الجمهورية اللبنانية

مجلس النواب

تقرير

لجنة المال والموازنة

حول

مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٢٢

دولة الرئيس

السادة الزملاء

إن لجنة المال والموازنة المنعقدة لدرس مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، الوارد إلى المجلس النيابي بموجب المرسوم رقم ٨٨٧٧ الصادر بتاريخ ١٠ شباط ٢٠٢٢، والذي استلمته اللجنة بتاريخ ٢ آذار ٢٠٢٢، عقدت ، ما بين ٨ آذار و٢٥ آب ٢٠٢٢، **٢٢ جلسة**، تميزت بالحضور الكثيف، فاستهلتها بالاستماع إلى معالي وزير المالية الذي قدم، خلال الجلسة الأولى، عرضاً عن أوضاع المالية العامة من جهة، وعن الأوضاع الاقتصادية من جهة ثانية، وعن السياسة المالية المعتمدة في إعداد مشروع الموازنة من جهة ثالثة، وعن أرقام مشروع الموازنة وبعض المؤشرات والنسب المئوية من جهة رابعة، لاسيما ما يتعلق منها بالناتج المحلي والنمو الاقتصادي والعجز الفعلي والدين العام وكيفية توزيعهما بين دين بالليرة اللبنانية ودين بالعملات الأجنبية، وأجاب خلال الجلسة الثانية عن أسئلة النواب، من أعضاء اللجنة وسواهم.

وتجدر الإشارة إلى ما لاحظته اللجنة من:

- تضمين مرسوم الإحالة عبارة "الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٢٢" في حين أن الموازنات الملحقة قد ألغيت بموجب قانون موازنة العام ٢٠١٨ على أن يبدأ تنفيذ الإلغاء اعتباراً من موازنة العام ٢٠٢١.
- غياب الرؤيا الاقتصادية والاجتماعية لمشروع الموازنة المحال إليها، ومن ارتفاع معدل البطالة، وانخفاض نسبة النمو، وتدني نسبة الاعتمادات المخصصة للنفقات الاستثمارية، لاسيما في ضوء إرجاء ثمانية عشر قانون برنامج كلياً بما يعادل أكثر من /١,٨٠٦/ مليار ليرة لبنانية.

ومن ثم باشرت اللجنة بدرس مشروع الموازنة، فتبين لها ما يلي:

١- **وروده خارج المهلة الدستورية** المحددة لتقديم مشروع الموازنة إلى المجلس النيابي كما تقضي أحكام المادة ٨٣ من الدستور.

٢- **تضمن مشروع قانون الموازنة مائة وسبعاً وأربعين مادة موزعة على أربعة فصول يختص الفصل الأول منها بمواد الموازنة وفقاً لعنوان وروده، في حين وردت في**

الفصول الثلاثة الأخرى مواد دخيلة على نطاق قانون الموازنة كما حددته المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية حين نصت على أن:

"قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. **يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية وفتح الاعتمادات للإنفاق وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة".**

٣- **افتقاره إلى الشمول المكرس دستورياً** بنص المادة ٨٣ من الدستور، **وقانونياً** بنص المادة الثانية والمادة الحادية والخمسين من قانون المحاسبة العمومية، **وعلمياً** بعلم المالية العامة التي تحدد المبادئ الكلاسيكية التي ترعى موازنة الدولة بأنها الشمول والشيوع والسنوية والوحدة. **فلا القروض أدخلت في الموازنة، ولا نفقات الهيئات والمؤسسات والمجالس التي تعمل لصالح الدولة اقتصر إدخالها في الموازنة على تخصيصها بمساهمة أدرجت في فصل مستقل.**

وبالعودة إلى مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، فقد استعرضت لجنة المال والموازنة المشروع كما ورد من الحكومة من جهة، ودرسته وأدخلت عليه التعديلات المناسبة من جهة ثانية.

