



فهم موازنة الدولة العامة

UNDERSTANDING THE NATIONAL BUDGET



غرفة التجارة والصناعة في ناميبيا
Namibia Chamber of Commerce
and Industry (NCCI)



فهم موازنة الدولة العامة

UNDERSTANDING
THE NATIONAL BUDGET

© حقوق النسخة الإنكليزية محفوظة لغرفة التجارة والصناعة في ناميبيا Namibia Chamber of Commerce and Industry (NCCI) والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) National Democratic Institute، ١٩٩٧.

تيسر إعداد هذا الكتاب بفضل المنحة التي قدمتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية United States Agency for International Development (USAID).

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بـ:

**National Democratic Institute
for International Affairs**
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
website: www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
٢٠٣٠ شارع إم، الطابق الخامس، شمال غرب
واشنطن العاصمة ٢٠٠٣٦
هاتف: ٥٥٠٠-٧٢٨-٢٠٢
فاكس: ٥٥٢٠-٧٢٨-٢٠٢
الموقع الإلكتروني: <http://www.ndi.org>

ترجمة ناتالي سليمان، تصميم طباعي مارك رشدان

© جميع حقوق النسخة العربية محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني، بيروت - لبنان، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. طُبع في لبنان.

الرجاء الامتناع عن ترجمة النص العربي إلى لغات أخرى، أما نسخ مقتطفات منه لأهداف غير تجارية فجائز، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتاب إلى البريد الإلكتروني: arabictranslation@ndi.org

غرفة التجارة والصناعة الناميبية

غرفة التجارة والصناعة الناميبية هي منظمة تجارية تعمل على مستوى الوطن كله على توفير الرخاء الاقتصادي والازدهار للشعب الناميبى بأسره، بتحقيق النمو المتوازن للقطاع الخاص، وتطوير المشاريع التجارية، وتعزيز المنافسة العالمية.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية تعمل على توطيد الديمقراطية ونشرها في العالم. ويوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيين والسياسيين، مستعيناً بشبكة دولية من الخبراء المتطوعين، للارتقاء بالقيم والممارسات، والمؤسسات الديمقراطية. كما يتعاون المعهد مع ديمقراطيين من كافة مناطق العالم في إنشاء منظمات سياسية ومدنية، وصون الانتخابات، وتعزيز مشاركة المواطنين، والانفتاح والمساءلة في الحكم.

وقد عمل المعهد الديمقراطي الوطني في ناميبيا منذ العام ١٩٨٩، حيث نظّم عدداً من البرامج دعماً لتوطيد الديمقراطية البرلمانية فيها. فانخرط في تثقيف الناخبين، وإدارة الانتخابات، وتحقيق التطور البرلماني، وتدريب الأحزاب السياسية، وبناء قدرات المنظمات غير الحكومية. وبفضل منحة قدمتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، يعمل المعهد في الوقت الراهن على تفعيل العمل البرلماني بالشراكة مع قادة الجمعية الوطنية والمجلس الوطني المنتخبين والموظفين.

TABLE OF CONTENTS

فهرس المحتويات

١	تمهيد
٢	شكر وتقدير
٣	المقدمة
٤	ما هي الموازنة؟
٦	الموازنة وطبيعة ارتباطها بك
٨	إتخاذ الموازنة مصدراً للمعلومات
١٠	دورة الموازنة
١٧	من أين تأتي الحكومة بأموالها؟
٢٧	علام تنفق الحكومة أموالها؟
٣٠	تحديد أولويات الحكومة
٣٥	الموازنة في السياق الاقتصادي الوطني
٣٩	التأثير على عملية الموازنة
٤١	الملحق ١ جدول الموازنة الزمني
٤٤	الملحق ٢ إجمالي النفقات الحكومية
٤٥	الملحق ٣ النفقات الحكومية بحسب الوظائف
٤٦	مسرد المصطلحات
٤٩	لمزيد من المعلومات، الرجاء الاتصال بـ ...

معالي وزير المالية السيد نانغولو مبومبا

وبتعبيرٍ آخر، تتطرق الموازنة العامة السنوية في ناميبيا إلى الشؤون المعيشية المفصلية. وهذا ما حمل المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية على إجراء دراسة شاملة للغاية، بالتعاون مع غرفة التجارة والصناعة الوطنية في ناميبيا، وإعداد كتيبٍ قيمٍ يشرح مراحل عملية الموازنة. تمت استشارة عدد كبير من الناس خلال إنجاز هذه العملية التي حملت مُطلقاً هذا المشروع إلى كل بقاع ناميبيا للتحريّ بدقة عما يود الناس معرفته عن الموازنة العامة. وحيث أن الموازنة العامة السنوية ليست ملكاً لحفنة من المواطنين، بل لكافة مواطني ناميبيا، نأمل أن يُنشر هذا الكتيب في معظم اللغات المستخدمة في ناميبيا، كما أود أن أحثّ سائر المواطنين على دراسة محتوياته والتعرف عليها عن كثب.

لا بد من التعبير عن عميق التقدير للمعهد الديمقراطي الوطني لغرفة التجارة والصناعة الناميبية، لحسن إنجاز هذه المهمة. فقد طال انتظار هذا الكتيب وأود أن يصبح في متناول كل مواطن.

تقع إحدى أبرز المحطات في السنة التقويمية التي يتبّعها وزير المالية، في الفترة التي يتعيّن عليه خلالها عرض مشروع الموازنة العامة على الجمعية الوطنية بموجب القانون. فالموازنة العامة تمكّن المواطنين من تحليل الأداء الاقتصادي والطريقة التي تنفق الحكومة بها الضرائب المحصلة من المواطنين، وجملة من المعلومات الأخرى.

تكاد حلقة النقاش حول الموازنة العامة تقتصر، حتى تاريخ نشر هذا الكتيب، على علماء الاقتصاد وخبراء المال، بحيث يتكوّن انطباع عند الشريحة الكبرى من المواطنين بأن الموازنة العامة وثيقة لا يجوز المسّ بها، ويستعصي فهمها أو إعادة النظر فيها. غير أن ذلك الاعتقاد ليس صحيحاً. فمن المفترض أن تكون الموازنة العامة أداة تقيس أداء الدولة على الصعيد الاقتصادي، فيشعر المواطنون تالياً بأن هذا النص القانوني ملك لهم وحق من حقوقهم، بقطع النظر عن عرقهم أو لونهم أو عقيدتهم. لماذا؟ لأن الموازنة العامة تمسّ سائر المواطنين في صميم حياتهم اليومية، إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

شكر وتقدير

ACKNOWLEDGEMENT

رئيسة غرفة التجارة والصناعة الناميبية السيدة جون غورييراس

الرأس المدبر أيضاً في تجميع مواد هذا الكتيّب وترتيبها. فتلك مشاركة تصلح مدماكاً أساساً لأي عمل مدافعة في موضوع الموازنة أو جهد تثقيفي عام يُنظّم في المستقبل. ولا أنسى بالطبع أن أشكر ريتشارد كلاين وروز ماري يوسز من المعهد الديمقراطي الوطني، لتوليها تصميم هذا الكتيّب، بالرغم من جملة التعديلات التي أدخلت على النص والرسوم في خلال العملية.

ولا يفوتني أن أذكر بالمشاركات القيّمة التي قدمها كل من ديفيد كاندجي من مكتب مدقق الحسابات العام؛ وجنيث ألبرت من الاتحاد الزراعي في ناميبيا؛ وأولايكا أيوديه من مؤسسة إنماء ناميبيا؛ وديسموند باسون ولازاروس جايكوبس من وزارة المالية؛ وإفريام جاين من المجلس الوطني؛ ومارتن موينغا وإيسي تيهوريكو من مصرف ناميبيا. كما أخص بالشكر أسير كاريتا وفيليس كاغونوغو لإعداد الرسوم لهذا الكتيّب. جميعكم لبّي نداء الواجب، ولولا مداخلاتكم النقدية والبناءة في عملية الإعداد للنشر، لما كان هذا الكتيّب مدعاة فخرٍ للوطن كما هو عليه اليوم.

وأخيراً، أعرب عن امتناني للمدافعَيْن أشينغ أومو من المعهد الديمقراطي الوطني، وفانويل كاباما من غرفة التجارة والصناعة الناميبية، اللذين تولّيا تنسيق التنفيذ الشامل لهذا المشروع الهائل بمختلف مراحلها.

أقرت الحكومة في جمهورية ناميبيا بالحاجة إلى إشراك مجتمع الأعمال في عملية الموازنة العامة، عن طريق غرفة التجارة والصناعة الناميبية، كونها تعبر عن رأي شركات الأعمال المنظّمة في البلد. فبادرت المؤسسة المذكورة إلى إشاعة الوعي بين صفوف ناخبها وتوسيع مداركهم، حيث أنه شرط أساسي لتدخّل قطاع خاص يتميز بالجودة والمصداقية وحسن الاطلاع، في عملية على مثل هذا القدر من الأهمية.

يمثّل هذا الكتيّب جانباً من مشروع نشر الوعي لشؤون الموازنة، وهو مشروع تنفّذه غرفة التجارة والصناعة الناميبية بالاشتراك مع المعهد الديمقراطي الوطني، بفضل منحة قدمتها الوكالة الأميركية للتنمية الدولية. وباسم غرفة التجارة والصناعة الناميبية وسائر المنتسبين إليها، يطيب لي أن أعبر عن امتناني لهاتين المؤسستين لمشاركتهما في هذه العملية.

كما أود أن أعرب لمعالي وزير المالية السيد نانغولو مبومبا ولموظفيه، عن تقديري العميق للدور الملهم الذي قاموا به، ولما قدّموا من توجيه ودعم لهذا الجهد القيّم، في سبيل زيادة الوعي العام. وما موافقة معالي الوزير على التمهيد لهذا الكتيّب إلا أسطع دليل على دعم حكومة ناميبيا لهذه المبادرة.

ويطيب لي أن أنوّه بمشاركة د. يوهان جونز الذي لم يكتفِ بإدارة ندوات يتخللها نقاش علني حول الموازنة، بل كان

د. يوهان جونز، مستشار المشروع الذي نزلته غرفة التجارة والصناعة في ناميبيا بالتعاون مع المعهد الديمقراطي الوطني

كل مواطن ينفق القليل من الوقت والصبر على دراسة وثيقة الموازنة، سرعان ما يتضح له أن مفاهيمها الأساسية هي من أبسطها، وأن كل فرد يطبقها فعلياً، وكل عائلة وشركة تجارية، إن بشكل بيّن أو بشكل ضمني.

لهذه الأسباب ولأهمية هذه الوثيقة، أنظرنا إليها من منظور وطني أو انطلاقاً من اعتبارات قطاعية أو شخصية، فإن غرفة التجارة والصناعة الناميبية، وبالتعاون مع المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، قرّرت أن تصدر هذا الكتيب لتوجز المسار العام والخصائص الأساسية التي تمتاز بها موازنة الدولة العامة. ولما كان الغرض من هذه المحاولة التخفيف

من ارتباك الشخص العادي المعني بالشأن العام تجاه موازنة الدولة، وتبسيط فهمها، فإني أمل حقاً أن تفي بهذا الغرض.

أي ناميبية لم يسمع أو يقرأ عن موازنة الدولة العامة؟ ولعل بعض المواطنين رأى وزير المالية يدلي بخطاب الموازنة وهو يشاهد التلفاز. ولكن ما من ناميبية وقع نظره فعلياً على

وثيقة بعنوان "الموازنة العامة"، حيث أن تلك وثيقة لا وجود لها. فما يُشار إليه عادةً بالموازنة العامة ما هو إلا وثيقة تُعرف بتقديرات الإيرادات والنفقات للسنة المالية المنتهية في ٣١ آذار (مارس) — — ١٩٩٧. لعل غالبية من أطلع على هذه الوثيقة ارتأت أن الخبراء أخبر بها، وما لبثت أن حفظتها حيث لا تخشى أن تتعثر بها مجدداً.

إنه لأمرٌ مؤسف، لأن وثيقة الموازنة السنوية، وهي التسمية التي اصطلاحنا استخدامها هنا مع أنها ليست التسمية الصحيحة، تحتوي

معلومات وفيرة تعني كل مواطن في الدولة، بدءاً بالرئيس ووصولاً إلى كل فردٍ يعيش في مناطق ريفية نائية. لا بل إن



جمهورية ناميبيا

تقديرات الإيرادات والنفقات للسنة المالية المنتهية في

٣١ آذار (مارس) ١٩٩٧

الصندوق الحكومي للإيرادات

محالة على البرلمان

ما هي الموازنة؟

WHAT IS A BUDGET?

أكانت الموازنة معدة لفرد أو لأسرة أو لشركة أو لمنظمة غير

حكومية أو لحكومة، فهي خطة عمل ذات طابع مالي معدة

لفترة زمنية مستقبلية، تمتد سنة في العادة، (وهي ما يُعرف

بالسنة التقويمية أو السنة المالية أو الفترة المالية؛ والسنة

المالية في ناميبيا تبدأ في ١ نيسان/أبريل وتنتهي في ٣٠

آذار/مارس). وتُبرز الموازنة في جانبٍ منها المداخيل المتوقعة

(أو "الإيرادات"، حسبما اصطلح على تسميتها في موازنة

الحكومة)، وتُدرج في الجانب المقابل النفقات المخططة. وإذا

عن مبالغ ضئيلة.

أما السبب الثاني، والذي يكتسي مزيداً من الأهمية في

بعض النواحي، فيعود إلى أن القدر الأكبر من المبالغ التي

تنفقها الحكومات في الدول القائمة على نظام سياسي

ديمقراطي، يجري تحصيله من المكلفين بالضريبة، وأن

هؤلاء المكلفين هم في غالبيتهم من الناخبين الذين أوصلوا

الحكومة إلى السلطة. فتجد الحكومة نفسها مسؤولة

أمامهم وتخضع لمساءلتهم،

ويتعيّن عليها أن تمسك

حساباتها بشكل علني

وشفاف وشامل، كي يقنع

المكلف الناخب نفسه بأن

ماله يُنفق بحكمة. وهذا ما

يعود بنا إلى نقطة الانطلاق،

حيث يرى المكلف الناخب

إن لفظة "الحكومة" مصطلح عام يصلح للدلالة، في
آن واحد، على الهيئة التي تمارس السلطة في وحدة
[إدارية] معينة، أكانت وطنية، أو إقليمية، أو
محلية، والنظام الدستوري بكامله.

David Robertson, *The Penguin Dictionary of
Politics*, Penguin Books, London, 1993

لم يتوازن هذان الرقمان، فلا

بد من ذكر السبل التي

سيتم إنفاق الفائض المحقق

أو تمويل الدين بها.

وظائف الموازنة

إن احتواء موازنة الحكومة،

مراراً، لسوء الحظ، أن الدقة المتوخاة في صياغة الموازنة

تلقفها بالضبابية عوض أن تزيدها شفافية، ما لا يسهل

عليه الوقوف على مآل أمواله.

