



الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

تطور الموازنات بوجه عام
ودورها في الحياة الاقتصادية الحديثة

== / = / = / = / =

(للباب 1 من الدراسة التي تعدها
وزارة التصميم من الموازنة)

وليم ب. سنغلي

مؤسسة فوردي

١٥ ايلسول سنة ١٩٦٤

مقدمة

ان التحسينات التي حققها لبنان ، وما يزال ، في اجراءات اعداد الموازنة تتفق اتفاقا تاما مع تطابع التطور الذي تتسم به هذه الاجراءات بوجه عام . وكما ان الدول التي بلغت شأوا بعيدا في التقدم تواصل ادخال التعديلات والتحسينات في اعمال الموازنة ، كذلك من المتوقع بكل ثقة ان يفتتم لبنان في المستقبل مزيدا من الفرص لزيادة الكفاءة في استخدام موارد الحكومة عن طريق تهنّي التطورات الحديثة المناسبة في الاشكال والاساليب المتعلقة بالموازنة .

ولايضاح دور الموازنات الوطنية في الحياة الاقتصادية ، نقدم في ما يلي عرضا تاريخيا موجزا لنشوء تلك الموازنات .

نظرة تاريخية

ان الاجراءات والوسائل الحديثة المتممة في اعداد الموازنة تمثل المرحلة الحاضرة من عملية تطور مستمرة امتدت مرعدة قرون . وقد بدأت هذه العملية بجهود بذلت اولافسي بريطانيا ، وبعد ذلك بكثير في فرنسا ، للحد من صلاحيات التاج العالية ومن استعمالها استعمالا تعسفيا . فاقامت الوثيقة العظمى (ماغنا كارتا) التي اعلنت في بريطانيا استعمالا (سنة ١٢١٥) مهذا يعطي مجلس ^{المعروف} العوام في المملكة وحده ، مع استثناءات طفيفة ، حق فرض الضرائب . وكانت الجهود التي بذلت في كل من بريطانيا وفرنسا بهدف حصول

البرلمان على حق مراقبة الشؤون المالية موجهة في البدء الى قضية الحصول على صلاحية

فرض الضرائب ، وبعد ذلك بكثير على شؤون النفقات .

المُبتدئ عن كثر :

ومع اعلان صك الحقوق والامتيازات في بريطانيا نتيجة لثورة ١٦٨٨ ، منح البرلمان السلطة

التامة الصريحة بشأن فرض الضرائب على اختلافها . وفي الوقت ذاته حصل مجلس العموم

على سلطة مباشرة جميع القوانين المتعلقة بانفاق الاموال ، على رُغم ان التاج ظل محفظا بحقوق

تعيين الاعداف التي من اجلها ستصرف الاموال . اما الخطوة الاخيرة في تطهير قاعدة تخصيص

الموازنة بكاملها في بريطانيا ، فقد اتخذت سنة ١٨٢٢ عندما بدأ وزير المالية يقدم ، لأول

مرة ، بيانا ماليا سنويا شاملا بالخطط الموضوعة للواردات والنفقات ، ليدرسه البرلمان ويتخذ

القرارات المناسبة . وبذلك تم الاعتراف بان مستند الموازنة هو بيان عن سياسة الحكومة . واصبح

المسؤولية التامة عن التخطيط المالي والاقتصادي المذكور في الموازنة ملقاة على عاتق رئيس

الوزراء وحكومته . وجدير بالذكر ، في هذا الصدد ، ان بوسع مجلس العموم ان يصوت على

اجراء تخفيض في النفقات المقترحة ، او على رفض اقتراح يتعلق بالواردات دون ان يعني ذلك

انه نزع الثقة من الحكومة . غير ان التصويت على زيادة مجموع النفقات هو تمبير من نزع

الثقة من الحكومة ، ويقضي بضرورة اجراء انتخابات نهائية عامة وبتأليف حكومة جديدة .

ان الطريقة السائدة في بريطانيا بحصر مسؤولية الموازنة في الحكومة اسفرت ، في هذه

المدة التي تشهد برامج حكومية للانفاق اخذة في التزايد (والتورط) من تقليل مقدرة البرلمان

على اجراء فحص دقيق لتفاصيل المقترحات التي اوردتها الحكومة في الموازنة .