القسم الأول

المشروع كما ورد من الحكومة

يتضمن مشروع موازنة العام ٢٠٢٢:

أولاً: مشروع قانون الموازنة المتضمن مائة سبعاً وأربعين مادة موزعة على أربعة فصول هي التالية:

- الفصل الأول: مواد الموازنة
- الفصل الثاني: تعديل قوانين البرامج
- الفصل الثالث: التعديلات الضريبية
- الفصل الرابع: مواد متفرقة

١- **يتبين بوضوح مما ورد في مشروع القانون أن الفصل الأول هو الوحيد المتعلق بالموازنة، وبأن الفصول الثلاثة الأخرى تتضمن الكثير من المواد التي تعتبر من قبيل فرسان الموازنة، أي من قبيل النصوص التي تحشر في مشروع الموازنة بهدف تمريرها تحت ضغط هاجس إقرار الموازنة خلال المهلة القصيرة نسبياً المحددة لإقرارها.**

٢- **غالباً ما تفتقر هذه النصوص،** لاسيما المتعلقة منها بإحداث نصوص ضريبية أو بتعديل نصوص ضريبية نافذة، **إلى أسباب تبريرية كافية، وإلى رؤية شاملة** تحقق الأهداف المرجوة من النظام الضريبي المعتمد، إذ لا يكفي أن يؤمن النص المقترح المورد المالي بل أن ينسجم مع الأهداف الأخرى الاقتصادية منها والاجتماعية ويحقق العدالة وإعادة توزيع الثروة، ويشجع على الالتزام الضريبي، ويؤمن استمرارية ووتيرة تدفق الإيرادات إلى الخزينة، هذا مع العلم بأن تعدد النصوص الدخيلة على مشروع الموازنة يحول غالباً دون إيلائها الوقت الكافي للبحث والتدقيق.

٣- أما عن قوانين البرامج، وهي من قبيل فرسان الموازنة، فغالباً ما تدرج في هذا المشروع دون ان تقترن بأية أسباب موجبة ودون دراسة جدوى، وتخرج عن مفهوم قانون البرنامج بوصفه:

- قانوناً خاصاً،
- يوضع لتنفيذ مشروع إنشائي كبير يتطلب تنفيذه أكثر من سنة،
- يتضمن برنامجاً للتنفيذ يحدد تكاليف المشروع وجدولة التنفيذ.

ومادام الفصل المتعلق بقوانين البرامج لم يتضمن سوى تعديل ثمانية عشر منها، فلا بد من كلمة بشأن تعديل هذه القوانين لاسيما عندما تتضمن إرجاءً لاعتمادات الدفع لأن لهذا التدبير أثاراً سلبية سواء على تنفيذ المشاريع المشمولة بقوانين البرامج، أو على العلاقة مع المتعهدين:

- فعلى صعيد تنفيذ المشروع، يؤدي إرجاء اعتمادات الدفع إرجاءً مماثلاً في تنفيذ المشروع، أي توقفاً عن تنفيذ المشروع، وبالتالي إرجاء الاستفادة منه وفقاً لما لحظ في برنامج التنفيذ الذي يفترض أن يكون قانون البرنامج قد وضع على أساسه.
- وعلى صعيد العلاقة مع المتعهد ، فإما أن المتعهد يستمر في تنفيذ المشروع، فتترتب له مستحقات لا مقابل لها من الاعتمادات، الأمر الذي يؤدي إلى منازعات مع الدولة. وإما أن المتعهد يتوقف عن تنفيذ المشروع بحجة عدم توفر الاعتمادات مما يؤدي إلى مطالبته ببدل عطل وضرر.

وذلك على اعتبار أن قوانين البرامج تجيز عقد كامل النفقة قبل توفر اعتمادات الدفع سنوياً في الموازنة.

والجدير ذكره في ما يتعلق بقوانين البرامج، أن الإجازة التي تعطى للحكومة لتنفيذ قانون البرنامج، تجيّر في الوقت ذاته إلى أحد المجالس او الهيئات عن طريق تخصيص

الاعتماد كمساهمة للمجلس او الهيئة، وكل ذلك يخرج الإنفاق عن الأصول التي ترعى تنفيذ الصفقات العمومية، وأبرزها:

- تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية،
- التلزيم بالمناقصة العمومية، أي التلزيم بواسطة إدارة المناقصات. ربما يحول إنشاء هيئة الشراء العام، وممارستها مهامها منذ مطلع شهر آب ٢٠٢٢، دون التحايل على القانون لهذه الجهة.
- الرقابة المسبقة من قبل ديوان المحاسبة،
- والأهم من كل ذلك، تأمين الشفافية والعلنية والمساواة في تولي تنفيذ الصفقات العمومية.

كما أن قوانين البرامج التي توضع لتنفذ خلال مهلة معينة، غالباً ما تستمر فتعدّل بإضافة اعتمادات تعهد جديدة إليها، وهي غالباً تخفي توظيفاً مقنعاً سواء في الإدارات او المؤسسات العامة.