وبالعودة إلى أحد الجوانب المذكورة أعلاه، وهو وظائف

موازنة الحكومة، يمكننا طرح هذه الأخيرة في لائحة على

الشكل التالي:

قياساً بموازنة الأسرة مثلاً، على كم هائل من التفاصيل

(التي يرد معظمها على شكل أرقام)، والتي ترعب

ناظرها للوهلة الأولى، يعود إلى سببَيْن. ويكمن السبب

الأول والأكثر وضوحاً في أن الحكومات هي، في الاجمال،

مؤسسات ضخمة للغاية تتعهد إنجاز الكثير من الأعمال

التي تتطلب تمويلاً. وهذا ما يفسر عدد الأرقام الضخم

الذي يطالعنا في الموازنة، في حين أنها أرقام تعبر أحياناً

٢ ويجوز أن تستخدم الحكومة الموازنة للتأثير في شؤون البلد الاقتصادية وتوجيهها بوجه عام، من خلال تأثيرها في بعض المجالات كالنمو الاقتصادي، والعمالة، وتوزيع المداخيل، والتضخم، إلخ...

٣ توفر الموازنة نظاماً لمساءلة الحكومة وممارسة الرقابة على أعمالها، إضافة إلى مساءلة المسؤولين الحكوميين والهيئات الحكومية ومراقبة أعمالهم، باعتبار أنها تفرض قيوداً على أنشطة هؤلاء وتحد من إمكانية تفشي الفساد.

١ الموازنة هي خطة العمل المالية التي تقدمها الحكومة لفترة مدتها سنة. فهي تعكس أولويات الحكومة لجهة الانفاق (على البرامج العامة)، وأساليب تمويل هذا الانفاق (عن طريق الاجراءات الضريبية والاقتراض العام بشكل أساسي). إنها تترجم السياسة العامة بمبالغ مالية، وتتيح الفرصة أمام عامة الناس، إن بشكل مباشر أو بوساطة البرلمان، لتعرب عن موافقتها على أولويات الحكومة أو الاعتراض عليها، ما يجعل منها جزءاً أساسياً من نظام الحكم الديمقراطي.

سنعاود التطرق إلى هذه الجوانب في أقسام لاحقة من هذا الكتيب.

THE BUDGET AND HOW IT RELATES TO YOU

الموازنة وطبيعة ارتباطها بك

٢ على الهيئات والأفراد المهتمين بهذا الشأن أن يستعلموا باستمرار عن المرحلة التي بلغتها الدولة، بحسب رأيها، من دورة الموازنة في أي وقت من الأوقات. وينسحب ذلك مجدداً على الأفراد ووسائل الاعلام ونقابات العمال ومجتمع التجارة والأعمال على حد سواء، لأن أقصى ما يهم هذه الجهات، إذا شاءت أن تؤدي دوراً فاعلاً في هذا المجال، هو إيجاد التوقيت الصحيح لأداء دورها.

٣ وعند الامكان، يجب البحث عن شتى الوسائل الكفيلة بإعلاء صوت الأفراد بتنظيمهم ضمن مجموعات مصالح، وتوفير التغطية الاعلانية اللازمة. فمهما كانت الحكومة حريصة على الاستماع إلى وجهات نظر الناس، سيتعذر عليها أن تعير أذناً صاغية إلى شكاوى كل شخص بمفرده وإلى آرائه. من هنا يتعيّن على مجموعات المصالح، على اختلاف أشكالها (النقابات العمالية، ومجموعات الأعمال، والمنظمات المعنية بشؤون المواطنين، والهيئات الطلابية، والجمعيات النسائية، إلخ...) أن تحرص على مواكبة آخر التطورات المستجدة في الأمور المالية في بلدها، في كل الأوقات، كي تتمكن من إيصال صوتها حينما تمس هذه التطورات بمصالحها مساساً مباشراً أو غير مباشر.

نستهل "كتيّب الاستعمال" هذا، أو دليل الموازنة العامة، بالتنويه بالأهمية التي تكتسيها وثيقة الموازنة بالنسبة إلى كل مواطن في البلد، بصفتيه الشخصية والمهنية، لما لها من انعكاسات على حياة المواطنين جميعاً، أدركوا ذلك أم لم يدركوه. هذا يعني أن الحكومة لا تتحمل وحدها مسؤولية إعداد موازنة سليمة في ظل نظام ديمقراطي، باعتبار أن المواطن الناميبي يتحمل بدوره شطراً من هذه المسؤولية. فبعض السياسيين والموظفين الحكوميين المسؤولين قد تسوّّل له نفسه تحقيق مآرب شخصية، أو المشاركة في إعداد الموازنة من دون أن تستوفيه احتياجات الشعب الحقيقية. لذا، يجب أن يتأكد الناخبون من أن الموازنة تجسّد قيمهم وأولوياتهم. وتعتبر العوامل الأربعة التالية بالغة الأهمية في تحقيق هذا الهدف:

٤ لا بد من أن تتسم عملية تخصيص الموارد وأوجه استخدامها بالشفافية، أي أن تطلع عامة الناس على الصورة الكاملة لكل مرحلة من مراحل هذه العملية. يُلاحظ في هذا الصدد أن الوضع الراهن في ناميبيا ليس بالوضع الأمثل بعد، وإن كان البلد يتّجه إلى مزيد من الانفتاح والوعي، من جانب الحكومة ومن جانب عامة الناس على السواء، وكذلك من جهة وسائل الاعلام ومجموعات المصالح، كاليئات الراعية في أوساط التجارة والأعمال. إنّه لاتجاه حميد ويستحسن أن يعطى مزيداً من الزخم.

وأن يستخدموا القنوات اللازمة أو ينشئوها للفت انتباه الحكومة إلى أولوياتهم وهمومهم. ولكن، يجدر بنا التنبيه في النهاية إلى مسألة هامة. فمهما بلغت الرغبة في إيصال رأي الشعب في سائر المواضيع المطروحة، والحاجة إلى قيام حوار متواصل بين الحكومة وجميع الأطراف المعنيين والمتأثرين بأعمالها على المستوى المالي، فالثابت في المحصلة، هو أن الحكم مسؤولية الحكومة أولاً وأخيراً. فلا يسعها أن تبقى في حالة انتظار إلى أن يطلعها كل مواطن ومواطنة على آرائها وآرائها، كما لا يحق لها أن تحيل مسؤولية اتخاذ القرارات إلى جهة أخرى. بل يتعين عليها، بحكم الضرورة، وضمن جدول زمني محدد وفي فترات معينة، أن تتخذ بعض القرارات وتتمسك بها وتتحمّل عواقبها. وقد يحصل حينها أن تتخطى المشاورات حدودها. ولكن يكفيك أن تلقي نظرة عامة على عملية الموازنة في ناميبيا، حتى تدرك أن لا خطر وشيكاً من تخطي الحدود في الوقت الراهن.

على مجموعات المصالح التي تود الاشتراك في النقاش العام الدائر حول الموازنة، أن "تنجز فروضها" على الوجه الصحيح، بالتركيز على جوانب هي على إمامٍ واسع بها، فتتعمق في دراستها قبل صوغ أي مقترح، وتتأكد من أن غالبية أعضائها على الأقل تؤيد مقترحاتها، قبل الاعلان عنها أو التوجه إلى الحكومة. أما إذا لم تفعل، فلن تقيم الحكومة وزناً لآرائها على الإطلاق، ولن تلبث حتى تصرف النظر عنها، ما يعني، في المقابل، أن أعضاء هذه المجموعات سيفقدون الاهتمام بأي جهود مماثلة تُبدل في المستقبل.

يُفترض في أولويات الحكومة، في أي نظام ديمقراطي، أن تعكس احتياجات المواطنين ورغباتهم. وتحقيقاً لهذا الغرض، يتعين على هؤلاء أن ينشطوا في الاهتمام بالموازنة،

THE BUDGET AS A SOURCE OF INFORMATION

إِتِّخَاذُ الْمَوَازِنَةِ مَصْدَرًا لِلْمَعْلُومَاتِ

ويود أن يعرف حجم الموارد التي أُفردت في الموازنة لهذه المساعدات، والوزارات المولّجة لتقديمها. ما إن تفتح الوثيقة على تقديرات الموازنة، حتى تقع على الفهرس أو جدول المحتويات. فلا تتوقف حينذاك عند الملخصات والتصنيف بحسب الوظائف، بل انتقل مباشرة إلى القسم التالي من الفهرس، أي إلى التصنيف بحسب البنود. يكفيك أن تلقي نظرة سريعة على هذه القائمة حتى يطالعك **البند ٢٠: الزراعة والتنمية الريفية** الذي يبدو الممر الصحيح لبلوغ غايتك المنشودة، والذي يُفترض فيك الانتقال إليه في هذه المرحلة.

تفيدك الصفحة الأولى، في مقدمتها، بأن الوزارة المسؤولة عن هذا البند هي وزارة الزراعة والماء والتنمية الريفية (يهتمك أن تعرف هذه المعلومة في حال شئت الاتصال بالوزارة في مرحلة لاحقة)، وبأن مأمور المحاسبة هو وكيل الوزارة الدائم، أي المسؤول المفترض أن تصب عنده كافة الاستفسارات الموجهة إلى الوزارة.

من المستبعد أن تحتوي **الأبواب الثمانية الأولى الرئيسية** أي معلومات عن الموارد المخصصة للمساعدة في مكافحة الجفاف. أما **الباب التاسع الرئيس**، باب مساعدات الاغاثة **في الحالات الطارئة**، فيبدو واعدًا أكثر من سواه، ويكفي أن تلقي نظرة على المقدمة التي تحدّد هدف الوظائف وأبرز عملياتها الموسّعة في هذا القسم، لتتيقن من ذلك.

ليس خير وسيلة للاطلاع على وثيقة الموازنة العامة أن تقرؤها دفعةً واحدة، من البداية إلى النهاية، وكأنها رواية. فالوثيقة تتضمن كمًّا من المعلومات يستحيل استيعابه على هذا النحو، عدا عن أن السواد الأعظم من الناس ينقصه الوقت اللازم لقراءتها. لذا فالأرجح أن ينتهي الأمر بالمرء، بعدما عانى ما عانى لشق عباب هذه الوثيقة المهولة، بما فيها من أرقام، إلى عدم فهم ما أتى على قراءته، حتى فهمًا عامًا. تجدر الإشارة إلى أن معظم الناس الذين يرجعون إلى وثيقة الموازنة العامة، يفعلون إما لاحتياجهم إلى معلومات محدّدة على قدر من الأهمية بالنسبة إليهم بصفتهم الشخصية أو بصفتهم المهنية، وإما لرغبتهم في تكوين انطباع عام عن انعكاسات الموازنة على الاقتصاد القومي، أو تأثير هذا الأخير عليها. وتضم هذه المجموعة الأخيرة، في العادة، طلاباً، وصحافيين، وسياسيين، وموظفين حكوميين، ومواطنين وغيرهم.

إذا عدت إلى وثيقة الموازنة بحثاً عن معلومات محدّدة، إما لأن الموازنة يمكنها أن تؤثر عليك مباشرة، أو لأنك تنتمي إلى هيئة معينة مثل الجمعية الوطنية أو المجلس الوطني، يدور فيها نقاش حول جانبٍ من الموازنة، فلا بد لك من أن تعرف، قبل أي اعتبار آخر، ما تبحث عنه تحديداً. وأهم ما يعني هؤلاء الأفراد والمنظمات في العادة هو تصنيف الموازنة بحسب البنود، وهو ما سنركز عليه انتباهنا في البداية. لنفترض أنك مزارع يحتاج إلى مساعدات لمكافحة الجفاف،

التقديرات هو ١٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار ناميببي، وهو الرقم الذي كنت تبحث عنه.

وإذا راودك سؤال عما إذا كان هذا النوع من النفقات يُدرَج في هذا الجانب من الموازنة دون سواه، فقد آن لك أن تعود إلى التصنيف بحسب الوظائف الذي يجري فيه الجمع بين النفقات المرتقبة لعدة بنود ضمن فئات ذات توصيف عام. فيتبيّن لك من الفئة ١٠ المتعلقة بشؤون الزراعة والغابات والصيد البحري والبري وخدماتها، أن الموازنة ترصد فعلياً مخصصات أخرى مماثلة في البند ٢٠، إلى جانب ما ترصده في البند ١٨ المتعلقة بالبيئة، ضمن الباب الرئيس ٣ المخصص لإدارة الموارد.

قد يكون جديراً بالعناء حينها، أن تتصفح مختلف البنود للتحقق من المواضيع التي ترد فيها هذه المواد، وتساءل نفسك عما يترتب عنها من تبعات يُحتمل أن تلفت انتباهك.

غني عن القول إنّه يصح انتهاج هذه الطريقة في البحث للاطلاع على أي شأن أو موضوع يعينيك.

من المرجح ألا يثير اهتمامك القسم التالي المتعلق بشؤون التوظيف، على عكس القسم "ج"، المُتمحور حول الانفاق. إستعرض مختلف العناوين الواردة في هذا القسم، وإن راودك شك في مضمون عنوان محدد، فقد تفيد من العودة إلى بداية القسم المتعلق بالتقديرات. يلي الفهرس مباشرة قسم يُشار إليه بالمقدمة، ويشرح عدداً كبيراً من "المصطلحات والتعريفات" الواردة في الوثيقة، على نحو يوضح معنى أي مادة تصادفها.

وبالعودة إلى القسم "ج" من الباب التاسع الرئيس: مساعدات الاغاثة في الحالات الطارئة، المُدرَج في البند الخاص بالزراعة والتنمية الريفية، عليك أن تنعم النظر في المضامين، بحثاً عن المادة ٠٨٠ المتعلقة بالاعانات وسواها من التحويلات الجارية. ستبين لك موازنة السنة ٩٨/١٩٩٧ أنه جرى بالفعل إنفاق مبلغ قدره ٣٨١ ٢٤٣ ٢٠ دولاراً ناميببياً لهذا الغرض في السنة المالية ٩٦/١٩٩٥، وأنه حُصِّص للسنة المالية ٩٧/١٩٩٦ مبلغ قدره ١٠ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار ناميببي لهذا الغرض، علماً أنه يصعب تحديد المبلغ المنفق فعلاً لأن حسابات تلك السنة لم تُقفل بعد، وأنّ المبلغ المرصود للسنة المالية ٩٨/١٩٩٧ والذي نصّت عليه

THE BUDGET CYCLE

دورة الموازنة

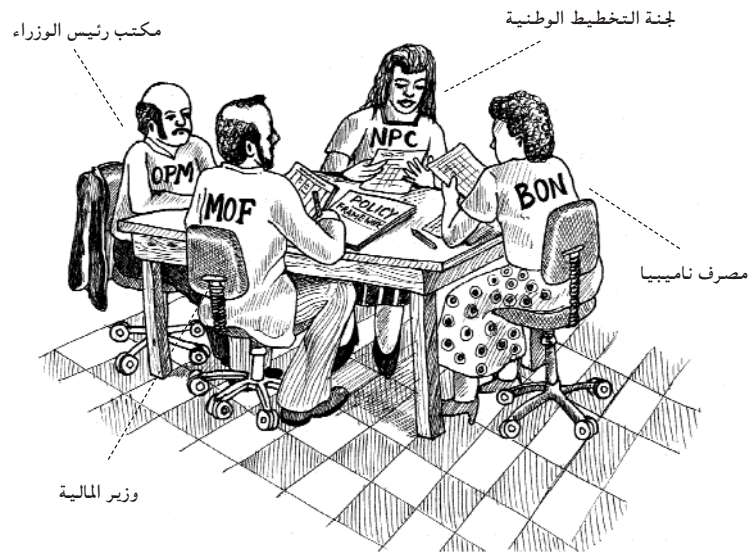
والاحتياجات المالية المتوقع أن تسجّل في السنة المالية الجارية والتالية، وكل معلومة متوافرة عن سياسات الحكومة وغاياتها.

