تعطى الوقاية الصحية الأولوية اللازمة، وتصاغ خطة تضامن واسعة بين أفراد المجتمع لتأمين الخدمات الأساسية للجميع.

التنظيمي لحظ ملاكاً للوزارة يتألف من نحو ٤٥٠ موظفاً، ولكن منذ صدور المرسوم التنظيمي وحتى الآن تعمل الوزارة بما يقارب الـ ١٢٥ موظفاً في الملاك الدائم - ١٠ متعاقدين و١١ أجير - وتشمل هذه الشواغر أكثر ما تشمل المناصب والوظائف القيادية والفنية. الملاحظة الثانية هي أن ٧٠ في المئة من الموظفين الحاليين تزيد أعمارهم على الـ ٥٠ سنة (٣ في المئة فقط دون الـ ٣٠ سنة)، كما أن مؤهلاتهم العلمية أكاديمية، فهم تنقصهم الخبرات الإختصاصية والتدريبية والفنية بوجه عام. هذا فيما يتعلق بالموارد البشرية، أما الإمكانيات المادية، كالأبنية والمكاتب والتجهيزات، فهي جميعها ليست على النحو المطلوب، أي إنها قديمة وغير ملائمة.

وعلى مستوى الإمكانيات المالية للوزارة، وهو الموضوع الرئيسي لهذه الورقة، نرى أن موازنة الوزارة كانت عام ١٩٩٣ نحو ٣٧,٦ مليار ليرة، ارتفعت شيئاً فشيئاً حتى وصلت إلى أقصاها عام ١٩٩٨ بالغة نحو ٩٥ مليار ليرة، ثم ما لبثت أن انخفضت عام ١٩٩٩ إلى ٦٨ مليار ليرة ثم أصبحت في موازنة عام ٢٠٠٠ نحو ٨٤ مليار ليرة. المهم أن نسبة موازنة هذه الوزارة من مجمل الموازنة العامة راوحت خلال الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٨ بين ١,١ و ١,٥ في المئة من مجموع اعتمادات الموازنة، وإذا استثنينا خدمة الدين ترتفع هذه النسبة إلى ما بين ١,٩ و ٢,٥ في المئة من الموازنة.

٣ - أوجه الإنفاق في الوزارة

ستتناول هنا هيكل نفقات الوزارة بحسب التقسيم التقليدي للموازنة. فالموازنة العامة في لبنان تقسم إلى جزئين، يتعلق الأول منهما بالنفقات الجارية، ويتعلق الثاني بالنفقات الإستثمارية.

مثلت النفقات الجارية خلال الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٨ ما بين ٩٩,٥ في المئة و ١٠٠ في المئة من مجموع الموازنة. أي أن الجزء الثاني من الموازنة، أي النفقات

هذا القانون لها مهام كثيرة تقرب من الـ ١٥ مهمة يمكن توزيعها على فئات ثلاث من المهام الرئيسية: الفئة الأولى هي المهام التخطيطية والرقابية للتدخلات الإجتماعية في لبنان ككل؛ والفئة الثانية هي المهام التنفيذية لمشاريع إجتماعية صبغتها الأساسية رعائية (كرعاية الأيتام والمسنين والمنحرفين والمعوقين والمساجين والمدمنين...الخ)؛ والفئة الثالثة هي مهام تنفيذية كذلك لكن تتعلق بمشاريع إجتماعية لها طابع إنمائي، كالأنشطة الحرفية، والتنمية الريفية، وبرامج التدريب...الخ.

وفي ما يتعلق بهذه المهام هناك ملاحظات رئيسية ثلاث:

الملاحظة الأولى هي أن الوزارة لم تمارس عملياً خلال المرحلة المنصرمة من عمرها، أي منذ عام ١٩٩٣ وحتى الآن، أي مهمة تخطيطية أو رقابية تتعلق بالشأن الإجتماعي ككل.

الملاحظة الثانية هي أن القانون من خلال تعداده للمهام، قام بتفصيل المهام ذات الطابع الرعائي، ولكنه لم يبرز الجانب التنموي في تحديده مهام الوزارة.

الملاحظة الثالثة هي ان المهام الموكلة إلى الوزارة تتقاطع مع العديد من مهام الوزارات والمؤسسات الرسمية الأخرى، أي تتقاطع مع وزارة الصحة ووزارة التربية ووزارة التعليم المهني والتقني ووزارة العمل ووزارة الداخلية ووزارة الزراعة، فضلاً عن تقاطعها مع مؤسسات أخرى كالهيئة العليا للإغاثة، أو الجمعيات غير الحكومية.

٢ - إمكانيات الوزارة

في ما يتعلق بالإمكانيات الموضوعية تحت تصرف الوزارة هناك ملاحظة أساسية هي أنه في مقابل هذه المهام العريضة والواسعة المطلوبة منها نرى أن الإمكانيات الموضوعية بتصرفها محدودة كثيراً، سواء على مستوى محدودية الإمكانيات البشرية أم على مستوى الإمكانيات البشرية، على الرغم من أن المرسوم

(أيتام، أرامل، عجزة، مسنون، معوقون). إذاً هذا هو القسم الأكبر والأعظم من النشاط الوزاري. ففي عام ١٩٩٢ تعاقدت الوزارة مع نحو ١٨٩ مؤسسة استفاد من خدماتها نحو ٣٥٥٠٠ حالة، باستثناء المعوقين طبعاً. وهناك ٦٠ في المئة من هذه المؤسسات، أي ١١٠ مؤسسات، تقع في منطقة بيروت وضواحيها. إلى جانب ذلك تعاقدت الوزارة مع ٤٦ مؤسسة أخرى تعنى بالمعوقين، فشملت خدماتها عام ١٩٩٢ نحو ٥٧٠٠ معوق، ويقع ٦٥ في المئة من هذه المؤسسات، أي ٣٠ مؤسسة، في بيروت وضواحيها. والأغلبية العظمى لهذه المؤسسات والهيئات التي تعاقدت الوزارة معها تنتمي إلى مرجعيات دينية ومذهبية أو إلى أحزاب وتنظيمات لها مرتكزات طائفية. من ناحية أخرى يجري التعاقد مع هذه الجمعيات بحسب الحالة وعلى أساس مبلغ مقطوع لكل حالة.

