

الموازنة العامة: أداة لتحديث الدولة



جورج قرم

وزير المالية اللبنانية سابقاً

ترتكز عملية تحديث الدولة على إصلاح المالية العامة كونها تشكل مدخلاً إلى تحقيق الحكم الرشيد والحفاظ على مصالح المواطنين. وينصبّ الاهتمام، بصورة أساسية، على الموازنة العامة لأنها الأداة الرئيسية التي تمكّن الحكومات من تطبيق السياسات المقررة، وذلك من خلال إعادة توزيع الموارد بشكل يتوافق مع أهدافها.

الموازنة كمرآة للسياسات العامة

تعكس الموازنة السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتبعة من قبل الحكومات على أكثر من صعيد:

- على صعيد الاقتصاد الكلي (macroéconomie): تظهر الموازنة توجّهات الحكومة من خلال تعقّب وجهة الإنفاق. فإذا كان الهدف من السياسة المقررة تخفيض نسبة البطالة، على سبيل المثال، يتوجّه الإنفاق العام نحو خلق مشاريع تؤمّن فرص عمل.
- على الصعيد القطاعي: تركّز السياسة على قطاع معين ويتمّ تخصيص قدر كبير من الإنفاق لتطوير هذا القطاع، مثلاً قطاع التعليم أو قطاع الصحة.
- على الصعيد الوطني: تقوم الحكومة بوضع خطة شاملة طويلة الأمد (أكثر من 5 سنوات) من أجل تحقيق التنمية، فترصد الأموال والموارد اللازمة في إطار الموازنة، ونذكر على سبيل المثال المشروع الأخضر.
- أخيراً تبرز أهمية اللامركزية وضرورة إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في صنع السياسات بما يتلاءم مع حاجاتهم وتطلعاتهم من خلال تفعيل العمل على الصعيد المناطقي.

بالإضافة إلى ذلك تتميز الموازنة بكونها وسيلة تؤمّن الترابط بين القطاعات الاقتصادية والشرائح الاجتماعية، ذلك أنها تقوم على تقييم احتياجات المواطنين، وعلى توجيه النشاط الاقتصادي بما يتلاءم مع هذه الاحتياجات، وبما يتناسب مع الإنماء المتوازن لمختلف المناطق، كما أنها تشكّل الإطار الرسمي لتفعيل الشراكة بين القطاعين الخاص والعام، فضلاً عن أنها أداة من أدوات السياسة العامة التي تستخدمها الحكومات من أجل دفع عجلة التنمية ومنعها من الوقوع في حلقات من الفورات الاقتصادية وفترات الانكماش، وذلك بالتوافق مع توجّهات السياسات النقدية والمالية.

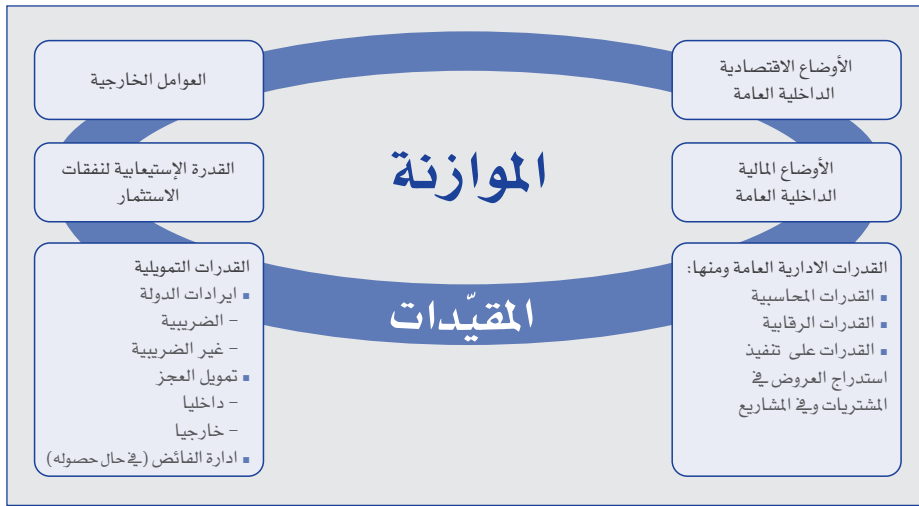
الشروط الأساسية من أجل تعزيز فعالية الموازنة

