



**الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات**

ظاهرة الإنفاق العام غير المتوازن

أولاً: المقدمة

إن التحديات التي يواجهها لبنان على مستوى المالية العامة كبيرة جداً، لا بل تكاد تكون الأكبر من بين جميع التحديات، في ظل عدم الإستقرار الإقليمي، الذي يؤثر على النمو الإقتصادي ومقدار الإيرادات. ولعل أبرز مؤشر على ذلك هو إرتفاع الدين العام، وتراجع نمو الناتج القومي المحلي، وارتفاع كلفة تمويل عجز مالية الدولة، بالإضافة الى التحويلات لصالح مؤسسات عامة مثل مؤسسة كهرباء لبنان، وإستمرار التوسع في الانفاق العام وعدم وضع استراتيجية لضبطه.

ثانياً: ما هو الإنفاق العام؟

تلعب النفقات العامة دوراً هاماً وبارزاً في النشاط الإقتصادي للدولة، حيث تقوم بإشباع الحاجات العامة. ومع تطور الأداء الإقتصادي للدولة، أصبحت سياسات الانفاق كأداة ووسيلة تستعملها الدولة في التأثير على النشاط الإقتصادي وعلى المالية العامة، ولهذا أصبحت النفقات العامة تحتل مكانة هامة وبارزة في إقتصادات الدول.

يمكن تقسيم النفقات العامة وفقاً لطبيعتها وإنعكاساتها الإقتصادية إلى الأقسام التالية:

١. النفقات الجارية

ويشمل الرواتب والأجور والمكافآت والبدلات ومصاريف الكهرباء والماء والهاتف والمفروشات ومصاريف النقل، وجميع المصاريف الأخرى اللازمة لتسيير الجهاز الإداري الحكومي، وتمثل عادة جزءا كبيرا من إجمالي الإنفاق العام.

٢. النفقات الإستثمارية

هو الإنفاق على مشاريع البنية التحتية الأساسية، من طرق وجسور وسدود ومشاريع الكهرباء والماء، وهي مشاريع هامة للاقتصاد وللقطاع الخاص في عملية التنمية. وقد يشمل الاستثمار في القوى العاملة، كالإنفاق على المشاريع التعليمية والصحية. وهو الإنفاق أيضا على المشاريع الإنتاجية للدولة كمشاريع الصناعات، وهذا النوع له أهمية كبرى بالنسبة للاقتصاد والمجتمع.

٣. النفقات التحويلة

ويشمل جميع النفقات التي تدفعها الحكومة كإعانات للأفراد أو القطاعات، أي النفقات التي ليس لها مردود اقتصادي مباشر، وهي على الشكل التالي:

-الإعانات الاجتماعية: وهي تلك التي تدفع لفئة معينة من أفراد المجتمع لتحسين أحوالهم الاجتماعية، والوصول بهم إلى مستوى معين من المعيشة.

-الإعانات الاقتصادية: وهي التي تقدمها الدولة إلى القطاعات والمؤسسات الإنتاجية بقصد تخفيض الأسعار وزيادة الإنتاج لبعض السلع الأساسية، وهي تكون على شكل تقديم قروض بدون فوائد لبعض القطاعات، وعلى شكل تقديم الإعانات النقدية المباشرة أو غير المباشرة...

إن العامل الأبرز الذي ينعكس على النشاط الإقتصادي وعلى مالية الدولة هو التوازن في الإنفاق وطبيعة الإنفاق العام. فالإنفاق الغير المنتج يؤدي إلى عجز في الميزانية والى فرض ضرائب أكثر على القطاع الخاص، كما قد يؤدي إلى زيادة الإقراض الحكومي. وكلما زادت النفقات الجارية والتحويلية على حساب النفقات الإستثمارية والإنمائية، نكون أمام ظاهرة غير صحيحة، لها تأثير سلبي على نمو الناتج القومي الإجمالي وعلى التنمية. والعكس صحيح، فكلما زادت النفقات الإستثمارية مقارنة بالنفقات الإستثمارية زاد النمو الإقتصادي.

قد تكون أبرز الأسباب التي تؤدي إلى عدم التوازن في الإنفاق العام هي:

- إدارية: إن حجم الإدارة الحكومية قد توسع بشكل سريع وذلك بزيادة الوظائف وعدد الموظفين.