ثم تُحال هذه المسوّدة إلى مجلس الوزراء. فما إن يوافق هذا الأخير عليها، إن في شكلها الأصلي أو المعدّل، حتى يصدر وزير المالية تعليماته إلى الوزارات المختصة بأن تعدّ طلبات التمويل لتغطية النفقات المتكرّرة والنفقات الرأسمالية.

وكما هو مُنتظر، فإن مجموع هذه الطلبات يفوق الموارد المتيسّرة دوماً ويتعدها. لهذا السبب، يقوم وزير المالية، بالتعاون مع مسؤولين من لجنة التخطيط الوطنية، بمقابلة القيّمين على كل وزارة مختصة للتوفيق بين طلباتها وطلبات الوزارات الأخرى، وتكييفها مع الموارد المتوافرة. وعلى ضوء هذه المباحثات، يضع وزير المالية مسودةً للتوجيهات المقترحة، بمساعدة اللجنة المذكورة، ويرفعها أولاً إلى

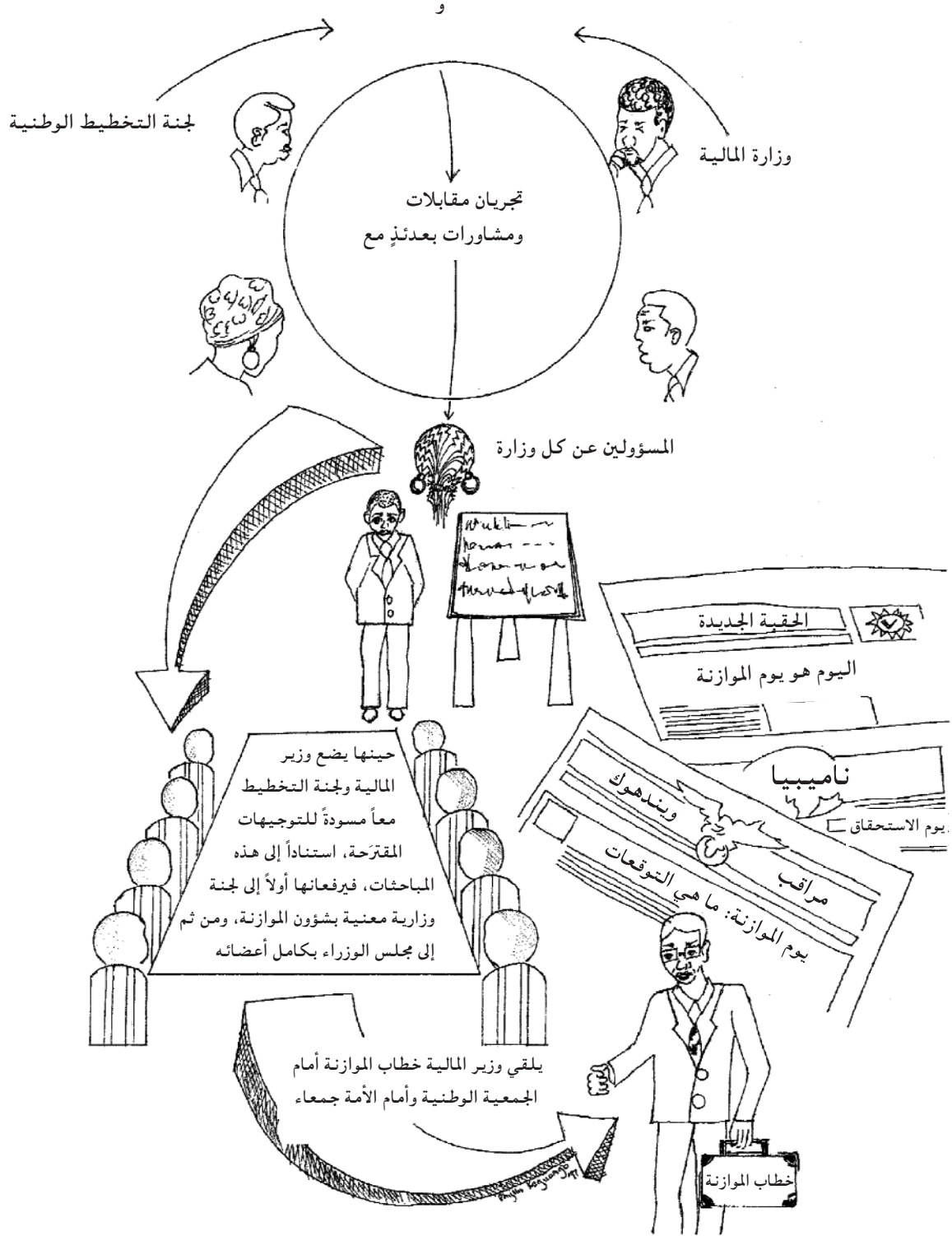
لجنة وزارية موجهة شؤون الموازنة ويرأسها وزير المالية، ومن ثم إلى مجلس الوزراء بكامل أعضائه. وما إن يوافق مجلس الوزراء على التوجيهات حتى يتم إصدارها في صيغة تعليمات إلى الوزارات المختصة، ليُصار إلى إعداد تقديرات موازنتها وتقديمها في صيغتها النهائية.

تبدأ السنة المالية في ناميبيا في ١ نيسان (أبريل) وتنتهي في ٣١ آذار (مارس)، وتُنشر الموازنة للسنة المالية التالية عادةً قبيل بداية هذه الفترة، أي في شباط (فبراير) أو آذار (مارس). إلا أن أولى الخطوات الآيلة إلى إعداد الموازنة تُتخذ في أواخر شهر تموز (يوليو) من السنة التقويمية السابقة. وتتمثل هذه الخطوات التحضيرية في أن يعمد وزير المالية إلى صوغ مسودة حول ما يُعرف بـ"إطار السياسة العام"، بمساعدة لجنة التخطيط الوطنية ومصرف ناميبيا، وقسم



إدارة الخدمة العامة لدى مكتب رئيس الوزراء. ويحدّد هذا الإطار، كما تدل التسمية، الأهداف العريضة والثابتة المتّبعة في وضع الموازنة اللاحقة، على أساس الظروف الاقتصادية الراهنة والمرتقبة، فضلاً عن التوقعات المتعلقة بميزان المدفوعات. كما يأخذ بعين الاعتبار الموارد





المحاسبة

ينص قانون مالية الدولة الصادر في العام ١٩٩١، على أن يُعيَّن المسؤول الأعلى عن كل وزارة، المعروف بوكيل الوزارة الدائم، بصفة مأمور محاسبة يأخذ على عاتقه إنشاء أنظمة فعالة لمراقبة أموال الدولة التي عُهد إليه بها والحفاظ

ويتم بلوغ هذه المرحلة نحو نهاية السنة التقويمية. عندئذٍ، يتسنى لوزير المالية إعداد الموازنة ليحيلها إلى البرلمان. ويقتضي ذلك، في ما يقتضي، التحقق بصورة نهائية من صحة التقديرات، وتوحيدها، ووضع جداول التلخيص التي ترد في مستهل وثيقة الموازنة، والعمل أخيراً على إعداد بيان الموازنة الذي سيقدمه الوزير.

المادة ١٢٦ المخصصات

(١) يقدم الوزير المسؤول عن إدارة المالية تقديرات الإيرادات والنفقات والمداخيل عن السنة المالية المستقبلية إلى الجمعية الوطنية للنظر فيها، مرة في السنة على الأقل، ويقدمها عند الاقتضاء أيضاً في خلال السنة.

(٢) تدرس الجمعية الوطنية هذه التقديرات، وتستند إليها في إقرار قوانين تخصيص الاعتمادات التي تراها ضروريةً للايفاء بحاجات الدولة المالية حيناً بعد حين.

الدستور الناميبي

تنتهي هذه العملية عادةً في أواخر شباط (فبراير) أو في أوائل آذار (مارس)، حينما تجهز الموازنة لإحالتها على الجمعية الوطنية. وفي "يوم الموازنة" الذي يُحدّد موعده قبل فترة طويلة، وتنتظره وسائل الاعلام وعمامة الناس بشوق كبير، يحيل وزير المالية إلى الجمعية الوطنية الموازنة المالية المعدة للسنة

عليها. كما يقضي قانون مالية الدولة بتحميله المسؤولية الشخصية عن الأموال التي يشرف عليها، ولم يجزِ توظيفها طبقاً لمقاصد الجمعية الوطنية.

تُحفظ السجلات المالية الرئيسية التي تخص كل وزارة حفظاً مركزياً، داخل الأنظمة المالية التي تشغلها وزارة المالية بالتقنيات المعلوماتية. تُقفل دفاتر الحسابات، بحسب القانون، ضمن مهلة لا تتعدى الستة أشهر من انتهاء السنة المالية، ويُعدُّ وكيل وزارة المالية الدائم الحساب، المعروف بالحساب المخصّص لكل وزارة من الوزارات،

المالية التالية، ويلقي خطاب الموازنة الذي يستعرض فيه ظروف الاقتصاد الكلي، قبل أن يبادر إلى شرح سائر التدابير المقترحة اتخاذها في الموازنة في شأن الإيرادات والنفقات والقروض، وإلى تبريرها.

وبعد إتمام الاجراءات التشريعية في كل من الجمعية الوطنية والمجلس الوطني، واستبسال كل وزير في الدفاع عن حصته من المغانم، والقيام بمرافعة قلما تؤتي ثمارها تستحيل الموازنة في النهاية قانوناً برلمانياً صالحاً للتنفيذ في معرض السنة الجارية تحت إشراف الخزانة وعينها الساهرة.

العام إلى وزير المالية حسابات المخصصات المدققة فيها، ويرفق بها شهادة وتقريراً يحدّد فيهما النتائج التي أفضى إليها تدقيق الحسابات، في مهلة لا تتعدى نهاية السنة المالية التالية. ويشير التقرير الصادر عن مدقق الحسابات العام، وفق مقتضيات القانون، إلى بعض المصروفات المستجدة، كالتنفقات التي تتخطى الموازنة المقررة والتنفقات غير النظامية.

ويتعين على الوزير، بموجب قانون مالية الدولة، أن يرفع الحسابات المدققة فيها والتقرير الصادر عن مدقق الحسابات العام إلى الجمعية الوطنية، ضمن مهلة ثلاثين يوماً من استلام الحسابات المدققة والتقرير المرفق. وفي حال لم تكن الجمعية منعقدة، على الوزير أن يرفع هذه الوثائق في مهلة أربعة عشر يوماً من افتتاح الدورة التالية.

وإذا لم يرفع الوزير الحسابات المدققة فيها وتقرير المدقق العام المرفق بها إلى الجمعية الوطنية [ضمن المهلة المحددة، يتعين على المدقق العام، بموجب قانون مالية الدولة، أن يبادر فوراً إلى إرسال نسخ عن الحسابات والتقرير إلى رئيس الجمعية الوطنية المفترض فيه أن يطرح هذه الوثائق على الجمعية المذكورة دونما إبطاء.

اللجنة الدائمة للحسابات العمومية

بعد استلام الحسابات المدققة فيها والتقرير، تحيل الجمعية الوطنية الوثيقتين إلى اللجنة الدائمة للحسابات العمومية التابعة لها. فيطلب من هذه اللجنة مراجعة الحسابات المدققة فيها والتقرير المرفق بها، والاستماع إلى أقوال مأموري المحاسبة التابعين للوزارات، ورفع توصياتها إلى الجمعية الوطنية على ضوء المراجعة التي قامت بها.

ويُحيله على مدقق الحسابات العام في مهلة أقصاها سبعة أشهر من انتهاء السنة المالية. ويحدّد القانون شكل الحساب ومضمونه.

تدقيق الحسابات ورفع التقرير

يتولى مدقق الحسابات العام، المعين بموجب المادة ١٢٧ من الدستور الناميبي، مسؤولية التدقيق في الحسابات المخصصة للوزارات. غير أنه لا يشارك في صياغة الموازنة؛ فهو مستقل عن الحكومة التي تحدّد حجم الموازنة وما يدخل ضمن نطاقها. إنما يتدخل مدقق الحسابات العام في دورة الموازنة عن طريق التدقيق في البيانات المالية والقيود المتصلة بالمبالغ المدرجة في الموازنة. وتقتضي واجباته، سنداً إلى قانون مالية الدولة، أن:

- يتحقق بنفسه من أن النفقات أو المدفوعات التي يُطلب إذن بها أو موافقة عليها سنداً إلى قانون مالية الدولة أو أي قانون آخر، قد تترتب أو سُددت بموجب هذا الاذن أو هذه الموافقة، وعملاً بها، ومن وجود دلائل وبراهين تستند إليها هذه النفقات أو المدفوعات؛

- يتحقق من أنظمة المطابقة والمراقبة التي وضعها مأمورو المحاسبة لحماية موجودات الدولة، من مبالغ نقدية وتجهيزات ومركبات ومخازن.

يجري الموظفون التابعون لمكتب مدقق الحسابات العام هذا التدقيق المحاسبي في المراحل المقررة خلال السنة المالية.

وينص قانون مالية الدولة على أن يرسل مدقق الحسابات

من الواضح أن هذه العملية تستغرق وقتاً طويلاً ولا تخلو من التعقيدات، وأن الاحتمال وارد، في كل وقت، بأن يجري العمل بثلاث موازنات مختلفة في مراحل مختلفة من الدورة.



ويتطلب استكمال هذه الدورة وقتاً طويلاً لسبب أساسي، وهو أن الحكومة الناميبية منظمة ضخمة للغاية، متشعبة الوظائف ومتعددة النفقات، ما يستوجب وضع الآليات الماكنة لهذه العملية، حرصاً على توفير الشفافية والمساءلة. ومن مساوئ هذه المنظومة المهولة الحجم المتناقلة أنها تصعب

كشف التجاوزات قبل مرور وقت طويل، إذما تواصلت هذه الأخيرة على الرغم من كافة الضوابط المفروضة. غني عن القول إن هذه المنظومة تزرح تحت ثقل البيروقراطية وتسبب الاحباط لمن يتعاملون مع الحكومة.

يقدم مدقق الحسابات العام ومكتبه الكثير من الدعم إلى لجنة الحسابات العمومية في عملها، بتوفير المشورة والتوجيه لها، وتولي أعمال أمانة السر لديها، بما في ذلك صياغة التقارير التي ترفعها اللجنة إلى الجمعية الوطنية،

علماً أن اللجنة هي التي تكون مسؤولة، أولاً وأخيراً، عن هذه التقارير.