من الضروري أن تتوفر بعض الشروط الأساسية عند صياغة الموازنة، بدءاً بتحديد القادة السياسيين للأهداف الوطنية الرئيسية بصورة واضحة، مروراً بتحديث الآليات المؤسساتية التي تعنى بتحديد السياسات العامة الإجمالية والفرعية. وفي هذا الإطار، يتم التركيز على تفعيل دور أجهزة التخطيط والإحصاء والمال من خلال توظيف قدرات بشرية عالية الكفاءة، وتطوير شبكة معلوماتية فعّالة. بالإضافة إلى ذلك، فإن تصميم الموازنة بشكل رشيد وشفاف يشكّل المدخل الأساسي إلى إصلاح المالية العامة وترشيد إنفاق المال العام.

من هنا، لا يمكن أن تضع القيادات موازنة من دون الأخذ بعين الاعتبار جميع المقيدات التي تحكم الإطارين الاقتصادي والإداري، وإلا خرجت الموازنة عن مسارها الصحيح وأعرضت عن تحقيق الأهداف المرجوة منها.

الشكل رقم (١)

المقيدات الإجمالية عند وضع الموازنة



يظهر الرسم المبين أعلاه المقيدات الاقتصادية والمالية والإدارية التي تواجه عملية إعداد الموازنة. فعلى الصعيد الإداري، مثلاً، من المهم أن تتحلّى الإدارات العامة ببعض القدرات المتعلقة بالمحاسبة، كالرقابة والشراء الحكومي، وذلك من أجل تحقيق إدارة فاعلة لآلية تنفيذ الموازنة. أمّا على الصعيد الاقتصادي، فعلى الموازنة أن تراعي بعض المؤشرات الاقتصادية، ومنها نسبة البطالة والتضخم. أخيراً على الصعيد المالي، تحتم عملية وضع الموازنة على مضممها أن يوازنوا ما بين النفقات والإيرادات التي تنقسم إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية:

لا يمكن أن تضع القيادات موازنة من دون الأخذ بعين الاعتبار جميع المقيدات التي تحكم الإطارين الاقتصادي والإداري

فإذا وقع العجز وجب عليهم تمويله، إمّا من الداخل وإمّا من الخارج، وإذا تحقق فائض، فإن إدارة هذا الفائض بالشكل الأمثل من شأنها أن تعود بالفائدة على الاقتصاد.

إدارة العجز والدين

من أصعب وأدقّ المهمات التي يمكن أن يواجهها صانعو القرار هي إدارة العجز المالي في مرحلة أولى، ومن ثمّ إدارة الدين العام، ذلك بأنهم يتعرّضون لضغوط داخلية وخارجية غالباً ما تعيق عملية اتخاذ القرار الأمثل.

تتمحور إدارة العجز المالي في الموازنة حول ثلاث نقاط أساسية:

١- عدم إخفاء العجز الحقيقي عبر الامتناع من تسديد النفقات للمتعهدين، مثلاً، أو تعويضات معيّنة، ذلك بأن التأخر عن الدفع يعيق العجلة الاقتصادية ويسبب اختراقاً للمساواة بين دائني الدولة، كما أنه يزيد إدارة المال العام تعقيداً ويرتّب خسائر فادحة على المجتمع.

٢- عدم تحميل المؤسسات العامة عبء العجز من خلال التأخر عن صرف المساعدات المخصصة لها والمدرجة في الموازنة، أو عدم إدراج الاعتمادات التي تحتاج إليها، الأمر الذي قد يدفعها في معظم الأحيان إلى الاستدانة من القطاع المصرفي.

٣- البحث عن طرق وأساليب لسد ثغرات النظام الضريبي.

ولا يمكن فصل إدارة العجز المالي عن إدارة الدين العام، إذ إن الأخير يتصل بالأول اتصالاً وثيقاً: فعند حصول العجز، غالباً ما يتم تمويله من خلال الاستدانة من الداخل أو من الخارج، ما يرتّب مقيّدات إضافية على موازنة السنة اللاحقة. وتأتي خدمة الدين لتزيد العجز سوءاً، ما يُدخل الموازنة في حلقة مفرغة. من هنا أهمية إدارة حكيمة للمال العام تأخذ بعين الإعتبار جميع العوامل التي من شأنها أن تؤثر في فعالية الموازنة.