ثانياً: تحديد الواردات العائدة لتغطية نفقات موازنة العام ٢٠٢٢ على الوجه التالي:

١- **واردات عادية، أو واردات ذاتية** وتبلغ /٣٩,١٠٩,١٧٢,٠٠٠,٠٠٠/ ليرة.
٢- **واردات استثنائية** وتبلغ /٨,٢١٩,٦٨٤,١٠٧,٠٠٠/ ليرة لبنانية.

وقد توقفت اللجنة أمام مدى واقعية الواردات المقدرة لاسيما في ضوء حالة الانكماش التي يعاني الاقتصاد اللبناني منها منذ عدة سنوات، والتي تفاقمت من جراء أحداث السابع عشر من شهر تشرين الأول ٢٠١٩ وجائحة كورونا وانفجار مرفأ بيروت، والانخفاض الهائل في سعر صرف العملة الوطنية، فطلبت من وزارة المالية إفادتها عن ذلك، ولاسيما عن سعر الصرف المعتمد في تقدير الواردات.

وبالفعل أعدت وزارة المالية عدة سيناريوهات عن مفاعيل سعر صرف للدولار الجمركي وبعض الأيرادات الأخرى الواردة حصراً في الموازنة يتراوح ما بين ١٢,٠٠٠ ليرة ، و١٦,٠٠٠ ليرة و ٢٠,٠٠٠ ليرة على تقدير الواردات، فتبين أنها لن تتجاوز الـ ٢٦,٥١٩,٠٠٠,٠٠٠ ليرة في أحسن الحالات، أي بنقص عن الواردات المقدرة سابقاً تبلغ قيمته /١٢,٦٠٠,٠٠٠,٠٠٠/ ليرة.

وإذا ما علمنا أن التقدير المعدل في أحسن حالاته، يرفع قيمة عجز الموازنة إلى /٢٠,٧٢٨,٨٥٦,١٠٧,٠٠٠/ ليرة، ويرفع نسبة هذا العجز إلى ٤٣,٨%، مما يعني أن مشروع موازنة العام ٢٠٢٢ قد فقد أبرز مقوماته وهي التوازن، لأن وارداته الذاتية لا تكفي حتى لتغطية أربعة أنواع حتمية من النفقات يبلغ مجموعها /٢٨,٣٨٦/ ليرة. والأنواع الأربعة هي:

- الرواتب والأجور في الإدارات العامة	٨,٦٦١ مليار
- المساهمة المخصصة للرواتب والأجور في المؤسسات العامة	٦٧١ مليار
- المنافع الاجتماعية	١٤,٢٨٤ مليار
- خدمة الدين العام	٤,٧٧٠ مليار
المجموع	٢٨,٣٨٦ مليار

هذا دون أخذ زيادات الرواتب وملحقاتها في الاعتبار.

ثالثاً: تخصيص الاعتمادات لمختلف أوجه الإنفاق على الشكل التالي:

١ـ نفقات الجزء الأول، أو النفقات العادية اللازمة لتسيير عمل الإدارة.

تبلغ هذه النفقات /٤٤,١٨٣,٣٩٣,٣٦٣,٠٠٠/ ليرة.

من هذه النفقات الإحتياطيات الخمسة للموازنة العامة (احتياطي لمنافع عامة، احتياطي لنفقات مختلفة، احتياطي للرواتب والأجور، احتياطي لخدمات استهلاكية واحتياطي لنفقات طارئة واستثنائية) البالغة قيمتها الإجمالية /٧,١٩٣,٦٤١,٩٠٩,٠٠٠/ ليرة. أي ما يشكل ١٨% من نفقات الموازنة.

- **نفقات الجزء الثاني أ، او النفقات المتعلقة باكتساب الأصول الثابتة المادية أو بالاعتناء بها وتأهيلها وصيانتها وترميمها...**

تبلغ هذه النفقات /٣,١٤٥,٥٦٢,٧٤٤,٠٠٠/ ليرة.

- **نفقات الجزء الثاني ب، أو النفقات الإنشائية التي تنفذ بواسطة قوانين البرامج فتلحظ اعتمادات الدفع السنوية لتنفيذها.**

تبلغ هذه النفقات /صفر/ ليرة.