اما في ما يتعلق بفرنسا فقد جرت قبل الثورة ، محاولات لحصول الشعب على سلطة الحد من صلاحيات التاج في فرض الضرائب . فمران المبدأ القاضي بان لا تفرض اى ضريبة دون موافقة الشعب لم يقر الا بمرسوم سنة ١٧٨٦ . وعلى غرار الحالة في بريطانيا آنسند ، كانت الخطوة الاولى نحو اعداد الموازنة هي القضاء على ممارسة الصلاحيات التصفية في فرض الضرائب . وكانت فرنسا حتى منذ سنة ١٨١٧ قد بدأت اتخاذ بعض التدابير بشأن مراقبة النفقات ، ولكن العام ١٨٣١ هو العام الذي بدأت فيه الجمعية الوطنية تحمل المسؤولية الكاملة في شؤون الانفاق ، متممة بذلك وضع الاجراءات الرسمية لاعداد الموازنة .

في فرنسا تتحمل الحكومة المسؤولية الرئيسية عن وضع مشروع الموازنة ، ويتحمل وزير المال ، في المناقشات التي تجرى بهذا الشأن ، العبء ذاته تقريبها الذي يتحمله اى وزير اخر . فهو لا يستطيع تعديل طلبات الانفاق التي تقدم بها مختلف الوزارات ، خلافا لوزير المال البريطاني الذي تفوق صلاحياته بكثير صلاحيات نظيره الفرنسي في حقل اعداد الموازنة . ويمارس البرلمان الفرنسي ، من ناحية اخرى ، من الرقابة الضافية على الموازنة بعد اقرارها بشكلها النهائي ، ما ينف ^{يفرق} رقابة البرلمان البريطاني . فاللجنة المالية في الجمعية الوطنية الفرنسية تستخدم عددا ضخما من الموظفين والاختصاصيين لاجراء دراسة مفصلة لمقترحات الانفاق التي تقدم بها الوزارات ، وحق لها ان تتردد او تخفض او تحذف بنودا فردية للنفقات والواردات . ويمكن في فرنسا ايضا ان يقترح النائب تدابير تتعلق

بالنفقات والواردات . وليس من الضروري ان يؤمى اى من هذه الاعمال الى سقوط
الحكومة مع العلم بان توسع اللجنة المالية والجمعية الوطنية شن حملة على الحكومة بشأن
الموازنة تبلغ من القوة ما يتسبب في سقوط الحكومة احيانا . وليس من شأن ذلك سوى
التعجيل في اعادة تأليف الحكومة في فرنسا بعكس بريطانيا التي تتطلب مثل هذه
الحالة فيها اجراء انتخابات عامة جديدة .

وكان من شأن، زيادة اللامركزية في المسؤولية عن الموازنة انقاص فاعلية وكفاية
التخطيط الاقتصادى والمالى في فرنسا خلفا لبريطانيا حيث ظلت المسؤولية الكبرى في
امور الموازنة ملقاة على عاتق الحكومة .

اما في الولايات المتحدة ، حيث لا تقاليد ملكية ، فقد نهجت عملية اعداد الموازنة
نهجا يختلف عنه في بريطانيا وفرنسا . فقد اكتفى الدستور بالنص على ان كل تشريع يتعلق
بشؤون الواردات يجب ان يبدأ في مجلس النواب وان جميع النفقات يجب ان تقوم على
اساس اعتمادات تنس عليها تشريعات صوت عليها الكونغرس .

وفي مطلع تاريخ تلك البلاد كانت تقع على وزير المال مسؤولية احالة طلبات الانفاق
التي تقدم بها الوزارات على اختلافها على الكونجرس دون تعديل ، وقد انقضت مدة طويلة
قبل ان تتولى الحكومة مسؤولية التخطيط المالى والاقتصادى الدقيق . ومنذ سنة ١٨٠٢
حتى سنة ١٨٦٥ كلفت لجنة الطرق والوسائل في الكونغرس مهمة دراسة كل من شؤون

- الواردات والنفقات واعداد تقرير الى المجلس من التشريع المناسب لاتخاذ اجراء بشأنه .
- وقد وفرت هذه الطريقة على الاقل تنسيقا محدودا لسياسات الواردات والنفقات ، غير ان مجلس النواب اشأ سنة ١٨٦٥ لجنة اعتمادات مستقلة ، مما انهم ، لهضج سنوات ، امكان اجراء دراسة دقيقة مكتملة لعناصر الواردات والنفقات التي تتألف منها الموازنة .