الموازنة بين تحسين بنية الإيرادات وتحديد أولويات النفقات

بحسب مشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٢، تشكّل الإيرادات الضريبية ما يقارب ٧٨٪ من إيرادات الدولة. أمّا الرسوم الداخلية على السلع والخدمات التي تشمل الضريبة على القيمة المضافة فهي تصل إلى حدود ٥١٪ من الإيرادات الضريبية، أي ما يقارب ٤٠٪ من إجمالي الإيرادات.

وبعد عرض بسيط لواقع النظام الضريبي في لبنان، يتبيّن أن الدولة اللبنانية بعيدة عن تنويع مصادر الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، علماً بأن تحسين أداء النظام الضريبي يبدأ بتنويع مصادر الإيرادات وتحقيق التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مروراً بتوسيع الوعاء الضريبي، وصولاً إلى تحسين الجباية وسدّ الثغرات القانونية وتقليص التهرب الضريبي.

أهداف النظام الضريبي

تتعدد أهداف النظام الضريبي ويصعب التوفيق فيما بينها، فتستخدم الضريبة أولاً من أجل تمويل نفقات الموازنة، دورها لا يقتصر على التمويل بل يتعداه إلى المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية، وخصوصاً عبر الضريبة التصاعدية. بالإضافة إلى ذلك، تؤدي الضريبة دوراً محورياً في المساهمة في توجيه النمو والاستثمار بما يتلاءم مع الوضع الاقتصادي للبلاد. وغالباً ما يواجه صانعو القرار تحدي اختيار النظام الضريبي الأمثل وما له من تداعيات إيجابية أو سلبية على العدالة الاجتماعية والفاعلية الاقتصادية.

- أمّا فيما يتعلّق بتحديد أولويات النفقات، فتقوم المرحلة الأولى على المعاينة الدقيقة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ومواقع الخلل فيها، وذلك على عدة أصعدة:
- مناطقياً، وهنا تظهر أهمية الابتعاد عن المركزية الإدارية والاقتصادية في تنمية المناطق.
 - قطاعياً، ولا سيما القطاعات التي هي بحاجة إلى دعم حقيقي، مثل الصناعة والزراعة والتعليم والصحة.
 - اجتماعياً واقتصادياً.

وبناءً على هذه المعاينات، يصار إلى تحديد الأولويات، وفقاً للتصنيف الاقتصادي للموازنة، ما بين نفقات دورية إدارية ونفقات استثمارية، وتوضع أخيراً الإسقاطات المستقبلية.

الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء

يحتاج تحقيق الإصلاحات التي أوردناها سابقاً، إلى التوجّه نحو موازنة أكثر شفافية تمكّن من قياس فاعلية ومستوى إنتاجية الإدارات العامة في تحقيق الأهداف المقررة في سياق السياسات العامة، وكذلك قياس مدى مواءمة هذه الأهداف مع الأولويات الوطنية. ويفترض هذا النهج توسيع المشاركة في التقرير والمساءلة والمحاسبة. من هنا، طرحت أهمية الانتقال إلى أسلوب جديد في تحضير الموازنة، والمتمثل في موازنة البرامج والأداء.

إن تحسين أداء النظام الضريبي يبدأ بتنويع مصادر الإيرادات وتحقيق التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مروراً بتوسيع الوعاء الضريبي، وصولاً إلى تحسين الجباية وسدّ الثغرات القانونية وتقليص التهرب الضريبي

إن موازنة البرامج والأداء هي عبارة عن أسلوب متطور في إدارة المالية العامة، ذلك بأنها تنقل التركيز من الوسائل إلى النتائج. وقد كثر اعتماد هذا الأسلوب حول العالم نظراً إلى توسّع دور الدولة ووظائفها، والحاجة إلى مراقبة فعّالة للإنفاق. وتسمح هذه الموازنة بمساهمة أوسع للمجتمع في تحديد السياسات العامة وصوغ الموازنات بحسب أولويات واضحة، كما تكمن أهميتها في قدرتها على قياس الأداء من خلال استخدام مؤشرات قياس واضحة تعزّز المساءلة والشفافية في إدارة المال العام.