القسم الثاني

التعديلات التي أدخلتها لجنة المال والموازنة على مشروع الموازنة

بنتيجة درس لجنة المال والموازنة لمشروع موازنة العام ٢٠٢٢، توصلت إلى إقرار تعديلات تناولت مشروع قانون الموازنة من جهة، وعلى الاعتمادات المخصصة لبعض أوجه الإنفاق من جهة ثانية، وواردات المشروع الذاتية منها والاستثنائية من جهة ثالثة وأخيرة. وهذا ما سنفصله في الصفحات التالية من هذا التقرير.

أولاً: التعديلات على مشروع قانون الموازنة

١- تناولت هذه التعديلات/٧٨/ مادة من أصل /١٤٧/ مادة:

أ- فألغت /٢٧/ مادة،

ب-وعدلت/٣٧/ مادة،

ج- وعلقت البت بـ /١٤/ مادة، بما فيها المادتان المتعلقتان بنفقات الموازنة وواردتها، لارتباطهما بسعر الصرف الذي لم تتوصل الحكومة إلى نتيجة بشأنه، وتركت اللجنة أمر البت به إلى الهيئة العامة، لا سيّما اقتراحين وردوا من الحكومة: إثنا عشر ألف ليرة، أو أربعة عشر ألفاً للدولار الواحد، من جهة، والأمور التي يشملها وضرورة اقتصارها على الرسوم الجمركية وبعض الإيرادات الأخرى الواردة حصراً في الموازنة من جهة ثانية،

د- وأضافت المادة ١٢٠ الجديدة.

مما جعل عدد المواد النهائي لمشروع الموازنة بنتيجة ذلك /١٢١/ مادة، بما فيها المواد المعلقة.

٢- ويبين مشروع قانون الموازنة كما عدلته لجنة المال والموازنة الصيغة المعدلة لهذا المشروع.

ثانياً: التعديلات على اعتمادات مشروع الموازنة

١ـ نظراً للعجز الحاصل في مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، طلبت لجنة المال والموازنة من الحكومة تخفيض نفقات وواردات هذا المشروع، لاسيما في ضوء ثلاثة عوامل أساسية:

- انقضاء أكثر من سبعة أشهر من السنة المالية ٢٠٢٢، وبالتالي اقتصار تحصيل الواردات المقدرة في مشروع موازنة العام ٢٠٢٢ على أربعة أشهر على أبعد تقدير.
- عدم تجاوز النفقات المحجوزة فعلياً من مشروع موازنة العام ٢٠٢٢ على أساس القاعدة الاثنتي عشرية مبلغ /١٠,١٠٤/ مليار ليرة خلال سبعة أشهر.
- وجود اعتمادات مدورة بقيمة /٦,٦٨١/ مليار ليرة حجز من أصلها مبلغ /٥,٥٠١/ مليار ليرة.

٢ـ أعدت الحكومة الجدول التالي بالنفقات المرتقبة فعلياً حتى آخر العام ٢٠٢٢:

بمليارات الليرات

نوع النفقة	إنفاق العام ٢٠٢١	التقدير المخفض ٢٠٢٢
النفقات الجارية	١٥,٤١٥	٣٣,٤٢٢
المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها	٩,٨٩٣	٢١,٧٢٠
مخصصات ورواتب وأجور وتقديمات اجتماعية	٥,٩٨٠	١٧,٤٢٧
معاشات تقاعد وتعويضات نهاية خدمة، منها	٣,٤٧٥	٣,٦٢٠
معاشات تقاعد	٣,١٢٧	٣,١٢٠
تعويضات نهاية خدمة	٣٤٨	٥٠٠
تحويلات إلى المؤسسات العامة لتغطية رواتب	٤٣٧	٦٧٣
تسديد فوائد ومنها:	٢,٦٠٨	٣,٨٨٥
على قروض داخلية	٢,٥٤١	٣,٦٩٤
على قروض خارجية	٦٨	١٩١
مواد استهلاكية ومنها:	٣٣٣	٢,٤٨٨
نفقات تغذية	١٤	١٧٧