وخلال الربع الاخير من القرن التاسع عشر ساد افتقار مؤسف الى التخطيط العالسي المجدي والى الرقابة على شؤون الموازنة . فالاموال الحكومية الفائضة لم توفر اى حافز على التحسين بل شجعت اصحاب المصالح الخاعة على جعل الكونجرس يخصص الاعتمادات ، بروج خالية من المسؤولية ، من اجل تلك المصالح . بيد ان تغير الظروف العالية الحكومية وما نشأ على الاخر من مشكلات مالية خلال الحرب العالمية الاولى ولدا ضغطا لاجراء اصلاح في حقل الموازنة اسفر عن سن قانون الموازنة والمحاسبة سنة ١٩٢١ ، ومن اشأ ديوان الموازنة . وهكذا فان الخطوات المناسبة لالقاء مسؤولية نهج اجراءات اكثر فاعلية على عاتق الحكومة لم تتخذ الا بعد ان اصحت مشكلة تحقيق التوفير والكفاءة في اعمال الحكومة الفدرالية العالية مشكلة حادة .

ومع ان اعلاء الشكل القانوني لعملية الموازنة لم يتم الا بعد مضي مدة طويلة على حصوله في بروسيا وفرنسا ، فان اساليب اعداد الموازنة في الولايات المتحدة اخذت تبلغ ، منذ ذلك الحين ، مستوى عاليا من التطور .

ان الاجراءات الحديثة المتعلقة بالموازنة والتي تتميز بها الدول المتقدمة
اقتصاديا لا توجد الا نادرا في دول العالم الاقل تقدما . فقبل الحرب العالمية
الثانية ، مثلا ، كانت اجراءات الموازنة في معظم دول اميركا اللاتينية بدائية جدا . ومع
ان تلك الدول احرزت تقدما منذ الحرب ، فما يزال ثمة الشيء الكثير الذي ينبغي لها
ان تفعله لتحقيق تخطيط مالي واقتصادي مجد بواسطة الموازنة .
وكانت طريقة اعداد الموازنة في معظم الدول الاسيوية والافريقية ، قبل الحرب
العالمية الثانية اكثر تخلفا منها في اميركا اللاتينية ، باستثناء ما اتخذ من اجراءات
لمناصرة المصالح الاستعمارية . وفي تلك الدول ايضا احرز بعض التقدم منذ الحرب ،
بيد ان ثمة مجالات واسعة يجب العمل فيها لتحسين التخطيط المالي والاقتصادي عن
طريق الموازنة .
وفي دول الشرق الاوسط ايضا كانت اجراءات الموازنة الى حد كبير ، حيثما كانت
موجودة قبل الحرب العالمية الثانية ، وليدة المصالح الاستعمارية وشبه الاستعمارية . وفي
فترة ما بعد الحرب احرزت الدول العربية المستقلة تقدما بعيدا . وفي بعض هذه الدول
تتخذ الخطوات في الوقت الحاضر بنحية اعداد الموازنة حسب الاصول النظامية ، الا ان الدول
ال اخرى احرزت تقدما كبيرا ، كما ان الجهود المستمرة نحو تحسين طريقة اعداد الموازنة وارسائها
على قواعد حديثة هي اما قيد الاجراء او يؤمل في ان تبدأ قريبا .

ومن حسن حظ لبنان انه ينتمي الى الفئة الاخيرة ، فهو يتهج منذ عدد من السنين في اعداد الموازنة اجراءات رسمية ، كما انه اكتسب خبرة وافرة في اعمال الموازنة . ومن حسن حظه ايضا ان له ادارة متيقظة تقدمية في وزارة المال وهي ادارة الموازنة تعنى باستمرار بادخال اى تحسينات اضافية اخرى في عملية اعداد الموازنة ، مما يزيد في فاعلية التخطيط المالي والاقتصادى . والدليل الحسى على هذه الروح التقدمية موجود في التعاون بين وزارة المال ووزارة التصميم في اعداد هذا المستند .

وانا كان ثمة من درس يمكن تلقنه من الدراسة التاريخية لتطور اجراءات اعداد الموازنة فهو ان هذا التطور عملية متواصلة تعكس في آن واحد التغييرات التي تطرأ على اهداف الموازنة ، والتحسينات في وسائل اعداد الموازنة .