القسم الثاني، الذي يمثل نحو ١٣ في المئة من موازنة الوزارة، يذهب لتمويل مراكز الخدمات الإنمائية التابعة للوزارة. ومن الناحية النظرية هنالك ٨٨ مركزاً و٢٢٥ فرعاً، لكن عدد المراكز العاملة هي بحدود ٥٨ مركزاً وعدد الفروع العاملة نحو ٥٧ فرعاً فقط، يعمل فيها نحو ١٠٦٠ مستخدماً. وهناك تفاوت كبير بين الخدمات التي تقدمها هذه المراكز. ولكن يمكن القول بوجه عام إن هذه المراكز تقدم ٣ مجموعات من الخدمات (خدمات صحية كالإسعافات الأولية، ومعالجة طبية، وأسنان، وأدوية... الخ)، وخدمات تربية (محو أمية، حضانة أطفال)، وخدمات اجتماعية (تدريب منزلي، تدريب حرفي، أشغال يدوية). ويذهب معظم اعتمادات هذه المراكز والفروع إلى الرواتب والأجور. وتفاوتت هذه المراكز كثيراً من حيث أدائها، القليل منها فعال والفعال والمفيد هو الذي يتمتع باستقلالية أكبر.

أما القسم الثالث الذي يمثل نحو ٩,٥ في المئة من موازنة الوزارة فهو يذهب لتمويل مشاريع مشتركة بين الوزارة والمنظمات والهيئات الأهلية، على أن تساهم هذه المنظمات في نسبة ٣٠ في المئة من تكلفة المشروع. وقد بلغ عدد

الاستثمارية، لم تتجاوز نسبته في أحسن الأحوال ٥,٥ في المئة من الموازنة. لكن في الحقيقة يجب القول إن النفقات الاستثمارية، وخصوصاً في الموازنة في لبنان، لا تشمل جميع النفقات الاستثمارية وإنما الجزء الأكبر من النفقات الاستثمارية قد يتم خارج الموازنة، وبخاصة عن طريق مجلس الإنماء والإعمار، أو عبر مجلس الجنوب أو عبر غيره من المؤسسات. وبالتالي من الصعب تحديد الإنفاق الذي جرى داخل مجلس الإنماء والإعمار على الأمور التي تتعلق بوزارة الشؤون الاجتماعية مباشرة والتي يمكن أن تنحصر بمراكز الخدمات الإنمائية. ولكن إذا ما أخذنا ما سمي خطة النهوض ككل، نلاحظ أنه رصد نحو ١ في المئة من مجموع الإنفاق للخطة، أي نحو ١٥٠ مليون دولار، ٤٥ مليوناً منها لبناء وتجهيزات مراكز الخدمات الإنمائية، و١٠ ملايين لبرنامج دعم المؤسسات الاجتماعية، و٤٥ مليوناً لبرنامج المعوقين والفئات المهمشة، و٥٠ مليوناً لبرنامج دعم الحرفيين.

نأتي الآن إلى الجزء الأعظم والمهم من الإنفاق الذي هو الإنفاق الجاري لنرى كيف توزعت هذه النفقات خلال الفترة ١٩٩٣ - ١٩٩٨. فقد مثلت الرواتب والأجور وملحقاتها بين ١,٣ و ٣,٣ في المئة من مجموع الموازنة، ومثلت الموارد والخدمات الاستهلاكية ما بين ٤,٥ و ١,٣ في المئة من مجموع الإنفاق الجاري. وهنا تجدر الملاحظة أن هذا التقسيم لا يعطينا فكرة واضحة عن التوزيع بين الأجور والاستثمارات، لأن التحويلات تحتوي على جزء كبير منها، وفي هذه الحال فإن الجزء الأكبر منها يذهب أيضاً إلى الأجور والرواتب. كما أن التحويلات تحتوي، وإن بنسبة أقل، على نفقات استثمارية. إذاً، لنر كيف تتوزع هذه التحويلات.

سأعتمد توزيع التحويلات وفق التقرير الداخلي الصادر عن الوزارة حول أنشطتها عام ١٩٩٨. هنالك تحويلات تنقسم إلى ٤ أقسام رئيسية:

القسم الأول والأعظم الذي يمثل نحو ٦٦ في المئة من الموازنة يذهب إلى عقود مع هيئات ومنظمات أهلية تتولى رعاية ما يسمى الفئات الضعيفة من السكان

٤ - غياب أطر التنسيق والصيغ التنظيمية للعلاقة بين وزارة الشؤون الإجتماعية وبين الأطراف الأخرى (رسمية وغير رسمية) المعنية في الشأن الاجتماعي.

وضمن هذا الإطار نورد الملاحظات التقييمية التالية:

أ - ليس لدى الوزارة حتى الآن خطة عمل وبرامج محددة الأهداف والوسائل على المدنيين المتوسط والبعيد (وخصوصاً لناحية تحديد الأولويات).

ب - تتعرض الوزارة لضغوطات وتدخلات سياسية أكثر من غيرها من الوزارات، الأمر الذي جعل اختيار المشاريع والتعاقد مع المؤسسات الأهلية وتحديد المستفيدين غير خاضع بصورة رئيسية لضوابط مؤسسية ومعايير وشروط موضوعية.

