

أثر التخطيط المالي في إعداد الموازنة العامة للدولة

دراسة تطبيقية للموازنة الليبية

The impact of financial planning in preparing the state budget Applied study of the Libyan budget

حليمة خميس الوداني

المعهد العالي للعلوم و التقنية الشموخ - طرابلس ليبيا

halimakhmis@gmail.com

المخلص :

تظهر الموازنات العامة الليبية في السنوات الأخيرة والجارية ضعف في أداء التخطيط المالي، أثر تأثير سلبي على صحة التنبؤات المالية، وأدى ذلك لظهور الانحرافات المالية . و لذا جاء هذا البحث ليلسط الضوء على أهمية التخطيط المالي في دقة إعداد الموازنة العامة للدولة، و التعريف بالأساليب الحديثة و المتطورة في مجال إعدادها، و بيان واقع إعداد الموازنة العامة الليبية .

و قد أظهرت نتائج البحث إن تقديرات الموازنة العامة الليبية، تعد على أساس مستوى الإنفاق للسنة السابقة مضاف إليها نسبة مئوية معينة حسب التقدير الشخصي، و دون الاستناد إلى الأسس العلمية و استخدام أساليب التخطيط المالي الحديثة في إعداد الموازنة العامة . كما أشارت الدراسة إلى إن الأسلوب المتبع في إعداد الموازنة العامة الليبية، هو أسلوب البنود و الاعتمادات Item-Line - Budget و هو أسلوب قديم لا يعبر أهمية للتخطيط المالي، و كفاءة البرامج و المشاريع . كما أوضحت الدراسة إن النظام المحاسبي الحكومي المتبع في الوحدات الحكومية الليبية، هو النظام النقدي و هو نظام تقليدي لا يساعد على إظهار حقيقة نتائج أعمال الوحدات الحكومية .

وفي هذا السياق أوصت الدراسة بضرورة توخي الدقة في إعداد الموازنة العامة الليبية، باستخدام أدوات التخطيط المالي والتوقعات المنطقية للاقتصاد الكلي، والأساليب الكمية الحديثة المستخدمة في التنبؤ المالي والتحول إلى الأساليب الحديثة في إعداد الموازنات العامة . كما أكدت الدراسة على أهمية تطوير القانون المالي للدولة الليبية، وقانون الموازنة العامة، والمحاسبة الحكومية، ليوكب التطورات العالمية في مجال الأنظمة المالية الحديثة . هذا وقد

شمل البحث على مجموعة أخرى من النتائج والتوصيات، التي تضمن تعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة .

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة - النفقات العامة - الإيرادات العامة - التخطيط المالي.

Abstract:

The Libyan budget during last and current years display poor financial planning, that negatively affects the correctness of the financial exceptions, that result in emerge of financial violations. Hence, this research aim is to highlight the importance of financial planning in the exact preparation of the state budget and to be acquainted with the modern advance styles in the scope of their preparation, and illustrating the real situation of preparing the Libyan budgets.

The research results reveal that estimation of Libyan budget is prepared according to the previous year expenditure plus a certain percentage upon the personal without relying on the scientific bases and use of the modern financial planning styles in preparing the budget.

The study states that the adopted style in preparing the budgets the style of (Item –Line –Budget) it is an old style that neglects the importance of financial planning and the efficiency of programs and projects . The study also illustrated that the adopted governmental accounting system in the Libyan governmental units is the cash system which is a traditional system, not assisting illustration of real results of governmental unit's works.

Accordingly ,, the study recommends the important extractors in preparing the Libyan budget , by using the financial planning tools and the logical expectations of macro-economic and the modern quantitative used styles in the financial expectation and moving to the modern styles in preparing the budget The study confirms the importance of developing the financial law of the Libyan state , the budget law and the governmental accounting to cope with the international developments aspects in the scope of the modern financial systems .

The research involves another group of results recommendation including the enhancing of quality of financial planning for the state budget

Key words: Budget ,General Expenditures , General Revenues – the Financial Planning.

