الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

# العلاقة بين الموازنة الحديثة
# ومخطط التنمية الاقتصادية

=====

( للباب ٣ آ من الدراسة التي تمدها
وزارة التصميم عن الموازنة )

و . ب . س .

٨ ايلول سنة ١٩٦٤

## التخطيط وعلاقته بالتنمية الاقتصادية

تقتضي التنمية الاقتصادية الشاملة زيادة التثميرات الانتاجية في مختلف القطاعات الاقتصادية كالزراعة والصناعة والحرف والخدمات والتركيبات الاساسية الاجتماعية والاقتصادية • وبوسع الحكومة ، حتى في اكثر الانظمة الاقتصادية تحررا في الدول النامية ، ان تلعب دورا مهما في تشجيع التنمية الاقتصادية عن طريق ما يمكنها ان تسهم به في عملية زيادة التثميرات الانتاجية • وخليق بان يكون دور الحكومة في هذه العملية هو ان تتبنى مختلف التدابير لتشويق التثمير الخاص، وان تشترك مباشرة في تثمير الاموال في المجالات الجوهرية التي لا تستهوى روؤس الاموال الخاصة استهواء كافيا ، وانما تسهم في زيادة انتاج القطاع الخاص وتحفز بدورها على تثمير المزيد من الاموال الخاصة • وسنورد في ما يلي القائمة بالتدابير التي يصح ان تتخذها الحكومة من اجل زيادة التثميرات الانتاجية • وهذه القائمة ستساعد على شرح ما تستطيع الحكومة ان تقوم به في هذا المجال • غير ان القصد من هذه القائمة هو الشرح لا الحصر •

بوسع الحكومة ، حيثما يكون هناك نقص خطير في القروض المتيسرة للمشاريع الخاصة ، ان تتخذ خطوات من شأنها زيادة سيل القروض ، وتتضمن الترتيبات التي يمكن اجراؤها : وضع نظام تكفل الحكومة بموجبه القروض المتحصلة من المؤسسات المالية في القطاع الخاص لاغراض اقتصادية مستحسنة ، ومزيدا من اسهام الحكومة المباشر في منح القروض الانمائية • ويمكن تحقيق الامر الاخير اما عن طريق مؤسسات للتسليف تملكها كلها وتديرها الحكومة ، او عن طريق مصارف

ومؤسسات للانماء ذات رؤوس اموال حكوميـــة وخاصـة مشتركـــة ٠

ان تقصير القطاع الاقتصادى الخاص، في بعض الدول الناميـة ، في اعارة الاهتمام الكافي للابحاث والدراسات المتعلقـة بامكانات تثمير امواله فيها ، من شأنه ان يدعـــو الحكومـة الى تمويل الدراسات الموجهة الى اكتشاف فرص التثمير الاضافية ٠ ويجب وضـــع نتائج هذه الدراسات بتصرف القطاع الخاص للافادة منهـا ٠

وغالب ما تواجه الدول الناميـة عجزا خطيرا في المهارات اللازمة للمشاريع الانمائيـة وما تتطلبـه هذه المشاريع من مبـادرة وادارة واعمال تقنية واختصاصية ٠ وبمـــــا ان من شأن هذا العجـز ان يعرقل كثيرا عملية التنميـة ، فان ما تتخذه الحكومـة من تدابيـر لتوفير برامج التعليم والتدريب بغية سد هذا العجز سيؤدى مساعدات قيمـة في المـــدى الطويل لعمليـة التنميـــة ٠

ومن شأن مشاكل الاحتكار ، حيثما تكون موجودة ، ان تعرقل التنميـة الاقتصاديـــة ٠ وينبغى للحكومة ، حتى تتغلب على هذه المشاكل ، ان تتخذ التدابير الهادفـة الى المحافظة على مبدأ المنافسة والى تشجيعه في القطاع الخاص ٠

ان نهج سياسة حكيمة في شؤون التعرفات الجمركية والاعانات المالية والاجازات وغيـــر ذلك من التدابير المماثلـة ، في الدول النامية ، يسهم اسهاما فعالا في تنشيط الانتاج الزراعي والانتاج الصناعي في القطاع الخاص ٠

٠٠٠/٠٠

واخيرا يجب على حكومات الدول النامية ان تهتم بالتثمير العام في مجالات جوهرية لا تستهوى رؤوس الاموال الخاصة استهواء كافيا . ويشمل الامر شق الطرق واعمال الرى وبناء المدارس والقيام بالاشغال المائية والكهربائية والمرافق الصحية ومشاريع مياه الشفة ومرافق المواصلات . واشتراك الحكومة في تنفيذ المشاريع في هذه الحقول يسهم في زيادة انتاجية القطاع الخاص وينشط تثمير الاموال الخاصة .