آلية الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء

تلحظ عملية الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، أو موازنة الأهداف، ست مراحل أساسية:

إن موازنة البرامج والأداء هي عبارة عن أسلوب متطور في إدارة المالية العامة، ذلك بأنها تنقل التركيز من الوسائل إلى النتائج

١- إعادة تجميع كل الاعتمادات بحسب هدف النفقة.

٢- تقسيم كل هدف إلى برامج.

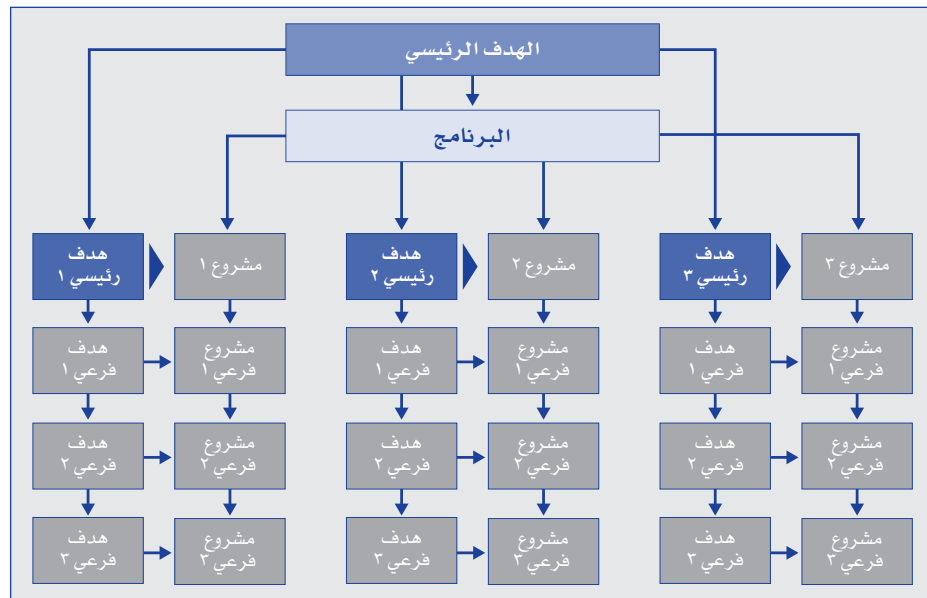
٣- تقسيم البرامج إلى مشاريع أو برامج فرعية، لكل منها أهدافها الفرعية المرتبطة بالهدف الرئيسي.

٤- تعيين مسؤول خاص عن عقد النفقات لكل برنامج يتمتع بصلاحيه نقل الاعتمادات بين الأجزاء والبنود، وبين النفقات الإدارية والاستثمارية، من أجل تسهيل عملية الوصول إلى الهدف. وفي المقابل، عليه أن يقدم تقارير دورية بشأن تنفيذ البرامج ومدى تقدمها.

٥- تصويت المجلس النيابي على الأهداف والبرامج المقرر تطبيقها، على أن يقيم في مرحلة لاحقة مدى بلوغ الأهداف عبر إرسال وزارة المالية قانون ختم الحسابات.

٦- وضع معايير خاصة لتقييم بلوغ الأهداف والأهداف الفرعية.

الشكل رقم (٢)
آلية تكوين البرنامج



يبين الرسم أعلاه آلية تكوين موازنة الأهداف انطلاقاً من الهدف الرئيسي، مروراً بالبرامج والأهداف الفرعية، ووصولاً إلى المشاريع والمشاريع الفرعية.

تقييم أداء إدارة المالية العامة

يتم تقييم أداء إدارة المالية العامة ضمن إطار منهج ”الإنفاق العام والمساءلة المالية“، أو ما يعرف بـ PEFA (public expenditure and financial accountability) الذي يخوّل السلطات التقدم في تحقيق أهداف الإصلاح الاقتصادي والمالي.