محروقات	٨	٥٨٧
أدوية	٢٦٩	١,٢٠٩
غير ذلك	٤٢	٥١٥
الخدمات الخارجية	١٢٥	٥٩٢
تحويلات أخرى ومنها:	**١,٧٥٨**	**٢,٧٠٩**
مؤسسة كهرباء لبنان	٨١٠	١,٢٧٨
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	١٠٠	١٦١
نفقات جارية أخرى ومنها:	٦٤٨	١,٩٥٨
المستشفيات	٥٣٧	١,٧٩٨
غير ذلك (الأحكام والتسويات وتكاليف المهمة وغير ذلك)	١٠٨	١٦١
نفقات مالية أخرى	٠	٠
دعم الفوائد المدينة	٤٩	٧٠
النفقات الاستثمارية	**٢٤٦**	**١,٩٦١**
مجموع نفقات الموازنة	**١٥,٢٣٧**	**٣٥,٣٨٣**
نفقات خزينة	١,٥٦٢	١,٦٣٦
البلديات	١,٠٦٢	٩٨٩
مجموع النفقات	**١٧,٨٦١**	**٣٨,٠٠٨**

ولما كانت نفقات الخزينة والبلديات لا تدخل في حساب نفقات الموازنة، وهذه الأخيرة هي موضوع الدرس الذي تجريه لجنة المال والموازنة على مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، فقد جرى استبعاد نفقات الخزينة ونفقات البلديات من الاعتمادات المرتقب إنفاقها حتى آخر العام ٢٠٢٢ لتبلغ /٣٥,٣٨٣/ مليار ليرة، كما قدرتها الحكومة دون تحديد الأسس التي اعتمدتها في هذا التقدير، أو على الأقل دون الإعلان عن هذه الأسس بالرغم من مطالبات اللجنة المتكررة.

ج- بالنسبة إلى العجز وفقاً للتقدير المعدل كما اقترحته وزارة المالية

بلغ هذا العجز **٧,٩٧٧ مليار ليرة**

وبلغت نسبته **%٢٢,٥**

٣- ولدى الطلب من الحكومة تحديد مواطن التخفيض وقيمته على أساس البند والفصل والباب كما تقضي أصول إقرار موازنة الدولة كما حددتها المادة ٨٣ من الدستور، أعلنت الحكومة أنها عاجزة عن إجراء ذلك لأنه يتطلب موافقة كل إدارة على التخفيض من جهة، ولأنه يستغرق أكثر من أربعة أشهر لإجرائه فتنقضي سنة الموازنة.

٤- ولمواجهة هذا الواقع المستجد، ومن أجل تسهيل إقرار موازنة العام ٢٠٢٢، باعتبار إقرارها من الإصلاحات المطلوبة للتفاوض مع صندوق النقد الدولي، اقترحت وزارة المالية ما يلي:

أ- إجراء تخفيض الاعتمادات التالية من المشروع الأساسي لموازنة العام ٢٠٢٢:

- من الاحتياطي لنفقات طارئة واستثنائية ميلغ /٥,٤٣٠/ مليار ليرة
- من الاعتمادات الملحوظة لخدمة الدين العام الداخلي لصالح مصرف لبنان مبلغ /١,٠٠٠/ مليار ليرة.
- من الاعتمادات الملحوظة لـ (تقديمات لنفقات اجتماعية) مبلغ /٣,٠٦٤/ مليار ليرة.

أي ما مجموعه /٩,٤٩٤/ مليار ليرة

بحيث يصبح مجموع نفقات الموازنة ٣٧,٨٣٤ مليار ليرة، أي بزيادة تقارب ال ٢,٥٠٠ مليار ليرة عن التقدير المخفض الذي اقترحته سابقاً.

وعليه أصبح عجز الموازنة:

- ١٣,٥٢٢ مليار ليرة في حال اعتماد سعر صرف بقيمة ١٢,٠٠٠ ليرة، أي ما نسبته ٣٥,٧%،
- ١٢,٧٤٩ مليار ليرة في حال اعتماد سعر صرف بقيمة ١٤,٠٠٠ ليرة، أي ما نسبته ٣٣,٧%.

ثالثاً: التعديلات على واردات مشروع الموازنة

١ـ سبق أن أشرنا إلى أن لجنة المال والموازنة، ونظراً للعجز الحاصل في مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، طلبت من الحكومة تخفيض نفقات وواردات هذا المشروع، لاسيما في ضوء ثلاثة عوامل أساسية:

- **انقضاء أكثر من سبعة أشهر من السنة المالية ٢٠٢٢، وبالتالي اقتصار تحصيل الواردات المقدرة في مشروع موازنة العام ٢٠٢٢ على أربعة أشهر على أبعد تقدير.**
- **عدم تجاوز النفقات المحجوزة فعلياً من مشروع موازنة العام ٢٠٢٢ على أساس القاعدة الاثنتي عشرية مبلغ /١٠,١٠٤/ مليار ليرة.**
- **وجود اعتمادات مدورة بقيمة /٦,٦٨١/ مليار ليرة حجز من أصلها مبلغ /٥,٥٠١/ مليار ليرة.**