ان تطور ديوان الموازنة في الولايات المتحدة يقدم مثالا مشوقا على الاهداف المتغيرة . فقد كان هذا الديوان حين انشائه بعد الحرب العالمية الاولى بقليل ، بمثابة هيئة مهمتها زيادة الكفاية الادارية في استخدام الاموال الفدرالية ، لا بمثابة هيئة تعنى ايضا بالسياسات والمبادئ المتعلقة بالموازنة . غير ان ازدياد تعقد المشكلات التي اخذت تواجه الحكومة الفدرالية ، وعلى الاخص نتيجة لأزمة ثلاثينيات هذا القرن ، ادى في النهاية الى الاعتساف بوجوب توسيع دور الموازنة الى حد كبير حتى تصبح اداة تعبر بوضوح عن تفكير الحكومة في الحقلين الاقتصادى والاجتماعي . واعترانا بهذا الدور المتزايد الاعمية وبهاجة رئيس الولايات المتحدة الى مزيد من المساعدة على تحضير الموازنة ، نقل ديوان الموازنة قبل الحرب العالمية

الثانية من وزارة المال الى مكتب رئيس الدولة ، وتوسعت مسؤولياتها حتى اصبحت تشمل
استعراض البرامج وتحليلها .
ومن المفيد ايضا ان نستقي مثلا اخر من الولايات المتحدة على تحسن وسائل تحضير
الموازنة . فمع ان وزارة الزراعة بذلت في ثلاثينيات هذا القرن ، جهودا محدودة لتطوير اعداد
موازنات البرامج ، فان توجيه العناية الرئيسية الى فكري موازنة البرامج والانجاز لم يتم الا بعد
الحرب . وقد اوصت لجنة عمفر الاولى في تقريرها سنة ١٩٤٩ بان تصاد صياغة الموازنة
القدرالية صياغة جديدة على اساس الوظائف والنشاطات والمشاريع بدلا من الشكل التقليدي في
اعداد موازنة الخدمات والاهداف . لذلك ان ما كان يشغل بال اللجنة هو ان التصنيف الراهن
للفنقات على اساس الاشياء (السلع والخدمات) المشتراة لم يكن يظهر سوى ما كانت الحكومة
تنوي شراءه ولكن دون ذكر السبب الذي من اجله يجب الانفاق . فكان يستحيل على الكونغرس
فعلا اجراء تقييم واضح لمقترحات الانفاق التي تتضمنها الموازنة . فضلا عن ذلك لم يقدم هذا
التصنيف اساسا للحكم حكما مجديا على الكفاية التي يتم بها تنفيذ برامج الحكومة ومشاريعها .
ادركت لجنة عمفر ان الانتقال في وضع موازنة النفقات من الشكل التقليدي ، او الشكل القائم على
اساس تبويب النفقات ، الى الشكل القائم على اساس البرامج الذي يجعل من الممكن قياس الكفاية
في الانجاز قياسا موضوعيا ، سيتمح مراقبة النفقات بطريقة اجدى من الاولى وسيؤدي الى توفير
مبالغ ضخمة للحكومة . ومنذ ان رفعت اللجنة تقريرها ، اصبحت القوانين التي اشهرها الكونغرس
تشجع تبني الطريقة التي اقترحتها لاعداد الموازنة على اساس الانجاز ، فتم اعزاز تقدم كبير في
هذا الاتجاه .

ويفضح ما سبق ان دور الموازنة في الاقتصاد الحديث هو دور ديناميكي متطور لا دور جامد زمني .
ان العرض الموجز التالي لبعض اهم النواحي الوظيفية للموازنات الحديثة سيزيد في ايضاح الدور الذي
بوسعها ان تقوم به .

دور الموازنة في الاقتصاد الحديث الموازنة الوالية كتمبير عن تفكير الحكومة واهدافها

يجب التوكيد قبل كل شيء على ان الموازنة الوالية هي تمبير محسوس عن تفكير الحكومة ان
بالنسبة الى الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تبني الحكومة تحقيقها او
بالنسبة الى الوسائل التي تنوي استخدامها لتحقيق تلك الاهداف . ومن المحتم ان تكون
الخطوط الاولية في العملية المندامة لتطوير الموازنة هي ان تذكر الحكومة اهدافها العامة
بديقتها الرسمية والقيام بذلك تماما صحيحا عملية محققة تنطوي على دراسة وبحوث
دقيقين ، ذلك ان الاهداف التي لها دلالتها لا يمكن تشريحها الا اذا تيسرت معلومات
ضافية دقيقة عن الاحوال الاقتصادية والاجتماعية الراهنة . ويصبح ممكنا ، على اساس هذه
المعلومات ، تبين مختلف الحاجات الراهنة . وبما ان الحاجات في اي مجتمع تميل الى ان
تكون اكثر بكثير مما تستطيع الموارد المتوفرة سده ، فملك الحكومة ان تقوم بعملية الاختيار ، ان
بالنسبة الى الواردات التي ستسعى الى تأمينها لتصرف بها ، او بالنسبة الى النفقات التي
ستجربها من مواردها المالية . اما طبيعة ما تم اختياره نستمكن تفكير الحكومة . ومع ان
تفكير الحكومات يتباين تباينا شاسعا ، فان البحث الحاضر يهتصر على مناحي التفكير التي
تشمل هدف المحافظة على شكل النظام الاقتصادي الحر ، ولكن حتى في هذا الحصر