هناك اعمال كثيرة ترمي الى تنشيط التنمية الاقتصادية ينبغي للحكومة في دولة نامية ذات نظام اقتصادى حر ان تقوم بها . وهي تنطوى على استخدام الموارد المالية وغيرها من الموارد المتيسرة على نطاق محدود . والواقع ان ندرة الموارد هذه هي التي تجعل من المستحيل على الحكومة ان تفعل كل ما ترغب فيه لزيادة التثميرات الانتاجية ، مما يضطرها الى الاختيار من بين الامكانات المتيسرة من اجل زيادة التثميرات الانتاجية في مجال دون اخر . لذلك تجب العناية القصوى في عملية الاختيار هذه وذلك من اجل تحقيق نتائج التنمية الاقتصادية المثلى من الموارد المتيسرة . ان استخدام الموارد المتيسرة بطريقة تضمن تحقيق النتائج المثلى هو اساس التخطيط للتنمية الاقتصادية .

## تخطيط التنمية الاقتصادية وعملية اعداد الموازنة

### نواحي تحضير موازنة الواردات

هناك علاقة وثيقة محتمة بين تخطيط التنمية الاقتصادية تخطيطا كافيا وعملية اعداد

الموازنة، فلا يمكن مثلا، رصد الاعتمادات اللازمة لانجاز برنامج نهائي للتنمية الاقتصادية انجازا تاما ، قبل ان تنتهي ادارة الموازنة من تقدير الواردات من كل مصدر من مصادر الدخل الحكومية . وبامكان هيئة التخطيط تقديم مساعدة فعالة في عملية التقدير . وانه لامر اساسي ان تعمل هذه الهيئة بالتعاون الوثيق مع وزارة المالية ومع ادارة الموازنة في ما يتعلق ببعض نواحي برنامج الواردات . ولايضاح هذه النقطة ، سنورد في ما يلي ، على سبيل المثال ، بعض مجالات التعاون المجدى .

باستطاعة الاقتصاديين في هيئة التخطيط التعاون مع ادارة الموازنة على تقدير الواردات من بعض الضرائب . وهذه المساعدة مجدية على الاخص في حالة الضرائب التي تنطوى على تأثير اقتصادى هام وتستلزم الاخذ بعين الاعتبار ما لعوامل مثل الدخل والتوفير والاستهلاك من مفعول . وبامكان هيئة التخطيط ايضا ان تقدم المساعدة في الدراسات التقنية لقضايا التكليف الضريبي والعبء النسبي للضرائب التي تتحملها مختلف شرائح اصحاب الدخل ، والمضاعفات الاقليمية للسياسة الضريبية . وكلما كانت المعلومات الاحصائية التي تقدمها ادارة الاحصاء اضافية وموثوقة زاد عدد الدراسات المجدية التي يمكن اجراؤها للضرائب بطريقة مفيدة .

قد يكون من المناسب للدول النامية ، التي لها على الاقل اسواق مالية بدائية ان تزيد الموارد المالية المتيسرة للتنمية الاقتصادية عن طريق بيع سندات حكومية . وبوسع الفنيين في

هيئة التخطيط مساعدة وزارة المال على تقدير الواردات الممكن تحقيقها من هذا المصدر ٠ ويوسع الهيئة ايضا ان تساعد على تحضير الدراسات التحليلية للمفعول الذى يترتب على بيع هذه السندات والكفالات الى الجمهور والمؤسسات غير المصرفية ، او الى المصارف التجارية ، او الى المصرف المركزى ، او الى مجموعة من هذه الفئات المحتمل ان تشترى هذه السندات والكفالات الحكومية ٠

ويجب على هيئة التخطيط ، ووزارة المال ، والمصرف المركزى ، ان تنشئ في ما بينها علاقات عمل وثيقة ، كما يجب عليها ان تشترك في دراسة بعض القضايا كاحتمال الرفعة في زيادة موارد التسليف لدى مؤسسات التسليف الحكومية وذلك عن طريق زيادة طاقة هذه المؤسسات على التسليف بواسطة اعادة حسم القروض القصيرة الاجال في المصرف المركزى ٠ وينبغي لها ايضا ان تتعاون تعاونا وثيقا في اى جهود تهدف الى تنمية مصادر التمويل من الخارج للمشاريع الصالحة للتنمية الاقتصادية ٠