”برنامج مراجعة الإنفاق العام والمساءلة المالية“ PEFA

يهدف منهج PEFA إلى توفير معلومات دورية وموثوق بها عن أداء الإدارة المالية، وتحديد فعالية الإصلاحات عبر تحليل المؤشرات وتسهيل الحوار بين الجهات المانحة والحكومات بشأن أداء المالية العامة وحاجات الإصلاحات وأولوياته، وبالتالي توجّه سياسة الدول المانحة.

أمّا القيمة المضافة لـ PEFA في الدولة التي تخضع لتقييمها، فتكمن في تشجيع الحكومة الصالحة، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الاستثمارات Distribution Channel، ويشجّع الفعاليات المحلية على الانخراط في الشأن العام، كما يقوّي التقارب المؤسّساتي مع الدول الشريكة للاتحاد الأوروبي.

يهدف تقييم الأداء إلى تحديد فعالية الأنظمة من ناحية تنظيم الوظائف الأساسية لإدارة المالية العامة، وذلك عبر تحليل الأداء على مستوى الدولة المركزية، بما فيها علاقتها مع الهيئات المحلية ومؤسسات القطاع العام. كما أنه يقدم لمحة شاملة عن النظام الإداري بما يشمل: الإيرادات والنفقات؛ الصفقات العامة؛ المخاطر المالية؛ الالتزامات والموجودات المالية؛ إدارة الخزينة والتقديمات الفعالة للخدمات العامة. من هنا، وجب استخدام هذا التقييم لما له من انعكاسات على تحسين إدارة المال العام وتصويب السياسات المستقبلية بما يتوافق مع حاجات المجتمع المدني وتطلعاته.

فذلكة الموازنة في ضوء التوجّه العالمي

أخيراً، وفي ضوء ما ورد أعلاه من صياغة فاعلة للموازنة في إطار موازنة البرامج والأداء، تأتي فذلكة الموازنة لتلخّص جوهر توجّه السياسة العامة بما يتوافق مع المقبّذات الإجمالية.

تهدف الفذلكة إلى الربط المنطقي بين أهداف السياسة والموارد المرصودة من أجل تحقيق هذه الأهداف، مع التنبّه إلى ضرورة الحدّ من زيادة العجز وتفاقم الدين العام منعاً لدخول المالية العامة في حلقة مفرغة من العجز والدين قد تنعكس سلباً على المكونات الاقتصادية الأخرى.

في إطار موازنة البنود تقوم كل وزارة بتبرير أوجه إنفاقها بما يتلاءم مع احتياجاتها، ثمّ تقوم وزارة المالية بفذلكة الموازنة مرتكزة على موازنات مختلف الوزارات. أمّا فيما يخص موازنة البرامج والأداء، فتقوم الفذلكة على أساس البرامج والأهداف، ويتم تبرير الإنفاق بمدى تحقيقه الأهداف المقرّرة، الأمر الذي يسهّل عملية مناقشة الفذلكة في مجلس النواب.

وفي هذا الإطار اتفقت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في معاهدة ماسترخت سنة ١٩٩١ على بعض الشروط الأساسية فيما يخصّ المالية العامة من أجل المحافظة على المناخ المناسب لتحقيق النمو الاقتصادي. ومن هذه الشروط: عدم تخطي العجز مستوى ٣٪ من الناتج القومي، وبقاء الدين العام ما دون سقف الـ ٦٠٪ من الناتج القومي.

في الختام، تبقى المالية العامة في لبنان بعيدة عن تحقيق هذه الشروط، ويبقى الإصلاح المالي هو الحل الأوحيد في سبيل تحقيق النمو الاقتصادي. لذا، يتعين على المسؤولين أن يوحّدوا حسابات الدولة - علماً بأن المؤسسات العامة والبنك المركزي يشرفان على نحو ١٥٠ حساباً - وأن يحضّروا مشاريع جاهزة من شأنها أن تدفع عجلة التنمية في أوقات الانكماش، وأن يوفروا الوسائل المالية لتمويل هذه المشاريع، وألاً يتفاوضوا عن إقرار الموازنة، ذلك بأن التوقف عن إقرارها أدى في السنوات الأخيرة إلى غياب الإدارة المحاسبية وضرب الدستور اللبناني عرض الحائط.