ج - لا تخضع العقود والمشاريع المبرمة من قبل الوزارة مع المنظمات والهيئات الأهلية لمتابعة تنفيذها والتأكد من وصول الخدمات إلى مستحقيها بالكمية والنوعية المطلوبتين ويستتبع ذلك غياب عمليات التقييم بمختلف أنشطة الوزارة لمعرفة جدواها والفوائد الحقيقية التي تعود بها فعلاً ليجري تعميم الناجح وإصلاح الخطأ في حين يجري والإستغناء عن الفاشل.

د - بقاء دور الوزارة متمحوراً حول النشاط الرعائي الإسعافي من دون التمكن من تطوير حقيقي للجانب الإنمائي الذي يرتكز على مفهوم التنمية البشرية المستدامة: مكافحة الفقر، تأمين فرص عمل منتجة، تعزيز الاندماج الاجتماعي ومشاركة المستهدفين بالعمل الاجتماعي في أخذ القرارات والتخطيط والتنفيذ والتقييم (لا تزال الوزارة تحمل مفهوم الإحسان والرعاية).

هـ - مع ان تدخلات الوزارة تركزت بصورة رئيسية في مجال التدخلات الرعائية، فقد بقيت جهودها في هذا المجال عاجزة عن الاضطلاع بما رتبته الحرب من أعباء على هذا الصعيد. هذا بوجه عام، أما بوجه خاص فيجب ملاحظة تركيز خدمات الوزارة الرعائية في بيروت ومحيطها القريب من جبل لبنان أساساً.

العقود التي أبرمتها الوزارة في هذا الإطار عام ١٩٩٨ نحو ٢٦٣ عقداً، ٨٨ في المئة منها عبارة عن تجديد تلقائي لعقود قديمة. فحين تتعاقد الوزارة مع المنظمة أو الهيئة للقيام بمشروع يحدد هذا المشروع للسنة التي تليها تلقائياً. والخدمات التي تقدم في إطار هذه المشاريع هي نفسها تقريباً التي تقدمها مراكز الخدمات الإنمائية، أضف إليها بعض المشاريع التي تتناول خدمة الطفل أو المعوق ضمن أسرته.

والقسم الرابع والأخير من الإنفاق، الذي يمثل نحو ١٠ في المئة من موازنة الوزارة، يذهب لتمويل مشاريع تشرف الوزارة عليها مركزياً وطابعها الغالب إنمائي (مركز التدريب الاجتماعي، وبيت المحترف، وتشجيع صناعة السجاد، ومحو الأمية، ومشروع تأمين حقوق المعوقين...الخ)، أو هي مشاريع مشتركة مع هيئات ومنظمات دولية (UNDP - ESCWA - UNFPA). وأكثرية هذه المشاريع يمكن أن تتناول مسوحات مثل مسح السكان والمساكن، وخارطة الأحوال المعيشية، فضلاً عن بعض المشاريع التنموية كمشروع تعزيز دور المؤسسات التي تعطي القروض للنساء، ومشاريع قروض صغيرة، وإعلام تنموي...الخ.

وإذا ما حاولنا توزيع نفقات الوزارة بين نفقات على خدمات رعائية ونفقات على خدمات إنمائية نجد أن الإنفاق على الجانب الرعائي يساوي تقريباً أربعة أضعاف الإنفاق على الجانب التنموي.

٤ - تقييم عام

إن أي تقييم لنشاط الوزارة، وخصوصاً في ما يتعلق بفاعلية الإنفاق ومردوديته يجب أن يأخذ في الحسبان جملة من الأمور أهمها:

- ١ - تواضع الإمكانيات البشرية والمادية والمالية الموضوعية في تصرفها.
- ٢ - كثرة المشكلات الاجتماعية المطروحة في لبنان وحدتها.
- ٣ - غياب الرؤية الرسمية الشاملة والواضحة لمعالجة الشأن الاجتماعي.

الفصل السادس

إمكانات إصلاح الهيكل المالي العام

غالب أبو مصبح (*)

هل أصبح الاقتصاد اللبناني والسياسة المالية بوجه خاص بحاجة إلى تصحيح هيكلي أم ان علاجات الحكم الراهنة كفيلة بانتشال الاقتصاد من الجمود إن لم يكن من التقهقر. هذا هو السؤال الذي سيتمحور حديثي حوله؟

إن الهدف النهائي لأي نظام اقتصادي هو:

أ - تحقيق معدلات مرتفعة في العمالة، أي خلق فرص عمل جديدة تساوي أو تفوق معدل نمو القوى العاملة.

ب - تحقيق نمو ثابت ودائم للنتائج المحلي القائم يزيد على معدل النمو السكاني، ويرفع بالتالي معدل الدخل الفردي.

ج - توزيع الناتج على نحو عادل يؤمن نمو القدرات الإنتاجية المادية والبشرية ويرسخ السلم الأهلي والاستقرار السياسي.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يضع أهل النظام أو بالأحرى أهل الحكم أهدافاً وسيطة تسعى السياسات النقدية والمالية والائتمانية بالتناغم بينها إلى تحقيقها. ومن الضروري والطبيعي ان تجري مراجعة دائمة للأهداف الوسيطة

(*) مدير قسم الإعداد والتدريب، مصرف لبنان - بيروت.

استثنينا القروض الخارجية فانه يحقق عجزاً خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

٢ - العجز في الحساب الجاري الذي لا نملك إحصاءات عنه ويقدر بأكثر من ٢٥ في المئة من الناتج المحلي القائم.

٣ - معدلات التضخم، فقد شهدت تراجعاً كبيراً وهذا مؤشر إيجابي، إذ كان كبح التضخم يمثل الهدف الوسيط الأساسي للسياسة النقدية فانخفض معدل التضخم إلى نحو الصفر في نهاية الربع الثالث من سنة ١٩٩٩، وهذا مؤشر سلبي.

٤ - الفوائد الحقيقية، التي ارتفعت خلال السنوات الثلاث الماضية على الودائع والتسليف بالليرة والدولار. فوصلت الفائدة الحقيقية على التسليف إلى ١٩,٧ في المئة على الليرة، وإلى ١١,٥ في المئة على الدولار، وهذه الفوائد الحقيقية المرتفعة تكبح التسليف والتوظيف وتشجع على الادخار فقط.