ثمة مجال فسح لآراء متنوعة يمكن التوكيد عليها ، وليس غير تلك المجموعة الخاصة من برامج
الواردات والنققات التي اختارتها الحكومة بما يميز خصائص التفكير الاقتصادي لتلك الحكومة .
وفي ما يختص بجانب الواردات في موازنة الحكومة يجب اتخاذ القرارات المتعلقة بالضرائب
المنوى فرضها ، وبالأغنيات المنوى السماح . بها لمختلف الضرائب والعكس والرسوم الجمركية
المنوى فرضها كمصدر للدخل . والابحاث والدراسات الضافية امر جوهري لاتخاذ قرارات
حكيمه في هذه الشؤون ، ذلك ان الاجراءات المتخذة ستؤثر في معدل سيل الدخل
والنققات في القطاع الاقتصادي الخاص وتؤثر ايضا في حجم الموارد العاليه المتيسره للحكومة .
ويجب اخذ امور عديدة بعين الاعتبار في اختيار الاهداف من فرض الرسوم والضرائب وفي وضع
صيفه المقترحات بالواردات المعينه من اجل تحقيق تلك الاهداف . فقد ترفب الحكومة ،
مثلا ، في زيادة النسبة التصاعديه في بنهان سياستها الضريبية . لذلك يجب الاخذ بعين
الاعتبار ، في تقرير المدى الذي يكون فيه من العملي متابعة هذا الهدف ، عوامل مثل اشهر
الضريبة التصاعديه في مناهج الاستهلاك والتوفير ، واثرها في التشير الخاص ، والتغيرات التي
تطرأ على نسبة سيل واردات الضرائب ، وقضايا ادارة الضرائب . وعلى اساس هذه الاعتبارات
وغيرها سيكون على الحكومة ان تثمر مدى التشديد على هدف تصاعديه الضرائب والاجراءات
المحددة اللازمة لانفاذه . وانا تعارضت سياسة الضرائب التصاعديه مع غايات اخرى كتشيط
التشير الخاص ، مثلا ، اصبح من الضروري اجراء تسويات مبنية على حسن التقدير . وهكذا فإن
الاهداف العامة المختلفه لدى الحكومة ليست مستقلة بعضها عن بعض ، وانما مربوطه بعضها
ببعض ، في حالات عديدة ، بطريقة تافسية متبادلة .

وفي ما يخص ايضا بالسياسات الجمركية ، فمن المحتمل ان تواجه الحكومة اهداف
متنافسة . فالحاجة الى الواردات مثلا قد تتناقض مع الرغبة في تخفيض الاستهلاك من الكماليات
المستوردة ومع الرغبة في حماية الصناعات الناشئة . وهنا ايضا لا بد من اللجوء الى التسويات .
وعلاوة على كل ما تقدم ، قد ترى الحكومة ان من الضروري ان تكون النفقات في الموازنة
اكثر من وارداتها الجارية . وفي حالات كهذه يجب ان تناز مقررات في السياسة الاساسية
بشأن حجم المعجز الذي ستتعرض له وطريقة تغطيته . ففي قضية التغطية يجب التفرس
ما اذا كان يجب ان يتم ذلك عن طريق بيع السندات الحكومية الى الجمهور غير المصرفي وبالتالي
الاخذ مباشرة من الادخارات الالهية ، او ما اذا كان يجب ايضا استخدام وسائل اخرى لزيادة
التضخم النقدي مثل بيع السندات الى المؤسسات المصرفية والتجارية . وهنا ايضا يتضح
ان النزاعات بين الاهداف تتشأ ، في هذه الحالة ، بين الرغبة في ان يتجاوز الانفاق الحكومي
. حدود الواردات الحالية ، والرغبة في ابقاء الضغط التضخمي في حده الأدنى بغية حماية
وضع الدخل الحقيقي لدى الفئات الفقيرة . وينبغي للبنان ، ان يضع اسس مخططاته للتنمية
الاقتصادية ، ان يقرر الى اي مدى يصح ان تكون نفقات الموازنة زائدة على الواردات بغية
الاسراع في عملية التنمية . ولا بد ايضا ، مع انشاء مصرف مركزي ومع نمو السوق المالية ، من
اتخاذ المقررات بشأن ايجاد الوسائل الناجمة لتمويل عجز الموازنة .
هذه الامثلة القليلة اعلاه على القضايا التي يجب على الحكومة ان تأخذها بعين الاعتبار
لدى تحضير باب الواردات في موازنتها قد اعطيت لكي تبهين على ان القرارات الجماعية
المتخذة ستمكس اهداف سياسة الواردات وبالتالي سياستها في ما يتعلق بتحقيق موارد هـا
المالية .