٢ـ أعدت الحكومة الجدول التالي بالواردات المرتقبة فعلياً حتى آخر العام ٢٠٢٢:

بمليارات الليرات

نوع الإيراد	تحصيل العام ٢٠٢١	التقدير المعدل ٢٠٢٢
الإيرادات الضريبية	**١٥,٢٣٧**	**٢١,٥٢٣**
الضريبة على الدخل	٥,٧٤٤	٧,٨٥٧
الضريبة على الأملاك	٢,٠٠٢	١,٩٠٨
الضرائب الداخلية على السلع والخدمات	٥,٤١٣	٩,١٣٩
الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية	١,٥٤٦	١,٥٧٠
إيرادات ضريبية أخرى	٥٣٢	١,٠٤٨
الإيرادات غير الضريبية	**٣,٥٦٥**	**٥,٨٨٣**
حاصلات إدارات ومؤسسات عامة وأملاك الدولة	٢,٣٥٩	٣,٣٧٢
الرسوم والعائدات الإدارية	٧٧٩	٢,١٥٣
الغرامات والمصادرات	٣٩	١٧
إيرادات أخرى غير ضريبية	٣٨٩	٣٤١
إجمالي إيرادات الموازنة	**١٨,٥٠٢**	**٢٧,٤٠٦**
إيرادات الخزينة	**١,٤٦١**	**١,٥٠٢**
إجمالي الإيرادات	٢٠,٢٦٣	٢٨,٩٠٩

ولما كانت واردات الخزينة لا تدخل في حساب واردات الموازنة، وهذه الأخيرة هي موضوع الدرس الذي تجريه لجنة المال والموازنة على مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، فقد جرى استبعاد واردات الخزينة من الواردات المرتقب تحصيلها حتى آخر العام ٢٠٢٢ لتبلغ /٢٧,٤٠٦/ مليار ليرة، كما قدرتها الحكومة على أساس سعر صرف يبلغ ٢٠,٠٠٠ ليرة للدولار الأميركي. كما أعدت جدولين إضافيين على أساس سعر ١٤,٠٠٠ ليرة وعلى أساس سعر ١٢,٠٠٠ ليرة.

إلا أن اللجنة، كما سبقت الإشارة، لم تبت موضوع سعر الصرف الذي يمكن اعتماده لأنه يخرج عن صلاحيتها أصلاً، فتعذر وضع تقدير نهائي لواردات الموازنة ونفقاتها، وتركت المادتان الثانية والثالثة من مشروع قانون الموازنة معلقتين.

تجدر الإشارة إلى أن لجنة المال والموازنة، وانطلاقاً من مبدأ الاختيار ما بين السيء والأسوأ، قد قررت نقل الواقع إلى الهيئة العامة، أي عدم البت بمشروع الموازنة لجهة النفقات والواردات وبعض مواد مشروع القانون ورفعه إلى الهيئة، لأن الأسوأ، أي عدم رفع المشروع إلى الهيئة وإتاحة المجال لها لاتخاذ القرار المناسب، كان سيؤدي إلى استمرار الإنفاق على أساس القاعدة الاثنتي عشرية، رغم عدم دستوريتها، وما يمكن أن تتسبب به من قصور كبير في الإيرادات العامة وتجاوز لأحكام قانون المحاسبة العمومية بالإنفاق بواسطة سلفات الخزينة، وتعطيل العمل في القطاع العام كما تبين خلال الأشهر المنقضية من السنة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الإرباك الحاصل لدى الحكومة حتى آخر لحظة، في تحديد سعر صرف الدولار الجمركي، وفي تحديد سعر صرف يقتصر تطبيقه حصراً على احتساب بعض الإيرادات والنفقات، وفي تقدير النفقات المعقولة حتى آخر السنة، قد حال دون التمكن من البت نهائياً بمشروع الموازنة، وأدى إلى ترك الأمر للهيئة العامة، فأما تبت به وإما تعيده إلى الحكومة، فالهيئة هي صاحبة القرار في هذا الشأن.

كما تجدر الإشارة إلى أن معظم النواب من أعضاء اللجنة وسواهم، قد أبدوا ملاحظات عديدة على مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، كنصوص ونفقات وسعر صرف ودولار جمركي وسواها، جرى ضمها إلى محضر اجتماعات اللجنة المتعلقة بدرس مشروع الموازنة.