وتتترح توصيات اللجنة على الوزارات، في ما تقترح عادةً، اتخاذ تدابير لتفعيل المراقبة المالية، ومنع تجدد المشاكل التي بلغ عنها مدقق الحسابات العام، أو استرجاع النفقات غير النظامية، أو تحصيل إيرادات لا تزال مستحقة للدولة. وعند الضرورة، يمكن أن توصي اللجنة بتحميل مأمور

المحاسبة المسؤولة الشخصية عن النفقات غير النظامية. تصبح التوصيات الصادرة عن اللجنة أحكاماً قانونية ملزمة إذا وافق عليها البرلمان.

١. موازنة السنة المالية السابقة —

التي يعمل مدقق الحسابات العام على مراجعتها

٢. موازنة السنة المالية الحالية —

التي تتولى الوزارات تنفيذها

٣. موازنة السنة المالية المقبلة —

التي تنكب الحكومة على صوغها

يلخص الملحق ١ دورة الموازنة للسنة المالية (١٩٩٨/٩٩)، وموازنة السنة السابقة الاضافية (١٩٩٧/٩٨). ويبين الجدول أن الموازنتين تتلازمان في غالب الأحيان. ومع أن هذا

العام، إلا أن حواراً متواصلاً يقوم، في مضمار التطبيق، بين مختلف الأطراف الفاعلة في هذه العملية، وبالأخص في ما بين وزارة المال والوزارات المختصة. ولعل أبرز الأسباب التي تبرر قيام هذا الحوار تغيير الظروف غير المرتقب، والخطأ الذي يحتمل أن يقع فيه الكائن البشري عند تقدير الموارد والاحتياجات. إن البلدان جميعها تؤيد الهدف المطلق المتمثل في القضاء على هذه العوامل حتى زوال الحاجة إلى موازنات إضافية، تؤيد هذا الهدف قولاً لا فعلاً، وقلّة منها نجحت في تحقيق هذا الهدف.

الملحق يستعرض سنوات محدّدة، فما هي بالطبع سوى أمثلة عن النمط العام الذي ينطبق على كل سنة مالية. ولئن يُفترض، في أحسن الأحوال، اعتبار التواريخ المحدّدة هنا مهلاً نهائية، فغني عن القول إن أحداثاً كثيرة قد تطرأ عملياً فتعوق التقيّد بهذه المهل.

لا بد من الإشارة في الختام، وبالرغم من قولنا إن جهازاً أو عدداً محدوداً من الأجهزة يشارك في كل مرحلة من مراحل الدورة، ومع أنّ هذا القول يعكس حقيقة الأحداث في مسارها

WHERE DOES GOVERNMENT GET ITS MONEY?

من أين تأتي الحكومة بأموالها؟

عدد كبير من المبالغ الصغيرة، كمداحيل أعمال المقاوله والأملك العقارية (مثل عائدات الفوائد، وأنصبه الأرباح، والإتاوات)، إلى جانب الرسوم الادارية والمبيعات الطارئة، فضلاً عما يسدّد من رساميل وعن الهبات الخارجية. تجدر الاشارة إلى أن كافة الأرقام المقتبسة في هذا الكتيب استقيت من الموازنة الأساسية لسنة ٩٨/١٩٩٧، خلا ما أشير إليه بخلافه، وذلك بداعي طرح أحدث صورة ممكنة عن الوضع. هذا يعني أن أرقام تلك السنة النهائية قد تختلف إلى حد ما عن الأرقام الواردة هنا، غير أن الفوارق بينها لن تكون شاسعةً على الأرجح؛ وفي أي حال، فإن إدراك العلاقات القائمة بين الأرقام أهم بكثير، بالنسبة إلى الغرض المنشود ههنا، من التوقف عند الأرقام في ذاتها.

تتوزع العائدات الضريبية بشكل أساسي على فئتين، وهما الضرائب على دخل الأفراد وأرباح

الشركات، من جهة، والضرائب على نفقات السلع الاستهلاكية والخدمات، من جهة أخرى. وغالباً ما يُشار إلى الفئة الأولى باعتبارها:

لا تملك الحكومة في حد ذاتها المال، لأن كل ما تملكه أو تحصّله من إيرادات، خلا الهبات الخارجية، إنما يأتيها من عامة الناس. فالحكومة تحصّل منها هذه الأموال لتقدم لها خدماتٍ ما كانت لتتوافر على الاطلاق لولاها، كالتعليم وحماية رجال الشرطة، وهي خدمات تُعرّف بـ"الخدمات الجماعية".

الايادات المحصّلة بالتكليف الضريبي

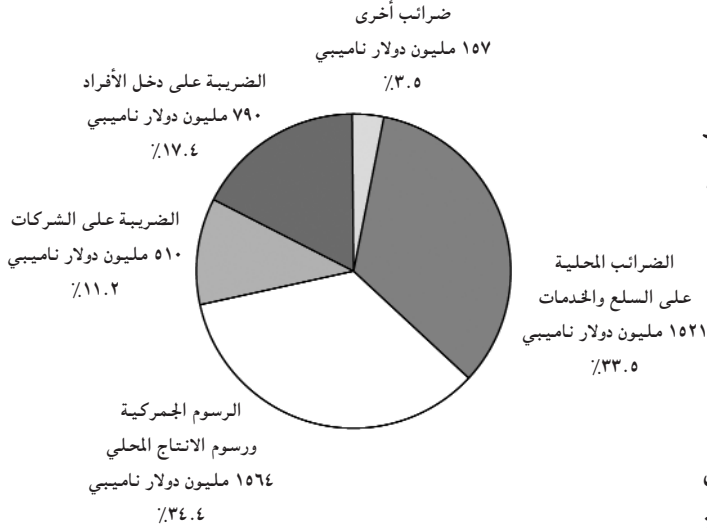
تمثّل الضرائب أهم مصدر إيرادات للحكومة على الاطلاق. هي مدفوعات إلزامية لا تستدعي أي مدفوعات مباشرة في مقابلها. وقد يعادل إجمالي إيرادات الحكومة الناميبية المحصّلة من كافة المصادر، وفقاً لموازنة السنة المالية

أنواع الضرائب

- الضريبة المباشرة
- الضريبة غير المباشرة
- الضريبة على الشركات
- الضريبة على دخل الفرد
- الضريبة العامة على المبيعات
- الضريبة الإضافية على المبيعات
- الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج المحلي
- الضريبة التصاعدية
- الضريبة التنازلية
- الضريبة النسبية

٩٨/١٩٩٧، مبلغاً قدره ٥ ١٩٩ مليون دولار ناميببي، يُحصّل منه ٥٤٢ مليون دولار ناميببي (ما قدره ٨٧.١ في المئة) على شكل عائدات ضريبية. أما الايرادات المتبقية فتتكون من

الرسم البياني ١: الموارد الضريبية للسنة المالية ٩٨/٩٧



الضريبة على دخل الأفراد

لا بد لنا من أن نشرح بإيجاز، في هذا الاطار، فارقاً هاماً نلاحظه بين هذين النوعين من الضرائب. فالضريبة على دخل الأفراد هي ما يُعرّف بالضريبة "التصاعدية"، فيما تعتبر



١. ضرائب مباشرة، لأنها تُدفع مباشرة إلى الحكومة من جانب الأفراد المعنيين أو الشركات المعنية. أما الضرائب على الانفاق فتُسمى:

٢. ضرائب غير مباشرة، لأنها تُحتسب عادةً من ضمن سعر مبيع السلعة أو الخدمة فيسُدّها البائع إلى الحكومة، عوض أن يدفعها المُتفق إلى الحكومة مباشرة.

الضرائب المباشرة

تعتمد ناميبيا نوعين بارزين من الضرائب على الدخل وعلى الأرباح، وهما الضريبة على دخل الأفراد والضريبة على الشركات العادية، أي الشركات التي لا تعمل في القطاع المنجمي. شكّل هذان النوعان من الضرائب معاً، ما يقارب نسبة ٢٨.٦ في المئة من اجمالي الإيرادات الضريبية التي سجّلتها ناميبيا في موازنة سنة ٩٨/١٩٩٧، حيث بلغ معدل الضريبة على دخل الأفراد نحو ١٧.٤ في المئة ومعدل الضريبة على سائر الشركات نحو ١١.٢ في المئة.



الإشارة إلى أن مبدأ فرض ضرائب تصاعديّة على الدخل هو مبدأ مقبول ومطبّق في مختلف أنحاء العالم.

الضريبة على الشركات

أما في ما يخص الضريبة على الشركات، فتتبع الدولة مقارنة مختلفة. كما أشرنا سابقاً، فإنّما هذه الضريبة

ضريبة على أرباح الشركات أو على صافي الدخل، تُحتسب بعد أن تُطرح من هذه أو ذاك كلفة إنتاج الدخل. وفي هذه الحالة، لا يكون معدل الضريبة تصاعدياً بل نسبياً، أي أن معدل الضريبة لا يتغير أبداً كان حجم الدخل الصافي.

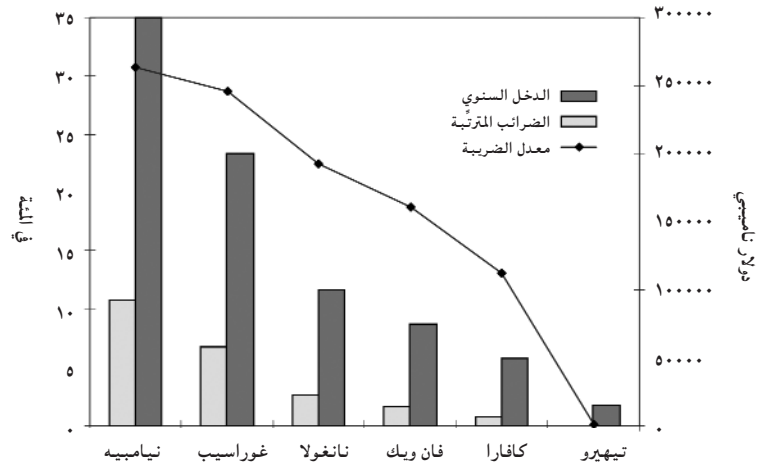
ويعود السبب في ذلك، إلى أن الدخل الصافي المرتفع الذي تجنيه الشركات يعكس مدى فعالية عملية الإنتاج عموماً وجدواها. ما يثني الدولة عن إحباط الشركة بفرض معدلات ضريبية تصاعديّة، ويحملها على اتخاذ موقف حيادي من أرباح الشركات بفرض معدلات ضريبية متماثلة عليها، تُطبّق على الجميع.

وبحسب القوانين المرعية، تبلغ الضريبة على أرباح الشركات العادية في ناميبيا ٣٥ في المئة، وهو ما يساوي أعلى معدل للضريبة على دخل الأفراد. ليس هذا من قبيل الصدفة، إنّما هو تدبير متعمّد، الغاية منه ثني المكلفين بضرائب الدخل المرتفعة عن تحويل قسم من مداخيلهم من مداخيل شخصية إلى مداخيل شركات، بتمريره عبر قنوات الشركات. ولكنّه من غير المستبعد أن يحدث عكس ذلك،

الضريبة على الشركات، وهي ضريبة تُفرض على أرباح الشركات، ضريبة "نسبية".

والمقصود بالضريبة التصاعديّة هو أن التزام الفرد الضريبي تجاه الحكومة لن يتزايد بالانسجام مع ارتفاع دخله، بل أنه سيتخطى هذا الارتفاع بأشواط. بتعبير آخر، يرتفع معدل الضريبة على دخل الفرد مع ارتفاع دخله.

الرسم البياني ٢: أمثلة عن المعدلات الضريبية للعام ١٩٩٧



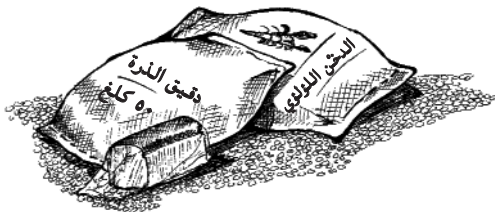
نستشف مما تقدم نظريّة مفادها أنه يتعيّن على أصحاب الثروات تحمّل أعباء ضريبية أثقل من تلك التي يتحملها ذوو المداخيل المحدودة أو من لا دخل لهم ولا موجودات. فجوهر الضرائب التصاعديّة يكمن في إعادة توزيع الثروة العائدة إلى الميسورين في المجتمع على من هم أقلّ يسراً. في المقابل، كلما ازداد الفرد غنيّاً، استفاد من بعض الخدمات الجماعية التي تقدمها الدولة، كاستفادة أملاكه من حماية رجال الشرطة والنظام القضائي، فضلاً عن وجود حجج أخرى، من غير المناسب توسيعها في هذا الكتيّب. تكفي



الثلاثة من الضرائب غير المباشرة بما يلي: سجّلت الضريبة العامة على المبيعات نسبة ١٥.٦ في المئة، والضريبة الاضافية على المبيعات نسبة ٦.٨ في المئة، والضريبة على الوقود نسبة ٧.٧ في المئة، على التوالي.

الضريبة العامة على المبيعات

فُرضت على المبيعات ضريبة عامة بمعدل ثابت قدره ٨ في المئة على السلع الاستهلاكية (باستثناء الدخن اللؤلؤي ودقيق الذرة، وما إليهما من سلع مُعفاة من الضريبة)، و١١ في المئة على مجمل الخدمات. هذا المعدل الثابت أو الموحد



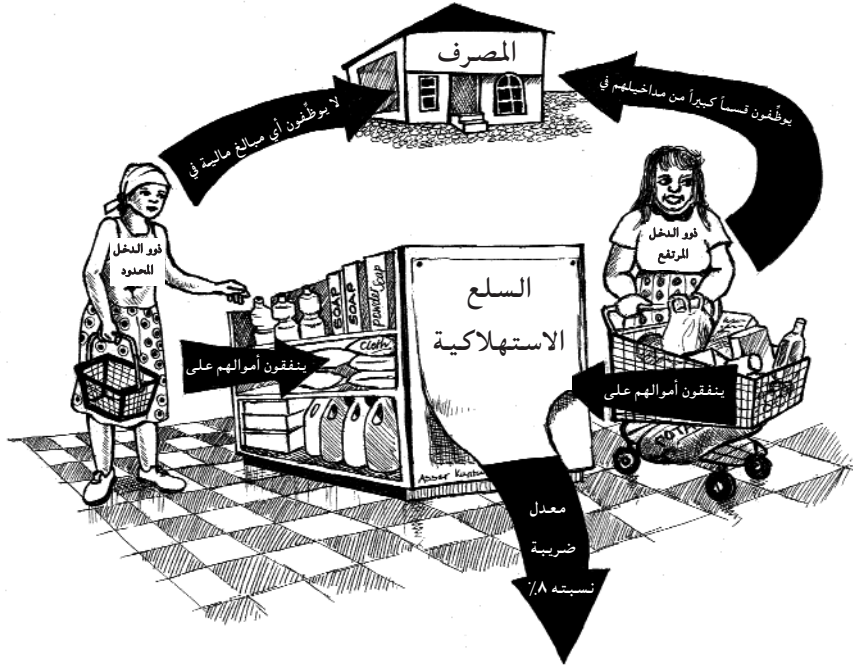
إذا فاق معدل الضريبة على الشركات أقصى معدل للضريبة على دخل الأفراد.

