

المحددات الأساسية لدورة الميزانية العامة

عبد المعطي عساف

قسم الادارة العامة - جامعة الكويت

المقدمة :

ليس ثمة شك في أن الموارد المالية تمثل باستمرار أحد عناصر الإنتاج الأساسية ، بل إنها من وجهة نظر معظم الدارسين وأرباب الأعمال تعتبر أول هذه العناصر وأهمها ، ومن هنا لا بد من إيلائها جل الاهتمام ، وذلك بهدف تنظيمها وإدارتها على أسس من الكفاية والفعالية .

وقد كانت الميزانية العامة على مستوى الدولة أول وأهم الأدوات التي تم استخدامها لتنظيم الأموال العامة وإدارتها ، حتى أنه لا يكاد يوجد مجتمع معاصر إلا ويعتمد إلى هذا الأسلوب . وقد تزايدت أهمية هذه الأدوات بعد أن تعمق دور الدولة الاقتصادي منذ أواخر القرن التاسع عشر وبدايات هذا القرن ، حيث لم تعد الميزانية العامة مجرد أداة تنظيمية فحسب ، بل أصبحت أداة توجيهية أحيانا وتحكيمية أحيانا أخرى وعلى كافة المستويات السياسية والاقتصادية والمالية وغيرها .

وقد أدى هذا الوضع إلى زيادة أهمية التوقعات والملازمات المتعلقة بالميزانية العامة وعمليات إعدادها وتنفيذها وبصورة أدت إلى تشابك وتداخل في الأبعاد والمتغيرات المتصلة بها أو المحددات التي تحكمها .

وإذا كان لنا من هدف في هذه الدراسة ، فإنما يتمثل ويتركز بالدرجة الأولى في محاولة إبراز الأهمية التي أصبحت تتمتع بها الميزانية العامة وكشف وتحديد أهم المحددات التي تحكم عمليات تحضيرها وتنفيذها ومتابعتها وذلك ضمن نظرة شاملة وتكاملية .

منهج الدراسة وتبويبها :

قد يكون من المتيسر لأي باحث أن يلجأ إلى الدراسات الوصفية أو المقارنة إذا ما استهدف التعرف على المحددات القانونية المتعلقة بدورة الميزانية العامة ، أو ربما غيرها من الموضوعات . إلا

أن هذه السهولة تنقلب إلى نقيضها إذا ما انصرف الاهتمام إلى بحث المحددات الأخرى ، وخاصة المحددات السلوكية أو لدراسة المشكلات الأساسية التي تتعلق بدورة الميزانية بشكل عام . وذلك لصعوبة متابعة هذه المحددات أو المشكلات بصورة واقعية ودقيقة حتى لو عمد الباحث ، أي باحث ، إلى القيام بدراسات ميدانية مباشرة . وتبدو الصعوبة أكثر تعقيدا عندما يصير البحث منصبا على السلوكيات الخاصة بتحضير الميزانية العامة وتنفيذها ومشكلاتها ، نظرا لتعدد وتداخل المتغيرات المتصلة بها ، ونظرا للسرية والحساسية المفرطة التي تحيط بها .

وبناء عليه ، فأننا في هذا المقام سوف نستند إلى أية معطيات يمكن التوصل إليها عبر أدبيات الفقه الإداري والمالي ، محولين وصفها وتحليلها بالاستناد إلى المنهج الاستقرائي أو الاستنباطي كلما أمكن ذلك ، مع الاستعانة بمخزون الملاحظة المباشرة والخبرة الشخصية لدينا ، وبالقياس على ما يتوافر من معلومات تتعلق بعمليات صنع السياسة العامة بشكل عام ، على اعتبار أن المتغيرات التي تحكم عملية تحضير الميزانية العامة لا تكاد تختلف كثيرا عن ذلك ، وخاصة في أبعادها السلوكية والأيدولوجية .

وسوف نبدأ هذه الدراسة بتقديم تعريف عام لمفهوم الميزانية العامة وأهميتها الأساسية في المجتمع المعاصر كتوطئة أساسية نلج بعدها إلى جوهر موضوعنا الذي يتمثل في متابعة مراحل دورة الميزانية المختلفة بالاستناد إلى المحددات الرئيسية التي نحددها في المحددات التالية :

أولاً : المحدد القانوني

ثانياً : المحدد الأيدولوجي والسياسي

ثالثاً : المحدد الفني

رابعاً : المحدد السلوكي

وقد كان مبررنا في اختيار هذه المحددات أننا نريد أن نركز على المحددات المباشرة والداخلية والأكثر تأثيراً من وجهة نظرنا على عملية إعداد الميزانية ومراحلها الأخرى ولأننا نرى أنها تقدم معاً إطاراً يبدو للكاتب متكاملًا وشاملاً إلى حد بعيد

مفهوم الميزانية :

تعدد التعريفات المتعلقة بموضوع الميزانية وتتفاوت من حيث شموليتها وتكاملها ، ومرد ذلك بالدرجة الأولى يعود إلى طبيعة النظرة التي ينظر من خلالها الباحثون ، وبملاحظة عدد هذه التعريفات نجد أن بعضها يقدم مفهوماً غير مفصل وينظر إلى الميزانية نظرة إجمالية فيقول إنها «خطة يتم التعبير عنها باصطلاحات مالية»^(١) وذلك في الوقت الذي نجد بعضها الآخر يأتي محالوا إبراز بعض العناصر الأخرى ليستقل بهذا التعريف إلى وضعية أكثر تفصيلاً وتحديدًا وتكاملاً ، فمنها ما يبرز عنصر الزمن ، لتصير الميزانية تعبيراً عن خطة يتم التعبير عنها باصطلاحات مالية وتغطي مرحلة زمنية غالباً ما تكون سنة^(٢) ومنها ما يبرز عنصر القانونية أيضاً لتصير الميزانية تعبيراً عن خطة يعبر عنها باصطلاحات مالية وتغطي مرحلة زمنية محددة (سنة غالباً) وتكون معتمدة قانونياً من قبل السلطة صاحبة العلاقة ،^(٣) ومنها ما يذهب إلى أبعد من ذلك فيبرز المحتويات الأساسية التي

تتضمنها وثيقة الميزانية ممثلة في المصروفات التي يقدر إنفاقها ، وفي الإيرادات التي يقرر جمعها وتحصيلها ، وفي مجموعة الخدمات والنشاطات التي يفترض إنجازها في ضوء التقديرات المالية المحدودة ، وبناء عليه تصير الميزانية تعبيراً عن خطة سنوية معتمدة قانونياً وتتضمن مجموعة من البرامج المتعلقة بعدد من الخدمات أو النشاطات أو المشاريع التي يفترض إنجازها خلال فترة محددة بالاستناد الى مجموعة من التقديرات المحسوبة مالياً ورقمياً لمختلف الإيرادات والمصروفات المتعلقة بذلك ،^(٤) وقد يختصر بعض الباحثين هذا العريف التفصيلي بقولهم «إن الميزانية عبارة عن توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية غالباً ما تكون سنة .»^(٥)

وبغض النظر عن أية تباينات تفصيلية أو اختلافات في التراكيب اللغوية بين هذه التعريفات وربما غيرها ، يمكننا إذاً أمعنا النظر فيها أن نعثر على قاسم ومحمور رئيسي مشترك بينها ، ولا يمكن لأي منها إهماله أو التكرار له ، ويتمثل في أن الميزانية العامة دائماً تبرز بشكل عام كتعبير عن خطة عمل معينة ، ولهذا دلالاته الأساسية والهامة التي تجعل من وثيقة الميزانية العامة وثيقة هامة تستقطب اهتمام وفضول معظم المواطنين أو المهتمين بحياة الدولة والمجتمع المعنى ، وذلك على اختلاف فئاتهم وطوائفهم وأعمالهم واهتماماتهم ، ويمكن محورة هذه الأهمية حول النقاط الأساسية التالية :^(٦)

أولاً : إن تعبير الميزانية العامة عن «خطة عمل معينة» يعني أنها لا تنسحب باثارتها إلى الماضي بل هي وثيقة مستقبلية تستند الى مجموعة من التنبؤات والافتراضات والتقديرات والاجتهادات التي تتداخل خلالها المتغيرات اليقينية مع أية متغيرات أخرى غير مؤكدة ، وكذلك الاعتبارات الفنية بالاعتبارات السلوكية بكافة أبعادها ودوافعها ، ومن هنا تبرز الأهمية الأولى لوثيقة الميزانية لأنها تساعد ذوي الاهتمام على كشف المستقبل وتحديد أبعاده المتوقعة خلال الفترة المقدرة للميزانية دونما جهود ذاتية تذكر من قبلهم ، وكلما تمكن هؤلاء من قراءة الميزانية قراءة دقيقة وشاملة وعملوا على تحليلها تحليلًا موضوعيًا وشاملاً يختلف متغيراتها ومحدداتها كانت نتائجهم وترتيباتهم أكثر دقة وفعالية ، والعكس بالعكس . على أنه من المناسب أن نشير الى أنه يمكن ملاحظة الفرق بين الميزانية العامة للدولة وبين الموازنات الخاصة بمشاريع الأعمال والشركات الأخرى والمشروعات العامة الاقتصادية ، حيث نجد أن هذه الموازنات تأتي لتعكس المركز المالي والعمليات المالية عن فترة سابقة ، وهي أشبه ما يكون اعداد الحسابات الختامية للدولة التي يتم وضعها في نهاية السنة المالية لتحديد النفقات والإيرادات الفعلية التي تم صرفها وجمعها وصرفها خلال السنة المالية المنصرمة .

ويمكننا في هذا السياق ملاحظة الفرق بين الميزانية العامة وبين الميزانية القومية ، وذلك أن الميزانية العامة للدولة تنحصر في تقدير النفقات والإيرادات العامة للدولة فقط بينما نجد أن الميزانية القومية تحوي تقديراً لجميع النفقات والإيرادات لكل قطاعات الاقتصاد القومي بكامله : العام منه والخاص .

وكذلك الفرق بين الميزانية العامة للدولة وبين ما تسمى بالميزانية النقدية ، ذلك أن الميزانية

العامه للدولة لا تعدو أن تكون تقديرا معتمدا لنفقات وإيرادات القطاع العام ليس الا ، بينما نجد أن الميزانية النقدية تحوى تفصيلا بتقديرات الميزانية النقدية بالعملة الصعبة ومختلف استخداماتها وتحصيلها بالنسبة لجميع قطاعات الاقتصاد القومي بما في ذلك القطاع العام والخاص والمشارك .

ثانيا : إن النظر الى وثيقة الميزانية باعتبارها تجسيدا لخطة عمل سنوية ، يؤكد أهمية قاعدة أو أسلوب المشاركة من قِبَل كافة الجهات المعنية في عملية إعداد الموازنة وفي تحديد أهدافها ومحدداتها الأساسية .

ثالثا : إن تعبير الميزانية العامة عن خطة عمل معينة ، أصبح يفترض فيها أن تتميز بالشمولية والمرونة وذلك كأساس لتكامل نشاطاتها وأهدافها ، ولزيادة إمكانية نجاحها وقدرتها على مواجهة أية تغيرات قد تطرأ أثناء السنة المالية التي تغطيها . وتلك مسألة لم تكن الميزانيات التقليدية تقوى على تحملها .

إضافة إلى ذلك : فإن الميزانية العامة أصبحت تبرز كمقدمة بالغة الأهمية في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة المعاصرة ، وقد عزز هذا الدور ذلك التطور الكبير في مفهوم الدولة ومجال نشاطاتها^(١) مما أدى إلى زيادة نفقاتها وبالتالي مضاعفة احتياجاتها إلى مصادر جديدة للدخل لم تكن معروفة من قبل . الأمر الذي أدى بالنتيجة الى مضاعفة الآثار الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تترتب على عمليتي تحصيل الإيرادات وصرف النفقات وإبراز الميزانية العامة كأداة حاسمة في كثير من الأحيان . وأهم ما يمكن توقعه في هذا المجال :^(٢)

أ - قد تبرز الميزانية العامة كأداة هامة في مواجهة الأزمات الاقتصادية وذلك عن طريق التحكم في عمليات الإنفاق أو في مصادر الإيرادات ومعدلاتها . ويتم ذلك بأن تقف الحكومة في مسار عكسي للتيارات السائدة في الحياة الاقتصادية .

ففي الحالات التي تتسم الحياة الاقتصادية فيها بالتضخم تعتمد الدولة الى امتصاص الطلب الزائد وذلك عن طريق فرض مزيد من الضرائب أو بالاحتكام عن عمليات الإنفاق بالوتيرة والمعدلات السابقة . الخ أما إذا اتسمت الحياة الاقتصادية بالكساد فإن الدولة قد تعتمد إلى الاستفادة من الفوائض التي تكون قد تراكمت لديها عبر الأساليب السابقة من أجل زيادة الطلب الفعلي . أو قد تعتمد إلى تخفيف الضرائب التي تنوي جمعها . . أو غير ذلك من الأساليب المالية ذات العلاقة .^(٣)

ب - قد تبرز الميزانية كأداة هامة لتحقيق التطور والتوازن الاقتصادي العام . حتى أن التوازن الاقتصادي للميزانية لم يعد هو الشغل الشاغل بالنسبة للمفكرين وقادة العمل العام بل أصبح من اليسير التضحية بهذا المبدأ في سبيل تحقيق النمو الاقتصادي والرفاهية المنشودة لجميع طوائف المجتمع وأفراده .^(٤) ويبدو ذلك واضحا في قيام الدولة في معظم المجتمعات المعاصرة بتحضير جزء هام من الإنفاق العام من أجل إنجاز بعض الاستثمارات الأساسية في بعض فروع النشاط الاقتصادي في محاولة لزيادة معدلات الإنتاج القومي .

كما أصبحت الميزانية العامة تستعمل كوسيلة لتقديم العون والحماية اللازمة للصناعات الوطنية لمساعدتها على الصمود في وجه منافسة المنتجات المستوردة وذلك عن طريق فرض رسوم عالية على البضائع المستوردة وإعفاء الصناعات المحلية من الرسوم والضرائب ، وتقديم القروض الميسرة لها وتقديم الأرض مجانا أو بأسعار رمزية وخلافه من المساعدات .

كما أصبح من الممكن عن طريق الميزانية العامة - تخصيص بعض مشاريع الإعاشة والتنمية للمناطق الفقيرة في الدولة وذلك من أجل خلق فرص النمو المتوازن بين مختلف أجزاء البلد وعدم تنمية المناطق الغنية بالموارد وإهمال المناطق الأخرى أو تنمية المدن الكبيرة على حساب الأرياف . . . الخ .

ج - تلعب الميزانية دورا هاما في إعادة توزيع الدخل القومي وذلك عن طريق زيادة النفقات الاجتماعية تعليمية وصحية وترفيهية . . . الخ الموجهة للفئات ذات الدخل المحدود ، أو عن طريق إعادة تنظيم سياسات الأجور والمرتبات الحكومية بما يضمن تقليل التفاوت بين الفئات المختلفة الأجر ، أو عن طريق الإعانات وتوجيهها للفئات الأكثر حرمانا ، أو عن طريق التحكم في مصادر الإيرادات ومضاعفة الضرائب والإتاوات المفروضة على ذوي الدخل المرتفع . . . الخ .

د - إن محتويات وثيقة الميزانية وتقديراتها الماعية المختلفة يمكن أن تمثل مؤشرا هاما لتحليل توجهات السياسة العامة بكافة أبعادها ، وفهم الخلفيات الأيدولوجية لأشخاص السلطة المعنية .

هـ - إن إعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدول يعتبر عملا متواصلا على مدار العام مما جعل من الممكن الاستفادة من ذلك في إجراء التنسيق اللازم بين مختلف الوزارات والمصالح الحكومية بما يخدم الصالح العام ، إذ إن عمليات إعداد وتنفيذ ميزانية الدولة يقتضي إجراء الكثير من الاتصالات بين هذه الوحدات الإدارية المختلفة لتبادل المعلومات والتشاور فيما ينبغي عمله والتنظيم وإعادة التنظيم لبعض الوحدات الإدارية وإعادة تحديد الأهداف وتنسيق الخطط وتقييم أساليب العمل ومستويات الأداء وخلافه من الخطوات التي يرجى أن تزيد في مستوى الكفاءة الإدارية للجهاز الحكومي.^(١١)

ويأخذ هذا الدور العام للميزانية طابعا أكثر شمولية وأهمية في البلدان العربية أو الأقل تطورا «البلدان النامية» وذلك نظرا لتعمق واتساع الدور الذي أصبح من المتوقع في الدولة أن تلعبه في هذه البلدان وهو دور يفترض أن يفوق ما قامت به مؤسسات الأعمال في أوروبا والولايات المتحدة في القرنين الثامن والتاسع عشر ، أو ما قامت به الدولة في الاتحاد السوفييتي في القرن العشرين^(١٢) وذلك للأسباب التالية :^(١٣)

١ - اتساع وتعمق الفجوة الحضارية التي تفصل بين هذه البلدان وبين البلدان الأكثر تطورا أو تقدما (وبصورة لم يسبق لها مثيل) بالقدر الذي أصبح يفترض مواجهة لا تستند إلى عمليات

التطور الطبيعي أو الى التلقائية التاريخية ، ولا يتم ذلك إلا عن طريق قيام الدولة بدور تحكيمي مباشر وشامل وواع وقادر على استيعاب التجارب العالمية وحشدتها في تجربة رائدة قادرة على حرق المراحل الزمنية اللازمة لعملية التطور .

٢ - عجز القطاع الخاص في هذه البلدان وتؤكد أنانيته وطفيليته في مواجهة أية أزمات قد تتعرض لها ، الأمر الذي يفترض عدم التعويل عليه في تحقيق عملية التنمية والتخلص من التبعية ، بل إن الاعتماد عليه قد يؤدي إلى تعميق هذه المشكلات إذا ما تمكن أن يربط مصالحه بالمصالح الخارجية في صورة وسيط (كمبرادور) بين المستهلك المحلي والمنتج الخارجي ، ولا بد من أن تلعب الدولة دورا تعويضيّا في مواجهة هذا العجز ، ودورا إبداعيا وشاملا يفوق ما كان يؤمل في هذا القطاع إنجازه .

٣ - تضاعف احتياجات المواطنين وتزايد توقعاتهم التي تتطلع إلى دور أكثر شمولية وفعالية للدولة من أجل إشباع هذه الحاجات ، وذلك في الوقت الذي قد لا تجد السلطة في هذه البلدان بدا من القيام بدور في هذا المجال بغض النظر عن أولويته الإنمائية على اعتبار أنها تضمن بذلك الحصول على الرضا أو القبول العام الذي يمثل أهم مقومات استقرارها الذي تحرص عليه ، ويبدو كأول الأولويات التي تشغل بالها .^(١٤)

إعداد الميزانية العامة والمحددات الأساسية :

إن عملية تحضير وثيقة الميزانية أو إعدادها تعتبر من أدق وأهم العمليات التي تحكم دورة الميزانية وتؤثر في كافة مجرياتها ، وتوكيدا لهذه الأهمية غالبا ما نجد المشرعين يحددون ذلك بوضوح عندما يقررون أن خطة الميزانية تعتبر أساسا لمشروعات القوانين والقرارات التي تصدرها السلطات العامة وإطارا لتنفيذها واعتبار الاحكام الواردة في قانون الخطة ذات أولوية على أية أحكام في أية قوانين لاحقة .^(١٥)

ولذلك لا بد من توخي الحرص والدقة في أثناء هذه المرحلة وهذا يفترض :

أ - التمييز بين أنواع الميزانيات والتعامل مع كل نوع بطرق وأساليب تنسجم وطبيعته .

ب - اتباع المدخل الكلي في التحليل وذلك حتى يتسنى الامام بكافة الاعتبارات والمتغيرات التي تتصل بعملية الإعداد وإبراز أثرها في تحديد مضمون الميزانية وتوجهاتها .

ونظرا لأن الاتجاه العام في مجتمعاتنا العربية لم يزل متمسكا بميزانية البنود (الميزانية التقليدية) فسوف ينصرف جل تركيزنا في هذا المقام على ما يتصل بهذا النوع ، ولن يحول ذلك دون تقديم أية إشارات ضرورية ذات صلة بالأنواع الأخرى كلما بدا ذلك ملائما وضروريا . وسوف نتناول هذا الموضوع بالاستناد الى المحددات الرئيسية التالية :

أولا : المحدد الأيديولوجي والسياسي ، حيث نجد أن السلطات والادارات العامة في الدول المختلفة تحرص وهي تقوم بإعداد مشاريع موازنتها أو بمناقشة هذه المشاريع والمصادقة عليها أن تضيفي لونها الأيديولوجي ورؤيتها السياسية على محتويات الميزانية بشقيها الإيرادات والنفقات

وبالقدر الذي تحبب هذه المحتويات معبرة إلى حد كبير عن ذلك . وأنه يمكننا بشكل عام أن نتلمس هذا الأمر بالنظر إلى تعبيرات أرقام الميزانية العامة من خلال أربعة مواقف أساسية هي^(١)

أ - الموقف من الاحتياجات العامة للمواطنين ، ويمكننا في هذا المجال أن نتلمس عددا من المفارقات المعبرة عن تباينات أيديولوجية وسياسية ، وأهمها :

١ - اختلاف وجهات النظر حول الاحتياجات العامة التي يدخل أمر أشباعها في إطار الوظيفة العامة للدولة . فبينما نجد أن هناك من يتحفظ على دور الدولة ويحاول تضييقه إلى أبعد الحدود ، نجد أن هنالك من يقف على النقيض ويعطى الدولة الدور الأساسي والشامل ، ومن هنا فإن بنود الميزانية العامة وأرقامها سوف تضيق أو تتسع حسب الموقف من هذا الأمر .

٢ - اختلاف وجهات النظر حول موقع الاحتياجات العامة في إطار عملية الموازنة العامة ، وهل هي مدخل من مدخلات هذه العملية أم أنها تبرز كمخرج من مخرجاتها ؟ حتى إنه يمكن اعتبار الفرق بين الحالتين فرقا أيديولوجيا يوازي الفرق بين الأيديولوجية الليبرالية الغربية وبين الأيديولوجية الاشتراكية . حيث نجد أن الأولى ترى أن السلطة العامة تأتي تعبيرا عن عملية تمثيلية (انتخابية) عامة ، وأن على أشخاصها أن يعملوا على تمثيل مطالب الناس والدفاع عن احتياجاتهم وهم يعمدون إلى وضع وإقرار الميزانيات العامة وذلك كأساس لتحقيق رضا الناس وقبولهم الذي يمثل مدخلا ضروريا لاستمرار السلطة واستقرارها وإعادة انتخابها أو عدم التمرد عليها من جهة ، ومدخلا لخلق قاعدة متقدمة من الانجاز من جهة أخرى . أما الأيديولوجية الأخرى ، فإنها ترى أن وظيفة السلطة لا تكمن في السعي لإرضاء الناس بإشباع حاجاتهم الآنية التي يرتبها وعيهم العادي ، وإنما في القدرة على خلق قاعدة راسخة للتطور يكون من بين أهم مخرجاتها خلق طاقات وإمكانات يمكن الاعتماد عليها من أجل إشباع حاجات الناس الحقيقية مسلسلة حسب أهميتها الحقيقية والنسبية . وعندها سيكون بمقدور السلطة أن تحصل على رضا الناس وقبولهم بصورة حقيقية أيضا .

وهكذا ، تتمحور الميزانيات طبقا للحالة الأولى حول مطالب الناس كما تستند إلى جيوبهم من أجل تغذيتها في محاولة لتحقيق الرضا الذي ينظر إليه كمدخل للاستقرار والإنجاز الذي بدوره سيضاعف قدرات المواطنين على الدفع فيضاعف إيرادات الميزانية التي تؤدي إلى مضاعفة قدرات الدولة على تحقيق احتياجات المواطنين المتنوعة والوصول إلى مجتمع الرفاه . أما الميزانية طبقا للحالة الأخرى فتتمحور حول عملية التطوير العام وقيام الدولة بدور تحكيمي في كافة الموارد في الدولة وذلك حتى يكون بمقدورها أن تحقق إنجازا كبيرا ، هذا الإنجاز الذي يعتبر من وجهة النظر هذه مدخلا حقيقيا لتحقيق الاحتياجات وخلق الرضا العام الذي سيعمق بدوره تحفز الناس والتزامهم بمخططات السلطة وسياساتها التطويرية في اتجاه خلق مجتمع التقدم والرفاه .

٣ - اختلاف وجهات النظر حول نوعية الاحتياجات وجمهور المنتفعين بها ، فبينما نجد أن

دلالات الموازنة العامة تأتي تعبيراً عن مصالح الطبقة الرأسمالية بالدرجة الأساسية في الدول الليبرالية الغربية فتركز على الاحتياجات التي تدخل ضمن اهتمامات هذه الطبقة غالباً ولا تولى الاحتياجات الأخرى للطبقات أو الفئات الأخرى إلا القليل بالمقارنة ، نجد أن الميزانيات الاشتراكية تفترض عكس ذلك وتحاول توحيد الاحتياجات العامة وترتيبها حسب الأهمية النسبية من وجهة نظر القوى التي تمثل الأغلبية العظمى في المجتمع .

ب - الموقف من التنمية وهنالك مفارقتان رئيسيتان هما :

١ - الاختلاف حول دور الدولة في التنمية الاقتصادية وبالتالي اختلاف الموازنات العامة من حيث تبويباتها أو تقسيماتها ، فبينما نجد أن الأيديولوجيات الليبرالية ترى أن على الدولة أن تترك الحرية للقطاع الخاص ليتولى بمبادراته الذاتية قيادة عملية التنمية الحضارية وأن دور الدولة في هذا المجال يقتصر على تقديم النشاطات التي يحجم القطاع الخاص عنها أو لا يكون بمقدوره إنجازها ، أو التي تتصل مباشرة بأعمال السيادة . . . الخ ذلك من الأعمال التي لا تمثل ممارستها تعويقاً للقطاع الخاص وحرياته . فان الأيديولوجيات الاشتراكية أو التدخلية ترى أن على الدولة أن تلعب دوراً مباشراً في عمليات التنمية (بحيث يضيق هذا الدور أو يتسع حسب كل أيديولوجية منها) .

وبالطبع فإن هذه المواقف سوف تنعكس على الموازنات العامة بصورة مباشرة ، فنجد أن هذه الموازنات تقتصر في موضوعاتها على الخدمات العامة الأساسية في الحالة الأولى ، بينما نجدها في الحالات الأخرى تشمل إلى جانب ذلك نشاطات استثمارية متنوعة ، حتى إنه يمكننا أن نجد أن السلطات الحالية تقوم بأعداد موازنات خاصة للنشاطات التقليدية (الموازنات العامة) وموازنات أخرى للنشاطات الاستثمارية . هذا مع اختلاف حجم هذه النشاطات ونوعياتها وأولوياتها حسب الاختلافات الأيديولوجية أيضاً .^(١٧)

٢ - الاختلاف حول دور الدولة في التنمية الاجتماعية وتحقيق توازن في معدلات دخول الأفراد ومستويات المعيشة أو في درجات التطور الحضري وتحقيق توازن بين المدينة والريف . . . الخ . ويبدو ذلك واضحاً في برامج الميزانية وتوجهاتها من هذه الناحية ، حيث تعتمد السلطات العليا عادة إلى الحفاظ على مصالحها ومصالح الطبقة التي تنتمي إليها ، فإذا كانت أيديولوجياتها هي أيديولوجية الطبقة الرأسمالية أو الأرستقراطية فإنه لن يتوقع منها أن تلعب دوراً حيوياً على هذا الصعيد ، وذلك على خلاف الحالات التي تكون أيديولوجية السلطة الحاكمة هي أيديولوجية المساواة أو العدالة الاجتماعية .^(١٨)

ج - الموقف من قضية الأمن الوطني ، حيث نجد أن مسألة الأمن الداخلي أصبحت في المرحلة المعاصرة تتداخل وتختلط أكثر من أي وقت مضى وبصورة مباشرة مع مسألة الأمن الخارجي وأن السلطات الوطنية التي تتمكن من تبني أيديولوجية وطنية تتمكن من توجيه الجهود والامكانيات من أجل الدفاع الخارجي عن التراب الوطني والتخلص من التبعية إلى القوى الكبرى أو الخارجية الأخرى ، ومن أجل حماية المواطنين وتوفير أمنهم على المستوى الداخلي

وبالتالي فإن موازناتها العامة تأتي معبرة عن هذا التوجه ممثلاً في حجم الميزانيات العسكرية التي تخصص لتدعيم القوة العسكرية فعلاً وتأهيلها لذلك . أما السلطات الأخرى غير الوطنية فهي التي لا تتمكن من الربط بين هاتين المسألتين وتركز جل اهتمامها من أجل تحقيق الأمن الداخلي بمفهوم حماية النظام السياسي القائم وحماية أشخاصه وضمان استمرار بقائهم على كرسي القيادة ، وتهمل إلى حد كبير مسألة الأمن الخارجي بمعنى الأمن الوطني والتخلص من التبعية ، وهنا فإنه يلاحظ أن الموازنات العامة تأتي معبرة عن زيادة كبيرة في حجم المخصصات لقوى الأمن العام الداخلي وللنقوات الخاصة التي تتركز نشاطاتها من أجل ذلك ، أو زيادة في حجم مخصصات القوة العسكرية للجيش إلا أنها لا تكون مخصصات بهدف رفع هذه القوة ومضاعفة قدراتها ، وإنما من أجل إغراق القيادات العسكرية في المزايا المادية والمعنوية والترفيهية بهدف استيعاب الجيش وجعله خادماً لاستقرار السلطات واستمرار وجودها أكثر منه قوة أمن وطني .^(١٩)

د - الموقف في إطار العلاقات الدولية ، وماهية الدور الذي تحدده الدولة أو السلطة العامة لنفسها على الصعيد الدولي ، حيث قد نجد أن هنالك من تسعى أن تلعب أدواراً هامة على هذا الصعيد ، سواء لابرز نوع من التفوق ، أو نوع من التعاون ، أو غير ذلك ، وهذا يستدعي بالضرورة أن تتضمن الميزانيات العامة اعتمادات تتفق مع هذه التوجهات . ونكتفي في هذا المجال بالإشارة إلى ميزانيات الدول الكبرى التي تأخذ فيها المساعدات الدولية وغيرها من البنود أو الفصول ذات الصلة بالعمل الدولي موقعاً هاماً . وكذلك بعض الدول الغنية كالدول البترولية التي تتولى تقديم مساعدات واعانات دولية بدوافع إنسانية أو بحكم سياسات تضامن أو غير ذلك ولا بدّ أن تتحدد عملية إعداد الميزانية فيها بهذه التوجهات إلى حد ملموس .

ثانياً : المحدد القانوني : وهو الذي تتحدد على أساسه كافة الاجراءات التي يلزم اتباعها في أثناء تحضير وثيقة الميزانية ، وهنا فإنه يمكن القول بأن معظم النظم متشابهة إلى حد كبير من هذه الناحية ، وغالباً ما تأخذ عملية التحضير الخطوات والمسارات التالية :^(٢٠)

أ - أن تصدر الجهة العليا المسؤولة عن التنظيم المالي في الدولة ، وهي في الغالب وزارة المالية ، تعميماً خاصاً إلى كافة الجهات الحكومية تعلمها فيه بقرب انتهاء السنة المالية ، وببدء الفترة الزمنية التي يجب أن تعد مشروعات الميزانية خلالها ، وترفق مع التعميم كافة التعليمات والنماذج التي يجب على تلك الجهات أن تلتزم بها وهي تقوم بإعداد مشروعات ميزانياتها القطاعية والخاصة بها .

ب - تقوم كل جهة حكومية بالتعميم على إداراتها ووحداتها المختلفة مطالبة إياها بتقديم توقعاتها للسنة المالية القادمة وتقديم مقترحاتها بخصوص إعداد الميزانية الخاصة بهم ، وتتولى الإدارة العليا في الجهة المعنية القيام بدراسة كل ذلك والقيام بأية إضافات أو تعديلات ، ووضع مشروع نهائي عن ميزانيتها ، وتقديم ذلك إلى وزارة المالية أو الادارة المسؤولة عن التنظيم

المالي داخل الوزارة أو خارجها . وقد يتم تشكيل لجان فرعية تدعى «لجان ميزانية» وذلك على مستوى الوزارات أو المؤسسات المختلفة ، وتكون مهمتها القيام بإعداد مشروعات الميزانيات الفرعية بالتنسيق مع الإدارات العليا على نفس المستوى .

ج - تقوم وزارة المالية بدراسة مشاريع الميزانيات القطاعية المختلفة ومناقشتها مع الجهات صاحبة العلاقة وذلك بهدف تعديل هذه المشاريع والوصول حولها إلى مواقف نهائية . وغالبا ما يكون هدف وزارة المالية متمثلا في تخفيض الميزانيات المقدمة إليها إلى أقل حد ممكن . ومن ثم فإنها تقوم بوضع هذه المشاريع النهائية في صورة مشروع كلي وشامل للميزانية العامة وترفعه لمجلس الوزراء أو للسلطة التنفيذية العليا .

د - يقوم مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية العليا بدراسة مشروع الميزانية العامة ومناقشته مع وزير المالية وإجراء أية تعديلات يراها مناسبة ، ووضع الميزانية في صورتها النهائية ، ومن ثم يقوم بإقراره والمصادقة عليه والرفع إلى السلطة السياسية العليا «السلطة التشريعية» للمصادقة .

ومما ينبغي الإشارة إليه هنا ، أن هذا الإطار القانوني لعملية الإعداد يكاد يكون متماثلا مع أية أطر أخرى لإعداد أي نوع من الميزانية المختلفة ، وإذا وجدت أية اختلافات معينة فلا تعدو مجرد اختلافات تفصيلية وتتركز بصورة أساسية بالنسبة لميزانيات البرامج والاداء أو ميزانية التخطيط والبرمجة في أن مستوى إعداد الميزانية في هذه الحالات يتحدد حسب البرامج أو الخطط التي تم الاتفاق عليها فتمثل الجهات المعنية بإدارة وتنفيذ كل برنامج ما يناظر الوحدات الإدارية الفرعية في كل وزارة بالنسبة لموازنات البنود . أما في الميزانيات الصفوية فيتحدد بجهة السلطة التي تملك حق إصدار قرارات بإرادتها المنفردة ، ولا بد لهذه الجهة من إعداد موازنتها في ضوء قراراتها التي يتوقع اتخاذها خلال السنة المالية المعنية .

وذلك على ضوء المشاريع والبرامج التي ينوون إنجازها أو البدء في تنفيذها ، وقد يكون بمقدور هؤلاء المديرين أن يتشاوروا مع الأفراد العاملين في إداراتهم من أجل تحديد هذه القرارات وترشيد تقديراتهم وذلك حسب نمط القيادة الذي يتبعونه .^(٣١)

ثالثا : المحدد الفني : ويتمثل هذا البعد في كافة الترتيبات والخطوات التي يتم على أساسها تحضير الميزانية منذ البداية وحتى النهاية ، فالميزانية العامة وهي تبرز كخطة معينة تحكم سلوك الجهات الرسمية وربما غير الرسمية في الدولة المعنية لمدة سنة كاملة لا يمكن أن تقوم على أساس عشوائي ولا بد أن تستند إلى ما يضمن واقعيته ورشدها ، وأهم ما يفترض توافره :^(٣٢)

أ - حصيلة من المعلومات التي يتم جمعها وفرزها وتنظيمها عن مصادر الإيرادات العامة المتوقعة للسنة القادمة وعن أوجه الإنفاق المختلفة .

ب - عدد من التنبؤات الأساسية عن حركة الإيرادات والنفقات للسنة المالية القادمة ، وهنا فإنه لا بد من الاستعانة بأساليب التحليل المالي والرياضي القادرة على تحقيق أعلى درجة من التأكد

حول موضوعات التنبؤات المختلفة ، وهناك أكثر من طريق يمكن للجهات المسؤولة أن تسلكه حتى تبني تنبؤاتها على أسس واقعية :^(٣)

١ - النتائج الفعلية لتنفيذ ميزانيات السنوات السابقة . وفي هذه الحالة فإنه قد يكفي بالاسترشاد بنتائج التنفيذ لآخر سنة عرفت نتائجها تماما وهي عادة السنة السابقة على السنة التي يبدأ إعداد الميزانية فيها ، فإذا كان الأعداد لميزانية سنة ١٩٨٥ يتم خلال عام ١٩٨٤ فإن نتائج تنفيذ ميزانية ١٩٨٣ هي التي تؤخذ بالحسبان ، ومن ثم بناء التنبؤات على أساسها ، وقد يتم أخذ عدة سنوات في صورة سلسلة زمنية للسنة القادمة على أساس ذلك .

٢ - عملية التقدير المباشر للإيرادات والنفقات وذلك عن طريق محاولة حصر مصادر الإيرادات أو مشاريع وأنشطة الإنفاق والتغيرات المتصلة بكل منها وبناء الميزانية على أساس هذه التقديرات .

٣ - الالتزامات الأساسية التي لا بد منها وتشمل عامة العقود المختلفة التي تعاقدت الدولة عليها فعلا وترتبت عليها التزامات مالية ، كما تشمل ما يمكن تسميتها بالمقاييسات المخزنية للمواد التي تمر عبر الدورة المستندية للمخازن أو المستودعات العامة حيث يمكن أن تقدم مرشدا هاما عن حجم الطلب شبه الدوري ، وكذلك المقاييسات الخاصة بكل مؤسسة ، كالمقاييسات الخاصة بالصيانة الدورية ، أو ببرامج الإذاعة والتلفزيون أو بعدد المكالمات الهاتفية أو معدلات الاستهلاك للطاقة الكهربائية . . . الخ .

٤ - الفهم الواقعي لحجم الطلب أو الإنفاق ، مقرونا بقدرة الجهات المعنية بذلك على الصرف ، وكذلك الفهم الواقعي لحجم الإيرادات مقرونا بقدرة الجهات المعنية على تحصيل أو توفير ذلك . فالأصل ليس في تحديد المصروفات أو الإيرادات بل في القدرة على تحقيق كل منها ، وتلك مسألة فنية لا بد أن توليها الجهات المعنية جل اهتمامها في أثناء إعداد الميزانيات المختلفة .

ج - تصميم وثيقة الميزانية في ضوء التنبؤات المختلفة وعلى هدى النماذج التي توصى بها وزارة المالية أو أجهزة التنظيم المالي .

وفي جميع هذه الحالات ، فإنه لا بد من الاعتناء بأبواب أو بنود النفقات الجارية والحرص على تغطيتها بالاستناد إلى مصادر إيرادات جارية أيضا ، أما ما يتعلق بالنفقات الرأسمالية فإنه يمكن الاستناد من أجل تغطيتها إلى إيرادات غير جارية كالإعانات أو القروض أو الإصدارات الحكومية لسندات التنمية أو خلافها ، مع ضرورة التثبت بمبانيء المالية العامة في هذا المجال وخاصة بالنسبة للقروض الخارجية التي تظل شرا يجب تجنبه مالم تكن منتجة أو دافعة لشر أكبر .

وإنه لا بد أيضا من أن تأتي الميزانية مفصلة في بنودها الخاصة بعمليات الإنفاق وطبقا لنموذج وثيقة الميزانية ما عدا ما يتصل ببعض أوجه الإنفاق التي يسمح المشرع بعدم تفصيلها

لأسباب إما تتعلق بالمصلحة العامة ، وخاصة فيما يتصل بالإتفاق على القوات المسلحة للدولة ، أو تتعلق بحقوق السلطات الحاكمة والمزايا التي تقطع لها .^(٢٤)

د - الدفاع عن هذه التصاميم أمام السلطة التشريعية وإبراز الدواعي والمبررات الفنية التي حكمت عملية التحضير وانتهت بالجهود المختلفة إلى هذا الوضع .

وتبدو ملامح البعد الفني أكثر أهمية وتأثيرا إذا ما انصرف الحديث لبحث أنواع الميزانيات الأخرى ، وذلك لأن القائمين على عملية الاعداد لهذه الميزانيات لا يمتلكون الحرية في تقديم أية تحديدات لأنشطة أو عناصر الاتفاق المختلفة ، ولا في تقديم أية تقديرات عن حجم الإنفاق الخاص بكل عنصر أو نشاط أي من هذه العناصر أو الأنشطة ، وتظل طاقاتهم الاجتهادية محدودة باعتباريات واقعية حيث لا بد لهم من الالتزام بقواعد أكثر علمية ودقة وتقديم المبررات الفنية حول مقترحاتهم ، فميزانية البرامج والأداء تفترض القيام بتحديد البرامج والمشروعات المختلفة التي يستهدف انشاؤها أو الصرف عليها خلال السنة المالية المعنية ، وتحديد كافة المتطلبات اللازمة للنهوض بكل مشروع كوحدة تكاملية واحدة ، وكذلك تقديم ما يشبه دراسات الجدوى لهذه المشروعات أو البرامج توضح من خلالها المنافع التي يتوقع أن تتحقق من كل منها .^(٢٥)

كذلك الأمر بالنسبة لميزانية التخطيط والبرمجة التي تتضاعف الجهود الفنية المتصلة بها حيث لا بد أيضا أن يضاف إلى الجهود المطلوبة في الحالات السابقة جهود أخرى تفترض ربط أية ميزانية لأية برامج أو مشروعات بخطة قد تتعدى في مداها السنة المالية الواحدة ، مما يستوجب القيام بعمليات تنبؤية معقدة ، كما يستوجب إعداد بدائل مختلفة ودراسة هذه البدائل وتقييمها والدفاع عنها دفاعا فنيا مجردا .

أما بالنسبة لمتطلبات الميزانية الصفرية فإنها تبدو أكثر دقة وتعقيدا لأنها تقوم على أساس قيام المديرين بتحديد كافة القرارات التي سوف تحكم نشاطهم خلال السنة المالية المعنية ، والدفاع عن هذه القرارات وأنها ضرورية ، وإلغاء ما يثبت عدم جدواه أو أهميته في أثناء الحوار الذي يدور بينهم وبين الجهة المسئولة عن إعداد الميزانية النهائية ، كما أنها تفترض إجراء دراسة محددة لحجم الإنفاق اللازم لتغطية القرارات التي يتم التأكد من أهميتها ومحاولة حصر هذه النفقات على قاعدة الحد الأدنى . وتبرز صعوبة هذا الوضع وتعقيد ملاحظة أن الميزانيات السابقة تعمل عادة على المستوى الكلي وتنظر إلى عملية الإعداد نظرة إجمالية غالبا فلا يضطر القائمون عليها إلى تقديم كل التفاصيل حول نشاطاتهم ومجالات إنفاقهم أما الميزانيات الصفرية فتفترض العمل على المستوى الجزئي الذي يلزم المديرين بتقديم أية تفصيلات ممكنة ، ويضطرون لذلك دفاعا عن قراراتهم التي يحدونها .

رابعا : المحدد السلوكي : ويتمثل في مختلف انماط السلوك التي تتخلل عملية إعداد الميزانية ، وتبدو أهمية هذا البعد واضحة كلما تمكنا من إدراك حقيقة أنه لا توجد خطوة واحدة من الخطوات على طريق إعداد الميزانية إلا وتحكمها مجموعة من السلوكيات الفردية والجماعية ، الرسمية وغير

الرسمية ، وبالقدر الذي يفترض أن لا ينظر إلى وثيقة الميزانية كمجرد وثيقة فنية مليئة بالتعبيرات الحسابية ، بل لابد من اعتبارها أشبه بالوعاء الذي امتزجت فيه كافة الاعتبارات الفنية والسلوكية في وحدة ليس من الممكن فصمها أو فسخها ، وأنه يمكن التعرف على أهم مظاهر السلوك التي تحكم عملية إعداد الميزانية باستعراض أهم المظاهر التالية :

أ - سلوكيات تقدير النفقات والإيرادات على مستوى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات الحكومية الداخلة في إطار الميزانية العامة . وهنا فإنه يمكن ملاحظة ما يلي :

١ - ميل رؤساء وحدات التنظيم الفرعية (إدارات - أقسام - شعب . . . الخ) للمشاركة في عملية تقدير الإيرادات والنفقات الخاصة بهم وبالجبهة الحكومية التي يقعون في إطارها . والمشاركة مظهر للسلوك الجماعي الذي قد يعكس في ظاهره مسعى تعاونيا إيجابيا في الوقت الذي قد يخفي في داخله بذور التنافس أو الصراع بين الأطراف الداخلة في عملية المشاركة ، وتبدو هذه البذور بوضوح ، عند إعداد الميزانية ، في حرص كل مدير وحده على أن يحصل على حصة الأسد من مجموع المخصصات أو الاعتمادات لوزارته وبغض النظر عن أي تضرر قد يلحق بوحدات أخرى ، ويزداد الأمر وضوحا وتأزما في ظل الأوضاع التي تعكس ندرة في الموارد العامة المتاحة ، أو إحساسا بقلّة الموارد التي ستخصص للوزارة المعنية ، لأن مثل هذا الوضع يدفع كافة المسؤولين إلى الدفاع المستميت عن أية تقديرات يقدمونها لحجم نفقات وحداتهم وإلى الطعن في التقديرات التي قد يقدمها الآخرون ، وذلك لأنهم يدركون أن أية زيادة قد يحصل عليها طرف ما سوف تبرز في صورة نقص في ميزانياتهم ، وفي كل ذلك مدعاة لخلق مناخ ملبد بالعداوة وعدم التعاون وبصورة تنعكس على معدلات الأداء ومستويات الإنجاز .^(٣٦)

ومما ينبغي ملاحظته حول موضوع المشاركة ، أن السلبية المتوقعة لهذا الأسلوب سوف تكون أكثر عمقا كلما كانت هنالك مظاهر عدم توازن في القوى بين أطراف الشراكة وبالقدر الذي قد يخلق تهديدا مباشرا لوحدة البناء التنظيمي للوزارة المعنية أو لوحدة الانتماء والولاء الوظيفي في أقل التقديرات . أما إذا كانت هنالك حالة من التوازن بين القوى فإنه يمكن أن يكون للتنافس أو للصراع حول الإيرادات المحدودة أثر إيجابي في ترشيد عمليات التقدير وذلك لأن هذا التنافس لن يقود إلى اتفاق حول الحدود العليا طالما الموارد محدودة ، وسيظل قائما على قاعدة الحد الأدنى التي تمثل أفضل وضع لترشيد الانفاق العام ، ولكن الخطورة تكمن في حالة وجود موارد وفيرة حيث من المتوقع جدا أن يسفر التنافس عن اتفاق حول الحدود العليا وفي صورة أقرب ما تشبه نظام تقسيم الغنائم .^(٣٧)

٢ - الميل لاستغلال حالات عدم التأكد المتصلة بالإيرادات والنفقات العامة من أجل الحصول على مزيد من الاعتمادات ، وفي ذلك مجانبية وتجاوز للاعتبارات الفنية التي تفترض أن يتم التعامل مع دواعي عدم التأكد وحصرها ، وتبدو هذه الممارسات السلوكية أكثر خطرا إذا ما أدت إلى قيام بعض المسؤولين بإخفاء بعض البيانات أو المعلومات الأساسية وذلك حتى

يغرق المناقشات المتصلة باعتمادات إدارته في وضع عارم من الغموض وعدم التأكد والحصول على مطالبه التي تقدم بها بغض النظر عن درجة واقعيته^(٢٨).
 ٣ - الميل للمبالغة المباشرة في تحديد التقديرات الخاصة بحجم الإنفاق من قبل المديرين أو رؤساء الوحدات المعنية وعادة ما يكون هذا الميل محكوما بعدد من المتغيرات السلوكية الأساسية ، أهمها :

(أ) : قناعة كل مدير في أن لجنة الميزانية التي ستولى مناقشته في تقديراته سوف تقوم باقتطاع جزء هام من هذه التقديرات مهما كانت درجة واقعيته ، ولذلك فإنه يفضل أن يرفع هذه الاعتمادات حتى يضمن أن يبقى في خانة الأمان بعد أية خصومات ، وفي ذلك كما يبدو سلوك كاشف لسلوك الجهات المسؤولة عن إدارة الميزانية ، ويتميز هذا السلوك الأخير بالتعسف وعدم الثقة في التعامل مع كافة المديرين أو الأطراف المعنيين ، وأنه لا بد أن يستبدل بهذا الاتجاه التقليدي ما يضمن تنمية الواقعية الموضوعية وتثمينها وتعزيزها في الوقت الذي يحارب الاتجاهات الأخرى ويعمل على تجنبها .

(ب) إحساس بعض المديرين بأن حجم الميزانية المعتمدة لوحده يضيف قيمة ومكانة لهذه الوحدة بشكل عام ، ولشخصه بشكل خاص ، وبالتالي كلما تمكن من زيادة حجم هذه الميزانية تمكن من رفع هذه القيمة والمكانة . ولذلك أكثر من نتيجة حسب توقعات المديرين : فمن ناحية أولى : يؤدي ذلك إلى تعظيم وحدته ورفع هيئته وإشباع غروره في أن يبدو عظيما .

ومن ناحية ثانية : يؤدي ذلك إلى تأكيد الاستقرار والأمن الوظيفي له وللعاملين في وحدته ، فطالما أن ميزانيتها كبيرة فإنها وحدة هامة ولن يتم الغاؤها أو دمجها مع وحدات أخرى أو . . . الخ ، مما يمس حالات الاستقرار ومقوماته .

(ج) الحاجة لميزانية فضفاضة وذلك حتى يمكن بالاستناد إليها تغطية أية عيوب في القيادة أو عدم القدرة عليها ، فإذا كانت القيادة تفترض القدرة على التعامل مع المتاح لتحقيق أفضل النتائج ، فإن وجود ندرة في الموارد وعدم وجود رموز قيادية واثقة سوف يعرّض هذه الرموز ويسقطها ، ومن هنا يتزايد حرصها أن تحصل على اعتمادات وفيرة حتى تتمكن من إنجاز الأهداف المنوطة بها مهما حصل من هدر أو إسراف ، وتغطية فشلها بتحقيق إنجازات معينة على هذا الطريق .^(٢٩)

هذا وقد يكون وراء هذا التوجه دافع آخر يتمثل أحيانا في بعض الميول نحو الفساد الإداري كالتلاعب بالأموال العامة والاختلاس وغيرهما ، وكلما كانت الميزانية فضفاضة سمحت الظروف بذلك ، أو كلما كانت امكانية أفضل للتعامل مع أرقام عالية .

ب - سلوكيات تقدير النفقات والايادات على مستوى وزارة المالية ومجلس الوزراء ، وتبدو هذه السلوكيات متماثلة في متطلباتها إلى حد كبير مع السلوكيات السابقة الا أنها تبقى محكومة بمتغيرات أكثر أهمية وتعقيدا ، ففي الوقت الذي تبدو المشاركة على هذا المستوى مؤكدة ولا يوجد شك في ضرورة مشاركة كافة الوزراء أو رؤساء الوحدات الكبرى (هيئات أو مؤسسات) في مناقشة ميزانيات مؤسساتهم مع وزير المالية وفي داخل مجلس الوزراء غالبا ،

لأنهم هم الممثلون الرئيسيون لمؤسساتهم ، إلا أن أبعاد هذه المشاركة لا تخلو من مظاهر التنافس والصراع وتبدو معادلة القوى على هذا المستوى أكثر أهمية وتأثيراً أو تعقيداً . فمن ناحية أولى : نجد أن اتجاهات السياسة العامة والخلفية الأيدولوجية للسلطة العليا تبرز كمصدر قوة رئيسي ، فالوزير الذي تأتي برأيه منسجمة مع هذه الاتجاهات أو الذي يناط بوزارته مهام متطابقة مع تطلعات السلطة العامة العليا يمكنه أن يضيف إلى رصيد قوته طاقة إضافية نابعة من هذا الأمر ، وغالبا ما يكون قادرا على تحصيل الاعتمادات التي يطلبها في معظم الحالات ، وعلى العكس من ذلك بالنسبة للوزراء الذين تبدو برامجهم ووظائف أجهزتهم أقل تأثيراً أو أهمية من منظور السياسة العامة وتطلعات السلطة العليا .

ومن ناحية ثانية : فإن معادلة التوازن التي تحكم القوى السياسية داخل المجتمع تبدو ذات أثر مباشر في تنظيم التوازن المتعلق بوثيقة الميزانية ، فالحزب الذي يكون بمقدوره أن يقدم عددا من الوزراء أو مديري المؤسسات ويكون متمتعا بأغلبية هامة على مستوى السلطة التشريعية أو قادرا على ضمان أغلبية تساند برامجه ، فإنه يكون قادرا على الدفاع عن ميزانيات الوزارات التي يتولاها أعضاؤه أو مناصروه وبالقدر الذي يمثل رافدا لاصرارهم على عدم قبول أية تعديلات ضرورية أو هامة لمشاريع الميزانيات التي يقدمونها طالما أنهم يضمنون المصادقة عليها عند تقديمها للسلطة التشريعية .^(٣٠)

ومن ناحية أخرى : فإن للعلاقات الشخصية دورا هاما في تحصيل رصيد مهم من القوة والانتصار في عملية الصراع والمنافسة ، وخاصة العلاقات التي تقوم بين الوزراء ومديري المؤسسات من جهة وبين وزير المالية أو بين رجل السلطة العليا ، أو بين أعضاء السلطة التشريعية من جهة أخرى ، وقد يكون للقوى أو الجماعات الضاغطة (جماعات المصالح) دور مهم على هذا المستوى ، وذلك حسب طبيعة المنافع المأمولة أو المتوقعة لهذه القوى من الميزانية التي يطرحها هؤلاء الوزراء المديرون .

وأخيرا ، فإن للقوة واطهار الشخصية دورا هاما في حسم هذا الصراع أحيانا كثيرة ، حيث إن لهذه المتغيرات دورا في إدارة عملية تفاوضية تكون ناجحة ومقنعة كلما تمتع الأشخاص المعنيون بالقوة والمهارة الكافية لذلك والعكس بالعكس ، وتلك خصيصة فردية ليس من السهل التنبؤ بها أو التحكم فيها ، ولا بد من الحذر منها لأن هذا المدخل قد يؤدي أحيانا كثير الى قلب الوقائع وخلق اعتراف مادي بذلك ، ومن يمتلك القدرة على هذا يكون قادرا على تضليل عمليات المراقبة والمتابعة وتمويه النتائج وإخفائها . إزاء كل ذلك ، فإنه لن يكون من السهل أن يتم إعداد الميزانية باتفاق كافة الأطراف على قاعدة الحد الأدنى ولا بد أن يكون للثقل السياسي والرصيد الحزبي دور هام في خلق فوارق تبدو مؤكدة .

ولن يقتصر الأمر على ما يتعلق بالمشاركة وما يحكمها من متغيرات ، بل إن هنالك ميولا واضحة لزيادة التقديرات على هذا المستوى من الإعداد للميزانية من نظرة إلى تلك الميول التي

يطرحها المديرون ورؤساء الأقسام على مستوى كل جهاز وإن كانت تختلف في دوافعها في بعض الأمور . فالسعي من قبل الوزراء لا يستهدف كما الحال في الحالات الأخرى ضمان قدر من الاستقرار أو الأمن الوظيفي وذلك لأن استقرارهم محكوم بمتغيرات سياسية أكثر منها إدارية ، كما أن وجودهم كشركاء في السلطة العليا يعطيهم رصيذا من القوة الذي يسمح لهم بتغطية أية عيوب إدارية أو قيادية تحكم سلوكهم ولن يكونوا في حاجة لوفرة في الاعتمادات من أجل تغطية ذلك كما هي حاجة المديرين .

ومن هنا يمكن القول بأن أهم الدوافع التي تحكم سلوكهم لزيادة تخصصاتهم تكمن في : (٣)
١ - السعي لتعزيز المكانة والهيبة سواء كان ذلك في مواجهة الوزارات الأخرى أو في العلاقة بالمجتمع لأن زيادة المخصصات تسمح بالبذخ والإسراف في تشييد مباني الوزارة أو تجهيزاتها الداخلية أو في قدرتها على إحياء المناسبات العامة التفاخرية أو الدعائية . . . الخ .

٢ - السعي لضمان الحصول على الاعتمادات التي تكون قادرة على تغطية احتياجات الوزارة في ظل أسوأ الاحتمالات انطلاقا من أن عمليات التقدير التي تتم على مستوى الوزارة هي عمليات غير مؤكدة ، وبالتالي فإنه إذا كان من المتوقع أن يحدث وفرة فإنه يتوقع أن يحدث عجز ولا بد من التحوط لهذا الأمر الأخير حتى لا تتعطل مسيرة الوزارة في منتصف الطريق وخاصة أن حدوث قدر من الوفرة سوف يُدَوَّر ضمن ميزانية السنة القادمة ولن يؤدي إلى تعطيل في الحركة ، وبالطبع فإن هذا المنطق يبدو عميقا من الناحية الفنية وأكثر عمقا من الناحية الأخلاقية وخاصة في ظل حالات ندرة الموارد ، لأن أية وفرة في إنفاق أية وزارة لا يكون إلا على حساب معاناة وعطل لأجهزة أخرى .

٣ - السعي للحصول على ميزانية كبيرة ، وذلك مدخل هام لمضاعفة أية ميول انحرافية أو أية مكتسبات شخصية بالاستناد الى أية ممارسات غير مشروعة غالبا . وكما يبدو في كل هذه الحالات فإن منظومة القيم التي تحكم سلوك هؤلاء الأشخاص وكذلك الأشخاص الآخرين ذوي الصلة بعملية اعداد الموازنة تبرز كأهم متغير في ترشيد سلوكياتهم في الاتجاهات الموضوعية والواقعية أو العكس ، وتلك مسألة شخصية إلى حد كبير ، ولابد من مراعاتها عند عمليات الاختيار لشغل مراكز السلطة التنفيذية العليا أو لشغل المراكز الادارية الاساسية في الأجهزة المختلفة .

٤ - السعي للحصول على اعتمادات تكفي لمواجهة أية اعباء أو مسؤوليات إضافية أو متوقعة ، أو لتغطية نفقات أية مشاريع جديدة . هنالك توجه أو تخطيط ما لإنشائها خلال السنة المالية ولم ترد مشاريع مماثلة لها من قبل .

بالنسبة للاعتبارات السلوكية الخاصة بعمليات الإعداد والتحضير لأنواع الميزانيات الأخرى فإنها تبدو أقل تأثيرا أو أقل إثارة بالمقارنة مع الوضع في حالة الميزانية التقليدية وذلك على اعتبار أن عملية الإعداد تكون محكومة بالمحددات الفنية الدقيقة التي يؤدي التشبث بها الى تخفيف ما يتعلق بالاعتبارات السلوكية من آثار أو الى ترشيد هذه الاعتبارات .

وبالطبع فإن هذا لا يحول دون بروز أية مظاهر سلوكية مماثلة لما يحدث في حالة الميزانيات التقليدية ، ويبدو ذلك بالنسبة لميزانيات البرامج أو الأداء وميزانيات التخطيط والبرمجة عند محاولة تحديد المشاريع والبرامج المزمع تنفيذها أكثر منه عند مناقشة الميزانيات المتصلة بهذه البرامج والمشاريع لأن لأي مشروع أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية . . . التي تبقى مثارا لخلق اتجاهات سلوكية متعددة ومعقدة ومبررات هامة للمناقشة والصراع بين المديرين أو المسؤولين الذين يحاولون إن يبرروا مشاريعهم ويطعنوا في أهمية المشاريع الأخرى ، إلا أنهم قد يكونون أكثر رشدا وهذا هو المفترض في أثناء تحديد ميزانيات برامجهم وخاصة إذا ما ارتبطت ميزانيات البرامج بميزانيات الأداء حيث أن أية اعتمادات جديدة أو اضافية في هذه الحالات لا بد أن تقترن بمعدلات أداء وظيفية قد لا يكون لدى المديرين استعداد للحديث عنها أو لتبنيها .

وحتى في حالة وجود مثل هذا الاستعداد «غير الواقعي» فإنه لن يكون مبالغا فيه كثيرا لأنه ليس من السهل المبالغة في معدلات أداء محكومة بمقاييس علمية وواقعية غالبا .^(٣٣)

ولكن بعد إقرار أي من هذه المشروعات تصبح مسألة إعداد الميزانية الخاصة به محكومة بالمحددات الفنية التي يفترضها هذا النوع من الميزانيات فتراجع قيمة المحددات السلوكية ولكنها لا تنتهي أو تتلاشى . كذلك الأمر بالنسبة للموازنات الصفرية التي يؤدي التمسك بشروطها إلى تخفيف الآثار السلوكية إلا أن ذلك لا يحول دون أن يميل المديرون إلى اتباع أساليب المناورة والمساومة والقدرة على الإقناع من أجل اعتماد بعض القرارات التي قد لا تكون ضرورية من وجهة النظر الواقعية وبالتالي اعتماد نفقات خاصة بذلك تؤدي بالنتيجة إلى خلق فوائض غير مبررة .^(٣٤)

ولكن أهمية هذا الأسلوب على خلاف غيره من الأساليب السابقة تكمن في أنه لا يثير المسائل والمشاكل المتعلقة بموضوع المشاركة ، كما لا يخلق تنافسا أو صراعا حول اقتسام الإيرادات العامة ، فالأصل يتمثل في أن لدى كل مدير القرارات المبررة والمقنعة بغض النظر عما لدى المديرين الآخرين ، وبالتالي قد يؤدي الأخذ بهذا الأسلوب إلى تغيير المناخ العام الذي يحكم علاقات المديرين والمسؤولين في أثناء إعداد مشاريع الميزانية العامة . وبالطبع فإن هذا الأسلوب لا يلغي أهمية المشاركة في عملية الإعداد ، إلا أنها مشاركة من نوع آخر ولا يكون لها آثار سلوكية مناظرة لما تمت الإشارة إليه آنفا ، وتتمثل في أن على المديرين وهم يعملون على تحديد ورصد القرارات التي يتوقع منهم اتخاذها خلال السنة المالية الجديدة ، أن يقوموا بمشاركة العاملين في إدارتهم في ذلك مع الاحتفاظ «الضروري» بحقهم في الإقرار النهائي ، ومن هنا تبدو المشاركة محدودة فقط بحدود المساهمة في استجلاء المستقبل والتنبؤ به وفي مساعدة المديرين على تحديد تصوراتهم حول العمل في إدارتهم ومساراته .^(٣٥)

ولن يلغي ذلك إمكانية وجود ميول سلوكية لدى العاملين أو بعضهم تدفع في اتجاه تبني آراء وتصورات غير حقيقية بهدف أو بدافع باطني أو شعوري يستهدف إحراج المديرين أو توريطهم ، أو يمثل ردة فعل إزاء التنظيم برمته . . . الخ

المصادقة على الميزانية العامة والمحددات الاساسية :

تعتبر مرحلة المصادقة على الميزانية العامة من الناحيتين القانونية والفنية مسألة اجرائية لا يلفها غموض ولا يحيق بها أي تعقيد ويمكن تنفيذها خلال فترة بسيطة أو وجيزة من الوقت ، إلا أن ما يتصل بهذا الأمر من مسائل أيديولوجية وسلوكية أخرى يجعل هذه المرحلة من أدق المراحل وأكثرها حساسية وذلك لأنها تمثل المرحلة النهائية في عملية مراجعة الميزانية قبل إخراجها إلى حيز التنفيذ ، كما أنها تمثل المرحلة التي يتم من خلالها مراجعة الميزانية من وجهة نظر تختلف في أهدافها عن وجهات النظر التي شاركت في التحضيرات السابقة ، فالأصل أن تقوم السلطة السياسية العليا ، وهي غالبا السلطة التشريعية ، بمحاولة بحث مدى تمثيل هذه الميزانية للمصالح العامة والقواعد السياسية العامة للدولة ، ومن هنا تبدأ الأبعاد السلوكية الأخرى بالبروز ويكون ذلك محكوما بما يلي :

أولا : طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية وبين السلطة التنفيذية ، بين المسئول عن إعداد الميزانية وبين المسئول عن إقرارها والمصادقة عليها ، وهنا فإنه ينبغي الإشارة الى أن العلاقة بين السلطتين لا تبدو أنها دائمة علاقة وثام ، بل إن هنالك سعيا دائما من كل منهما للسيطرة على الأخرى وسحب البساط من تحت قدميها ، ومن هنا يمكننا أن نتوقع في مثل هذا المناخ ما يمكن أن يواجه مشروع الميزانية من مشاكل وتحديات عند عرضه على السلطة التشريعية .^(٣٥)

وتبدو المشاكل أكثر تعقيدا إذا ما كانت توازنات القوة داخل كل سلطة تعبر عن تعارضات بينها ، فحين نجد أن أشخاص السلطة التنفيذية يتبعون أحزابا سياسية معينة في الوقت الذي نجد إما أغلبية برلمانية تتبع أحزابا أخرى كما يحدث في النظم الرئاسية في بعض الأحيان ، أو نجد معارضة برلمانية قوية من أعضاء الأحزاب الأخرى في النظم البرلمانية فإن علينا أن نتوقع مجابهات حادة عند عرض مشروع الميزانية للمصادقة ، وقد تبدو هذه المجابهات أيضا حتى في الحالات التي يكون فيها الحزب المسيطر على سلطة التنفيذ هو المسيطر على سلطة التشريع وذلك إذا لم يتميز هذا الحزب بقوة إلزامية أو التزامية تجمع عناصره حول سياسات وبرامج محددة ، حيث في هذه الحالة يكون من المتوقع أن يتخذ الأعضاء في السلطة التشريعية مواقف متعارضة مع مواقف الأعضاء في السلطة التنفيذية وبصورة قد تعطل برامج هذه السلطات واقتراحاتهم أو تفرض تعديلا عليها بصورة جوهرية .^(٣٦)

ثانيا : درجة التوازن بين الاعتبارات الفنية واعتبارات السياسة العامة في وثيقة الميزانية ، ومدى قدرة أعضاء السلطة التشريعية على معالجة المسائل الفنية وحفظ هذا التوازن ، فالأصل أن مراجعة سلطة التشريع لوثيقة الميزانية المقترحة يكون بهدف التأكد من أن الميزانية العامة تعبر عن توجهات السياسة العامة وأنها تتضمن تحقيقا للمصالح العامة لكافة المواطنين ، إلا أن التركيب الفني للميزانية ووظائفها الفنية المختلفة تبدو في

أحيان كثيرة غير مفهومة تماماً لدى أشخاص السلطة التشريعية الذين لا يشترط فيهم التأهيل الفني بالضرورة ، الأمر الذي يدفع بأشخاص السلطة التنفيذية إلى المناورة من هذه الزاوية دون التصريح بذلك ومحاولة تقديم الميزانية محفوفة بمبررات طويلة ومعقدة فنيا حتى يمكن الحصول على الموافقة دونما تدقيق كاف من قبل السلطة التشريعية أو السلطة العليا .^(٣٧)

ثالثاً

: طبيعة العلاقة داخل السلطة التشريعية نفسها، وخاصة في المجتمعات التي تأخذ إما بنظام التعدد الحزبي أو بأسلوب التمثيل الشخصي ، حيث يلاحظ أن تركيبة السلطة التشريعية في مثل هذه الحالات سوف تعبر عن تناقضات أيديولوجية وسياسية متعددة ومتشعبة ومعقدة ، وبصورة تجعل من عملية مناقشة مشروع الميزانية مدخلا أساسيا لتعبر كل قوة من القوى داخل هذه السلطة أو كل اتجاه أيديولوجي أو مصلحي أو سياسي فيها عن نفسه وعن التيار أو الهدف الذي يمثله وبالقدر الذي قد ينذر بصراعات حادة حول موضوعات الميزانية وتقديراتها مما يجعل المصادقة عليها من أهم المراحل وأصعبها . كما يجعلها عملية خاضعة للتفاوض والمساومة بين كافة الأطراف أو القوى الرئيسية بهدف الاتفاق حول مواقف مشتركة لتعكس هذه المواقف وجهة نظر أو مصالح أغلبية الأعضاء . وغالبا ما يتم الاتفاق على مواقف الحد الأدنى التي تمثل قاسما مشتركا بين هؤلاء . أما في النظم التي يسيطر على السلطة فيها حزب سياسي واحد أو قوة سياسية واحدة فإن مشيئة السلطة التشريعية ستكون مرهونة الى حد كبير بمشيئة هذه القوة وإرادتها وتوجهها السياسي أو الأيديولوجي . كذلك الأمر بالنسبة لنظم الحزبين وخاصة إذا كان أعضاء حزب الأغلبية في البرلمان ملتزمين بأهداف حزبهم وبعواقبه .^(٣٨)

رابعاً

: درجة جدية السلطة التشريعية في مناقشة الميزانية وفي متابعة عمليات التنفيذ ، وفي المساءلة عن أسباب الفشل أو الانحراف ومحاسبة من يتسبب في ذلك ، فكلما كانت هذه الدرجة عالية كان ميل السلطة التنفيذية إلى تقديم تقديرات أكثر واقعية ، والعكس بالعكس .

وفي جميع هذه الحالات فإنه لا يوجد اختلافات واضحة بين الحديث عن الميزانية التقليدية أو غيرها من أنواع الميزانية الأخرى ، وكل ما يمكن أن يقال هنا ، إن على السلطة التشريعية أن تتعامل بحرص أكبر بالنسبة لميزانية البنود على اعتبار أن دقة إعدادها الفني تقل غالبا عن الحالة في الأنواع الأخرى .

تنفيذ الميزانية ومتابعتها وتقييمها والمحددات الأساسية :

يميل بعض الباحثين الى الفصل بين عمليتي التنفيذ والمراقبة وإبرازهما كمرحلتين في دورة الميزانية العامة ، ولعلي في هذا المقام أن أؤكد بأن ذلك خطأ منهجي يفترض تجنبه إلا إذا كنا ننظر لعملية الرقابة بالمنظار التقليدي جدا الذي يرى أن المتابعة لا تبدأ إلا بعد عمليات التنفيذ بينما

الأصل أن تكون هنالك متابعة متوازية ومستمرة مع كل خطوة تنفيذية وذلك حتى يتسنى تحديد أية انحرافات أو أية مشكلات قبل استفحالها ومعالجتها في الوقت المناسب .^(٣٩)

وعلى أية حال فإن عمليات التنفيذ أو عمليات المتابعة والتقييم تبقى خاضعة إلى حد كبير للمحددات الأساسية المختلفة .

فمن الناحية الأيديولوجية أو السياسية ، فإنه لا بدّ من ادراك حقيقة أن الالتقاء الأيديولوجي أو السياسي بين المخططين أو المصممين للميزانية العامة ، وبين المنفذين لها يمثل أهم مطلب لتحقيق الالتزام والإخلاص في أثناء عمليات التنفيذ أو المتابعة ، أما إذا وجد الإحساس لدى المنفذين أو المتابعين بأن هذه ليست ميزانيتهم بل ميزانية واضعها ، بمعنى أنها لا تحرص في إيراداتها أو نفقاتها على مصالحهم وتطويرها ، فإنه لا بدّ من توقع عمليات التشويش والتعقيم التي تجعل هنالك فروقا كبيرة بين تقديرات الميزانية لا إيراداتها أو نفقاتها وبين الواقع الفعلي لها . ومن هنا تبرز أهمية أن تتم مشاركة هؤلاء في اعداد مشاريع الميزانيات العامة واحترام وجهات نظرهم من جهة ، وأهمية أن لا تعتمد السلطة العليا عند المصادقة على الميزانيات إلى اجراء التغييرات الجذرية في مضمون هذه التصاميم دونما اعتبارات لمشيئة المستويات التنفيذية من جهة أخرى .

أما من الناحية القانونية ، فإنه لا بدّ أن تتم عمليات التنفيذ طبقا للإطار القانوني الذي يرسم لها سواء من حيث مواعيد أو أقساط أو اجراءات صرف النفقات المخصصة لكل باب أو فصل منها ، أو من حيث العلاقة بين هذه الأبواب أو الفصول (حيث كثيرا ما نجد نصا يمنع النقل من باب لآخر أو من فصل لآخر . . . الخ) أو من حيث مواعيد تقديم التقارير الدورية والنهائية عن سير عمليات التنفيذ ومحتويات كل منها . . . الخ .

وفما يتعلق بالناحية الفنية ، فإنه يمكن القول بأن هذه المرحلة تتميز بالطابع الفني أكثر من أية مرحلة أخرى ، بل إنها المرحلة التي تصبح المعايير الفنية فيها هي القادرة على تضيق ومعالجة أية فجوات بين ما هو مقدر في الميزانية وبين معطيات الواقع الفعلي وأن أهم المتطلبات اللازمة في هذا المجال .

أولاً : جهاز كفؤ فنيا ومنظم إداريا ومخصص لتحصيل الإيرادات العامة المختلفة وبالقدر الذي يكون بمقدوره مقاومة أية محاولات للتهرب أو المراوغة من جهة ، وتنمية مصادر الإيرادات وتطوير استعداداتها وقدراتها على الدفع من جهة أخرى .

ثانياً : جهاز ادراكي وفني متطور يرأسه عدد من المديرين القادرين على إدراك أن القائد الفعال هو القادر على أن يحقق أهدافه بما هو متاح من الامكانيات وذلك حتى يتمكن من قيادة عمليات الانفاق العام وتحقيق الأهداف العامة بالكفاءة والفعالية المأمولة ، دونما هدر أو تسبب أو إهمال .

ثالثاً : نظام محكم ومرن للمتابعة يكون بمقدوره كشف أية أخطاء أو انحرافات قبل استفحال آثارها . ويمكن في هذا المقام اقتراح مايلي :^(٤٠)

أ - تطبيق نظام المتابعة الشهرية الذي يكون من أهم أهدافه أن تقدم الجهات المختلفة

وهي تنفذ ميزانياتها كشوفاً بحساباتها الشهرية مرفقة بها أية ملاحظات حول الإيرادات أو النفقات ، ويهدف هذا بالدرجة الأساسية إلى كشف أية أخطاء محاسبية أو حسابية أو أخطاء في الكمبيوتر عند استعماله . . وذلك قبل تفشيها واستفحالها مما يصعب تفسيرها بعد ذلك .

ب - تطبيق نظام المتابعة ربع السنوية والذي يهدف إلى تقديم كشوف بايرادات ونفقات كل جهة عن الفترة المنصرمة (بما يشبه الحسابات الختامية) وذلك بهدف تحديد اتجاهات النفقات والإيرادات مقرونة بما تم تقديره في الميزانية ووضع أية خطط لمواجهة أية انحرافات أو معوقات أساسية تحول دون السير حسب المخططات والتقديرات الموضوعية .

ج - الأخذ بفكرة الاعتماد التكميلي التي مفادها أن يتم تخصيص اعتمادات مالية في نهاية كل باب رئيسي من أبواب الميزانية ويكون بمقدور الجهات المعنية بالانفاق ، أن تلجأ للأخذ من هذه الاعتمادات عندما يتبين لها أن التقديرات المحددة لها لا تفي بالمتطلبات الواقعية التي أثبتتها التطبيقات والممارسات العملية . وما ينبغي التنويه به هنا ، أن اتباع مثل هذا الأسلوب سوف يجنب السلطات التنفيذية مشاكل عدم القدرة على الانفاق وإكمال مشاريعها الأساسية كما يجنبها اللجوء إلى استصدار ميزانيات إضافية يحتاج أمر استصدارها إلى نفس الاجراءات التي تمر فيها عملية تحضير الميزانيات العادية عادة .

ولإنجاح هذا الأسلوب ، فإنه لا بدّ من أحاطته بقدر من القيود التي لا تجعل الباب مفتوحاً على مصراعيه ، وأهم هذه القيود أن لا يتم الصرف من هذه الاعتمادات إلا إذا تم تقديم الإثباتات والمبررات الواقعية تماماً والضرورية أيضاً من الجهة المعنية . كذلك فإنه يجب عدم السماح باللجوء إلى طلب اعتمادات من هذا القبيل إلا بعد مرور فترة على بدء السنة المالية ولا تقل عن ستة أشهر في أسوأ الحالات ، وذلك حتى يتسنى للجهات المعنية معرفة واقعها وإدراك احتياجاتها الفعلية .

وأخيراً ما يتعلق بالناحية السلوكية التي تبدو متداخلة إلى حدّ كبير مع المحددات والممارسات الفنية وخاصة عندما يكون الحديث عن عملية المتابعة أو المراقبة المالية ، الأمر الذي يستوجب ضرورة العمل على تحقيق قدر من التوازن بين الاعتبارات الفنية والاعتبارات السلوكية في هذا المجال . وأهم ما يمكن إبرازه هنا :

١ - قد تتضمن عملية المراقبة اشتراطات تتطلب ضرورة موافقة السلطات العليا على عمليات الانفاق قبل الصرف وبعد الصرف أحياناً ، وقد تكفي بالموافقة على الممارسات بعد الصرف أحياناً أخرى ، والحقيقة أن اشتراط الموافقة قبل الصرف يمثل تحدياً نفسياً للمنفذين ومعوقاً إدارياً للعمل ولا بد من توضيح هذا الشكل إلى الحدود الدنيا واشتراطه فقط في حالات الانفاق الكبيرة أو ذات الحساسية أو الأهمية العالية ومواجهة أية تفسيرات تحاول أن تربط هذه الموافقة بميل السلطات المستولة إلى التحكم بالسلطة ونزع الثقة من المستويات الدنيا .

٢ - قد تفترض الرقابة قيام الجهات المنفذة بإعداد تقارير دورية عن سير العمل أو قد يطلب منها إعداد تقارير خاصة لتوضيح عمليات التنفيذ وحسن سيرها ، وهنا لا بد من ادراك أن هذا الأسلوب لا يعتبر كافيا للتحقق من حسن سير العمل وانتظامه والتزامه بما احتوته وثيقة الميزانية ، ولا بد من تطبيق أساليب الرقابة التلقائية أو الذاتية بالاستناد الى نظم مالية وإدارية متطورة وبمنح حوافز ايجابية ملائمة .

وذلك في الوقت الذي يتم ربط نتائج المراقبة والمتابعة بمساءلات جادة ودقيقة لتحديد الجهات المسؤولة عن أية انحرافات أو تعويقات وفرض عقوبات رادعة .

الخاتمة

لقد حرصنا خلال المعالجات السابقة أن نتعرض لموضوع الموازنة العامة من زاوية لم تولها الدراسات العربية قدراً كافياً من الدرس والتحليل ، وقد تأكد من خلال ذلك عدد من الملاحظات والنتائج الأساسية أهمها :

أولاً : ضرورة تطوير النظرة السائدة الى الموازنة العامة باعتبارها مجرد وثيقة تحتوي تبويبا للإيرادات والنفقات العامة لتصبح خطة عمل مالية واقتصادية وسياسية واجتماعية . . . الخ ذلك من الأبعاد التي تتضمنها عملية التنمية الشاملة الأمر الذي يستوجب الاحاطة بكافة المتغيرات التي تؤثر في هذه الوثيقة أو تتأثر بها في أثناء كافة العمليات والمراحل المتعلقة بدورة الميزانية .

ثانياً : ضرورة العمل على تحقيق قدر ملموس من التوازن بين كافة الاعتبارات أو المحددات الفنية والقانونية والسياسية والسلوكية ويستوجب ذلك :

أ - توكيد أهمية مشاركة المستويات الإدارية المختلفة في إعداد الموازنات العامة ومتابعة عمليات تنفيذها مع الحرص على ترشيد هذه المشاركة بصورة تضمن أن تكون مشاركة تعاونية بهدف الوصول إلى نتائج وقناعات مشتركة ، وتضمن أن تكون وسيلة هامة في توضيح السياسات العامة والمشروعات الأساسية وكيف تلتقي أهداف هذه المشروعات مع توجهات السياسة العامة والقناعات الأيديولوجية لدى أشخاص السلطة والادارة .

ب - ترشيد العلاقة بين السياسة والادارة وبين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بما يضمن حيادية الموازنة العامة سياسيا ، وبما يحقق سلامتها فنيا .

ج - توكيد أهمية دور السلطة التشريعية في المسألة المالية وفي الرقابة والمتابعة على عمليات تنفيذ الميزانية العامة ، ولضمان قيامها بهذا الدور لابد لها أن تستعين بأجهزة خاصة مؤهلة فنيا للقيام بذلك .

د - تطوير قدرات السلطة التشريعية على مناقشة المسائل الفنية في عمليات اعداد الموازنة العامة وتنفيذها ، ويمكن ذلك من خلال قيامها بتشكيل جهاز مؤهل فنيا (مكتب ، لجنة ، ادارة . . .) ويرتبط بها مباشرة وتكون مهمته هي إعداد التقارير عن كل تلك العمليات وتقديمها للسلطة التشريعية .

ثالثا : ضرورة اعادة تعبئة المديرين وتدريبهم في الادارات الحكومية بما يضمن الارتقاء بوعيهم السياسي والوطني وبمهاراتهم الفنية ، وذلك كأساس لتطوير قدراتهم على اعداد مشاريع ميزانياتهم بصورة تتسم بالموضوعية والجدية والدقة . وعدم التساهل إزاء أية انحرافات أو لا مبالاة .

الهوامش

١ - Robert N . Athony and Regina Herzlinger , **Mangement Control in Non profit Organiza-**
tion , (Richard D . Irwin Inc . , 1975) p . 227

٢ - S . Kenneth Howard , **Changing State Budgeting** , (Kentucky : Council of State Govern-
ment , 1973) p . 1

٣ - د . جلال محمد بكير ، الادارة المالية ، (القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٧) ، ص ١٣ ، ص ١٤ .

٤ ، ٥ - المرجع نفسه ، ص ص ١٤ - ١٧

أيضا : Kenneth , W . Knight and Kenneth W . Wiltshire , **Formulation Government**
Budgets (University of Queens Land Press , 1977) pp . 27 , 28

٦ - Bengt - Christer Ysander and Ann Robinson , The Inflexibility of Contemporary Budgets , in
Public Budgeting & Finance Journal , (Published by Public Financial Publications Inc .
U . S . A . Autumn 1982 , Vol . 2 No . 2) pp . 7 - 20

أيضا : L . J . C . M . Leblanc & TH . A . J . Meys , Flexibility and Ajustment in Public
Budgeting , The Netherlands Experience , in **Public Budgeting & Finance** , (Cp . Cit) pp .
60 - 63 .

٧ - تعتبر ظاهرة تضخم وظيفة الدولة وتعقدها ظاهرة عامة بالنسبة لكافة الدول ومهما كانت مغرقة في منهجها الليبرالي وقد كان الاقتصادي الألماني (A . Vagner) من أوائل من ركز على دراسة هذه الظاهرة وأكد وجودها ، حتى أنه قدم قاعدة حولها ومقادها «انه كلما تمكن مجتمع من المجتمعات من تحقيق معدلات ملموسة من التنمية الاقتصادية كان في ذلك مدعاة لاتساع نشاط الدولة وبالتالي زيادة في معدلات الانفاق العام تفوق الزيادات المترتبة في نصيب الفرد من الناتج القومي . وأهم المبررات الداعية لتوسع الانفاق العام من وجهة نظر «فاجنر»

١ - تعقد وظيفة الدولة التقليدية ممثلة في تحقيق الأمن نظرا لدخول الآلة الى الحياة العامة بكافة أبعادها وما يترتب على ذلك من اعتبارات ذات صلة بذلك ، إضافة إلى مبررات عدم الاستقرار والقلق والاضطرابات التي تشهدها الدول المعاصرة وهي مبررات عديدة ومعقدة .

- ٢ - انحسار دور القطاع الخاص وبروز نشاطات اقتصادية وخدمية عديدة لا يمكن له القيام بها ، اضافة الى الأزمات الاقتصادية التي فرضت مزيدا من التدخلية للدولة المعاصرة .
- ٣ - توزيع نتائج النمو الاقتصادي وضمان الاستفادة منها لكل المواطنين ، لمزيد من التفصيل انظر :
A . T . Peacock & Niesman , **Determinants of Government Expenditures , in Public Expenditure Analysis** , (ed .) by B . S . Sahni (Rotterdam University Press , 1977) , PP . 165 – 170 .
- ٨ - لاحظ : Ridley , F . F . (ed .) , **Government and Administration in Western Europe** , (Martin Robertson and co . 1979) , pp . 2 – 10 .
- ٩ ، ١٠ - د . شريف رمسيس تكللا ، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٩ ، ص ص ٤٠٤ - ٤١٨
- ١١ - Joon – Chien Doh , **Budgeting as an Instrument of Development , Public Budgeting Finance** (Public Financial Publications , Inc .) Vol . 4 No . 1 , 1984) pp . 65 – 70 .
- ١٢ - لاحظ : بول بوريل ، ثورات النمو الثلاث ، ترجمة : أديب عاقل ، مطبعة وزارة الثقافة والارشاد القومي ، دمشق ، ١٩٧٥ .
أيضا : د . أحمد رشيد ، ادارة التنمية والاصلاح الاداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧ .
- ١٣ - د . طيب تيزيني ، حول مشكلات الثورة والثقافة في العالم الثالث ، دار دمشق للطباعة والنشر ، الطبعة الثانية ، ١٩٧٣ .
- أيضاً : kriesberg Martin (ed .) , **Public Administration in Developing countries** , (Washington D . C . , The Brookings Institution , 1965) pp . 12 – 21
- ١٤ - تبرز أهمية التوجه في ظل ما تعانيه هذه المجتمعات النامية من عدم استقرار سياسي ، حيث إن بروز العسكر على مسرح الحياة السياسية ، وبروز حالات الثورة ضد الفساد ، أصبحت ظاهرة عادية ، وتجسد أسباب بقائها في محاولات تضليل الجماهير أو إيهامهم بأن عملية التغيير كانت من أجل تحقيق مصالحهم . لاحظ بخصوص هذه الفكرة :
د . عبد المعطي عساف ، النموذج المتكامل لدراسة الادارة العامة ، طبعة أولى ، الزرقاء : الاردن ، شركة الفاهوم التجارية ، ١٩٨٢ ص ١٠٠ - ١٠٢ حيث يشير الى أبعاد هذا التغير في البلاد العربية بشكل تفصيلي .
أيضا : Thimmalah , G . , **Budget Innovations in India : An Evaluation , Public Budgeting and Finance** , Spring , 1984 , pp . 40 – 53 .
- ١٥ - د . جميل أحمد توفيق وآخرون ، الادارة المالية ، الاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٧٩ ص ٣٥ - ٣٦
أيضا :
- Kenneth W . Knight and Kenneth W . , Op . Cit . , pp . 30 – 31
- ١٦ - قارن في ذلك : Berger Dolf stern , Legitimacy (**International Encyclopedia of The Social Sciences**) p . 244 Peter H . Juviller & Henry W . Merton (eds) , **Soviet Policy Making** (London : Pall Mall Press , 1967) pp . 4 – 7
- ١٧ - يمكن تلمس هذه الاختلافات بوضوح حتى على مستوى الوضع في البلاد العربية ، فبينما نجد أن بعض الدول

تأخذ بقاعدة الميزانية الموحدة وتبرز مشروعاتها الانمائية التي تقوم بها الدولة ضمن أحد أبواب الميزانية العامة ، كالكويت والاردن والسعودية . . نجد بعضها الآخر يقوم بوضع ميزانيات استثمارية الى جانب الميزانيات العامة ، مثال الوضع في سوريا والجزائر وليبيا . . الخ ويمكن العودة في ذلك الى تقارير الميزانية العامة في هذه الدول .

١٨ - تدلل الدراسات عن الوضع في البلاد العربية بشكل خاص ، وفي معظم دول العالم بشكل عام على هذه الحقيقة ، فيشير «رايدلي» الى الوضع في بريطانيا حتى أواسط السبعينات من هذا القرن ، كما يشير د . نزيه الايوبي الى الوضع في مصر وكذلك مدير عام الشؤون البلدية والقروية عن الوضع في السعودية . . الخ . انظر لمزيد من التفصيل

Ridley . F . F . , OP . Cit . pp . 38 , 39 :

أيضا : Nazih Al Ayubi , **Bureaucratic Evalution and Political Development** , Egypt , 1952 - 1970 , (Ph . D . Thesis , London , Oxford University , 1975) pp . 363 - 366
محمود سليمان ، صلاح الزغبى ، دور الادارة المحلية في التنمية الريفية في المملكة العربية السعودية ، الرياض ، معهد الادارة العامة - بحوث ندوة الادارة المحلية ١٤٠١ هـ ، ص ٧٠ - ٧١ .

١٩ - تعتبر هذه الحالة ظاهرة عامة في كافة البلدان العربية والتنمية الى حد كبير ويمكن استنتاج ذلك ببساطة عند تأمل الميزانيات المخصصة للجيش والأمن العام في الوقت الذي تعاني فيه معظم هذه الجيوش من ضعف في مواجهة أية أخطار خارجية . الأمر الذي يؤكد أن معظم الميزانيات تذهب لأغراض أخرى من هذا القبيل .

Beyer , J . C . , **Budget Innovations in Developing Countries** (New York , Praeger Publishers , 1973) p . 10 - 12

Robert N . Anthony and Regina Herslinger , **Management Control in Non Profit Organization** (Richard D , Irwin , Inc . 1975) pp . 231 , 232

د . علي العربي ، المبادئ الأساسية لتحضير الميزانية العامة ، محاضرة مقدمة في البرنامج التدريبي عن الموازنة العامة ، كلية التجارة - بجامعة الكويت خلال الفترة ٥ - ١٦ / ١ / ١٩٨٥ .

٢١ - أنور عبد الخالق محمد ، نظام الأساس الصفري Z . B . B . اتجاه حديث لأعداد الموازنة العامة «مجلة الاقتصاد والادارة» ، مركز البحوث والتنمية بكلية الاقتصاد والادارة ، جامعة الملك عبدالعزيز ، العدد ١٠ محرم ١٤٠٠ هـ .

٢٢ ، ٢٣ - الدكتور محمد سعيد فرهود «ترشيد اختيارات الميزانية» مجلة الادارة العامة ، العدد ٣٢ ، ربيع ثاني ١٤٠٢ هـ .

٢٤ - الدكتور محمد سعيد فرهود ، «اختيارات الميزانية» مجلة الادارة العامة العدد ٣٢ ، ربيع ثاني ١٤٠٢ هـ ، مرجع سابق ، ص ١٢

George , E . Berkley , **The craft of Public Administration** . Allyn and Bacon Inc . 1975) pp . 255 - 269

٢٦ - لاحظ : د . عبد الرحمن محمود عليان ، نماذج اعداد الموازنات الرقابية : دراسة انتقادية ، مجلة الاقتصاد والادارة ، (جدة) ، مركز البحوث بكلية الاقتصاد والتجارة ، جامعة الملك عبدالعزيز ، عدد ١٣ ، ١٩٨ ص

٢٧ - لاحظ المرجع نفسه ، ص ٧١ - ص ٧٣ مأخوذاً عن :

Kairy M.M. , **Some Determinants of The Effects of Participation in The Budgetary Process : An Emperial Study in The Egyption Engineering Industry** (Ph . D . Thesis , Brunel University) .

٢٨ - قارن : Charles Levine , Irene Rubin and George Wolohogian , **Managing organizational Retrenchment , Administration and Society Journal** , Vol . 14 No . 1 , May 1982 , p . 104 - 106

وفي هذا الصدد يؤكد «هارولد هوفي» في دراسة أجراها في الولايات المتحدة ، أن ٥٠٪ من الاجابات أكدت على أن أهم مشاكل اعداد الموازنة العامة يعود الى عدم تحديد الاهداف والمعلومات المقدمة بوضوح ، حيث إن معظم الأهداف نجدها وصفية أو نوعية مما يحول دون تقديم تقديرات مالية دقيقة حولها .

Harold Hovey , **The Planning - Programming - Budgeting , Approach to Government Decision Making** (New York : Praeger , 1970) pp . 137 - 157

كذلك شارلس شولتز مدير مكتب الميزانية الامريكي الذي أكد على أن أهم مشاكل اعداد الموازنة يعود الى ارسال كميات كبيرة من المعلومات الى مكتب الميزانية بواسطة الادارات الحكومية مما يخلق مشاكل كبيرة تتعلق بتصنيف وتبويب وتحليل هذه المعلومات خلال فترة قصيرة ، الأمر الذي يحول دون التوصل إلى نتائج دقيقة .

انظر : محمد شاكر عصفور ، **الاتجاهات الحديثة في الميزانية : ميزانية البرامج** ، مجلة العلوم الاجتماعية - السنة الثانية والعشرون ، العدد الأول ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، يونيو ، ١٩٨٠ ص ١٧٩

٢٩ - لا حظ : Angel Q . Yoingco and Milweda M . Guevara , «Budgetary Practics and Develop- ments in the Philippines» , **Public Budgeting & Finance** , Vol . 4 No . 2, (Op . Cit .) pp . 99- 115

٣٠ - Robert P . Biller , «Leadership Tactics for Retrench-ment» , **Public Administration Re- view** , Vol . 40 No . 6 November 1980 , p . 607

أيضا : Carol Lewis and Anthony Lugalbo , «More : on Cutback Management : Hard Questions for Hard Times» ; **Public Adminisistration Review** , Vol . 39 No . 2 , March / April 1979 , pp . 182 - 184 .

٣١ - د . عبد الرحمن محمود عليان ، مرجع سابق ، ص ٧٣ - ص ٧٤ .

٣٢ - لاحظ : محمد شاكر عصفور ، «الاتجاهات الحديثة في الميزانية : ميزانية البرامج» ، مجلة العلوم الاجتماعية ، السنة الثانية والعشرون ، العدد الأول ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، يونيو ١٩٨٠ ص ١٥٠ - ص ١٥٨ .

أيضا : Harold hovey , **The Planning - Programming - Budgeting Approach to Govern- ment Decision Making** (New York , Praeger , 1970) p . 78 - 80 .

٣٣ - انور عبد الخالق محمد صديق ، نظام الاساس الصفري . مرجع سابق

٣٤ - يوسف ابراهيم السلوم : نظام ميزانية قاعدة الصفر ، مجلة الادارة العامة ، عدد ٢١ رجب ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ١٣٩٨ هـ

عبد المعطي عساف - ٢٥٩

٣٥ - لاحظ : «Increment and Base in The Congressional Appropriations process» , John Gist , **American Journal of Political Science** , No . 21 , May 1977 , pp . 340 - 352

٣٦ - قارن : موريس ديفرجيه - الأحزاب السياسية ، ترجمة على مقلد وعبد المحسن سعد ، بيروت ، دار النهار ، ١٩٧٢ ص ٣٥ - ٤١٠

Macridis Roy c . & Ward Robert E . (eds .) **Modern Political Systems Europe : Prentice - Hall Inc . 1968 pp . 18 - 30**

Lance Leloup , **Budgetary Polittics** , Brunswick , Ohio , Kings Court Communication Inc . - ٣٧
1977 pp . 20 - 35

٣٨ - لاحظ : موريس ديفرجيه ، مرجع سابق ، ص ٣٨٥ - ص ٤٢٠ .
أيضا :

Macridis & ward , Op . Cit . , pp . 12 - 22

٣٩ - انظر : محمد مصطفى حسن ، الرقابة القضائية على حدود السلطة التقديرية للإدارة ، مجلة العلوم الادارية ، السنة الثانية والعشرون ، عدد ١ القاهرة ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، يونيو ١٩٨٠ ص ١٠٧ - ١٠٨

٤٠ - برزت هذه الاقتراحات بوضوح أثناء إدارة الباحثين حلقة نقاشية حول إدارة الموازنة العامة ضمن البرنامج التدريبي «الموازنة العامة» كلية التجارة بجامعة الكويت ، ٥ - ١٦ / ١ / ١٩٨٥ ، وقد أكد وكيل مساعد وزارة المالية الكويتي الاستاذ عبدالعزيز الرومي على أهميتها ونجاحها في إطار إدارة الموازنة الكويتية .

The Basic Constraints to the Public Budgetary Cycle

Abdel Muti Assaf

The main objective of this study is to survey the different stages of the public budgetary cycle and the different constraints that face the authorities at preparing the annual budget each year, specially in the developing countries.

This study will focus mainly on the following items:

- 1- The legal constraints for budgetary cycle
- 2- The technical constraint for budgetary cycle.
- 3- The ideological constraints for budgetary cycle.
- 4- The behavioral constraints for budgetary.

However the writer will pay more attention to the behavioral dimensions of this problem because he feels that it has been greatly neglected by researchers and scholars in this field.

Further more the writer wanted to demonstrate that public budgeting is not just a configuration of figures for public revenue and expenditure, but it is rather comprehensive process including behavioral and ideological dimensions as well.