يتبين من الامثلة الواردة اعلاه ان السبيل الوحيد الى توزيع الواردات التوزيع الامثل لتغطية النفقات العادية ونفقات مخطط التنمية الاقتصادية هو في اقامة علاقات عمل مجدية بين هيئة التخطيط ووزارة المال ، وعلى الاخص ادارة الموازنة ، وفي بعض الحالات بين هذه الهيئات والمصرف المركزى ٠

٠٠٠/ ٠٠

## نواحي تحضير موازنة النفقات

ان المحافظة على التعاون الوثيق بين هيئة التخطيط وادارة الموازنة في وزارة المال هي ايضا ذات اهمية قصوى في حقل تحضير موازنة النفقات .

وقبل الاسهاب في التحدث عن طبيعة علاقة التعاون التي يجب ان تسود هذه الهيئات بالنسبة الى بنود النفقات ، لا بد من ذكر نقطة اساسية تتعلق باعداد موازنات البرامج غير الانشائية كالتدريب والسياحة وغير ذلك ، وموازنات المشاريع الانتاجية .

ثمة مبدأ ذو اهمية جوهرية يتعين على رئيس الحكومة وعلى المجلس الوزاري في دولة نامية العمل بموجبه لتحقيق تنمية اقتصادية عقلانية ، وهو ان لا يجوز ادراج اي برامج او مشاريع في مشروع الموازنة ما لم تكن هيئة التخطيط قد درست هذه البرامج والمشاريع ووافقت عليها .

وغالبا جدا ما يكون الاتجاه السائد في الدول النامية ان تذهب جماعات ذات مصالح شخصية مباشرة الى رئيس الحكومة او الوزير وتعرض عليه مشاريع لتنفق عليها الحكومة من الاموال العامة . وعندما تكون هذه الجماعات ذات نفوذ في البلاد يكون من الصعب سياسيا على المسؤولين الحكوميين مقاومة الضغط الرامي الى ادخال هذه المشاريع

.../..

في الموازنة ، وغالبا ما يكون من شأن قبول بنود انفاق مرتجلة كهذه سببا في تحويل الموارد عن المشاريع التي تفوقها اهمية واولوية والتي تشكل جزءا من مخطط التنمية الاقتصادية .

وعندما يقر بصورة راسخة مبدأ احالة جميع البرامج والاعمال الرئيسية التي ينبغي رصد الاعتمادات لها في الموازنة على هيئة التخطيط لدراستها والموافقة عليها ، يخف عندئذ الى حد كبير الضغط على رئيس الحكومة والوزراء اذ يصبح بوسعهم القول ، عندما يتعرضون لضغط من اجل قبول مشاريع فردية ، ان المبدأ الذى لا تحيد عنه الحكومة هو توجيه جميع هذه المقترحات الى هيئة التخطيط . ومن الجوهرى ايضا ان تكون هيئة التخطيط ذاتها فوق السياسات وان تنشىء لنفسها سمعة بانها تنظر الى جميع المقترحات والامكانات بطريقة موضوعية تحليلية لدى تقرير ترتيب الاولوية بين مشاريع التنمية الاقتصادية التي من شأنها ان تزيد من سهولة تحقيق الاهداف التي التزمت بها الحكومة .

ان اختيار بنود الانفاق المنوى ادراجها في الموازنة لمختلف الوزارات والهيئات لسنة ما ، هو عملية معقدة يجب ان يتوفر لها تعاون شامل بين مختلف الوزارات والهيئات الحكومية وبين وزارة المال وهيئة التخطيط لتحقيق النتائج المثلى ٠

ان المسؤولية الرئيسية عن اعداد الدلبات المتعلقة ببرامج الاشغال العادية الجارية التي ليست جزءا من البرامج الجديدة التي يشملها مخطط التنمية الاقتصادية ، انما تقع على كل وزارة وهيئة بمفردها ٠ اما البرامج والمشاريع التي تشكل جزءا من مخطط التنمية فالحاجة تدعو الى الكثير من التعاون بشأنها ٠