الضرائب غير المباشرة

تُفرض في ناميبيا ثلاثة أنواع رئيسة من الضرائب غير المباشرة أو ما تشير إليه وثيقة الموازنة بـ"الضرائب المحلية على السلع والخدمات"، وهي:

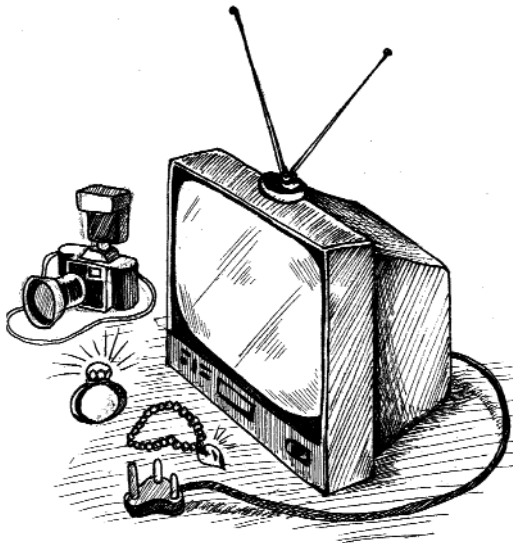
- الضريبة العامة على المبيعات؛
- والضريبة الاضافية على المبيعات؛
- والضريبة على الوقود.

كان متوقعا أن تمثل هذه الضرائب مجتمعة نسبة ٣٠.٢ في المئة من اجمالي إيرادات الحكومة الضريبية، في السنة المالية ١٩٩٧/٩٨. وقد تمثّلت إسهامات كل من هذه الأنواع



لمواجهة المنحى التنافلي الذي يطبع الضريبة العامة على المبيعات، وهي الضريبة الاضافية على المبيعات. تم إقرار هذه الضريبة في العام ١٩٣٣، وعلى غرار الضريبة العامة على المبيعات، فُرضت على كافة السلع الاستهلاكية (ولم تُفرض على الخدمات)، إنما بمعدل يراوح بين صفر و ١٥ في المئة، تبعاً لمستوى الحاجة إلى السلعة المعنية أو لدرجة

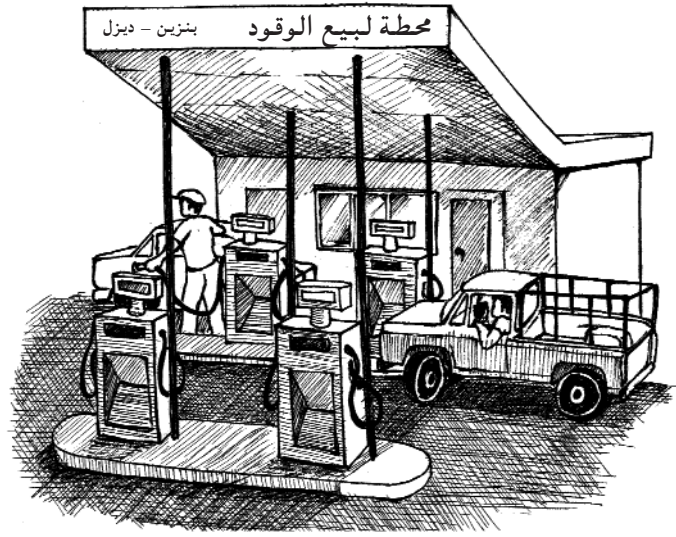
المحدّد للضريبة العامة على المبيعات يتعارض كثيراً مع معدل الضريبة التصاعدي على دخل الأفراد، وله بالفعل أثر تنافلي على المكلفين، ما يعني أنه يلقي عبءاً ضريبياً على كاهل ذوي الدخل المتدني، الذين ينفقون على السلع الاستهلاكية والخدمات نسبة أكبر من مداخيلهم من النسبة التي ينفقها ذوو الدخل المرتفع الميسورون، القادرون على الادخار وتوظيف جزء من مداخيلهم. بالرغم من ذلك، تكاد هذه الضريبة تكون جزءاً لا يتجزأ من النظام الضريبي في سائر الدول، ويعود ذلك أساساً إلى أنها السبيل الوحيد الذي يضمن إسهام كل من يستفيد، بطريقة أو بأخرى، من الخدمات الجماعية التي توفرها الحكومة، في تمويل هذه الخدمات.



الضريبة الاضافية على المبيعات

إضافةً إلى تلك الضريبة، ابتكرت ناميبيا طريقةً أخرى

ناميبيا، فيتمثل في الضريبة على الوقود التي تبلغ حالياً معدل ٥٩.٤ سنتاً في اللتر الواحد للبنزين (مع رصاص)، و٥٢.٤ سنتاً في اللتر الواحد لزيت الديزل. غير أن هذه الضريبة في طور التحوّل إلى رسوم تُفرض على سالكي الطرق، تُدفع في النهاية إلى صندوق مستقل لا يُستخدم إلا لبناء شبكة الطرق وصيانتها.



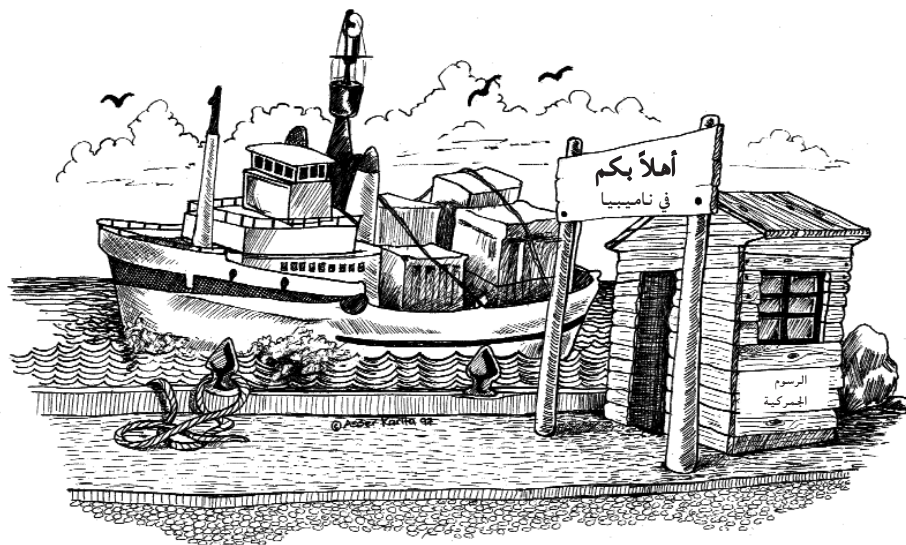
الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج المحلي

تُضاف إلى الأنواع الثلاثة من الضرائب غير المباشرة المشار إليها أعلاه، ضريبة أخرى غير مباشرة وفي غاية الأهمية، يُفرد لها بابٌ خاص، وهو باب الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج المحلي. وقد برزت أهميتها بوضوح في السنة المالية ٩٨/١٩٩٧، حيث كان متوقعاً أن تدر للحكومة دخلاً لا يقل عن ١ ٥٦٤ مليون دولار ناميبيني، أي ما يفوق ثلث إجمالي الإيرادات الضريبية المتوقعة لتلك السنة، وما يفوق شتى أنواع الضرائب غير المباشرة الأخرى مجتمعةً. في الواقع،

انتسابها إلى الرفاهيات. وعليه، تُعفى الضروريات كالمواد الغذائية والأدوية من هذه الضريبة، فيما تخضع الكماليات، من مثل المجوهرات وأجهزة التلفزة، لضرائب يصل أقصاها إلى ١٥ في المئة.

الضريبة على الوقود

أما النوع الثالث المهم من أنواع الضرائب غير المباشرة في



الدول الأعضاء الخمس وفقاً لصيغة متفق عليها.

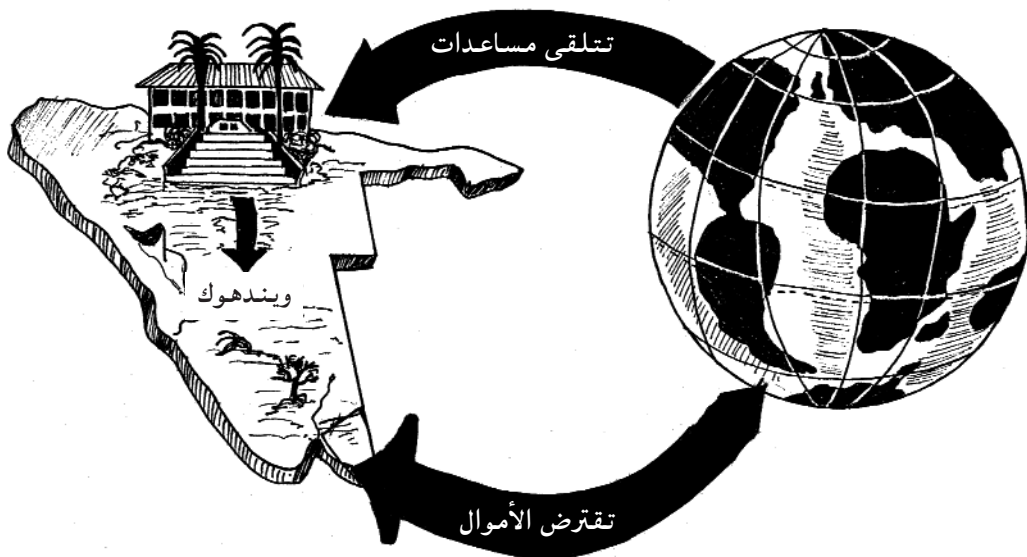
كان الهدف المنشود من هذه الاتفاقية، والأثر المحقق فعلياً، تنشيط المبادلات التجارية بين الدول الأعضاء. ولكن كافة هذه الدول استاءت، في المقابل، حيناً بعد حين، من ضرورة الالتزام بسياسة مشتركة في ما يختص بالواردات، وإن رأى بعضها، في حالات معينة، أن هذه السياسة تصب في مصلحته الخاصة، ورأى البعض الآخر خلاف ذلك. غير أن الاتحاد الجمركي لا يزال محافظاً على تماسكه لغاية اليوم، بالرغم من تضارب المصالح على هذا النحو.

الإيرادات غير الضريبية

بالإشارة إلى الإيرادات غير الضريبية المدرجة في وثيقة الموازنة، نذكر فئتين بارزتين، وهما مداخيل أعمال المقاوله وحقوق الملكية (خصوصاً الإتاوات على الماس التي تدفعها شركة "نامديب")، والرسوم والأعباء الادارية والمبيعات الطارئة.

شكّلت الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج المحلي أكبر مصدر منفرد للإيرادات الضريبية.

وإذا قلنا إن تلك الضرائب تنفرد في باب خاص، فلأن دولة ناميبيا نفسها لا تحصل إلا نسبة بسيطة من هذه الإيرادات الضريبية الضخمة، في حين أن القسم الأكبر منها يُحصّل من الاتحاد الجمركي الإفريقي الجنوبي Southern African Customs Union (SACU)، أو بوساطته. وهذا الأخير هو اتفاقية موقعة بين دول بوتسوانا، وليسوتو، وناميبيا، وجنوب أفريقيا، وسوازيلاند، تشكّل هذه الدول الخمس بموجبها منطقة جمركية مشتركة. ونتيجة هذه الاتفاقية، تجري كافة المبادلات التجارية داخل المنطقة بحرية تامة، في حين أن مجمل السلع الواردة من الخارج إلى أي بلد من البلدان الخمسة يخضع لرسوم جمركية ذات معدلات موحدة في سائر الدول الأعضاء. وعلى هذا الأساس، فإن جميع المداخيل المحصلة على هذا النحو تؤول إلى ما يُعرف بالصندوق المشترك للرسوم الجمركية، ثم يجري توزيعها في ما بعد على



الاقتراض الحكومي والمساعدات الخارجية

الحدود المقبولة، حرصاً على عدم الحد من مرونة الحكومة كثيراً في مجال الانفاق في المستقبل. كما يقضي صندوق النقد الدولي بالألا يتجاوز صافي قيمة الاقتراض الحكومي نسبة ٣ في المئة من إجمالي الناتج المحلي، إن تيسر ذلك للدولة المعنية. ومن القواعد الأخرى المتعارف عليها ما يدعو إلى عدم استخدام الأموال المقترضة لتمويل النفقات المتكررة، والحوول دون تنامي المديونية الحكومية بوتيرة أسرع من تنامي إجمالي الناتج المحلي.

الضريبة على القيمة المضافة

تعمل وزارة المالية، حالياً، على مشروع الإصلاح الضريبي الذي يقضي بتوزيع مهمة تحصيل الإيرادات على مراكز إقليمية جديدة، في مناطق أوكاشاتي وكيتمانشوب وفلفيس باي، عوض تركيزها في ويندهوك.

كما سيشهد مشروع الإصلاح الضريبي استبدال الضريبة الإضافية على المبيعات والضريبة العامة على المبيعات بالضريبة على القيمة المضافة، في مطلع السنة المالية

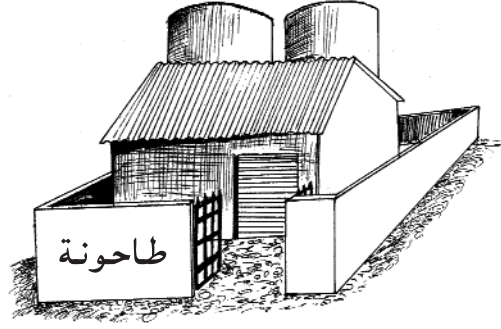


لا بد من الإشارة، في هذا الإطار، إلى مصدر آخر لمداخيل الحكومة يترك انعكاسات هامة، إن على التزامات الحكومة المالية في المستقبل، أو على الآثار المحتملة المترتبة على الاقتصاد القومي. وهذا المصدر هو الاقتراض الحكومي. فالحكومة الناميبية، وأسوة بحكومات دول أخرى، قد اعتمدت مصدر التمويل هذا في كل سنة منذ الاستقلال، إنما في شكل معتدل ومنضبط. وبلغت ديون الحكومة الطويلة الأجل والناجمة عن هذه العمليات مبلغاً قدره ٣٤٢٥.٩ مليون دولار ناميببي في ٣١ آذار (مارس) ١٩٩٧.

كما توافق وزيراً المالية في ناميبيا وجنوب أفريقيا، في أوائل العام ١٩٩٧، على إلغاء ديون ما قبل الاستقلال المتوجبة السداد لجنوب أفريقيا، في مجرى السنة المالية ١٩٩٧/٩٨، بحيث لا يتبقى على الحكومة الناميبية إلا سداد دين يُقدر بمبلغ ٢٣٢١.٩ دولار ناميببي، أي ما لا يتجاوز ١٦.٧ في المئة من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة متدنية بحسب المعايير الدولية. من هنا، يجب أن يهدف العمل في المستقبل البعيد إلى الحوول دون ارتفاع الدين بوتيرة أسرع من ارتفاع إجمالي الناتج المحلي، أو حتى إجمالي الانفاق الحكومي عند الامكان.