٥ - العجز/ ن.م.ق. إذ بلغت نسبة عجز الخزينة إلى الناتج المحلي القائم نحو ١٦ في المئة في أحسن التقديرات خلال السنوات الثلاث المنصرمة وهذا من أكثر نسب العجز ارتفاعاً في العالم.

٦ - الدين العام الذي يزداد ارتفاعاً.

٧ - ارتفاع نفقات الخزينة إلى نحو ٣٦ في المئة من الناتج المحلي القائم، والإنفاق العام إلى نحو ٤٠ في المئة من هذا الناتج.

٨ - خدمة الدين إلى نفقات الخزينة، التي بلغت خلال السنوات الثلاث الأخيرة نحو ٥٠ في المئة من مجمل إنفاق الخزينة.

٩ - معدلات الادخار التي يمكن تقديرها فقط وهناك إجماع على سلبيتها.

١٠ - نمو التسليفات للقطاع الخاص، الذي انخفض تدريجاً من ٢٦,٤٣ في المئة سنة ١٩٩٦ إلى ١٧,٤ في المئة لسنة ١٩٩٩ كما هو مقدر، وهذا معدل يقارب معدل الفوائد على التسليف.

لاختبار فاعليتها وجدواها في تحقيق الأهداف النهائية، فهل حققت الأهداف الوسيطة المعلنة وغير المعلنة التي طبقها أهل الحكم خلال التسعينات الهدف النهائي؟ وهل تمت مراجعة هذه الأهداف الوسيطة بغية تصحيحها أو استبدالها؟

على الرغم من العداء التاريخي بين أهل النظام والإحصاءات الأمنية والشفافة والضرورية لوضع سياسات اقتصادية ومتابعتها، فان جميع التقديرات الاقتصادية والإحصائية تعطي مدلولات في غاية السلبية عن أداء الاقتصاد بوجه عام، فالقطاع الخاص لا يخلق فرص عمل جديدة بل يقلص فرص العمل لديه في شتى القطاعات، والقطاع العام يزخر بالبطالة الخفية، ولا يستطيع زيادة معدلات البطالة الخفية لديه، ونمو الناتج المحلي خلال السنوات الثلاث الماضية يحوم حول الصفر، وبالتالي فمعدل الدخل الفردي آخذ في التدنّي بما يقارب معدلات النمو السكاني. أما توزيع الناتج المحلي فيزداد استقطاباً بين قلة تُراكم الثروات، وكثرة تتساقط تحت خط الفقر، وتزداد الضغوطات الاجتماعية والتوترات المهددة للسلم الأهلي والاستقرار السياسي.

إن انعدام الإحصاءات المقصود أصبح غير قادر على إخفاء هذه التطورات على الرغم من الجهود الإعلامية التي دأبت السلطة السياسية أياً كانت خلال السنوات الماضية على التحدث عنها، والتي تصر المعارضات الماضية والحالية على التشديد عليها، وربما المبالغة بها بعض الأحيان.

والسؤال الآخر الذي يطرح: هل بالإمكان استقرار الوضع الراهن واستمراره، أي أن يتوازن الاقتصاد عند المستوى الحالي؟

إن نظرة عميقة بعض الشيء إلى مقومات الاقتصاد اللبناني وتطور هذه المقومات تعطي جواباً واضحاً وبالنفى.

يمكن تعداد أهم المقومات الاقتصادية اللبنانية ومنحى تطورها:

١ - ميزان المدفوعات الذي يسير إلى عجز خلال السنتين الأخيرتين، وإذا ما

المئة خلال هذه الحقبة، الأمر الذي ألحق ضرراً فادحاً بالقدرة التنافسية للسلع اللبنانية في السوق الخارجية كما في السوق المحلية، وساهم في رفع معدلات البطالة وانخفاض معدلات النمو وتوسيع عجز الميزان التجاري وأضعاف ميزان المدفوعات. كما أن كبح معدلات التضخم فرض معدلات فائدة مرتفعة على العملة اللبنانية، وذلك على الرغم من تحسن سعر الصرف المضطرد لليرة بالنسبة إلى الدولار، ولم تنخفض معدلات الفائدة مع انخفاض معدلات التضخم، الأمر الذي أدى إلى رفع معدلات الفائدة الحقيقية على اليرة كما على الدولار في سوق بيروت المالية حتى بلغت الفائدة الحقيقية للإقراض بالدولار الأميركي نحو ١١ في المئة، وهذا معدل كايح للتوظيف ومعيق للتنمية. فهل كان بالإمكان خفض معدلات الفائدة كما يقول البعض؟ إن خفض معدلات الفائدة تقدرها السوق وليس السلطة النقدية أو السياسية في ظل نظام الاقتصاد الحر، والسعر العائم للصرف وازدواجية النقد حيث بلغت الدولار ما يفوق ٦٣ في المئة من الودائع وال ٨٩ في المئة من الإقراض في القطاع الخاص. فضعف المقومات الاقتصادية اللبنانية يعطي مؤشرات خطيرة حول الاستقرار النقدي ويرفع مستوى المخاطر، ويفرض معدلات الفائدة المرتفعة التي أصبحت بطيئة الحركة نزولاً بشكل خاص على الرغم من الاستقرار الطويل وتدني مؤشرات التضخم.

ثانياً: منذ سنة ١٩٩٥ أصبح الهدف الوسيط للسياسة المالية خفض عجز الموازنة واحتواء الدين العام. ولكن السياسة المالية عجزت حتى الآن عن الاقتراب من هذا الهدف، فاحتواء الدين العام يعني ان ينمو الناتج المحلي القائم بمعدل يساوي أو يزيد على نمو الدين العام لتستقر أو تنخفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي القائم.