والمألوف ان تبدأ عملية التعاون هذه في الوقت الذى تكون فيه هيئة التخطيط قد ابتدأت بالانشغال في اعداد خطة التنمية الاقتصادية التي يجرى تنفيذها حاليا ٠ ومن المفروض ان يكون الفنيون في هيئة التخطيط قد قدموا لمختلف الوزارات والهيئات عند اعداد هذه الخطة المساعدة لتحضير مشاريعها الخاصة وتعيين اولوية البرامج والمشاريع وتقديم الاهم منها على المهم ( داخل كل وزارة وهيئة ) ٠ اما تقدير الموارد المالية المتوقع تيسرها خلال مدة التخطيط ، فيتم بعد ذلك عن طريق جهود مشتركة من قبل هيئة التخطيط وادارة الموازنة ٠ وعلى اساس الاولويات التي تم اقرارها للمشاريع داخل كل وزارة وهيئة ، وعلى اساس الموارد المالية المقدر تيسرها ، تعد هيئة التخطيط خطة التنمية الاقتصادية ٠ ومن ان الخطط توضع عادة لمدة معينة من الزمن تزيد على السنة الواحدة ، فمن الواجب تقسيمها الى شطائر سنوية من اجل اعداد الموازنة ٠

٠٠٠/٠٠

ان الغاية من هذا العرض الموجز جدا لبعض الخطوات التي ينطوي عليها اعداد خطة التنمية الاقتصادية هي الاشارة الى اهمية التعاون بين الاجهزة الحكومية في عمليـــة التخطيط حتى قبل الوصول الى مشكلة تحضير موازنة النفقات النهائية الحكومية لسنة معينة من السنوات التي تشملها الخطة ٠

اما النفقات الانمائية المدرجة في الخطة لسنة معينة فيكون قد وضع لها برنامج على اساس الموارد المالية المتوقع تيسرها في المستقبل ٠

ان هذه التقديرات في افضل حالاتها ، تقريبية ، وخاضعة لهامش خطأ كبير ٠ وبالتالي فان تقدير الموارد الاولى الذى تجريه ادارة الموازنة في بداية عملية اعداد الموازنة السنوية بمساعدة هيئة التخطيط والمصرف المركزى قد يختلف اختلافا كبيرا عن التقدير الطويل المدى الذى وضعت على اساسه نفقات الانماء المقررة في خطة تلك السنة ٠ وتتطلب الفروق في التقديرات اجراء تعديلات في البرامج والمشاريع الانشائية التي ترد في موازنات مختلـــف الوزارات والهيئات للسنة المعنية ٠ ويجب اجراء هذه التعديلات بالتعاون بين هيئة التخطيط والوزارات بغية الوصول الى اكبر قدر من التعاون الممكن في سبيل تحقيق اهداف الحكومة الانمائية ٠

بيد ان هذا نفسه قد لا يكون نهاية للتعاون المطلوب في اعداد باب النفقات في الموازنة السنوية ٠ ان عملية اعداد الموازنة هذه تستمر عادة مدة طويلة يمكن خلالها ان يعاد النظر في التقدير الاولي للموارد المالية المتوقع تيسرها خلال السنة المالية المعنية ، وذلك قبـــل تقرير التقدير النهائي ٠

٠٠٠/٠٠

ان الفروق بين التقديرات الاولية للموارد والتقديرات النهائية تتطلب اجراء مزيد من التعديلات في اعداد موازنة البرامج وموازنة المشاريع الانمائية ، ومن الضروري لهيئة التخطيط ان تعمل بالتعاون الوثيق مع الوزارات والهيئات في اجراء تلك التعديلات بغية التأكد من ان الموازنة النهائية قد اخذت بعين الاعتبار ترتيب الاولويات الامثل لنفقات كل وزارة وهيئة .

تصبح الميزانية الوطنية بعد اقرارها نهائيا خطة الحكومة العملية خلال السنة المالية المعنية .

ومن البحث اعلاه المقتصر على بعض نواحي اعداد موازنة بنود الواردات والنفقات يتضح ان اعداد موازنة وطنية هو عملية معقدة جدا وتتطلب تعاونا وثيقا ضافيا بين مختلف الوزارات والادارات والمصالح المعنية اذا اريد تحقيق النتائج المثلى .