قروض القطاع العام

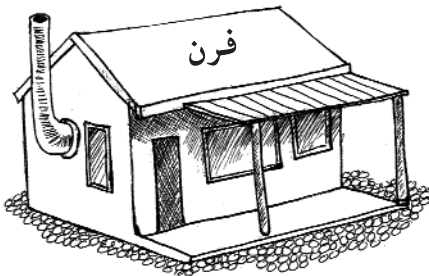
تولّد القروض الحكومية، كما سبق لنا أن ذكرنا، مديونية ترتب دفع فوائد وتسديد الدين في المستقبل. إذا كان لا بد من الاقتراض، فيجب السعي على الأقل إلى الاستدانة ضمن



نقل القمح، ولا على كلفة طحن القمح الذي صار دقيقاً.

إن فرض الضريبة على القيمة المضافة ينقل تحصيل الضرائب من آخر نقطة من نقاط البيع، الكائنة في العادة في متاجر، إلى أماكن الانتاج الفعلي، ويضفي عليها طابعاً لا مركزياً. كما يعطي صورة أدق وأوضح عن طبيعة الاقتصاد في البلد، بما أن الضرائب تُحصّل عند كل مرحلة من مراحل عملية الانتاج. وهذا يعني أن المعلومات المستجمعة لا تتعلق بالمنتج النهائي وحسب، بل تخص كل مرحلة من هذه المراحل.

٩٩/١٩٩٨. والضريبة على القيمة المضافة ضريبة تُحصّل عند كل مرحلة من مراحل العملية الانتاجية، غير أن المبلغ الخاضع للضريبة يُحتسب فقط على أساس القيمة المضافة في تلك المرحلة من العملية الانتاجية. تستعرض الرسوم المرافقة مختلف مراحل إنتاج الخبز على الصعيد المحلي. عند كل مرحلة منها، لا تُفرض ضريبة سوى على القيمة المضافة إلى السلعة في تلك المرحلة. فعند الوصول إلى الفران في المرحلة الرابعة، لا تُفرض الضريبة سوى على القيمة المضافة بفعل عجن الطحين وتحويله خبزاً، لا على قيمة القمح، ولا على كلفة



حبوب القمح إلى دقيق؛ كذلك، يظهر في الصورة الرابعة فرن يحوّل الطحين إلى أرغفة خبز؛ وفي الحالتين، لن يخضع الطاحونة والفرن إلا لضريبة على القيمة المضافة على تلك المرحلة من العملية. وأخيراً، يُباع الخبز إلى زبون يأكل الخبز، فلا يخضع الدكان إلا للضريبة المفروضة على كلفة وضع الخبز في متناول الزبائن.

يظهر في الصورة الأولى مشهد زراعة القمح وحصاده. وفي هذه المرحلة من إنتاج الخبز، لا تُفرض الضريبة إلا على قيمة القمح غير المعالج. وتبيّن الصورة الثانية القمح منقولاً من المناطق الريفية إلى البلدات التي تجري فيها معالجته؛ وفي هذه المرحلة أيضاً، لا تُفرض الضريبة إلا على قيمة الخدمة المؤداة، أي نقل القمح. أما الصورة الثالثة، فتصوّر تحويل

HOW GOVERNMENT USES ITS MONEY

علام تنفق الحكومة أموالها؟

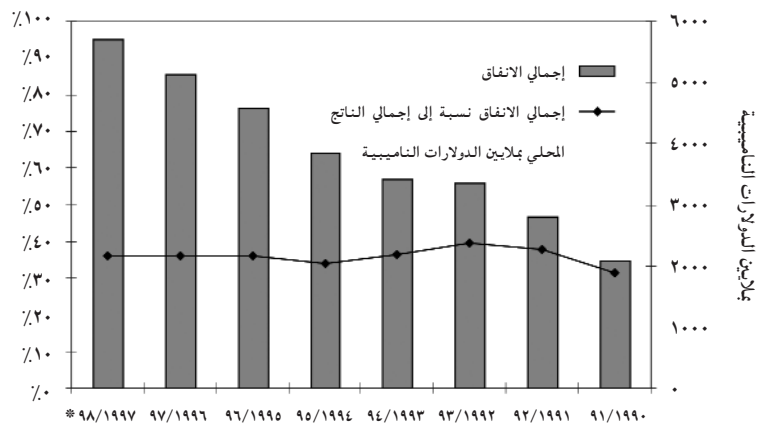
قياساً بحجم إجمالي الناتج المحلي، إذ بلغت نسبتها ٣١.٦ في المئة في السنة المالية ١٩٩٠/٩١. وارتفعت هذه النسبة في السنة اللاحقة فبلغت ٣٧.٨ في المئة، وواصلت الارتفاع إلى أن سجّلت ٣٩.٧ في المئة في سنة ١٩٩٢/٩٣. ولكنها استقرت، بعد تلك الفترة، على ٣٦ في المئة تقريباً، محافظةً إلى حد ما على هذا المعدل حتى تاريخه.

يُعتبر هذا المستوى من الانفاق الحكومي مرتفعاً نوعاً ما بحسب معايير الدول الصناعية، ويرى فيه البعض دلالة على وجود نزعة إلى انتهاج النظام الاشتراكي، وعلى أن الحكومة تعمل على دفع القطاع الخاص إلى خارج الحلبة الاقتصادية. ولكن هذا المنطق يبدو تبسيطياً، في واقع الحال، لأنه يتعيّن أخذ عوامل أخرى كثيرة بعين الاعتبار، كضخامة الأعمال المتراكمة وغير المنجزة على مستوى التنمية الاجتماعية-الاقتصادية في البلد، ومعرفة ما إذا كان القطاع الخاص ليطلق العجلة الاقتصادية لو تدنى معدل الانفاق الحكومي. مهما كانت الظروف، لا ينفك الانفاق الحكومي

يشغل حيزاً هاماً في الاقتصاد النامي، بحيث يستدعي أن يشرف عليه قطاع شركات الأعمال، وعامة الناس، إلى جانب ممثليهم في البرلمان، عن كثب وفي كل وقت.

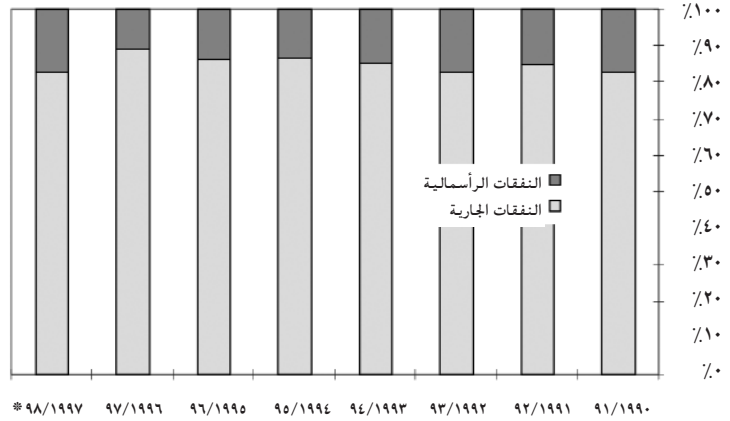
بعد الاطلاع على الاجراءات التي تتبّعها الحكومة في جباية الأموال التي يأتونها الناس عليها، وعلى أوجه إنفاق هذه الأموال، وعلى مصادرها، لا يسعنا إلا أن نطرح السؤال التالي: **علام تُنفق هذه الأموال؟** ولكن، قبل الاجابة عن هذا السؤال، لثلق نظرة سريعة على حجم الانفاق، إن بصورة إجمالية أو بالمقارنة مع حجم الاقتصاد بحسب مقياس إجمالي الناتج المحلي. وهذا ما يظهر في الرسم البياني ٣ الذي يستعرض السنوات المالية الممتدة من ١٩٩٠/٩١ إلى ١٩٩٧/٩٨، أي فترة ما بعد الاستقلال (أنظر أيضاً الملحق ٢).

الرسم البياني ٣: إجمالي الانفاق الحكومي وإجمالي الانفاق الحكومي نسبةً إلى إجمالي الناتج المحلي



الواضح أن الموازنة الاجمالية تنامت تنامياً منتظماً طوال هذه الفترة. فقد ورثت الحكومة الجديدة، عند الاستقلال، موازنةً كانت في حد ذاتها مرتفعة بحسب المعايير الدولية،

الرسم البياني ٤: النفقات الجارية والرأسمالية نسبةً إلى إجمالي الانفاق الحكومي



بين مختلف الوظائف الواسعة الموكلة إلى الحكومة، كما يبيّن كيف تغيّر نمط هذا التوزع منذ الاستقلال (أنظر أيضاً الملحق ٣)، على نحو يُظهر بعض التوجّهات والأولويات الملفتة في برنامج الانفاق الحكومي.

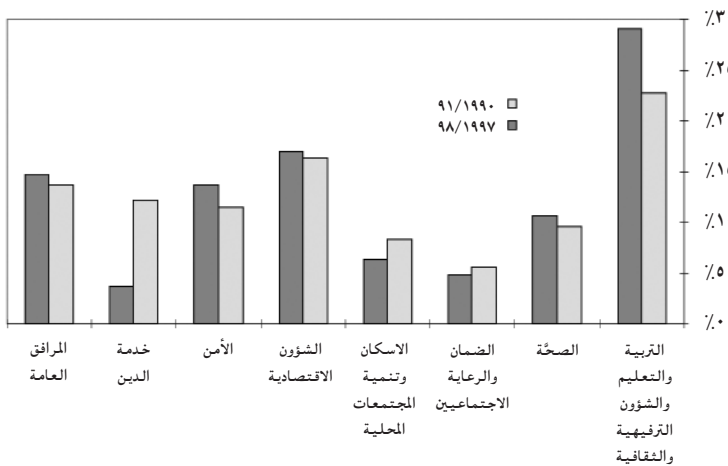
تظهر الأرقام الواردة في الملحق ٣ أنّ المجموعة الواسعة التي تضم التربية والتعليم والشؤون الترفيهية والثقافية، سبق لها أن تفوّقت على مجمل الوظائف الأخرى في

زمن الاستقلال، بما أنها استحوذت ما لا يقل عن نسبة ٢٢.٧ في المئة من إجمالي الانفاق. ومنذ ذلك الحين، لم تحافظ النفقات المترتبة على هذه الوظيفة على معدلها وحسب، بل شهدت ارتفاعاً حاداً قياساً بما عداها من الوظائف. ففي الموازنة الأساسية للسنة المالية ٩٨/١٩٩٧، تم تخصيص ما لا يقل عن ٢٩.١ في المئة من الأموال لإنفاقها على هذه المجموعة الوظيفية في تلك السنة.

يبيّن الرسم ٤ كيف تتوزع نفقات الحكومة بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية. قلما طرأت تغييرات على هذه العلاقة طوال فترة ما بعد الاستقلال بصورة اجمالية (أنظر الملحق ٢). فقد بلغ المعدل الوسطي من النفقات الرأسمالية ١٥.١ في المئة من إجمالي الانفاق الحكومي خلال فترة الثماني سنوات، إلى أن استقر على ١٧.٥ في المئة في موازنة السنة المالية ٩٨/١٩٩٧. تصلح مقارنة هذا الرقم بما سجلته دولة جنوب أفريقيا، حيث يؤول أقل من ١٠.٠ في

المئة من الموازنة السنوية إلى مشاريع استثمارية جديدة. ولكن، في الطرف الآخر من الطيف، نقع على بلد مثل بوتسوانا، يبلغ هذا الرقم فيه ما يقارب ٣٥.٠ في المئة. واهمّ من يحاول مضاهاة هذا الرقم. إلا أنّ في استطاعة الحكومة الناميبية أن تتطلّع، في مرحلة أولى، إلى بلوغ نسبة ٢٠ في المئة تقريباً. فهو رقم يمكنها تحقيقه في خلال سنوات معدودة.

الرسم البياني ٥: إجمالي الانفاق الحكومي بحسب الوظائف



أما الرسم البياني ٥ فيبيّن كيف تتوزع النفقات

نظراً إلى ارتفاع معدل الجرائم في البلد خلال تلك الفترة؛ مع التذكير، في هذه الحالة، كما في حالة التعليم، بأن زيادة الأموال لا تؤدي بالضرورة إلى تحسُّن مستوى الخدمات. فالمشاكل المالية التي تعاني منها الحكومات في دول العالم، تنجم في الغالب عن سوء الإدارة أكثر مما تنشأ عن شح في الأموال.

أما آخر نقطة تلفت النظر في الرسم البياني ٥، فهي تراجع أرقام خدمة الدين المطلقة والنسبية على السواء، تراجعاً حاداً. وهذا ما يعكس جسامه الديون المتراكمة في فترة ما قبل الاستقلال، التي وافقت حكومة جنوب أفريقيا على إلغائها أخيراً. فإن النسبة التي لا تتعدى ٣.٦ في المئة من إجمالي الانفاق الحكومي على خدمة الدين، تعكس وضعاً سليماً للغاية بالمقارنة مع بلدان أخرى تتخطى هذه النسبة فيها ٢٠ في المئة. فمن المألوف أن تُضطر هذه البلدان إلى استئدانة المزيد من الأموال في كل عام لمجرد الإيفاء بخدمة الديون المترتبة عليها، ما يعني أنها لن تنجح أبداً في الخروج من هذه الورطة التي عُرفت بـ"شرك المديونية".

يشكل هذا الانفاق استثماراً صائباً في رأس المال البشري، ولا شك في أنه سيدرُّ أرباحاً طائلة في المستقبل البعيد. ولكنَّ كلُّنا يدرك، من جهة أخرى، أن الاتجاه السائد لن يدوم إلى ما لا نهاية على حساب بنود أخرى، وخصوصاً على حساب النفقات الاجتماعية الرامية إلى تحسين الحالة المزرية التي يعيش فيها الفقراء في أجلٍ قصير أو متوسط. يُذكر أن هذه الفئة الأخيرة من النفقات التي تضم المجموعات الوظيفية الثلاث: (١) الصحة، (٢) والضمان والرعاية الاجتماعيين، (٣) والاسكان وتنمية المجتمعات المحلية، بلغت نسبة قدرها ٢٣.٥ في السنة المالية ٩١/١٩٩٠، وانخفضت في موازنة السنة ٩٨/١٩٩٧ لتصل إلى ٢١.٩ في المئة.

وإضافة إلى النفقات المخصصة لمجموعة التعليم، فإن فئة الانفاق الوحيدة التي سجَّلت ارتفاعاً ملحوظاً خلال فترة الثماني سنوات الخاضعة للدرس، كانت نفقات الأمن (الدفاع والشرطة والمحاكم والسجون)، التي تُعدُّ مقبولةً



DETERMINING GOVERNMENT'S PRIORITIES

تحديد أولويات الحكومة

من الصعب اتخاذ هذه القرارات لأنها تستدعي منك أن تقول لبعض الأفراد أو الجماعات: "إن هواجسكم في محلها وتستحق الاهتمام. ولكن علينا معالجة مسائل أخرى أشد إلحاحاً في الوقت الحاضر".