نظرياً للتصحيح المالي المنشود، أي احتواء الدين، ثلاثة أبعاد: واردات الخزينة، ونفقات الخزينة، والنمو الاقتصادي. والنمو الاقتصادي هو الهدف النهائي للتصحيح المالي. وفي حال استقرار النظام الضريبي، تنمو واردات الخزينة بنسب تزيد قليلاً على نمو الناتج المحلي القائم، أي أن نمو واردات الخزينة مع

١١ - نمو الودائع بالعملات الأجنبية الذي انخفض تدريجاً من ١,٣٢ في المئة سنة ١٩٩٦ إلى ٦,١٢ في المئة كما هو مقدر لسنة ١٩٩٩.

١٢ - نمو الديون المشكوك في تحصيلها بمعدل ١,١٥ في المئة سنة ١٩٩٦ إلى نحو ٣٠,٢٢ في المئة لسنة ١٩٩٩.

لا ريب ان هذه المقومات الاقتصادية ليس مستقلاً بعضها عن البعض الآخر، بل هي متداخلة إلى حد بعيد. لكن تداخلها لا يعني انها كمجموعة من المؤشرات تتربط في اتجاهاتها، بل يمكن بعضها أن يكون إيجابياً، بينما تتردى المؤشرات الأخرى وتتجه نحو السلبية. والنظرة السريعة إلى هذه المؤشرات تظهر الأمور التالية:

أولاً: إن الهدف الوسيط الذي حدد للسياسة النقدية، وهو كبح التضخم، قد تحقق على الرغم من تردي وضع المالية العامة. يظهر مؤشر الأسعار المبني على سلة استهلاكية محددة وقديمة بعض الشيء أن نسبة نمو أسعار هذه السلة قد أخذ في التراجع التدريجي منذ أوائل التسعينات بينما بلغ معدل التضخم نحو ١٠٠ في المئة لسنة ١٩٩٢، نجد ان هذا المؤشر قد انخفض إلى نحو ٤,٦ في المئة لسنة ١٩٩٨. ويمكن أن يصل إلى نحو الصفر في المئة لهذه السنة. ولكن تحقيق هذا الهدف الوسيط لم يكن كافياً لإطلاق عملية النمو. ويمكن القول إن التركيز على هذا الهدف الذي تحول إلى هدف سياسي قد ألحق أضراراً كبيرة في بعض مقومات الإقتصاد. ومن أجل كبت التضخم تم التركيز على سعر صرف العملة الوطنية، وتم ربط سعر صرف اليرة بالدولار الأميركي. أكثر من ذلك، تم رفع سعر صرف اليرة اللبنانية بالنسبة إلى الدولار الأميركي وارتفع سعر الصرف من ٢٥٢٧,٧٥ ليرة للدولار في شهر أيلول/ سبتمبر ١٩٩٢ إلى نحو ١٥٠٠ ليرة للدولار في الوقت الراهن، أي بتحسن قدره ٤٢,٤٥ في المئة. وإذا أخذنا في الحسبان تحسن سعر صرف الدولار بالنسبة إلى معظم عملات شركائنا التجاريين خلال هذه الحقبة، وأضفنا إلى ذلك فروقات التضخم بين لبنان وشركائنا التجاريين، نجد أن سعر الصرف الحقيقي لليرة اللبنانية قد تحسن بأكثر من ٧٠ في

واستمرت معدلات النمو الاقتصادي بالتراجع. لذلك يمكننا القول إن السياسة المالية فشلت في تحقيق هدفها الواسطي كما في هدفها النهائي.

ثالثاً: يبقى الهدف التنموي التي أتت حكومة الرئيس رفيق الحريري لتحقيقه، وكان هناك كلام حول خطة اقتصادية أعلن عنها تلميحاً وأنكرت علناً. ووضعت خطة عشرية (بكتل - دار الهندسة) لإعادة إعمار لبنان أو إطلاق اقتصاده. واقتصرت هذه الخطة على مشاريع البنية التحتية، وتمحور معظمها في بيروت وحولها، وركزت على أن دور الحكم هو إكمال البنية التحتية لئندفع القطاع الخاص في التوظيف والإنتاج والنمو مع التشديد على تقوية رسملة القطاع المصرفي. وفي جو مشحون بالتفاؤل خطت خطوات كبيرة في بناء وتأهيل البنية التحتية: مطار بيروت القادر على استيعاب ثلاثة أضعاف حركة الركاب الحالية ومرفأ بيروت الذي يعمل ست ساعات في اليوم فقط، في الوقت الذي لا تستغل إلا نسبة ضئيلة من طاقته؛ وعدد كبير من الجسور والأنفاق في داخل بيروت وعلى مدخلها الشمالي لم تستطع أن تحل أزمة السير إلا جزئياً وبخاصة داخل الأحياء السكنية والتجارية حيث تجوب آلاف من السيارات العمومية الفارغة الشوارع؛ و طاقة إنتاجية كبيرة في الطاقة الكهربائية، ولكن قسماً كبيراً منها لا يمكن تصريفه لعدم توافر خطوط النقل، ولمحطات تحويل غير متصلة بالشبكة، وبذلك تستمر سياسات التقنين مع أثمان باهظة للطاقة.

ونجحت السياسة الإنمائية في تغذية المصارف اللبنانية، التي ضاعفت أرباحها السنوية بأكثر من خمسة أضعاف من سنة ١٩٩٣ إلى سنة ١٩٩٨ وارتفعت ربحية الموظف الواحد في المصارف أربعة أضعاف، ونمت رساميل المصارف أكثر من عشرة أضعاف، ونما إقراضها للقطاع الخاص ٣,٥ أضعاف كما تركز إقراضها على تمويل التجارة وقطاع البناء والسياحة والاستهلاك دون قطاعات الإنتاج السلعي، كالصناعة والزراعة.