● مالية: لجوء الدولة إلى القروض الداخلية والخارجية لسداد أي عجز في إيرادات الدولة، وخاصة لجهة القروض الخارجية التي توظف سد العجز لا في المشاريع الإستثمارية.

● سياسية: تأخر إقرار وصدور موازنات عام ٢٠٠٥ حتى عام ٢٠١٦ والصرف على أساس القاعدة الإثني عشرية. بلغت نفقات موازنة العام ٢٠٠٥، ٢٠٣.١٠ مليار ليرة، ونتيجة عدم إقرار الموازنة العامة، إعتدت القاعدة الإثني عشرية في الإنفاق في السنوات التالية، حيث وصلت قيمة الإنفاق في العام ٢٠١٦، إلى ٢٢.٤١٢ مليار ليرة أي ما يزيد عن نسبة ١٠٠%.

ثالثاً: النفقات الجارية والنفقات الإستثمارية والنفقات الإجمالية

جدول مقارنة النفقات الجارية والنفقات الإستثمارية بالنفقات الإجمالية (مليار ليرة).

السنة	النفقات الجارية (مليار ل.ل.)	النفقات الإستثمارية	إجمالي النفقات ^١	نسبة النفقات الجارية %	نسبة النفقات الإستثمارية %
٢٠٠٥	٧.٩٢٥	٥٣٤	١٠.٢٠٣	٧٧	٥.٢
٢٠٠٦	٨.٩٢٧	٥٥١	١١.٨٧٩	٧٥	٤.٦
٢٠٠٧	٩.٦٦١	٥٥٨	١٢.٥٨٧	٧٦.٧	٤.٨
٢٠٠٨	١٠.٦٣٩	٥١٤	١٤.٩٥٧	٧١.١	٣.٤
٢٠٠٩	١٢.٦١٧	٥٥٠	١٧.١٦٧	٧٣.٤	٣.٢
٢٠١٠	١٤.٧٣٤	٧٠١	١٧.٠٤٧	٨٦.٤	٤.١
٢٠١١	١٥.٨٤١	٦٧٦	١٧.٦٠٠	٩٠	٣.٨
٢٠١٢	١٧.٧٥٣	٧٦٠	٢٠.٠٨١	٨٨.٤	٣.٧
٢٠١٣	١٧.٩٦٦	٩٨٧	٢٠.٥٦٣	٨٧.٣	٤.٧
٢٠١٤	١٨.٥٢٤	٨٨٣	٢١.٠٣٢	٨٨	٤.١
٢٠١٥	١٧.٦٠٣	٨٨٨	٢٠.٣٩٣	٨٦.٣	٤.٣
٢٠١٦	١٨.٦٣٨	١.٠٧٩	٢٢.٤١٢	٨٣.١	٤.٨

● المصدر: موقع وزارة المالية اللبنانية

تشير الأرقام أن لبنان يواصل عجزه في الموازنة بشكل متواصل منذ سنوات، الأمر الذي أدى إلى تفاقم الدين، حتى وصل إلى ما يقارب ١٠٥.١٨٤ مليار ليرة، أي ١٢٩% من الناتج المحلي^٢.

^١ لا يتضمن الإنفاق الإجمالي التمويل الخارجي لمجلس الإنماء والإعمار.

العجز في الموازنة ليس بالأمر السيء بالمطلق، بشرط أن تكون وجهة الإنفاق موجهة على تحفيز الصناعة والزراعة والبنى التحتية، أي إلى الدفع بالنمو الإقتصادي إلى الأمام.

منذ عام ٢٠٠٥ وحتى ٢٠١٦، فإن النفقات الإستثمارية والتنموية التي من شأنها تأمين الحاجات العامة الأساسية، لم تشكل أكثر من ٤.٨% من مجمل النفقات العامة، في حين أن البلاد تحتاج إلى مشاريع تنموية وبنى تحتية.

وبلغت النفقات الجارية في العام ٢٠١١، ١٥.٨٤١ مليار ل.ل.، أي بنسبة ٩٠% من الإنفاق الإجمالي الذي كان ١٧.٦٠٠ مليار ل.ل. أما الإنفاق الإستثماري وصل إلى أدنى مستوياته منذ عام ٢٠٠٥، أي إلى ٦٧٦ مليار ليرة، ما يوازي ٣.٨% من نسبة الإنفاق الإجمالي.