وعلى الحكومة ان تعالج في باب النفقات في الموازنة مشكلات اختيار صعبة • فالدخل المتوقع على اساس السياسات المالية المتبناة يجب توزيعه على عدد كبير جدا من امكانات الانفاق المتنافسة • ومن اجل بلوغ الحد الاقصى في تحقيق اهداف الانفاق وجسدت الحكومات ان من الضروري اجراء تخطيط اقتصادي دقيق • وثمة تنوع كبير بين الحكومات في ما يتعلق بمدة التخطيط • فبعضها يخطط لسنة واحدة كل مرة ، وبعضها لثلاث سنوات ، وبعضها لخمس سنوات ، وبعضها لسبع سنوات او عشر • ولكن مهما كان اول مدة التخطيط، فبجب تقسيم الخطة الى شطائر سنوية من اجل اغراض تحضير الموازنة • وبما ان خطة التنمية الاقتصادية لدى الحكومة ستعرض بطريقة تهدف الى بلوغ الحد الاقصى في تحقيق غايات الانفاق ، فان الشكل النهائي للموازنة برمتها سيعكس تفكير الحكومة في حقل النفقات • ان العلاقات بين الموازنات العديدة وخطة التنمية الاقتصادية هي موضوع بحث دقيق مسهب في الباب الثالث ، لذلك ليس ثمة لزوم للاسهاب هنا في هذا الموضوع •

يتضح من البحث اعلاه ان تحضير الموازنة الوطنية عملية معقدة تتطوى على ابحاث وتخطيطات ضافية ، وعلى اصدار عدد وان من الاحكام التشريعية على قيمة المشاريع في تقرير كل برنامج من برامج الواردات والانفاق • ويشتمل مستند الموازنة النهائي على اهداف الحكومة ونذرياتها •

الموازنة الوطنية كخطة عمل للحكومة

الموازنة الوطنية هي صيغة تفضيها الحكومة، بعبارة مالية، لخطة اعمالها خلال مدة محددة . وحتى تصبح هذه الخطة عملية يجب انجاز الخطوات الضرورية لموافقة الحكومة حسب الاصول . والاصول المتبعة في الدول الديمقراطية تنطوي اولا على ان تتولى الحكومة تحضير مشروع الموازنة ثم تحيله على الهيئة التشريعية لاقتراره نهائيا . وثمة تنوع كبير بين الدول الديمقراطية في ما يتعلق بمدى التدقيق الذي يخضع له مشروع الموازنة في الهيئات التشريعية . فقد بلغت الموازنات بين الدول البعيدة التقدم ، حدا من الذمغامة والتفقد ما جعل دراسة المجالس التشريعية لها دراسة شاملة امرا شبه مستحيل . وتلما تجرى في بعض تلك الدول اي تعديلات رئيسية في مشروع الموازنة خلال عرضه على المجلس التشريعي .

وتصبح الموازنة ، عند اقرارها حسب الاصول القانونية ، اساس الصلاحيات لتحصيل الواردات واجراء النفقات . وتقع عندئذ على عاتق مختلف الوزارات والهيئات الحكومية العاملة مسؤولة تنفيذ ما يقع تحت اختصاص كل منها من مشاريع وبرامج باقتضى ما يمكن من كفاية . ومن اجل تحقيق الكفاية في الاعمال من الضروري وجود وسائل مرابطة مناسبة .

الموازنة كأداة لزيادة فاعلية الأعمال الحكومية

لقد جرى تقدم ملموس، وخاصة خلال العقد الأخير، في تحسين الموازنة الوطنية كأداة مراقبة تهدف إلى زيادة فاعلية الأعمال الحكومية وقد نشأ هذا التقدم بصورة رئيسية عن التطورات التي دخلت على حقل موازنة البرامج وتقييم الانجاز. وكما سبق ذكره، ينطوي اعداد الموازنة على اساس البرامج وتقييم الانجاز على تصنيف النقات على اساس النشاطات التي تقوم بها الحكومة خلافا للطريقة التقليدية التي تصنف بها النقات على اساس الاشياء المشتركة. والفرق هنا جوهري، ذلك ان تحضير الموازنة، على اساس البنود يكتفي بذكر الخدمات والمعدات والتمهيرات الانتاج التي ستشترىها الوزارات والهيئات الحكومية على اختلافها دون ذكر البرامج والعشرين التي من اجلها تم الشراء. ولا يمكن تطبيق مقاييس الفاعلية الا اذا كانت الخدمات والمعدات والتمهيرات الانتاجية متصلة بمشاريع محددة.