وهذا التوظيف العشوائي أدى إلى زيادة كبيرة في المساحات المبنية يفوق

الاستقرار الضريبي يعتمد على نمو الناتج المحلي القائم. ولكن الحكم في لبنان، ومنذ بدايات التسعينات سعى لتنمية واردات الخزينة وزيادة الإنفاق وتغطية العجز المالي عن طريق الاستدانة الداخلية والخارجية ولم يعر كبير انتباه لتنامي الدين العام، ولما أصبح الدين العام محور نقاش سياسي بشقيه الداخلي والخارجي، تكاثفت جهود الحكم منذ سنة ١٩٩٥ لتصحيح الخلل المالي وتقليص العجز. وقد كثرت الجهود منذ ذلك الوقت على زيادة واردات الخزينة وبوجه خاص زيادة الضرائب غير المباشرة كما الرسوم وأثمان السلع والخدمات التي ينتجها القطاع العام، وتمت زيادة هذه الرسوم الجمركية وغير الجمركية دون الالتفات إلى مفاعيل هذه الزيادات على صعيد أداء الاقتصاد وبخاصة قطاعات الإنتاج السلعي. فتحملت مدخرات الإنتاج في السلع الوسيطة المستوردة العديد من الزيادات، حتى إن آلات الإنتاج خضعت لضريبة قدرها ١٤ في المئة - زيدت إلى ١٥ في المئة خلال سنة ١٩٩٨ - وخضعت مدخرات بعض الصناعات مثل الصناعات الإلكترونية إلى ضريبة جمركية تزيد على ١٨,٥ في المئة في الوقت الذي بقيت فيه الضريبة على الأجهزة الإلكترونية المستوردة نحو ١٤ في المئة.

أما مدخرات الإنتاج الأخرى مثل ثمن الطاقة الكهربائية، والفيول أويل، وكذلك بعض الخدمات مثل البريد والاتصالات ورسوم النقل فقد تعرضت لزيادات كبيرة. كل ذلك ساهم في رفع تكلفة الإنتاج اللبناني، الأمر الذي قلص قدرة القطاعات الإنتاجية على التصدير، واستعيض من الإنتاج المحلي بسلع مشابهة مستوردة، وبذلك تقلصت بعض الصناعات المهمة مثل صناعة الجلود والأحذية والأخشاب والمنسوجات والصناعات الكهربائية والإلكترونية... الخ وكاد بعضها يندثر. فمن المحزن حقاً أن نجد بعض الصناعات التي ازدهرت وزادت قدرتها التصديرية أبان الحرب الأهلية، وبغياب السلطة، تضرر وتتوقف عن الإنتاج مع إعادة مركزية السلطة اللبنانية وسيطرتها على الداخل وعلى المعابر الدولية، واستمر عجز الخزينة بالتنامي - قدر نسبة العجز خلال السنوات الثلاث المنصرمة في حدود ٥٠ في المئة من الناتج المحلي القائم حسب بعض تقديرات هذا الناتج -

الناتج، أي ان إنفاق الخزينة كنسبة من الناتج المحلي القائم تضاعف ٢,٧ ضعف، وتضاعف الإنفاق الجاري ٢,٥ ضعف، وانخفض الإنفاق التوظيفي إلى خمس ما كان عليه. إن هذه المقابلة تظهر نسبة الخلل في المالية العامة بين وضع صحي لسنة ١٩٧٥ وبين وضع مرضي حالي.

فهل يستطيع لبنان تحمل استمرار هذا الوضع دون الانهيار على الصعيد النقدية والمالية والاقتصادية؟ إن أخطر ما في هذا الوضع بحسب رأي خبيرين اقتصاديين لبنانيين يعملان في الخارج، هو عدم تقدير السياسيين اللبنانيين الكافي لخطورة هذا الواقع المالي والاقتصادي، وبالتالي رفض اتخاذ قرارات صعبة لعلاجها. ليس بالضروري العودة في لبنان إلى المعدلات التي كانت سائدة ما قبل الحرب، وذلك صعب جداً على المدى القريب، ولكن لا بد من تجارب دول عديدة قامت بإصلاح هيكلي لماليتها، وتقارب أوضاعها الوضع اللبناني، وسنأخذ مثال ثلاث دول هي تشيلي والمكسيك وتايلاند:

اسم البلد	حجم التصحيح المالي	الإنفاق العام		واردات الخزينة	
		بداية التضخم	نهاية الفترة	بداية التصحيح	نهاية الفترة
تشيلي	٨,٣	٣٤,٩	١٩,٢	٢٨,٨	٢١,٤
المكسيك	١٠,٠	٢٢,٤	١٣,٧	١٥,٧	١٧,٠
تايلاند	٦,٧	١٨,٨	١٥,٦	١٤,٩	١٨,٥
المعدل	٨,٣	٢٥,٤	١٦,٢	١٩,٨	١٩,٠

ربما كان حجم التصحيح المالي المطلوب في لبنان أكبر من أي دولة من هذه الدول، إذ إنه على الرغم من انتفاء العجز الأولي خلال سنة ١٩٩٨ وربما خلال سنة ١٩٩٩ تمثل نحو ١٥ في المئة من الناتج المحلي القائم بأقل تقدير، وإذا افترضنا أن سياسة الخصخصة لإطفاء جزء من الدين العام قادرة على خفض

كثيراً الطلب عليها. وتقدر الأموال المجمدة في قطاع البناء بما لا يقل عن ٧ مليارات دولار وذلك بجانب ما وظف في مشروع وسط بيروت.

أما الفورة الكبيرة في عدد الفنادق وغرفها، فلم يواكبه نمو مماثل في قطاع السياحة، وانخفضت نسبة الأشغال في القطاع الفندقية إلى حدود تغطية الكلفة التشغيلية أو أقل من ذلك، وبخاصة للفنادق خارج بيروت الكبرى.