## اشكـــال الموازنـــــة

ان شكل الموازنة الوطنية هو امر شديد الاهمية من ناحية التنفيذ الفعال لمخطط التنمية الاقتصادية • فمثلا يجب على موازنة كل سنة ان تظهر بوضوح البرامج والمشاريع المنوى مباشرتها خلال تلك السنة •

ومن شأن هذا الامر ان يسهل مراقبة النفقات وضبطها ، وان يزيد التوفير والفاعلية في استخدام موارد الدولة المالية •

الطريقة التي ما تزال شائعة في اعداد الموازنة في الدول النامية لا توفر اسبـــاب التنفيذ الامثل لخطط التنمية او المراقبة الفعالة للنفقات ، ذلك لانها تقتصر على تصنيـــف النفقات بالشكل التالي :

الـوزارة أ

الخدمات الشخصية

خدمات المتعاقدين

اللـــــــوازم

النقـــــــل

الـوزارة ب

( التصنيف ذاته )

ان هذا النوع من تصنيف النفقات لا يسهل التعرف بالبرامج او النظر الى الموازنة كمستند تخطيط فعال ، كما ان هذا التصنيف يجعل من الصعب ، ان لم يكن من المستحيل ، ممارسة المراقبة الصحيحة على النفقات، بما فيها نفقات التنمية الاقتصادية ٠

ان الطريقة المتبعة حاليا في لبنان في تصنيف الموازنة هي في الاساس من النوع الذى لا يذكر الاهداف المنوى تحقيقها من النفقات التي ستصرف ، وهي تصنف النفقات الى اربعة اصناف ، فالقسم الاول يتناول النفقات الادارية ، والقسم الثاني التجهيز ، والقسم الثالث النفقات العسكرية والقسم الرابع المشاريع الطويلة الاجال ٠ ومع ان التقدم الذى احرزته ادارة الموازنة في الماضي في تطوير شكل الموازنة يدعو الى التشجيع ، فان هناك تحسينات جوهرية اخرى تحتاج الى التنفيذ ٠ وان تحقيق هذه التحسينات يعني التقدم من الطريقة المتبعة حاليا الى طريقة التصنيف على اساس البرامج ٠

ان من شأن طريقة التصنيف على اساس البرامج ان تكون افضل بكثير من غيرها واجدى بالنسبة الى بلد منهمك في تخطيط التنمية الاقتصادية ٠ ان الشكل العام لابواب النفقات في الموازنة القائمة على اساس البرامج هو تقريبا كما يلي :

الوزارة آ

البرنامج ١ ( وصف موجز )

الخدمات الشخصية

خدمات المتعاقدين

اللـــــــوازم

النقـــــــل

الخ ..

البرنامج ٢ ( وصف موجز )

( الشيء ذاته )

الخ .....

بهذا الشكل يمكن تبيان البرامج الفردية بوضوح ، بما فيها البرامج المأخوذة من خطة التنمية الاقتصادية . وبمجرد مقارنة مشاريع خطة التنمية المدرجة في الموازنات السنوية بالمشاريع الموضوع لها برامج في الخطة تتيسر مراقبة مستمرة لتقدم المخطط .

هناك تقدم مستمر تقريبا في اعداد الموازنات على اساس البرامج يتراوح بين تصنيف البرامج تصنيفا واسعا وعاما جدا ، وبين تصنيف يتسم بمزيد من التفصيل . وكلما ازداد التفصيل في تقسيم برامج الموازنة الى برامج فرعية والى مشاريع ، ازداد المدى الذى يمكن فيه قياس المنجزات وتقييمها ، والحقيقة ان اعداد الموازنة على اساس البرامج يتحول كلما ازداد تقسيم البرامج تفصيلا الى تقييم للانجاز .

واذا كان لبنان لم يبلغ بعد هذه المرحلة التي يصبو فيها من العملي محاولة الوصول الى مراقبة الفاعلية وتقييم الانجاز اللذين يوفرهما الاعداد الدقيق لموازنة الاعمال ، فعليه دون شك

.../..

ان يتخذ المزيد من الخطوات نحو اعداد الموازنة على اساس البرامج من اجل تحقيق الاسهام في تنفيذ مخطط التنمية الاقتصادية التي يوفرها هذا النوع من اعداد الموازنة . ان السير في هذا الاتجاه سيقرب الوقت الذي يصبح فيه نظام اعداد الموازنة على اساس الانجاز هو نفسه امرا يمكن انشاؤه بنجاح .

==========

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام