

الموازنة

الدكتور جورج لبكي

glabaki at ndu.edu.lb

00961 76 808061

أهداف الموازنة

تحقيق أهداف الدولة التي تحددها فلسفتها السياسية والاقتصادية.

ايجاد الوسيلة أو مجموعة الوسائل اللازمة لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية و السياسية.

أي دور للدولة

لقد كان أقصى طموح المواطنين في الماضي أن تؤمن الدولة الأمن والعدالة والدفاع لكن التطورات المتلاحقة حتمت على الدولة الحديثة أن تنتهج سياسة تدخلية وانمائية واسعة من هنا أن السياسة المالية التي تشكل الوجه العملي الأساسي للسياسة الاقتصادية هي التي تحكم وضع الموازنات العامة التي تحكم تقدير نفقات الدولة وواراداتها العادية والاستثنائية وتبرر الأسباب التي تدعو إلى ضغط النفقات أو إلى التبسط فيها.

السياسة المالية و التوازن الاقتصادي

لقد كان هم الدولة التقليدية الحارسة أن تحقق التوازن بين النفقات و الواردات و هو توازن كلاسيكي لم يكن يوماً أكثر من توازن رقمي حسابي ففي ظل الازدهار الاقتصادي كان الحرص نفسه على التوازن الحسابي يفرض على التوازن الحسابي يحتم على السلطة المالية اتباع إحدى الوسيلتين التاليتين:

-إما زيادة النفقات بنسبة زيادة الواردات.

-وإما الغاء بعض الضرائب بنسبة الغاء بعض النفقات.

السياسة المالية و التوازن الاقتصادي

وفي ظل الانكشاف الاقتصادي كان الحرص نفسه التوازن الحسابي يفرض على الدولة:

- اما تخفيض النفقات العامة.

- واما زيادة الضرائب.

الموازنة و الاستقرار الاقتصادي

فقد كان آدم سميث صاحب فكرة اليد الخفية التي تسخر الفرد وهو يعمل لصالحه الشخصي لتحقيق صالح المجتمع والمقصود بالاقتصادي هو تحقيق التوازن.

السياسات العامة

- تعريف: دراسة قرارات الحكومة والخطط لمعالجة موضوع معين.
- جزء من دراسة العلوم السياسية.
- تفترض حرية في التحليل.
- تعزيز الخير العام.
- ترتبط بالقرار.

السياسات العامة

-لا يوجد وجبة مجانية.

Free lunch

-خيارات اجتماعية.

-عدالة اجتماعية.

-Who gets what?

-الدعم-العقود-الامتيازات.

السياسات العامة

- اعادة توزيع الدخل من خلال.
- السياسة الضريبية.
- لماذا تتدخل الدولة؟
- عدم دقة المعلومات.

السياسات العامة

- الرؤيا.
- احتمالات.
- استخلاص نظرية
- مجموعة خيارات.
- اختبار الخيارات.

مبادئ اصلاح الموازنة

- أن تعكس الموازنة السياسة الاقتصادية.
- أن تكون دقيقة شاملة لكل النفقات والايرادات.
- احترام الموازنة المقررة والمحاسبة عند الزيادة في الانفاق.
- اعداد الموازنة السنوية والمتعددة السنوية مع الأخذ بعين الاعتبار المتوسطة والبعيدة الأمد.

مبادئ اصلاح الموازنة

- مشاركة جميع فئات المجتمع في اعداد الموازنة (القطاع الخاص، مستشارو المجتمع المدني، جلسات المساءلة في البرلمان، وسائل الاعلام...)
- تحميل المسؤولين الاداريين مسؤولية سوء تنفيذ الموازنة.
- تركيز الرقابة على المخرجات وليس على المدخلات.

مدخل الى موازنة الأداء و البرامج

يمكن تعريف هذه الموازنة بأنها عبارة عن تخصيص الموارد لتحقيق أهداف يمكن قياس فعليتها عبر تطوير معايير محددة.

ان موازنة البرامج والأداء لا تركز فقط على بنود الانفاق وانما تتعدى ذلك الى التفكير في النتائج وفي قياس هذه النتائج والبناء عليها ولو بشكل جزئي لتطوير الموازنات المستقبلية.

الانتقال من موازنة البنود الى موازنة الأداء

موازنة البرامج بين البلدان بحسب خصوصية كل بلد. غير أن الخطوة الأولى للانتقال موازنة الأداء تبدأ بتعديل تصنيف الموازنة لتعكس تصنيف البرامج الادارية والمالية والتحليلية. وقد تطور التصنيف الدولي للموازنة بحيث أصبح يقسم الى أربعة تصنيفات.

تصميم موازنة البرامج

- موازنة البرامج جهدا تحليليا لتوزيع موارد الموازنة على أنشطة محددة يتم تحديدها من خلال السياسات التي تنتهجها الحكومة بغية تحقيق أهداف وطنية.
- البرامج تحقق من أن الأنشطة المقترحة سوف تحقق الأهداف. قياس المخرجات بتحديد النتائج للتأكد العلاقة بين الأنشطة المقترحة.

تصميم موازنة البرامج

- مجموعة من الأنشطة التي تصبو الى تحقيق سياسيات وأهداف معينة. يوجد في السويد نحو 500 وحدة برنامج توزع عليها اعتمادات الموازنة. أما في فرنسا فيبلغ عدد البرامج 100-150 تحتوي 850 نشاطا.
- و يتبع تصميم البرامج هرمية تبدأ من التصنيف الأعلى/الأشمل في هيكلية الموازنة أي التصنيف لينتهي بالتصنيف الأدنى/التفصيلي الذي يتضمن مراكز التكلفة سواء على مستوى الأنشطة الجارية أو المشاريع الاستثمارية.

تصميم موازنة البرامج

- ويتبع تصميم البرامج هرمية تبدأ من التصنيف الأعلى/ الأشمل في هيكلية الموازنة أي التصنيف لينتهي بالتصنيف الأدنى/ التفصيلي الذي يتضمن مراكز التكلفة سواء على مستوى الأنشطة الجارية أو المشاريع الاستثمارية.

المبادئ العامة لتصميم البرامج

- يجب أن تكون البرامج أحادية الوظيفة أي أن كل مشروع يجب أن يكون مرتبطاً بوظيفة واحدة فقط (مثال : لا يجب أن يكون المشروع مرتبطاً بالتعليم والصحة في آن واحد).
- يجب أن يراعى في تصميم البرامج هرمية معينة بحيث يمكن أن يقسم البرنامج الى عدة برامج فرعية كما أن البرامج الفرعية تقسم الى أنشطه ومشاريع. وكل نشاط أو مشروع يجب أن يتبع لبرنامج واحد فقط.

المبادئ العامة لتصميم البرامج

- يجب أن يراعى في تصميم البرامج حجمة بحيث يمكن ادارته بشكل كفوء.
- يجب أن يتم تصميم المشاريع في اطار السياسات المنتهجة من قبل متخذي القرار وأن تتضمن الاولويات الموضوعية.
- ويجب أن يتضمن التصميم بشكل واضح العلاقة بين الموارد الموظفة في برامج معينة والمخرجات والنتائج المتوقعة.

المبادئ العامة لتصميم البرامج

- يجب أن يؤخذ في الاعتبار جميع الأنشطة الجارية والاستثمارية المتعلقة بتنفيذه (بما فيها القانونية).
- ان مبدأ المساءلة يقتضي أن يكون للبرنامج (أو البرنامج الفرعي) مرجعية ادارية واضحة لذا يفضل أن تتولى البرنامج ادارة عامة واحدة.

المبادئ العامة لتصميم البرامج

- في حال استحالة تحميل مسؤولية برنامج معين لإدارة عامة واحدة (أي تضمينه في الموازنة تحت فصل واحد) يجب اعطاء دور قيادي في البرنامج لإدارة عامة ما.

تقييم الأداء

ان الهدف الرئيسي من اعتماد موازنة البرامج يكمن في تقييم الانجازات قياسا بالأهداف الموضوعة الافادة من خبرات الدول الأخرى. ان تطوير المؤشرات هو عملية مستمرة. تحديد المفاهيم والاطار الزمني يلعب دورا مهما في انجاح عملية. ان ربط المدخلات بالمخرجات والنتائج ليس عملية سهلة فقد صدقية البيانات المالية وبالتالي المواطن والمؤسسات المالية بها.