وبلغت النفقات الإستثمارية أعلى مستوياتها عام ٢٠١٦، حيث وصلت إلى ٤.٨% من مجمل النفقات الإستثمارية، في حين أن النفقات الجارية تبقى في المرتبة أولى بنسبة ٨٣.١% من الإنفاق الإجمالي.

يعد الإنفاق الحكومي الإستثماري من أهم وسائل السياسة المالية المستخدمة، التي يمكن أن تمارس دورها في التأثير على إقتصاد الدولة، من خلال التأثير على حجم الطلب الكلي الذي يساهم في تشجيع الإنتاج وتطوير الناتج المحلي. إلا أنه ومن خلال الجدول المقدم يتم تثبيت فشل الحكومات في وضع سياسات مالية وإقتصادية صحيحة، ومخالفتها للدستور ولميثاق الطائف اللذين نصا على الإنماء المتوازن، الأمر الذي لم يحصل منذ عام ١٩٩٠، هذا فضلاً عن الهدر والفساد في الإنفاق والتحويلات، وتراجع أداء المرافق العامة الخدمائية لاسيما الكهرباء رغم التحويلات الضخمة، وإضطرار المواطنين إلى الحصول على هذه الخدمات من مصادر بديلة من القطاع الخاص، ما شكل عبئاً كبيراً على مداخل الطبقات الفقيرة والمتوسطة، وتراجع القدرة الشرائية للرواتب والأجور.

رابعاً: الإنفاق في قطاعات معينة

جدول الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد وفوائد الدين العام وتحويلات كهرباء لبنان، ونسبتها مقارنة بالنفقات (مليار ليرة).

^٢ تقرير السنوي عن دين العام ٢٠١٧، <http://www.finance.gov.lb>

السنة	الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد	فوائد الدين العام	تحويلات كهرباء لبنان	نسبة الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد من الإنفاق الإجمالي %	نسبة فوائد الدين العام من الإنفاق الإجمالي %	نسبة تحويلات كهرباء لبنان من الإنفاق الإجمالي %
٢٠١٠	٥.٠٦٦	٥.٨٩٣	١.٧٩٧	٢٩.٧	٣٤.٥	١٠.٥
٢٠١١	٥.٥٣٣	٥.٦٥٥	٢.٦٢٦	٣١.٤	٣٢.١	١٤.٩
٢٠١٢	٦.٧٢٣	٥.٤٥٧	٣.٤٠٨	٣٣.٤	٢٧.١	١٦.٩
٢٠١٣	٦.٤٧٣	٥.٧١٤	٣.٠٥٦	٣١.٤	٢٧.٧	١٤.٨
٢٠١٤	٧.٠٨٠	٦.٧٢٢	١.٣٩٧	٣٣.٦	٣١.٩	٦.٦
٢٠١٥	٧.٣٣٥	٧.١٨٥	١.٧١١	٣٥.٩	٣٥.٢	٨.٣
٢٠١٦	٧.٠٨٠	٦.٧٢٢	١.٣٩٧	٣١.٥	٢٩.٩	٦.٢

• المصدر: موقع وزارة المالية اللبنانية

من خلال الأرقام الواردة في الجداول نجد أن الإنفاق العام لا يلامس البعدين الإقتصادي والاجتماعي، ولا يؤدي إلى نمو إقتصادي، ويعجز عن توليد فرص عمل؛ فهو إنفاق محصور في خدمة ثلاثة بنود إنفاق رئيسية هي الرواتب والأجور، وخدمة الدين العام، وتحويلات مؤسسة كهرباء لبنان.

ويأتي بند الرواتب والأجور ومعاشات التقاعد في المرتبة الأولى من سنة ٢٠١١ حتى سنة ٢٠١٦ من ناحية الإنفاق، مع ٧.٠٨٠ مليار ليرة، أي بنسبة ٣١.٥ من الإنفاق العام لسنة ٢٠١٦. يستنتج من ذلك، أن سياسة التوظيف في الدولة اللبنانية هي سياسة غير حكيمة، مع توظيف يفوق قدرة الخزينة على التحمل بحيث الدولة تستدين لدفع أجور موظفيها.