ثمة تقدم مستمر تقرهها في اشكال موازنة البرامج الممتدة يتراوح بين تصنيف البرامج تصنيفا واسعا وعمما جدا، وتصنيف يتسم بمزيد من التفصيل. وبوسع تصنيف البرامج، حتى لو كان تصنيفا واسعا، ان يؤدي مساعدة ضئيلة للمهنيين التنفيذية والتشريعية على تخطيط الموازنة وتقييمها. غير انه ذو فائدة محدودة جدا في قياس الانجاز. وتحقق هذه الفاية الاخيرة يتطلب تجزئة مسهبة جدا للبرامج الواسعة او البرامج الفرعية او وحدات الانجاز. وعندما يتم ذلك يصبح من استخدام اكاليف كل وحدة وقتا لما يتبين من التجربة السابقة اساسا لقياس الفاعلية الحالية.

وهكذا فان اعداد موازنة البرامج على اساس وحدات الانجاز يجعل من الممكن زيادة
التفاعلية في العمل عن طريق تحليل الاكلاف والنتائج التي تم التوصل اليها في تنفيذ
النشاطات الحكومية المجزأة بدقة في مجالات عديدة . هناك طريقتان للنشاطات
التي لا يمكن تقييمها على اساس كمي ، بل على اساس تقديري . غير انهما لا تشكل سوى
جزء ضئيل نسبيا من النشاطات الحكومية الحديثة .

ويجب التأكيد ايضا على ان عدة دول نامية قد لا تكون بلغت بعد درجة من الاتقان
الاداري المطلوب لوضع موازنة للبرامج من النوع المسهب لوحدة الانجاز ، غير ان بوسع
معظم الدول في هذه الفئة التي ما تزال تتجهج ، في اعداد موازنة النفقات بطريقة هي ، في
الاساس من النوع الذي لا يذكر الاهداف العنوي تحقيقها ، ان تنفذ كثيرا من اتخاذ الخطوة
الاولى في هذا الاتجاه بالتشهير الى طريقة وضع الموازنة على اساس البرامج .

بعض النواحي الاخرى في ادارة شؤون الموازنة

تشكل الموازنة الوطنية بعد اقرارها حسب الاصول اساسا لممارسة الرقابة على الانفاق .
وبنية تحاشي ما يمكن ان يقع من اخطاء وتقصير اذا ما اعطيت اعتمادات الانفاق السنوية
بأكملها دفعة واحدة الى الوزارات والهيئات في اول السنة المالية ، يصار عادة الى الترخيص
باعطاء اجزاء من الاعتمادات على فترات متعددة خلال السنة المالية . ومن ابسط الاجراءات
الادارية التي تستطيع ادارة الموازنة نهجها هو الترخيص كل ثلاثة اشهر بصرف جزء مماثل
من النفقات . غير ان من شأن هذا الترتيب ان يكون عديم الفائدة من ناحية تنفيذ البرامج .

ذلك ان حاجات الانفاق لبرامج عديدة لا تنشأ بطريقة متماثلة . والطريقة الفضلى هي ان يكون ثمة بعض المرونة في اوامر الصرف على البرامج . ويجب ان تكون الوزارات والهيئات قادرة على ان تفتح على ادارة الموازنة وان تقر معها نهجا لتوزيع الاعتمادات الفصلية يكون اجدى الطرق بالنسبة الى تلك الوزارات والهيئات ، فضلا عن ذلك يجب ان يكون ممكنا للوزارة او الهيئة ، اعادة التفاوض بشأن مبلغ الاعتماد الفصلي المرخص خلال السنة المالية . ولا بد من القول ان اساس التوزيع الفصلي هو واحد من عدة اسس دورية ممكنة ، ولعله بوجه عام اجدا .

ان النامية من استخدام اجراء التوزيع الدورى هي توجه ادارة الموازنة بوسيلة فعالة لتنشيط الفاعلية في صرف النفقات . فالاعتمادات للعدة اللاحقة لا تمنح الا بعد فحص دقيق لما تم انجازه من البرامج في المدة السابقة . وحيثما يتبين اعمال او تقصير زائدان في تنفيذ اعمال برنامج جار ، يمكن التشديد على اتخاذ تدابير لتقويم الاخطاء قبل السماح بصرف نفقات جديدة من اجل ذلك القصد . وفي الحالات القصوى يمكن وقف البرنامج كليا .

يجب على ادارة الموازنة ، في ممارسة مسؤولياتها الرقابية ، الا تلغي بصورة تلقائية قسما من الاعتماد المخصص للوزارة او للهيئة الذي لم ينفق خلال فصل معين . وعليها في الواقع ان تقرر ما اذا كان البرنامج يحتاج شرعا الى هذا المبلغ الاضافي خلال فصل

لاحق من فصول السنة المالية الجارية • فاذا تبينت الحاجة وجب تيسير المبلغ •

ويجب ايضا توفير بعض العروة الادارية بالنسبة الى نقل الاعتمادات من برنامج الى برنامج اخرا داخل الوزارة او الهيئة • وحيثما ترى ادارة الموازنة ان هذا النقل مناسب ، يجب ان تكون لها الصلاحية الادارية للموافقة على طلب النقل • وفي حالة البرامج التي تشكل جزءا من خطة التنمية الاقتصادية قد يكون من المستحسن طلب موافقة عمدة التخطيط ايضا •

ويجب التوكيد ، كمبدأ توجيهي في هذه المقررات الادارية ، على ان لا يجوز لادارة الموازنة استخدام الموازنة كوسيلة اقتصاص ضد الوزارات والهيئات التي ارتكبت اخطاء في التقدير او اغلطا لم يكن تحاشيها ممكنا • ويجب التذكير دائما ان التكهن بالنفقات وتخطيطها عما في افضل الحالات عمليتان غير واضحتين •

ان التحسينات التي تستطيع الدول اجراءها مع الوقت في اشكال موازاتها واجراءاتها يجب الا يتاح لها ان تسفر عن تطوير تدخل غير معقول او غير ضروري في استقلال مختلف الوزارات والهيئات • ففرض درجة زائدة من رقابة الموازنة المركبة من شأنه ان يكون مرهقا جدا وان يؤدي الى انخفاض حقيقي في كفاية عمليات الانفاق ، فمهمة عمدة الموازنة هي لا ان تمنع الانفاق ، هذا مع العلم بان ادارة مراقبة الموازنة غالبا ما تمكس هذا الاتجاه ، بل ان مهمتها بالاحرى هي التوفير ، اى التحقيق من ان استخدام الموارد يجرى بكفاية •

الموجز والاستنتاجات

ان اساليب اعداد الموازنة الوطنية قد خدمت تقدما حسنا في الدول الهيمدة
التقدم نتيجة لعملية تطور طويلة . فيران هذه العملية ، بالنسبة الى تلك الدول ،
لم تبلغ نهايتها بعد باى شكل ، ذلك ان التحسينات في اجراءات اعداد الموازنة ما تزال
تتطور كلما تضخمت الموازنة وازدادت اهميتها . ومع ان ثمة تنوعات كبيرة بين السدول
النامية بالنسبة الى حالة التطور التي بلغت في اجراءاتها المتعلقة بادارة الموازنة
فما يزال هناك ، حتى في افضل الحالات ، مجال فسيح لادخال المزيد من التحسين .
وليس بوسع اى دولة ترغب في زيادة استخدام مواردها من اجل تنشيط التنمية الاقتصادية
ان تهمل اهمية المساعدة التي يمكن الحصول عليها عن طريق تحسين اجراءات اعداد
الموازنة .

ان الدور الذى تلعبه الموازنة الوطنية في الاقتصاد الحديث ذو اهمية عظمى .
فالموازنة هي اولا مستند تخطيط مالي يعكس نظريات الحكومة في شؤون الاهداف
الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنوى تحقيقها والوسائل التي تنوى نهجها لتحقيق
تلك الاهداف . والموازنة عندما يتم اقرارها تصبح خطة الحكومة في عملها وتشكل الاساس
لاوامر تحصيل الواردات وصرف النفقات . واخيرا تشكل الموازنة اساسا للممارسة الرقابة
المالية الصحيحة وتنشيط الكفاية في اعمال الحكومة .

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون الشيخية الأثرية
مركز مشاريع ودراسات القطاع الثقافي

= 19 =

والمأمول بكل ثقة ان يستغل لبنان في المستقبل ، بطريقة اوفى ، فرص
زيادة الفاعلية في استخدام موارد الحكومة وهذا امر يمكن تحقيقه عن طريق
تبني التطورات الحديثة المناسبة في اجراءات اعداد الموازنة •

=====