نستطيع القول إن التوظيف الكثيف للأموال العامة في هذا النوع وبهذا الكم في البنية التحتية، ودعم المصارف اللبنانية، وتشجيع قطاع البناء، وتمويل الاستهلاك، لم يؤد كل ذلك إلى إطلاق التنمية الاقتصادية. فتحقيق الهدف الوسيط، أو الأهداف الوسيطة لا يفي بالضرورة تحقيق الهدف النهائي.

تبين عند بحث المقومات الاقتصادية اللبنانية أن هناك خللاً كبيراً يجب معالجته لإعادة إطلاق عملية التنمية، ومعظم هذا الخلل يتمحور حول المالية العامة والدين العام، وبالتالي فمن الطبيعي أن يكون للتصحيح المالي أهمية مركزية، دون أن يعني ذلك إهمال العوامل الأخرى. وضرورة التركيز على الهدف النهائي، أي رفع مستوى العمالة والتنمية الاقتصادية.

بلغ معدل إنفاق الخزينة خلال السنوات الثلاث ١٩٩٦-١٩٩٨ نحو ٤٢ في المئة من الناتج المحلي القائم، ومثل العجز نحو ٥٩ في المئة من الإنفاق خلال هذه السنوات. ووصلت نسبة خدمة الدين من الإنفاق إلى نحو ٣٦ في المئة. أما الإنفاق الجاري فمثل نحو ١٨,٥ في المئة من الناتج المحلي القائم. إن كل هذه الأرقام يمكن مناقشتها تبعاً لتقديرات الناتج المحلي القائم، ولكن هذه النسب لن تتعد كثيراً من هذه التقديرات.

ومن المجدي مقابلة وضع المالية العامة ما قبل الحرب الأهلية بهذا الوضع الجديد، فقد مثل إنفاق الخزينة نحو ١٥ في المئة من الناتج المحلي القائم لسنة ١٩٧٥ ومثلت خدمة الدين صفرأ، والإنفاق التوظيفي ٧,٥ في المئة من هذا

الجامعة اللبنانية وفروعها ونظامها وعدد الأساتذة المتفرغين وغير المتفرغين فيها وتقليص الإنفاق غير المجدي عليها، ولا بد من إعادة النظر في قوانين وتكلفة التعليم في القطاع العام حيث لكل أستاذ تسعة طلاب بدل ما يزيد على عشرين طالباً في التعليم الخاص، ولا بد من إيقاف هدر المال العام على سياسات الدعم المتعددة.

إن تحديث الإدارة اللبنانية يوجب رفع الرواتب والأجور فيها لتتقارب عطاءاتها المباشرة والجانبية على مستوى عطاءات القطاع الخاص بغية استقطاب الكفاءات العالية إليها ولا بد من إعادة هيكليتها وتنظيمها ومكنتها وتصغير حجمها والتحقق من حصانة الموظفين فيها لتسهيل محاسبتهم وتحفيزهم وإبعاد تدخل السياسيين في الإدارات.

إن القضاء على الفساد أو التقليل منه، وتحسن أداء القطاع العام لا يعني وفراً في الإنفاق فقط، بل ينعكس إيجاباً على أداء القطاع الخاص، فالتكلفة الاقتصادية للإدارة البيروقراطية الفاسدة تعني تحميل الإقتصاد أعباء الرشوة وضياع الوقت لإنجاز الأعمال، الأمر الذي يرفع تكلفة الإنتاج ويبعد التوظيف.

إن خفض بعض الإنفاق الجاري على نحو عشوائي يمكن أن يلحق ضرراً بأداء القطاع العام وبالاقتصاد. المثال على ذلك ما حدث عند تقليص برامج الإنفاق لبعض الوزارات لسنة ١٩٩٩، إذ خفضت نفقات تدريب الأساتذة بعد تغيير برامج التدريس، وعند خفض نفقات البنزين لمهندسي وزارة الزراعة العاملين في الإرشاد الزراعي، فلم يتمكنوا من القيام بالإرشاد. كما أن التقطير في بعض الإنفاق مثل الإنفاق على الإحصاء المركزي وعلى مصلحة المقاييس والمواصفات وعلى البحث العلمي، حيث المردود الاقتصادي غير المباشر لهذا الإنفاق مرتفع جداً يفاقم أزمة المالية العامة من حيث انعكاس هذه السياسات سلباً على النمو الاقتصادي.

إن أي تغيير في حجم الواردات وبنيتها كما في حجم الإنفاق وتوزيع الموارد يجب ألا يهدف إلى تقليص العجز المالي فقط، بل إن يساعد على تحقيق الهدف

هذا العجز إلى نحو ١٢,٤ في المئة من الناتج المحلي القائم، فإن حجم التصحيح الهيكلي المطلوب سيفوق حتماً الـ ١٠ في المئة من الناتج المحلي القائم.

وبغية تحقيق هذا الإصلاح المالي تم التشديد على خفض الإنفاق بمعدل ٣٦ في المئة للدول الثلاث، أما من ناحية الواردات فقد حققت تشيلي وارداتها بمعدل ٢٥,٧ في المئة، ورفعت الأخيرتين وارداتهما بمعدل ١٦ في المئة. كما أن المعدل المقبول للواردات لبلد بمستوى لبنان اقتصادياً، ولا يملك موارد طبيعية مثل النفط في المكسيك والنحاس في التشيلي، هذه الموارد التي ترفد واردات الخزينة، هو ١٧ في المئة من الناتج المحلي القائم.

أما التصحيح المالي الأهم فهو في نطاق الإنفاق العام، كما يتبين من أمثلة البلدان الثلاثة. ودون خفض الإنفاق العام صعوبات شتى تكمن في وجود قوى اجتماعية وسياسية لها المصلحة في استمرار الوضع الراهن. لذلك فهي تقلل من مخاطر استمرار العجز ونمو المديونية، وتحاول تزيين أداء الاقتصاد والتنكر لضعف مقوماته، والتأثيرات الاجتماعية لهذا الأداء، على صعيدي البطالة وتزايد نسبة من هم دون خط الفقر أو حوله من اللبنانيين، أو أنها تحمل مسؤولية هذا التردّي لإبداء الحكومة ما دامت في صفوف المعارضة ولا تحمل المسؤولية لبنية السلطة وسياسة الطبقة الحاكمة.