جميع هذه الأسئلة، وأسئلة كثيرة أخرى على شاكلتها، يطرحها القانون الأساسي والعام في علم الاقتصاد: **تشح الموارد تبعاً لحجم الاحتياجات وتنوعها.** ولا عجب من ذلك، باعتبار أن الحكومة لا تنعم بما يكفي من المال والوقت لإنجاز كل ما يُنتظر منها إنجازاً، أو يطيب لها. كما لا ينبغي أن تنجز كل الأعمال في آن واحد وفي عَجالة، لأن العمل على هذا الشكل ليس إلا وصفة لبث الفوضى، حينما تضيع المسائل الجوهرية في زحمة النشاطات.

تحرص كل حكومة بشكل خاص على أن تؤدي مهامها تبعاً لخطة عمل عقلانية بما يضمن لها، على الأقل، إنجاز أهم الأعمال المطلوبة، وإنجاز الأعمال الملحة أولاً. وهذا تحديداً هو كونه كل موازنة. إنها خطة عمل عقلانية، توضع لفترة زمنية محددة من المستقبل القريب، ويُعبّر عنها بمبالغ من المال هي الموارد المتوافرة.

فضلاً عن ضرورة انتهاج خطة عمل مناسبة، ثمة ضرورة

لا ضير من التوقف قليلاً في هذه المرحلة، والتفكير ملياً في الأسباب التي تبرر اعتبار إعداد الموازنة، في السياق الوطني، عملاً مضمناً وغالباً ما يثير خلافاً واسعاً وصراعاً مريراً بين جميع الأطراف المعنيين.

ولا تكمن الصعوبة الكبرى في إعداد الموازنة في أنها تمرين حسابي معقد، بل في أنها تتطلب اتخاذ خيارات صعبة والقبول بالمفاضلات:

- ما الموارد المتوافرة أو الممكن استحداثها؟
- ما الشؤون التي تستدعي التركيز عليها عند تخصيص الموارد؟
- ما الأعمال الواجب إنجازها اليوم، وما يؤجّل إلى مرحلة لاحقة، وعمّ يجب العدول؟
- ما الأعمال التي يمكن إنجازها اليوم؟ ومن يفترض فيه أن يستفيد منها أو يتدبّر أمره من دونها؟
- كيف يحسن الاستفادة من الموارد المتوافرة على نحو يتيح تلبية احتياجات الناس؟

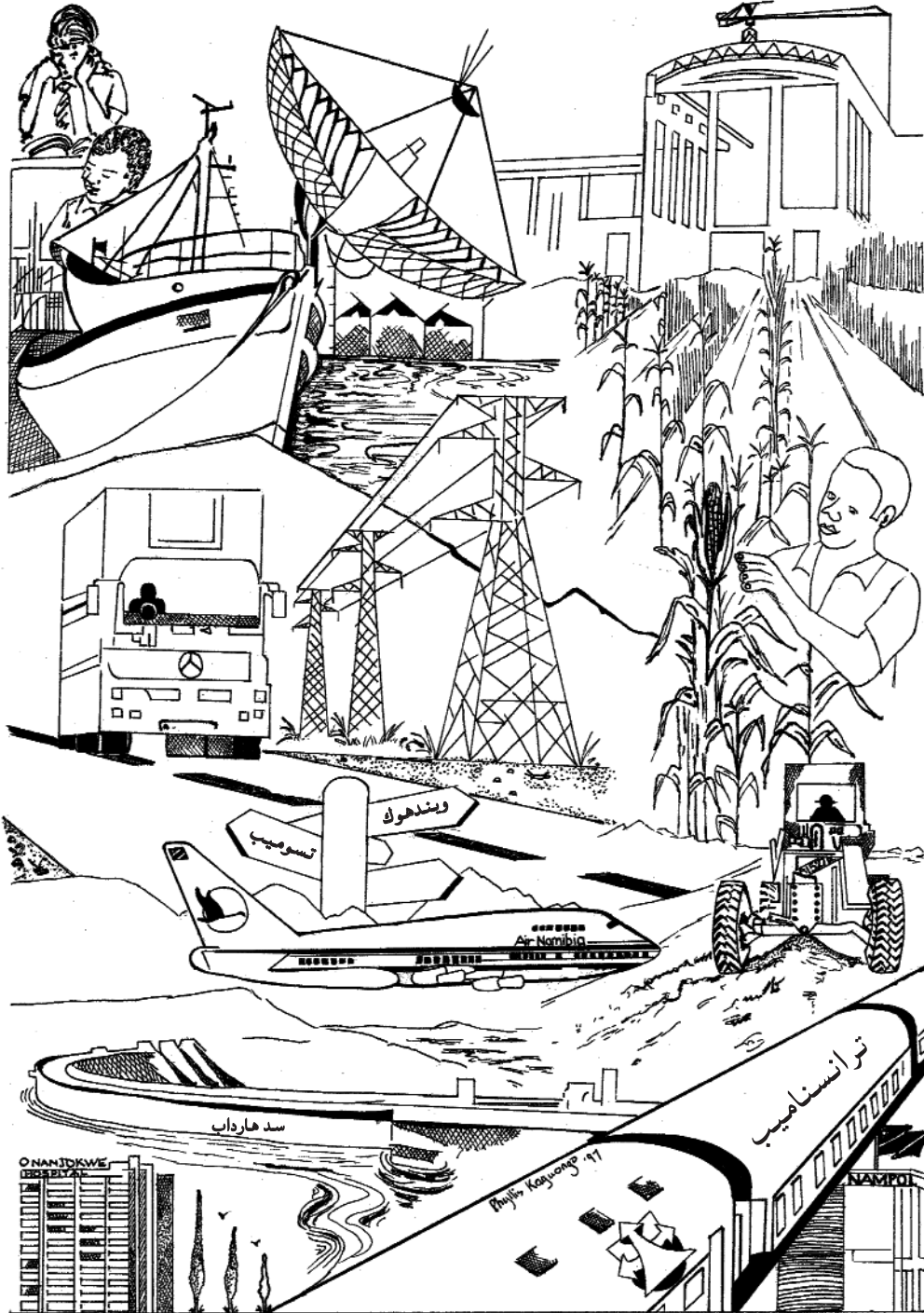
وتعتبر المفاضلات، إلى حد ما، شكلاً من أشكال الانضباط القيميِّ للغاية، على ما قد تحدّثه من ازعاج. فهي تجبر السياسيين والمسؤولين على التفكير ملياً في أولويات المجتمع وقيمه بشكل عام. من الناحية النظرية، يفترض، في الوضع الأمثل بالطبع، أن يدرّ آخرُ فلس منفق على مختلف الخدمات المقدمة من الحكومة، على عامة الناس، القيمة عينها. ومع أنه يتعذر قياس هذه القيمة عملياً، فلا بد من أن تلفت الانتباه، إن عاجلاً أو آجلاً، الانحرافات الفادحة عن هذا المعيار، فتمارس الضغوط على الحكومة لحملها على تغيير أولوياتها.

وتبرز القيود المفروضة على الحكومة بسبب مواردها المحدودة في جانبٍ هامٍ آخر، هو أن نسبة عالية من الانفاق الحكومي ترتب عليها التزامات مستقبلية. ولعل أسطع مثال على ذلك يتجلى في خدمة الدين. فدفق الفوائد وسداد الدين التزاماتٌ تعاقدية يتعيّن احترامها قبل التفكير في أي إنفاقٍ آخر. وقد أشرنا سابقاً إلى أن ناميبيا حالفها الحظ من هذه الناحية، بما أن عبء الدين خفيف في هذه المرحلة.

وينسحب ذلك على الرواتب والأجور. يجب دفع رواتب إلى المأمورين الحكوميين الذين توظّفهم الدولة، ولا يجوز تخفيض أعدادهم (أو زيادتها) بشكل حاد ما بين السنة والأخرى. غير أن ناميبيا لم تكن محظوظة كثيراً في هذا الشأن، باعتبار أن نفقات الموظفين بلغت نسبة ٥٥.٤ في المئة من إجمالي الانفاق في الموازنة الأساسية للسنة المالية ١٩٩٧/٩٨. وهي نسبة يتفق الجميع عموماً على أنها مرتفعة للغاية ويعتبرونها، إلى حد ما، من مخلفات فترة ما

أيضاً لإعداد الموازنة بعناية، لتقليص احتمال أن يستغل السياسيون والمسؤولون الأموال العامة، دعماً لمصالحهم الشخصية. أضف أن اتباع خطة عمل واضحة يحد من امكانية تطبيق الاستنسابية في التقدير. **فمن شأن خطة العمل أن تعزز الشفافية والمساءلة في الحكومة، كونها تحدّد طريقة التصرف بالأموال المتيسّرة بالتفاصيل، بحيث يغدو من الصعب التستُّر على أي نفقات غير مخصّصة أو تجاوزات. إلا أن عملية إعداد الموازنة لا تكتفي بذكر ما يلزم القيام به، بل تحدّد أيضاً ما يفترض الامتناع عنه، إما لأنه ليس بالأمر الطارئ أو الهام، أو لأنه يتضارب مع مرامي الهيئة التشريعية الحقيقية.**

إنّ شح الموارد النسبي يعني، كما أشرنا سابقاً، أن المفاضلات تقع في صلب عملية إعداد الموازنة: فحينما تنال أي فئة من فئات الانفاق رصيماً أكبر، فهذا يعني أن فئة أخرى ستقل مواردها، ما يحتمّ مقارنتهما لتقدير مدى أهميتهما وإلحاحيتهما. وحينما تُرصد، مثلاً، نسبة أعلى من الأموال لدفع معاشات الشيخوخة أو الضمان الاجتماعي، فهذه النسبة بالذات تُقتطع من الاعتمادات المخصصة للمدارس أو المستشفيات أو المساكن المتدنية الكلفة. ولا ينطبق هذا الواقع ما بين مختلف الوزارات والوظائف وحسب، بل ضمن الوزارات أيضاً. وفي هذا الإطار، نذكر مثلاً أنّ وزارة الصحة تجري مفاضلة بين الرعاية الصحية الأولية والرعاية الصحية الثانوية، كما تفاضل وزارة الخارجية ما بين إرسال بعثات أجنبية جديدة ورفع مستوى البعثات الحالية، وهذا ينسحب على كافة الوزارات.



اليوم يرتب التزامات مستقبلية، وهامشاً أضيق من المرونة والقدرة على التصرف في المستقبل، بما أن ما يُعرف بالنفقات "الاختيارية" قد لا يشكل في النهاية إلا نسبة محدودة للغاية من المبلغ الاجمالي.

إلا أن المفاضلات والمرونة المحدودة ليست حكراً على جانب الموازنة المخصص للنفقات. بل تظهر معالمها أيضاً في الجانب المخصص للايرادات. وقد سبق لنا أن أشرنا، بدءاً من الصفحة ١٧، إلى أنه يجوز تحصيل الإيرادات الحكومية بوسائل متعددة، علماً أن كل وسيلة تخضع لقيود عملية تتفرد بها، وتخلّف آثاراً جانبية غير مرغوب فيها.

في البداية، يمكننا التوقف عند الضريبة المفروضة على دخل الأفراد. فالدول النامية مثل ناميبيا، تمتاز ببنية مداخيل نمطية، أي أنها تضم عدداً صغيراً من ذوي الدخل المرتفع نسبياً، وعدداً ضخماً من ذوي الدخل المتدني للغاية. في ظل هذه الظروف، تخضع الحكومة عادةً لضغوط قوية لتفرض ضرائب مرتفعة على الأغنياء، بغاية تخفيف العبء عن كاهل الفقراء.

وللوهلة الأولى، يخال إليك أن هذه السياسة سياسة عادلة. غير أن عدداً كبيراً من علماء الاقتصاد يعتبر أنها قد ترتب عواقب وخيمة جداً. بما أن أصحاب الدخل المرتفع غالباً ما يكونون المستثمرين المُحتمَلين المُنتظر منهم استثمار رساميلهم، فمن شأن الضرائب المتزايدة أن تستحيل رادعاً قوياً يحول دون الاستثمار ويقضي على روح المبادرة التجارية. من هنا، فقد تؤدي هذه السياسة بدورها إلى الحد من فرص العمل المتاحة لباقي القوى العاملة.

قبل الاستقلال، والحماية الدستورية التي تضم تحت جناحيها الموظفين الحكوميين. ولما كانت هذه الفئة من النفقات عنصراً غير طيّع على الإطلاق، واجهت الحكومة لغاية اليوم صعوبة كبيرة في تخفيض نسبتها بقدر ما كانت تود أن تفعل.

ومع أن خدمة الدين ونفقات الموظفين مثالان بارزان، يبدو عملياً أن كل برامج الحكومة المعنية تحديداً بميزانية التنمية أو الاستثمار، تنحو إلى الارتباط بالتزامات مستقبلية يستحيل التنصّل منها. وينطبق هذا القول أيضاً على برامج الاسكان، والصحة، والتعليم، والطرق والمواصلات، والبحوث والتنمية، وشؤون الدفاع وغيرها من القطاعات. نذكر، على سبيل المثال، أن إنشاء مستشفى جديدة يستلزم أموالاً في السنة الأولى لتشيد البناء (أو الشروع في بنائه)، إنما لا يلبث أن يرتب، في السنوات اللاحقة، مزيداً من النفقات لاستكمال البناء وتأمين صيانتها، كما يحتاج إلى التمويل لتزويده بالتجهيزات والامدادات وبطاقم العمل، وما عدا ذلك، سنوات مديدة. وينسحب ذلك على شراء سفينة جديدة للأبحاث البحرية، على سبيل المثال.

وقد تُدرج كلفة الشراء في موازنة السنة الجارية، ولكن يجب أن تُؤخذ بعين الاعتبار التكاليف المتواصلة، لأنها تكاليف ضمنية ومستحقات لا مفرّ منها تثقل الموازنات المستقبلية. من هنا تدعو الضرورة إلى إجراء تنسيق محكم بين تكاليف الاستثمار والتكاليف المتكررة.

إنّ هذا الواقع يخلّف عواقب جسيمة على عملية صنع القرار وعلى طاقة الحكومة على تغيير أولوياتها. فالتزام

والضريبة على القيمة المضافة، مفعولاً تنازلياً: فهي تظل الفقراء أكثر من الأغنياء. ونظراً إلى البطالة المتفشية، والفقير، والظروف الاجتماعية-الاقتصادية المزرية التي تعاني منها غالبية سكان ناميبيا، فإن معدلات الضريبة التي تثقل كاهل المجموعات ذات الدخل المتدني، يمكنها أن تزيد الأوضاع سوءاً، وتحديث اضطرابات اجتماعية خطيرة. من هذا المنطلق، يُستحسن رفع معدلات الضريبة الإضافية على المبيعات، إن اقتضت الضرورة ذلك.