المقدمة Introduction :

ازداد الاهتمام بالتخطيط المالي على المستوى الدولي، لكونه وسيلة لإدارة الموارد المادية والبشرية، وتوجيهها واستثمارها في المجالات التي تضمن زيادة اقتصاديات الدول . وتعد الموازنة العامة للدولة من أهم الخطط المالية المستقبلية فهي بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة، التي تستخدمها لتنفيذ أنشطتها المتنوعة فضلاً عن توجيه الاقتصاد من أجل تحقيق الأهداف، ونتيجة اتساع نطاق البرامج والأنشطة الحكومية العامة، فينبغي زيادة الاهتمام بإعداد الموازنة العامة للدولة من خلال التخطيط المالي السليم، لكي تتمكن من مساهمة النمو والتقدم واستثمارها في المجالات المرسومة لها، وتحقيق أهداف التنمية المنشودة

ولقد شهدت الكتابات المتخصصة في مجال المالية العامة، خاصة مع تصاعد الأزمات الاقتصادية في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، اهتماماً متزايداً في إعداد وتحليل نتائج تنفيذ الموازنة العامة، وتقييم جودة التخطيط المالي العام لها، وأثر ذلك علي فاعلية وكفاءة الدور الاقتصادي للدولة .

مجلة دراسات الإنسان و المجتمع
Human and Community Studies Journal

1 - مشكلة البحث Research Problem :

نظراً لأن مصادر الإيرادات العامة عادة ما تكون محدودة، في حين إن الحاجة إلي النفقات العامة من قبل الأجهزة الحكومية تزداد باستمرار، فإن الأمر يتطلب توشي الدقة والعدالة والأهمية النسبية في إعداد تقديرات أرقام الموازنة العامة للدولة . وقد أظهرت الموازنات العامة الليبية في السنوات الأخيرة و الجارية، عجزاً مالياً بلغ أكثر من 20,3 مليار دينار (سنة 2016م) مقابل ارتفاع مستمر في حجم النفقات العامة وتدني حجم الإيرادات العامة، ويشير هذا إلي ضعف أداء التخطيط المالي للموازنات العامة الليبية، وعدم دقة وموضوعية تقديرات الموازنة العامة .

إن عدم اعتماد أسس التخطيط المالي الحديث في إعداد الموازنة العامة و صياغة تقديراتها، يؤدي إلي ضعف كفاءة البرامج والخدمات، وعدم تحقيق الأهداف المنشودة للتنمية .

إن العرض السابق للمشكلة يثير التساؤلات التالية The Questions :

- 1 - ما هو التخطيط المالي و ما هي أهميته ؟
- 2 - ما هي الأساليب الحديثة لإعداد الموازنة العامة ؟
- 3 - ما هو واقع إعداد الموازنة العامة الليبية . و ما هي وسائل تعزيز جودة التخطيط المالي في إعداد الموازنة العامة للدولة ؟

2 - أهمية البحث :Research Importance:

- 1 - تكمن أهمية البحث من أهمية القطاع العام في ليبيا وضرورة الارتقاء به بما يخدم احتياجات المرحلة الراهنة .
- 2 - تسليط الضوء على أهمية التخطيط المالي في إعداد الموازنة العامة للدولة، و دوره في إظهار دقة البيانات و النتائج و الوصول للأهداف المرسومة .
- 3 - تعد الموازنة العامة وسيلة هامة من وسائل الرقابة الإدارية و المالية .
- 4 - تعتبر الموازنة العامة أداة رئيسية لترجمة الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية للتنمية بما تحتويه على تقدير مفصل للإيرادات و المصروفات الحكومية خلال فترة زمنية محددة .

3 - أهداف البحث :Research Objectives:

- 1 - التعرف على دور النظم و الأساليب الحديثة للتخطيط المالي في مجال إعداد الموازنات العامة ودورها في دقة البيانات و الوصول للأهداف .
- 2 - بيان واقع إعداد الموازنة العامة في ليبيا .
- 3 - اقتراح ما يلزم لتطوير نظام إعداد الموازنة العامة و تحويلها من مجرد إنفاق كمي يصعب قياس نتائجه، إلي برامج أداء تستهدف مراعاة الجوانب الاجتماعية، و الاقتصادية، و رفع الكفاءة و الفعالية .

4 - منهجية البحث :Research Systemic:

في هذا البحث سيتم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي للبيانات، التي تم جمعها من خلال الإطلاع على تقارير مصرف ليبيا المركزي، و تقارير ديوان المحاسبة للفترة الزمنية (من سنة 2015م إلي سنة 2021م) - الخاصة بالموازنة العامة للدولة الليبية - والقانون المالي للدولة لسنة 1967م ولائحة الميزانية العامة. وكذلك بالرجوع إلي مجموعة من الكتب و المراجع و المواقع الإلكترونية بالخصوص .

أولاً : مفهوم التخطيط المالي Financial planning:

يمثل التخطيط المالي Financial Planning الجانب المالي للتخطيط الاقتصادي، من حيث جوهره والذي يعد أسلوباً جيداً لتوزيع الموارد واستغلالها بشكل أمثل لتحقيق الأهداف المنشودة " فهو نشاط تنظيمي للمجال المالي يسعى لاختيار الأهداف و تحقيقها باستخدام أفضل الوسائل المتاحة، من خلال ربطها بإعداد الموازنة التخطيطية " (كنجو عبود و إبراهيم وهبي ،1979م ،ص189). و بالتالي يمكن القول إن التخطيط المالي يتضمن دراسة الموارد المالية المتاحة للدولة أو المؤسسة وتحديد نفقاتها، كما يمتد لدراسة الادخار باعتباره إحدى مصادر التمويل والاستثمار Financial Investment sources كما يتضمن أيضاً تقدير الاحتياجات من الأموال، ومجالات استخدامها والذي يتم في ضوء احتياجات تنفيذ الخطط المستقبلية، لأن الخطط تترجم في النهاية إلى موازنات تقديرية تتضمن الأهداف المنشودة .

ثانياً : أهمية التخطيط المالي Importance Of Financial Planning:

من المعروف إن نجاح أي مشروع يتوقف علي جودة التخطيط المالي والذي يحقق الميزات التالية :

- 1 - يعمل التخطيط المالي علي تحديد الأهداف المنشودة وتوجه الجهود لتحقيقها .
- 2 - التعرف على الاحتياجات المالية المستقبلية والاستعداد لها، بشكل مسبق كما يتيح أيضاً الفرصة للتعرف على ما سيكون عليه المركز المالي، في المستقبل من أجل اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة .
- 3 - يساعد في تحديد الحاجة من الأموال، وكمية هذه الحاجة ومدتها وتوقيتها و مصدر تغطيتها، بالإضافة إلي طريقة سدادها.
- 4 - تنمية معايير الأداء للأعمال المستقبلية، فبدون استخدام الخطط فإن معايير أو مقاييس أداء الأعمال، تصبح قائمة ألياً على أساس المعايير التاريخية الماضية.
- 5 - تعزيز الرقابة المالية بتوفير قاعدة بيانات أساسية، تساهم في فحص النشاطات المالية من خلال المقارنة بين الإيرادات الفعلية، والمقدرة مع التكاليف التقديرية والفعلية.
- 6 - الربط بين الحاضر والمستقبل ومتابعة المتطلبات الحالية والمتوقعة.

ثالثاً : الموازنات العامة وفقاً لطرق إعدادها Budgeting:

تعرف الموازنة العامة للدولة Public Budget بأنها تقدير مفصل ومعتمد لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة (سنة عادة) تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية و الاجتماعية " (حافظ عمرو، 2006، ص302) .

وتمثل الموازنات المذكورة أدناه، الاتجاهات التي تطورت بها مراحل إعداد الموازنة العامة، بين الاتجاه الرقابي الذي مثلته الموازنة التقليدية إلى النقلة من التوجه الرقابي المالي إلى الرقابي الإداري، الذي مثلته موازنة البرامج والأداء، إلى الاتجاه التخطيطي الذي جاءت به موازنة التخطيط والبرمجة، وجاءت موازنة الأساس الصفري التي قد تمثل الاتجاه الإداري التخطيطي، وأخيراً جاءت الموازنة التعاقدية التي جعلت العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة، علاقة تعاقدية يتم بموجبها دفع الحكومة مبالغ محددة قبل وبعد تنفيذ ما أتفق عليه . وهنا لا بد أن نعرف بشكل مختصر كل من هذه الموازنات :

1 - الموازنة التقليدية Traditional Budget 1900م : ويطلق عليها أحياناً موازنة البنود و الاعتمادات Item-Line-Budget وتعد هذه الموازنة من أقدم الموازنات، ولا زالت مسيطرة على العديد من موازنات دول العالم ومنها ليبيا . " تقوم هذه الموازنة على أساس تقدير النفقات وفقاً لبنود، يمثل كل منها نوعاً من أنواع الصرف، لذلك فإن المدخلات لهذه الموازنة تعتبر أنواع مصروفات وتوزع على مستوى الوحدات المنفذة، ويجري تقسيم المصروفات إلى فقرات أكثر تفصيلاً وتهدف هذه الموازنة إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام، ولا يهتم المفهوم الرقابي في مثل هذه الموازنات بالتخطيط وإعداد البرامج كأساس يحكم هيكل الموازنة العامة للدولة " (أحمد هاني، حصة محمد، 1990ص33) .

2 - موازنة البرامج والأداء Performance Programming Budget 1949م: يتم تصميم موازنة البرامج والأداء بشكل يظهر بوضوح و إيجاز برامج العمل والأداء ، و يمكن القول إن موازنة الأداء والبرامج هي نظام موازنة يسعى إلى تشكيل حلقة وصل بين تخصيص الموارد وأداء البرامج . وتعرف موازنة الأداء بأنها " نظام الموازنة الذي يطرح الفرص والأهداف التي تتطلب الأموال و تكاليف الأنشطة المصاحبة والمقترحة،

لتحقيق تلك الأهداف والمخرجات التي يتم إنتاجها أو الخدمات التي سيتم تقديمها في إطار كل برنامج" (Pitsvds Bernard,2005,92) .

3 - موازنة التخطيط و البرمجة Planning – Programming Budget
1962م: وقد عرفت لجنة التنمية الاقتصادية الأمريكية بأنها "نظام أو أسلوب لصياغة وتحقيق أهداف محددة بشكل كمي، ويركز تصميم هذا النظام على الوسائل البديلة لتحقيق الأهداف، التي تسمح باستمرار مقارنة النتائج بالتكاليف " (العبيدي خضير،2005،ص91) . إن نظام موازنة التخطيط والبرمجة نظام شامل و متكامل ينطوي على التفاعل المستمر، من جميع مكونات النظام مع بعضها - التخطيط و البرمجة و الموازنة - هذا التفاعل يولد المعلومات التي يتم تمريرها إلي مراكز صنع القرار .

4 - موازنة الأساس الصفري Zero – Base Budget 1970م: تعرف موازنة الأساس الصفري على أنها " أداة إدارية لعملية تقييم الإنفاق تهدف إلي إعادة توجيه ومناقلة التخصيصات المالية، من برنامج ذات أفضلية متدنية إلي برنامج ذات أولوية عالية، وهذا يؤدي إلي تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية المعتمدة، وإنها باختصار أسلوب للتخطيط والموازنة" (هاشم صدام،2013،ص34) . و تقوم هذه الموازنة على فرضية إن موازنة أي دائرة حكومية تساوي صفراً، وينظر إلي موازنة أي هدف أو نشاط وكأنها صفر حتى وإن كان الهدف مستمراً منذ سنوات سابقة.

5 - الموازنة التعاقدية Contract Budget 1996م: هي نظام لعقد الصفقات بين الجهات التنفيذية والحكومة وتقوم إستراتيجية الموازنة التعاقدية على مبدأ أن تكون عمليتي التخطيط والموازنة متوازيتين، ولكل منهما أهداف متعددة وعليه فإن الهدف من تطوير أساليب الموازنة العامة والانتقال نحو مفهوم الموازنة التعاقدية، أن تكون العلاقة بين الجهات التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية يتم على أثرها تنفيذ المهام المحددة وفق العقد، بحيث تكون قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تقوم الحكومة بدفعها.

رابعاً: واقع إعداد الموازنة العامة الليبية :Libyan Budget

تعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية و البيانات التالية تظهر مفهوم الموازنة العامة الليبية و كيفية إعدادها:

1 - جاء في المادة (4) من القانون المالي الليبي لسنة 1967م " إن الميزانية برنامج سنوي يعد مقدماً بإيرادات ومصروفات مختلف الوزارات والمصالح، وتحدد الإيرادات والمصروفات علي أساس الإمكانيات المالية المعقولة، بالاستناد على كافة البيانات الفعلية الممكنة وتقدر الإيرادات كاملة دون أن تستنزل منها مصروفات تحصيلها" (القانون المالي الليبي لسنة 1967م المادة 4 ص 2)

2 - تقسم الموازنة العامة الليبية إلي قسمين، يخصص الجزء الأول للإيرادات والجزء الثاني للمصروفات. وتقسم الإيرادات إلي أبواب، باب للإيرادات النفطية وباب للإيرادات غير النفطية، وتقسم الأبواب إلي بنود حسب مصادر كل منها أما المصروفات فتقسم إلي الأبواب التالية (لائحة الميزانية، المادة 2 و3 ص1):

- الباب الأول و يخصص للمرتبات و المهايا و الأجور .
- الباب الثاني و يخصص للمصروفات التسييرية و العمومية .
- الباب الثالث و تدرج به مخصصات المشروعات و البرامج.
- الباب الرابع و يخصص للدعم و موازنة الأسعار .

3 - تشرف اللجنة المالية التي تشكل سنوياً بقرار من وزير المالية على إعداد الموازنة العامة، بما في ذلك مناقشة تقديرات القطاعات المختلفة، وإعداد مشروع الموازنة حسب لائحة الميزانية والقانون المالي الليبي.

4 - يصدر وزير المالية منشور إعداد الموازنة في شهر يونيو، من كل سنة يتضمن الضوابط والقواعد العامة التي ينبغي مراعاتها عند إعداد الموازنة.

5 - تقوم الوزارات والمؤسسات العامة فور استلامها المنشور بإعداد تقديرات الموازنة، وإحالتها إلي وزارة المالية في موعد لا يتعدى 31 أغسطس وينبغي أن تعد التقديرات علي النماذج الموحدة المرسله من الوزارة.

6 - تقوم اللجنة المالية المشار إليها في الفقرة (3) خلال شهر سبتمبر، من كل عام بمناقشة التقديرات مع الجهات صاحبة هذه التقديرات (كلاً علي حده) وتجميع التقديرات، وإعداد مشروع الموازنة وعرضه على وزارة المالية.

7 - يقوم وزير المالية بإحالة مشروع الموازنة إلي مجلس الوزراء خلال الأسبوعين الأوليين من شهر أكتوبر، لكي يتولى المجلس مناقشته وإحالته إلي البرلمان، قبل بداية السنة المالية بشهرين على الأقل للاعتماد .

8 - يلاحظ أن الموازنة العامة الليبية تعد وفقاً للنظام التقليدي نظام الأبواب و البنود (Item - Line Budget) فقد نصت المادة السادسة من قانون النظام المالي للدولة الليبية لسنة 1967م بأن يتم إعداد الميزانية العامة للدولة وفقاً لنظام الأبواب والبنود، كما قامت السلطات التنفيذية بإصدار لائحة الميزانية والحسابات والمخازن بأقسامها المختلفة، ونص الباب الأول المتفرع من القسم الأول في مختلف موادها على طريقة إعداد وتنفيذ وتعديل الميزانية العامة للدولة، وفقاً لنظام الأبواب والبنود . واعتمدت السلطات المختلفة هذا الأسلوب ولا زالت الدولة الليبية تتعامل به حتى الوقت الحالي .

9 - إن النظام الحالي للموازنة الليبية يعتبر نظاماً تقليدياً قديماً، يعتمد على توزيع الاعتمادات المخصصة للوزارات والجهات العامة على أبواب الموازنة المختلفة، ومن ثم يتم توزيعها علي البنود التي تندرج تحت هذه الأبواب، دون ربطها بأهداف أو إنجازات محددة، مما يعني أن موازنة البنود تعتمد على مدخلات الموازنة أكثر من مخرجاتها ونتائجها، فهي تهتم فقط بمستوى واحد من الرقابة وهو الرقابة المالية على المصروفات دون الاهتمام بالرقابة على الكفاءة، و الفعالية والتخطيط المسبق لتقديرات الموازنة .

10 - على الرغم من التطورات والتغيرات التي تمر بها ليبيا في البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمالية وغيرها، لم يتم تحديث وتطوير أسلوب إعداد الموازنة والتخطيط لها، منذ أكثر من نصف قرن من قبل الجهات المختصة . فلم تعد الموازنة مجرد أداة تنظيم - كما هو الحال في موازنة الأبواب والبنود - فحسب بل أصبحت أداة توجيهية أحياناً، و تحكيمية أحياناً أخرى وعلى جميع مستويات الحركة أو النشاط العام بأبعاده السياسية والاجتماعية و الاقتصادية والمالية . " وقد توجه العديد من دول العالم

إلى تغيير أسلوب الأبواب والبنود، وإتباع أساليب أخرى حديثة في إعداد الموازنات كموازنة البرامج والأداء و الموازنة الصفرية وغيرها . وعلى سبيل المثال طبقت دولة الإمارات موازنة البرامج والأداء منذ العام 2005م، ثم انتقلت إلى الموازنة الصفرية في سنة 2011م حتى يومنا هذا ، كما بدأت سلطنة عمان بتطبيق موازنة البرامج والأداء اعتباراً من سنة 2015 وجاء قرار التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء لدولة البحرين في 1995م بناء على توصية من خبراء صندوق النقد الدولي " (أنس بكرة، 2017، ص90).

11 - يعتبر النظام المحاسبي الحكومي الأداة الرئيسية الوحيدة لتنفيذ الموازنة وأن اتخاذ أي قرارات بخصوص إعداد الموازنة، لأي سنة مالية يعتمد على النتائج الفعلية للسنة السابقة التي يقدمها النظام المحاسبي الحكومي، عن الإيرادات والمصروفات وما يوفره هذا النظام من مؤشرات تتعلق بإنجاز الخطط والبرامج، و تشير المادة الثالثة من قانون النظام المالي للدولة الليبية لسنة 1967م " بأن السنة المالية اثنا عشر شهراً، تبدأ من أول يناير و تنتهي في الحادي والثلاثين من ديسمبر، من كل سنة . كما إن أساس المحاسبة المطبق هو الأساس النقدي المعدل، و يقوم علي اعتبار أن الإيرادات تتحقق باستكمال التحصيل، وأن المصروفات المدفوعة تحمل بالكامل علي اعتمادات السنة التي دفعت فيها أما المصروفات المستحقة، فيعلى بها حساب الأمانات " (قانون النظام المالي الليبي لسنة 1967م المادة 3 ص 2) إن النظام المحاسبي الحكومي الليبي النقدي يهتم بالهدف التقليدي للنظم المحاسبية، وهو الرقابة على الصرف والتحصيل بهدف تحقيق الانضباط المالي وعدم مخالفة التعليمات، وذلك دون أن يعير اهتمام للأهداف المنظورة والتي تهتم بتقييم كفاءة البرامج والمشاريع، ومعرفة نتيجة الأعمال الحقيقية للمؤسسات الحكومية وقد أشار دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن المؤتمر الإقليمي لهيئة الأمم المتحدة، عام 1969 إلى أهمية تطبيق أساس الاستحقاق بقوله " بالنسبة للتطور الحديث ونمو وتعقيد العمليات الحكومية فإن أساس الاستحقاق أصبح يستخدم في بعض الدول، وهذه أفضل طريقة شاملة ونافعة وخاصة في الدول التي تطبق موازنة البرامج والأداء، فهذا الأساس يقدم الصورة الكاملة للأنشطة المالية وهو ما يجب الاعتراف به كهدف مرغوب " .

12 - تظهر البيانات الواردة بتقارير مصرف ليبيا المركزي " أن معظم الموازنات العامة للسنوات المالية 2015م و2016م و2017م و2020م قد حققت عجزاً مالياً تراوح ما بين أكثر من 20,3 مليار دينار و10,3 مليار دينار مقابل ارتفاع مستمر في المصروفات العامة وتدني في حجم الإيرادات العامة " (النشرة الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي، 2021م ص28) ، وهذا يشير إلي ضعف أداء التخطيط المالي للموازنات العامة الليبية و عدم دقة و موضوعية وواقعية تقديرات الموازنة العامة ، حيث يتم وضع أغلب تقديرات الموازنة علي أساس موازنة السنة السابقة إضافة إلي نسبة مئوية معينة حسب التقدير الشخصي.

و كما جاء في تقرير ديوان المحاسبة " أنه في سنة 2019م أظهرت البيانات الختامية لجانب المصروفات انحراف بسيط، بقيمة مليار و بنسبة 2,53% إلا إنه في الواقع بلغ الانحراف في التقديرات للمصروفات، بنحو 4,6 مليار أي ما نسبته 10% والسبب في عدم ظهور الانحرافات في نهاية العام، هو إصدار قرارات تعديل ومناقلة تم خلالها إطفاء الانحرافات الموجبة في السالبة، و الوصول إلي هذه النتيجة (تقرير ديوان المحاسبة، 2019م، ص13) . و هذا أيضا يشير إلي ضعف أداء المالية العامة للموازنات الليبية.

**خامساً : إجراءات تعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة
:Procedures**

يشير استقراء التجربة الدولية ومراجعة أدبيات المالية العامة إلي وجود عدد من الإجراءات التي تسهم في تطوير منظومة التخطيط المالي للموازنة العامة ومن أهمها :

1 - واقعية افتراضات الإطار الاقتصادي الكلي و التقييم المستقل لها " تتوقف واقعية تقديرات الموازنة العامة للدولة علي دقة توقعات الاقتصاد الكلي. و بالتالي يتطلب تعزيز جودة التخطيط المالي قيام السلطة التنفيذية بتقييم توقعات الاقتصاد الكلي بدقة - معدل النمو الاقتصادي، مستوى التضخم والأسعار والبطالة و،،،- وعرضها في وثائق الموازنة العامة وإتاحتها للتدقيق من جانب خبراء خارجيين مستقلين " (د. عمر محمد بدوي، 2017، ص6) . إن زيادة دقة وواقعية توقعات الاقتصاد الكلي والتقييم المستقبلي يقتضي التوسع في الاعتماد علي الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية و غيرها.

- 2 - مراجعة الإطار القانوني لعملية التخطيط المالي للموازنة والتي تضمن تحديث ومراجعة القانون المالي للدولة، ولأئحة الميزانية العامة وإجراء التعديلات اللازمة بما يتوافق مع القواعد المالية الحديثة، و إرساء قواعد التخطيط المالي .
- 3 - توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل المعاملات المالية العامة " إن اختلاف الأنظمة المحاسبية التي تطبقها الموازنة العامة للدولة، وباقي الكيانات والهيئات الاقتصادية يحد من جودة التخطيط المالي، فعلي سبيل المثال تستخدم الهيئات الاقتصادية أساس الاستحقاق و بما يتفق مع المعايير المحاسبية في حين تستخدم الموازنة العامة الأساس النقدي . إن توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل المعاملات المالية العامة، وتوفير أساس موثوق لرصد كافة الإيرادات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول (التحول لنظام الاستحقاق) يساعد علي دقة تحديد الوضع المالي للموازنة العامة " (المرجع السابق ص15).
- 4 - تحديث منهجية عرض الموازنات العامة والتحول إلي الموازنات الحديثة مثل موازنة البرامج والأداء، والموازنة الصفرية والموازنة التعاقدية، التي تسهم في تطوير صنع القرار المالي و رفع كفاءة و فاعلية النفقة العامة و تعزيز أوجه الرقابة .

النتائج Conclusion:

- 1 - يتم إعداد الموازنة العامة الليبية في صورة موازنة البنود و الاعتمادات بما لا يساعد على إجراء تقديرات سليمة، للإيرادات والمصروفات مبنية على أساس التكلفة والعائد و دراسة البدائل الاقتصادية المتاحة، إضافة إلي إنها لا تشمل معايير لقياس كفاءة و فعالية الإنفاق العام .
- 2 - ضعف أداء التخطيط المالي في وضع التقديرات و التخصيصات المناسبة في الموازنات العامة الليبية أثر سلباً علي صحة التنبؤ المالي، وأدى ذلك إلي ظهور الانحرافات المالية الكبيرة .
- 3 - يتم إعداد تقديرات الموازنة الليبية على أساس مستوى الإنفاق للسنة السابقة مع إضافة نسبة مئوية معينة إليها وفق التقدير الشخصي، ودون الاستناد إلي الأسس العلمية والموضوعية واستخدام أساليب التخطيط المالي الحديثة و ربط المدخلات

بالمخرجات. لذا نجد أن عملية إعداد الموازنة بدءاً من مرحلة الإعداد وصولاً إلي مرحلة إقرارها من قبل مجلس النواب، تمر بسلسلة من المفاوضات و الجدالات التي تتركز على تخفيض النفقات، بدلاً من الاهتمام بكيفية تقديم الخدمات و إنجاز البرامج و المشروعات بصورة أكثر فعالية .

4 - يعد النظام المحاسبي الحكومي الأداة الرئيسية لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة ويتبع النظام المحاسبي الحكومي الليبي الأساس النقدي والذي يهتم بالهدف التقليدي للنظم المحاسبية وهو الرقابة علي الصرف والتحصيل دون أن يعير الاهتمام للأهداف المنظورة والتي تهتم بتقييم كفاءة البرامج والمشاريع ومعرفة نتيجة الأعمال الحقيقية للمؤسسات الحكومية .

التوصيات Recommendations:

1 - الواقع العملي يستلزم ضرورة الانتقال في إعداد الموازنة العامة للدولة الليبية من الموازنة التقليدية إلي أي من الموازنات الأكثر تطوراً وحدائثاً. و ذلك لا يمكن تحديده إلا بعد توفر المتطلبات اللازمة، ومن المؤكد إن لدى وزارة المالية و الجامعات الليبية القدرات والطاقات والأفكار اللازمة لتحقيق الأهداف.

2 - تطوير النظام المالي للدولة الليبية و ذلك حسب توصيات صندوق النقد الدولي ليوكب التطورات العالمية في مجال الأنظمة المالية الحديثة. وتشكيل فرق مشتركة بين الجهات المعنية لوضع التصورات التي تحقق الأهداف الأساسية بإعادة النظر في القانون المالي للدولة وقانون أصول المحاسبة العامة وقانون الميزانية العامة.

3 - الابتعاد عن الأساليب التقليدية في تقدير الموازنة العامة واستخدام أدوات وأساليب التخطيط المالي، وتوقعات الاقتصاد الكلي، والأساليب الكمية الحديثة المستخدمة، في التنبؤ المالي من خلال قاعدة بيانات حقيقية وأسس علمية مبنية على الموضوعية والواقعية في عملية وضع تقديرات الموازنة، وما تحويه من برامج ومشروعات تتماشى مع طبيعة واحتياجات المرحلة .

4 - تطوير النظام المحاسبي الحكومي الليبي وبما يتماشى مع أساليب إعداد الموازنة الحديثة وأساليب التخطيط المالي والتحول من النظام النقدي التقليدي إلي نظام

الاستحقاق، والعمل على توفير قاعدة بيانات ومعلومات تحليلية عن الإيرادات و المصروفات، والتي تمكن من تقييم أداء الوحدات وكفاءة البرامج والأنشطة .

5 - تكثيف الدورات والندوات وورش العمل حول أهمية التخطيط المالي ودوره في عملية إعداد الموازنة العامة، لجميع الأطراف المشاركة في عملية الإعداد و كذلك الجهات المستفيدة، و مواكبة التطور، والاستفادة من تجارب الدول التي سبقتنا في هذا المجال .

المراجع References:

- [1] أحمد هاني ،حصّة محمد، أصول المحاسبة الحكومية، الكويت، دار السلاسل،1990
- [2] العبيدي خضير عباس ، تحليل أسس تبويب استخدامات الموازنة العامة و مواردها، جامعة بغداد ،2005م .
- [3] أنس بكرة ،إمكانية تطوير النظام المحاسبي الحكومي الليبي، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس ، 4 2017 - حافظ شعيلي عمرو ،اقتصاديات المالية العامة، جامعة طرابلس ، 1990م
- [4] عمر بدوي ، سلسلة كراسات السياسات ، معهد التخطيط ، القاهرة، 2017
- [5] كنجو عبود كنجو ، الإدارة المالية ، ط1 ، عمان ،دار المسيرة ،1997م .
- [6] هاشم صدام ، العوامل المؤثرة في تخطيط النفقات الجارية في الموازنة العامة ، رسالة دكتوراه ،جامعة بغداد ،2017م .
- [7] القانون المالي الليبي لسنة 1967م / لائحة الميزانية العامة .
- [8] تقارير مصرف ليبيا المركزي :www.ebl.gov.ly
- [9] تقارير ديوان المحاسبة :www.audit.gov.ly
- [10] Pitsvds and Bemard , A call for Budget Reform Washington USA :George Washington University , 2005 .