القسم الرابع

كلمة عن الحسابات المالية والرقابة البرلمانية

لا يسعنا قبل إنهاء هذا التقرير سوى الإشارة إلى أن لجنة المال والموازنة قد أنجزت درس مشروع موازنة العام ٢٠٢٢ الذي يعرض عليكم، آخذة في الاعتبار أن المهلة المحددة بموجب المادة الخامسة والستين من قانون موازنة العام ٢٠١٧ التي نصت على ما يلي:

"على سبيل الاستثناء ولضرورات الانتظام المالي العام ينشر هذا القانون وعلى الحكومة إنجاز عملية إنتاج جميع الحسابات المالية المدققة منذ سنة ١٩٩٣ وحتى سنة ٢٠١٥ ضمناً خلال فترة لا تتعدى السنة اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون، وإحالة مشاريع قوانين قطع الحساب عن السنوات التي لم تقر فيها إلى مجلس النواب، عملاً بالأصول الدستورية والقانونية المرعية".

قد انقضت، وأن المهلة المحددة بموجب البندين أولاً وثانياً من المادة الوحيدة من القانون رقم ١٤٣ تاريخ ٣١ تموز ٢٠١٩ اللذين نصا على ما يلي:

"أولاً: خلافاً لأي نص مغاير يتعلق بمنع التوظيف على أنواعه، على الحكومة اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون، تأمين الموارد البشرية لتمكين ديوان المحاسبة من إنجاز مهمته في تدقيق الحسابات المالية النهائية حتى سنة ٢٠١٧ ضمناً.

ثانياً: على سبيل الاستثناء، ولضرورات الانتظام المالي العام، ينشر قانون موازنة العام ٢٠١٩ والموازنات الملحقة، على أن تنجز الحكومة جميع الحسابات المالية النهائية والمدققة منذ سنة ١٩٩٣ حتى سنة ٢٠١٧ ضمناً، وتحيل مشاريع قوانين قطع الحساب عنها بمهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون".

قد انقضت أيضاً، دون أن تلتزم الحكومة بموجب إرسال مشاريع قوانين قطع الحساب عن السنوات التي لم تقر فيها، ودون أن تسقط لجنة المال والموازنة من حسابها أن إقرار الحسابات المالية يعتبر شرطاً دستورياً وقانونياً ونظامياً لإقرار الموازنة كما تقضي أحكام المادة ٨٧ من الدستور والمادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وقد أعلنت اللجنة في أكثر من مناسبة عن استعدادها لدرس مشاريع قوانين قطع الحساب فور ورودها من الحكومة ومدققة من ديوان المحاسبة مع بيانات المطابقة، لكي يكتمل عقد الرقابة البرلمانية على الأعمال المالية بإجازتي الجباية والإنفاق من جهة، وبالتدقيق في مدى التزام الحكومة بهاتين الإجازتين، فتبرأ ذمتها أو يتم إشغالها من جهة ثانية. واللجنة تكرر اليوم استعدادها لدرس هذه الحسابات، علماً بأن تجاوزاً لاعتمادات الموازنة بقيمة ١١ مليار دولار قد سجل خلال السنوات من ٢٠٠٦ ولغاية ٢٠٠٩ ضمناً وأن أكثر من ٢٧ مليار دولار مجهولة المصير بنتيجة التدقيق الذي أجرته وزارة المالية بناءً على طلب لجنة المال والموازنة منذ العام ٢٠١٠ بعد اكتشافها أن الحسابات المالية لم يجرِ إعدادها منذ العام ١٩٨٠، وأن المعد منها منذ العام ١٩٩٣ غير مدقق تشوبه المخالفات كما ورد في أكثر من تقرير لديوان المحاسبة. وقد شمل تدقيق وزارة المالية السنوات من ١٩٩٣ ولغاية ٢٠١٧ ضمناً. وهذا القصور عن البت بمصير هذه الأموال، أن دل على شيء، فعلى مخالفات الحكومات المتعاقبة من جهة، وعلى تقصير القضاء من جهة ثانية، وعلماً بأن لجنة المال والموازنة لم تقصر خلال اثنتي عشرة سنة عن تحديد مواطن الداء في المالية العامة وأصدرت العديد العديد من التوصيات في شتى المجالات كما أصدرت التقارير عن مخالفات مرتكبة أبرزها التقرير عن التوظيف المخالف للقانون الذي مازال ينتظر قرار القضاء المعني (وقد بين تقرير اللجنة وجود ٣٢,٠٠٠ وظيفة مخالفة للتوظيف الوظيفي، وأن أكثر من ٥,٠٠٠ عملية توظيف قد تمت خلال ثمانية أشهر قبل انتخابات العام ٢٠١٨).