تقييم الأداء

تحسين آلية أخذ القرار: إعادة توزيع الموارد استخدام نتائج تقييم لإعادة النظر في الأولويات لا سيما في حال وجود محدودية في الموارد.

تعزيز المساءلة: على سبيل المثال يمكن استخدام نتائج تقييم لإعادة النظر في الأولويات لا سيما في حال وجود محدودية في الموارد.

تقييم الأداء

تعزير المساءلة: على سبيل المثال يمكن استخدام تقييم الأداء من قبل مديري المشاريع لاعادة النظر في الأجور والعطاءات للموظين.

أسس تقييم

الشمولية:

- هل تشمل كل عمليات وأنشطة الحكومة؟
- هل التقديرات اجمالية أو صافية؟

الشفافية:

- هل تعطي تصنيف النفقات صورة واضحة عنها؟
- هل تحترم التصنيفات الاقتصادية و الوظيفة المعايير العالمية؟

أسس تقييم

العالمية:

- هل من السهل ربط النفقات بالسياسات التبعية؟

الواقعية:

- هل تعتمد الموازنة على اطار ماكرو-اقتصادي واقعي؟

- هل تقديرات الإيرادات واقعية؟

- هل التمويل كاف؟

أسس تقييم

- هل يتم تقدير كلفة السياسات و البرامج بشكل واقعي؟
- هل يتم احتساب التكاليف المستقبلية؟
- هل يتم الفصل بشكل واضح بين السياسات الحالية والمستقبلية؟
- هل يتم اعتماد أولويات في الانفاق و يتم الاتفاق عليها أثناء تحضير الموازنة؟

اللاعبون الرئيسيون: أدوارهم و مسؤولياتهم

وزارة المالية (بالتحديد مديرية الموازنة):

مهمتها اعطاء التوجيهات العامة و تحديد القواعد الرئيسة في سياق اعداد موازنة الأداء. و يعتبر التحدي الأكبر في اعطاء قدر من المرونة للوزارات التي تتولى الانفاق والمصالح الأخرى المرتبطة بها. الوزارات والمصالح التي تتلوى الانفاق: ان السلطة التنفيذية مسؤولة عن بلورة استراتيجية للموازنة و أخذ السلطة التشريعية: تتجه القوانين الحديثة الى من صلاحيات السلطة.

اللاعبون الرئيسيون: أدوارهم و مسؤولياتهم

الوزارات والمصالح التي تتلوى الانفاق: ان السلطة التنفيذية مسؤولة عن بلورة استراتيجية للموازنة وأخذ السلطة التشريعية: تتجه القوانين الحديثة الى من صلاحيات السلطة التنفيذية بالتفرد في اتمام السياسات العامة.

ويناط بالمجلس النيابي مهمة مناقشة وتعديل مشروع الموازنة من خلال النواب أو اللجان المختصة والتصويت عليه. ولكن غالبا ما تستفيض المناقشات وتدخل الضغوطات السياسية على مناقشة الموازنة بحيث يفقد البرلمان قدرته على تغيير السياسات الحكومية.

المساءلة

- تحسين و تعزيز المشاركة: عن طريق قوانين وتنظيمات تضمن و توسع نطاق الحقوق والحريات الأساسية للجميع كتوسيع نطاق المشاورات العامة. اجراءات على المستوى الوطني لتحسين المساءلة الخارجية: المطالبة بنشر المعلومات حول نشاطات الحكومة وزيادة التنافس بين هيئات الخدمات العامة ومقدمي الخدمات العامة في القطاع الخاص تقييم مؤدي الخدمات من قبل متلقيها ونشر النتائج واعتماد سياسات تقوي وتمكن السلطات المحلية المنتخبة .

المساءلة

- تحسين المساءلة الداخلية عبر التوازن والفصل بين السلطات: تقوية السلطة البرلمانية وقدرتها. تأمين استقلالية وقدرة القضاء بشكل أكبر تقوية أجهزة رقابة مستقلة داخل الحكومة مثل أجهزة التدقيق.
- التركيز على الأداء في مراقبة النفقات جعل وظائف الحكومة لا مركزية وأقرب للمواطنين.
- تأمين استقلالية الهيئات التنظيمية اصلاح الوظيفة العامة وجعلها أكثر مساءلة من خلال تقييم النتائج.