إن خفض الإنفاق يعني أولاً عقلنة القرار السياسي الاقتصادي ومناقشة كل سياسات الإنفاق. دون إرهاب فكري ودوغمائية تضع العديد من القطاعات والقوانين الأنظمة خارج إطار النقاش العلمي.

فالاقتصاد اللبناني لا يستطيع أن يتحمل هذا الحجم الضخم من القطاع ذي الكفاءات المتدنية والأداء السيئ، وذو التكلفة المرتفعة بشرياً ومادياً، إذ إنه يدفع رواتب لبضع موارد بشرية كبيرة في إطار البطالة الخفية، فيخرجها من الإنتاج المجدي. لا بد من تقليص حجم القوى المسلحة والأمنية والإنفاق عليها، مع إعادة النظر في العقيدة الأمنية للطبقة الحاكمة، ولا بد من إعادة النظر الشاملة في

النهائي أي زيادة العمالة، ونمو الاقتصاد وعدالة توزيع الناتج المحلي القائم.

ومن أجل إجراء تصحيح هيكلي للمالية العامة، قادر على احتواء الدين العام وبالتالي خفض الفوائد الحقيقية عبر خفض المخاطر، وتأمين استقرار مالي ونقدي، وتحسين القدرة التنافسية للاقتصاد، لا بد من أن يتم هذا التصحيح الهيكلي في إطار خطة اقتصادية مدمجة، تظهر ترابط القطاعات الاقتصادية وتداخلها وتمكن من معرفة ومقارنة المردود المتوقع لتوزيع الموارد المتاحة. ولا بد من أن تستند هذه الخطة الاقتصادية الشاملة إلى رؤية جديدة واقعية لدور لبنان الاقتصادي بعد تغيرات كثيرة جرت في محيطه وأفقته دوره التقليدي في إنتاج خدمات يصدرها للمحيط، أكثرها خدمات وساطة، إذ أصبح المحيط في غنى عنها، وبعد تغيرات كبرى على الصعيد العالمي من حيث التقنيات الجديدة وتطور وسائل الاتصال في خدمة تعميم المعرفة والتبادلات المالية والسلعية.

أخيراً لا بد من التشديد على أن مفتاح حل المشاكل المالية والاقتصادية والاجتماعية يكمن في إجراء إصلاح إداري شامل ينتج دولة المؤسسات الحديثة المتطورة مع تقنيات العصر الفاعلة الخالية من البطالة الخفية والتعقيدات الإدارية التي تهدر المال العام والوقت وتعيق النمو الاقتصادي بدل تحفيزه. من أجل ذلك لا بد من إبعاد السياسيين عن الإدارة عبر تغيير العديد من القوانين والأنظمة الإدارية، وتقوية أجهزة الرقابة وتقويم أداء الموظفين لوصول الأكفأ والأجدر إلى مراكز القرار.

من منشورات المركز اللبناني للدراسات

إطار لخفض العجز في موازنة الدولة اللبنانية (عمل مشترك)

سياسة الموازنة في لبنان (عمل مشترك)

الانتخابات النيابية ١٩٩٦ وأزمة الديمقراطية في لبنان (عمل مشترك)

الانتخابات البلدية في لبنان ١٩٩٨: محاضرات الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية (عمل مشترك)

واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المحلية والتنمية المتوازنة (عمل مشترك)

القضاء اللبناني: بناء السلطة وتطوير المؤسسات (عمل مشترك)

شؤون القضاة في لبنان: آفاق وتحديات (عمل مشترك)

وثيقة الوفاق الوطني: مراجعة نقدية وطنية (عمل مشترك)

الكهرباء في لبنان: تحديات وآفاق (منير يحيى)

القوى العاملة وسياسة العمالة في لبنان (نجيب عيسى)

ما بين الغات ومنظمة التجارة العالمية: لبنان أمام الاستحقاق (فادي مكّي)

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

غالباً ما تكون الموازنة السنوية وأوجه الإنفاق التي تعتمد عليها محكومة بالبنية الاقتصادية السائدة في البلاد من جهة وبالخيارات والسياسات العامة المعتمدة وبمصالح القوى الاجتماعية المختلفة من جهة أخرى. هكذا تميل نسب الموازنة لمصلحة قطاعات اقتصادية وإدارية معينة على حساب قطاعات أخرى، وهكذا تتوزع الأعباء الضريبية، وهكذا ترسم السياسات المالية والاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية العامة للدولة.

ولبنان الذي يمر بظروف اقتصادية صعبة، ويواجه أعباء الدين العام المتزايد بسرعة، بات لا بد له من إعادة النظر في الاتجاهات والخيارات العامة التي تحكم السياسة المالية وهيكلية الموازنة فيه بهدف تجاوز بعض التشوهات التي تعانيها الموازنة تاريخياً ومن أجل تحقيق مزيد من التوازن الاجتماعي والقطاعي في بنيته الاقتصادية. فهل ستمكنه الخيارات والسياسات العامة المعتمدة من تحقيق ذلك؟

يتضمن هذا الكتاب مجموعة دراسات أعدتها نخبة من الباحثين الإقتصاديين اللبنانيين، وهي تتناول في معظمها البعد الاجتماعي للموازنة، وبخاصة لناحية الإهتمام بالتنمية الريفية والإنفاق على قطاع الصحة والشؤون الاجتماعية، كما تبحث في إمكانات إصلاح البنية المالية العامة في لبنان على نحو يعزز الإستقرار المالي والتوازن الاجتماعي المنشود.