وأخيراً،

كانت هذه أبرز المعالم التي ميزت عمل لجنة المال والموازنة خلال اجتماعاتها التي خصصت لدرس مشروع موازنة العام ٢٠٢٢. وقد حاولت اللجنة أن تشخص الداء الذي أصاب المالية العامة فتعذرت ممارسة رقابة برلمانية على الإنفاق العام وفقاً للأصول خلال السنوات السابقة،

كما حاولت أن تسهم في ترشيد الإنفاق العام عن طريق تحديد مواطن المبالغة في لحظ الاعتمادات وتقدير الواردات، وعن طريق تحديد بعض الأصول التي يجب اعتمادها لهذه الغاية.

وقد استوقف اللجنة وضع رواتب موظفي القطاع العام وانعكاسها على أداء الإدارة في ضوء انخفاض القدرة الشرائية لهذه الرواتب بنسبة تزيد على ٢,٣٠٠% (ألفان وثلاثمائة بالمائة) لدرجة أن الراتب، مهما بلغت قيمته، لم يعد يكفي حتى لانتقال الموظف يومياً من منزله إلى مركز عمله. كما استوقفت اللجنة طريقة معالجة الحكومة لموضوع الرواتب بتخصيص العاملين في القطاع العام والمتقاعدين بمساهمة اجتماعية تعادل قيمة راتب واحد ضمن حدين أدنى وأعلى كما يتبين من نص المادة ١٣٨ من مشروع الحكومة (المادة ١١٥ من المشروع كما عدلته اللجنة). وقد تداولت اللجنة بحل مؤقت إلى حين إعادة النظر بسلاسل الرتب والرواتب، يقضي بمضاعفة الرواتب ثلاث مرات، أي إعطاء الموظف ثلاثة رواتب حالية، لا يدخل منها في حساب معاشات التقاعد سوى الراتب الأساسي الحالي، إلا أن الحكومة تمسكت بالتدابير التي باشرت بتنفيذها، فعلقت اللجنة المادة المذكورة وتركت أمر البت بها للهيئة العامة، علماً بأن كلفة الحل الذي تداولت اللجنة به تبلغ ٢,٤٦٠ مليار ليرة شهرياً في حين أن كلفة تدابير الحكومة، أي الراتب مع المساعدة الاجتماعية المعادلة للراتب، تبلغ ١,٤٩٠ مليار ليرة شهرياً كما أفادت وزارة المالية.

دولة الرئيس

السادة الزملاء

إن لجنة المال والموازنة تخص بالشكر دولة رئيس مجلس النواب والأمانة العامة وجميع الإداريين والموظفين والعاملين في المجلس النيابي على الدعم الكبير الذي وفروه للجنة في هذه الظروف الصعبة لتمكينها من الاستمرار بعملها.

ولكي لا تبخس اللجنة أحداً حقه في التنويه على الجهد الذي قام به من أجل إنجاز درس مشروع موازنة العام ٢٠٢٢، فالتنويه والشكر لجميع أعضاء اللجنة السابقين منهم والحاليين، وللكثيرين من الزملاء الكرام من غير أعضاء اللجنة من نواب سابقين وحاليين، لاسيما منهم من واظب على حضور الاجتماعات، وواكب عمل اللجنة بالدرس والمناقشة والاقتراح البناء. والتنويه أيضاً برئيسة مصلحة اللجان النيابية الأستاذة منى كمال على الجهد المميز الذي أصبح معروفاً لديكم على مدى خمس موازنات.

واللجنة، إذ تتقدم بهذا التقرير، تأمل أن تتخذوا القرار المناسب بشأن موازنة العام ٢٠٢٢، لأنكم، كهيئة عامة، أصحاب السلطة والقرار.

بيروت في /٦./٩./٢٠٢٢

رئيس لجنة المال والموازنة

النائب

إبراهيم كنعان

المستندات المرفقة:

- مشروع قانون موازنة العام ٢٠٢٢ كما عدلته لجنة المال والموازنة