ويأتي بند خدمة الدين العام في المرتبة الثانية، مع ٦.٧٢٢ مليار ليرة في العام ٢٠١٦، مقارنة بـ ٥.٦٥٥ مليار ليرة في العام ٢٠١١. وهذه الأرقام تُظهر الكمّ الهائل الذي تصرفه الدولة على خدمة دينها العام (٢٩.٩% من مجمل الإنفاق)، وتدلل على بدء فقدان السيطرة على الدين العام، الذي إرتفعت خدمته ١.٠٣٣ مليار ليرة بظرف ٥ سنوات.

المرتبة الثالثة يحتلها بند تحويلات مؤسسة كهرباء لبنان، مع ١.٣٩٧ مليار ليرة في العام ٢٠١٦، مقارنة بـ ٣.٤٠٨ مليار ليرة في العام ٢٠١٢ (١٦.٩% من مجمل الإنفاق). هذا الإنخفاض أتى نتيجة إنخفاض أسعار النفط العالمية التي سمحت بتوفير ما يزيد عن مليار دولار. هنا لابد من علامة إستفهام حول المعدل المرتفع لتحويلات مؤسسة كهرباء لبنان ونوعية الخدمة التي تصل إلى المواطنين من خلال ساعات التغطية.

خامساً: الهدر في الإنفاق العام

ناهيك عن الإنفاق الغير المنتج والغير المتوازن، هنالك أيضا ظاهرة الهدر في الإنفاق. فقد أحرز لبنان المرتبة ١٤٠/١٣٩ في ما يتعلق بالتبذير في الإنفاق الحكومي وفقا لتقرير التنافسية العالمية لعام ٢٠١٥.

ففي قانون موازنة عام ٢٠١٧ الكثير من أبواب الإنفاق التي يمكن إدراجها تحت تسمية غير مجدي، منها على سبيل المثال المليارات المخصصة:

- للمدارس الخاصة المجانية، وبعضها تقع قرب مدارس رسمية، أي أن الدولة تدفع مرتين للغاية ذاتها.
- لمشاريع إجتماعية وصحية وبالإشتراك مع جمعيات أهلية وهي يمكن أن تكون مشاريع أو جمعيات وهمية.
- للمساهمات والمساعدات لغير القطاع العام. ولأن هذه المساعدات تشكل نزيفاً يجب إيقافه، قامت لجنة المال والموازنة في مجلس النواب بتخفيض قيمتها العام في موازنة ٢٠١٧، على أن يصار إلى دراسة هذه المساعدات والمساهمات في مشروع موازنة ٢٠١٨ من قبل لجنة المال والموازنة لإتخاذ القرار المناسب بشأنها، أي تحديد المنفعة والفائدة المرجوة ومدى أهميتها لكل مستفيد.^٤
- لنصوب وشتول لكافة الوزارات والإدارات وبدل أعياد وتمثيل.
- لوفود ومؤتمرات في الداخل والخارج.
- لمساهمات الأندية الرياضية.
- لمساهمة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP).
- لمصلحة سكك الحديد والنقل المشترك.
- للبريد (المخصص).
- لدعم المهرجانات السياحية.

في السياق نفسه أكدت لجنة المال والموازنة أنه يجب الإسهام في ترشيد الإنفاق العام عن طريق إجراء المزيد من التخفيضات، لاسيما على إعمادات الجزء الثاني (أ) التي تتكرر سنوياً وبالمبالغ ذاتها، بالرغم من كونها تتعلق باكتساب أصول ثابتة من تجهيزات على إختلاف أنواعها^٥. كما أقدمت اللجنة في موازنة ٢٠١٧ على ترشيد الإنفاق عن طريق وضع

³ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>

^٤ تقرير لجنة المال والموازنة حول مشروع الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٧

^٥ تقرير لجنة المال والموازنة حول مشروع الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٧

إجراءات للحظ الإعتمادات، وعن طريق تحديد بعض الأصول التي يجب إعتمادها، وتخفيض الإعتمادات الملحوظة لبعض النفقات.^٦

إعداد: ساندي طانيوس

^٦ تقرير لجنة المال والموازنة حول مشروع الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٧.