من الواضح أن عملية المفاضلة المتبعة في اختيار أفضل مزيج ممكن من وسائل جمع المداخيل، تضاهي عمليات المفاضلة على مستوى النفقات أهمية وصعوبة. فالحكومات توفر الخدمات العامة الأساسية، وهذه الأخيرة تحتاج إلى التمويل. ولكن، لا شك في أن أحد أهم الاعتبارات الواجبة مراعاتها عند اختيار سبل تمويل هذه الخدمات، هو انعكاسات هذا التمويل على الاقتصاد الوطني ككل. فكثيرون هم الأشخاص، أكانوا مكلّفين أم مستفيدين من خدمات الحكومة، الذين يفضلون على الأرجح توزيع حصص الكعكة بطريقة مغايرة. إنما يبقى الهدف الأول الواجب التطلّع إليه، السعي إلى صنع أكبر كعكة ممكنة.

كما قد تحمل هذه السياسة، في الوقت ذاته، ذوي الدخل المرتفع على إيجاد سبل ووسائل للتملّص من دفع الضرائب. وفي أسوأ الحالات، يُحتمل أن يذهب بعضهم إلى حد الهجرة، ما يقلّص القاعدة الضريبية، ويحد من فرص العمل، ويخفض مستوى النشاط الاقتصادي بوجه عام. وفي النتيجة، قد يؤدي الارتفاع في معدلات الضريبة إلى انخفاض عائدات الحكومة من ذلك المصدر عوض ازديادها.

وينسحب هذا المنطق، في جزء كبير منه، على ضرائب الشركات. فإذا ارتفعت هذه الضرائب كثيراً، سعت الشركات إلى استنباط طرائق لنقل عبء الضريبة إلى زبائنها أو موظفيها. وفي حال أخفقت، فستنخفض أرباحها، لا بل قد يقرر بعض الشركات عدم المضي في مشاريع التوسّع المقرّرة، أو حتى العدول نهائياً عن مواصلة العمل. يُحتمل مجدداً أن تفضي هذه السياسة إلى تراجع القاعدة الضريبية في البلد، وفقدان فرص عمل، وتدهور النشاط الاقتصادي عموماً في البلد.

في ما يختص بالضرائب غير المباشرة، فقد ذُكر سابقاً أن لأنواع العادية من الضرائب غير المباشرة ذات المعدلات الثابتة الموحدة، من مثل الضريبة العامة على المبيعات،

THE BUDGET IN THE NATIONAL ECONOMIC CONTEXT

الموازنة في السياق الاقتصادي الوطني

وظيفة التخصيص

يرتبط هذا الدور بحجم القطاع العام النسبي، ويتخصص الموارد لمختلف الوظائف والبرامج التي تنفذها الحكومة، على السواء. وبما أن كلاً من نفقات الحكومة والسياسات الضريبية التي تنتهجها يؤثر على تخصيص الموارد في القطاع الخاص، فلا بد لعملية صنع القرار من أن تأخذ في الاعتبار ما يترتب على تخصيص الموارد من تبعات. فأي قرار يقضي، مثلاً، بإنفاق أموال الحكومة على شق الطرقات، سيترك آثاراً واسعة النطاق على القطاع الخاص. لا بد من التشديد هنا على أن مجمل القرارات المتعلقة بالموازنة ترتب على المخصصات تبعات وديولاً، ويتعين على صانعي السياسات أن يستبقوها ويقيّموها. وأياً كانت الظروف، تطرح هذه الوظيفة، من منظور الاقتصاد الكلي، أسئلة هامة تستلزم التأمل بالجوانب الآتية، عند تقييم أي موازنة محدّدة:

من السبل الأخرى المتّبعة في تحليل الموازنة وتقييمها دراستها على ضوء ظروف الاقتصاد الوطني أو الاقتصاد الكلي. ولعل أنفع إطار يخدم هذه الغاية يتمثل في مختلف الوظائف التي تضطلع بها الحكومات الوطنية.

تشكل الموازنة العامة، عادةً، الوثيقة الواحدة الأهم التي تتناول السياسة الاقتصادية المزمع اتباعها خلال السنة. ففي أي نظام اقتصادي حديث، تؤثر الحكومة بشكل هائل على الاقتصاد ككل، بصفتها المستخدم الأول والمنفق الأول، وكونها أول صاحب حق منفرد في موارد البلد. وفي إمكان الحكومة أن تؤثر على الاقتصاد بشتى الوسائل، غير أن إيراداتها وقروضها ونفقاتها تبقى أهم عامل تأثير على الاقتصاد الكلي.

وظائف الموازنة

- تؤدي موازنة الحكومة عدداً من الوظائف، ومنها أن تكون:
- وسيلة يستخدمها البرلمان لمساءلة الحكومة ومراقبتها في معالجتها للشؤون المالية؛
- تغيير أولويات الحكومة من حيث الإيرادات والنفقات؛
- إجمالي التكاليف الضريبي والنفقات نسبةً إلى إجمالي الناتج المحلي؛
- أداة لتقويم إجمالي العائدات والنفقات الخاصة بالسلطة الحكومية العامة، ضمن قطاع الموازنة.
- العلاقة القائمة بين النفقات المتكررة والنفقات الرأسمالية وعجز الموازنة، أي النقص في الإيرادات

المتكررة مقارنةً بإجمالي النفقات؛

كما أن إعادة توزيع الثروات الآيلة من الأغنياء إلى الفقراء تخلّف أثراً على الأجيال المتفاوتة. فالمكلف بالضرائب المرتفعة ينتمي عادةً إلى من هم في منتصف العمر، فيما يكسب الولد الذي لم يتعدَّ عمراً معيناً والمواطن الذي تجاوز سن التقاعد، في الغالب، دخلاً محدوداً أو لا يكسب أي دخل، فيدفع ضرائب متدنية أو لا يدفع. وهذا ما يؤدي تلقائياً إلى إعادة توزيع المداخل ما بين الأجيال، وتحولها من المواطن المتوسط العمر إلى الجيلين الأصغر والأكبر سناً.

أخيراً، تجري إعادة توزيع مناطقية للثروات، فتتحول من المناطق الأكثر تقدماً في البلد (من ويندهوك وفولفيس باي في ما يخص ناميبيا) إلى مناطق تعاني من تدنٍ في مستوى النشاط الاقتصادي.

وظيفة إحلال الاستقرار

تستخدم الحكومة الموازنة أداةً لإحلال الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي، عن طريق المفاعيل التي تحدثها عمليات الموازنة على حجم الانتاج أو إجمالي الناتج المحلي، ومستوى العمالة، ومعدل تغيير مستوى الأسعار أو التضخم، وميزان المدفوعات. يمكن استغلال الموازنة لتشجيع النمو الاقتصادي بتوفير الحوافز للقطاع الخاص ومنحه الدعم لتوسيع مضمار عمله، واستحداث فرص عمل. في الوقت ذاته، تستغل الحكومة الموازنة للحد من النفقات، تحاشياً للتضخم ولتقلب أسعار الصرف والكتلة النقدية. غني عن القول إن الاستقرار شرطٌ أساسي لتحقيق النمو الاقتصادي. وما يستلزم الاستقرار الاقتصادي، بشكل عام، هو الحفاظ على مستويات عمالة مرضية، وعلى معدلات تضخم متدنية.

● سبل سد هذا النقص، مثل اللجوء إلى الاحتياطي، والهبات الأجنبية، والاقتراض العام، إلخ...

● في حال تقرر تمويل هذا النقص بالاقتراض العام، التأمل في تأثير هذا القرار على معدلات الفائدة، وحجم الدين العام وتركيبته (من حيث حجم الديون الداخلية مقابل الديون الخارجية)؛

● الالتزامات والأعباء الثابتة التي سيلقيها على كاهل الموازنات المستقبلية عبء خدمة الدين، إلخ...

يتضح إذ ذاك أن تبعات كثيرة يرتبها على الاقتصاد الكلي دور الحكومة في توفير الخدمات الجماعية وتمويلها.

وظيفة التوزيع

تُناط بالحكومة وبموازنتها، وظيفة أخرى هي وظيفة إعادة توزيع الثروات. يسود اعتقاد اليوم بأن نسبة معينة من إعادة التوزيع تتم تلقائياً نتيجة الخطوات التي تتخذها الحكومة، وإن لم تكن تلك نيتها المعلنة.

ويردُّ البعض أثر إعادة التوزيع هذا إلى أن الأغنياء يدفعون ضرائب مرتفعة، فيما يستفيدون بنسبة أقل وبشكل غير متكافئ من النفقات الاجتماعية، فيما ينطبق المنطق المعاكس على فئات المجتمع الأكثر فقراً. ويتعزز هذا الأثر بالطبع بفعل ضريبة الدخل التصاعديّة، كما أشرنا سابقاً.

التقدم في تحقيق أهداف السياسات وغاياتها العامة (NDP1) First National Development Plan، فاتخذتها الحكومة في كل عام، منذ ذلك الحين، أرضيةً لسياسة الموازنة المتبعة.

فضلاً عن الوظائف "العادية" المتمثلة في تمويل الخدمات الجماعية وإعادة توزيع الثروات، تستخدم الحكومة الموازنة، بوجه عام، في أداء وظيفة ثالثة هي تحقيق التقدم لبعض الأهداف والغايات العامة التي تعتبر الحكومة نفسها مؤتمنة عليها من قبَل الناخبين، بحيث تستحيل أرضيةً لبرنامجها السياسي وترسم معالمه. وقد حدّدت الحكومة الناميبية غايات التنمية الوطنية العامة في زمن الاستقلال.

من المهم تحليل الموازنة وتقييمها في سياق خطة التنمية الوطنية، باعتبارها أبرز استراتيجيات التنمية الوطنية المتوسطة الأجل التي وُضعت لناميبيا. تُقر الخطة بأن النمو الاقتصادي المستدام لا يتحقق إلا ضمن إطار اقتصاد كلي سليم، وأن سياسة الموازنة التي ستنتهجها الحكومة تؤدي دوراً رئيساً في مثل هذه الظروف.

وقد أدرجت لجنة التخطيط الوطنية National Planning Commission (NPC) هذه الغايات، في مرحلة لاحقة، في خطة التنمية الوطنية الأولى

غايات التنمية الوطنية ومراميتها

١. إنعاش النمو الاقتصادي وضمان استمراريته

- (أ) تحقيق معدل نمو سنوي وسطي في إجمالي الناتج المحلي الفعلي قدره ٥٪ بين العامين ١٩٩٥ و ٢٠٠٠
 (ب) تخفيض العجز في الموازنة ليبلغ ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول العام ٢٠٠٠
 (ج) زيادة الاستثمار حتى يبلغ ١٩٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول العام ٢٠٠٠ والحفاظ على هذا المستوى
 ١. بلوغ الاستثمار الحكومي ٦٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول العام ٢٠٠٠
 ٢. بلوغ القطاع الخاص وقطاع الشركات الخاضعة خضوعاً كلياً أو جزئياً ملكية الدولة أو مراقبتها معدل ١٣٪ من إجمالي الناتج المحلي بحلول العام ٢٠٠٠
 (د) زيادة الدخل القومي الإجمالي الفعلي للفرد الواحد بمعدل ١٢٪ بين العامين ١٩٩٥ و ٢٠٠٠ (أي من ٦٩٣٠ دولاراً ناميبياً في العام ١٩٩٥ إلى ٧٧٢٠ دولاراً ناميبياً وفقاً لأسعار العام ١٩٩٥ الثابتة)
 (هـ) تنوع أسواق الاستيراد والتصدير لتقليل حصة التبادل التجاري مع جنوب أفريقيا

٢. إستحداث فرص عمل

- (أ) زيادة فرص العمل المأجور (في القطاع النظامي) ٧٠ ٠٠٠ بحلول العام ٢٠٠٠
 (ب) زيادة فرص العمل في القطاع غير النظامي ٤٠ ٠٠٠، تتوزع كما يلي:
 ١. ٣٠ ٠٠٠ فرصة عمل في الزراعة المعيشية
 ٢. ١٠ ٠٠٠ في ما عداها من الوظائف غير النظامية
 (ج) تخفيض معدل النمو السكاني إلى ما دون ٣٪ بحلول العام ٢٠١٠

٣. تقليص التفاوت في توزيع المداخيل

- (أ) تخفيض نسبة الأسر التي تعيش دون نصف متوسط الدخل، من ٦٠٪ في العام ١٩٩٤ إلى ٥٠٪ بحلول العام ٢٠٠٠

٤. الحد من الفقر

- (أ) تخفيض نسبة الأسر الفقيرة من ٤٧٪ في العام ١٩٩٤ إلى ٤٠٪ في العام ٢٠٠٠

المصدر: لجنة التخطيط الوطنية، خطة التنمية الوطنية الأولى

ككل. وكانت الفكرة تتلخص بضرورة أن تعمل الحكومة على تحريك عجلة الاقتصاد حينما يعاني البلد من فترة ركود، عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب. وهكذا يتسنى ضخ المزيد من القوة الشرائية في الاقتصاد، لا تعوّض عن تراجع الانفاق في القطاع الخاص وحسب، بل يُرجى منها أن تعطي قوة دفعٍ لتنشيط الحركة فيه. أما إذا شهد الوضع الاقتصادي ازدهاراً، فيجوز انتهاج السياسة المعاكسة للجم النشاط الاقتصادي في القطاع الخاص، منعاً للتضخم، وتخفيفاً لحدة التراجع المالي الذي يعقبه.

لكن المساعي المبذولة في هذا الاتجاه قد خلّصت، في مضمار التطبيق، إلى أن السياسة الضريبية ليست بأداة مرنة كافيةً للإيفاء بهذا الغرض. لهذا السبب، يبرز ميلٌ في الوقت الحاضر إلى اتخاذ السياسة الضريبية أداةً لتحقيق الأهداف الطويلة الأمد، كتلك السالفة الذكر، فيما يترك تحقيق الأهداف المنشودة على المدى القصير، كإحلال الاستقرار في الاقتصاد الكلي، لأداة أكثر مرونة، هي السياسة النقدية التي تطال معدلات الفائدة، وأسعار الصرف، وتنظيم الكتلة النقدية المتداولة في إطار التبادل الاقتصادي. وبحكم عضوية ناميبيا في المناطق المشتركة الموقته، فقد تخلت عن استقلاليتها الذاتية الموقته، للسير في ركب السياسة الافريقية الجنوبية الموقته. ونتيجة ذلك، تستند الحكومة إلى السياسة الضريبية لتوطيد الاستقرار الاقتصادي.

ومن الغايات التي أشار إليها وزير المالية في خطاب الموازنة الأخير الذي ألقاه، توخي الحرص المالي والتدبّر، وتحسين فعالية الانفاق الحكومي، وتعزيز قدرة الادارة على إعداد برامج ريفية المستوى وتنفيذها بخصوص الإيرادات والنفقات.

عند تقييم نجاح موازنة معينة وتنفيذها، لا بد من الاستعلام عما إذا كانت أهداف السياسة العريضة التي حدّتها خطة التنمية الوطنية الأولى، موافقة للظروف الاقتصادية الكليّة والاتجاهات العامة السائدة في تلك الفترة، ومعرفة مدى ما أُتخذ من التدابير اللازمة لتنفيذها، والتحقق من أنها تكلّلت بالنجاح. ومن المهم أيضاً، في هذا الخصوص، الاطلاع على الاتجاهات السائدة ضمن فئات الانفاق الحكومي الواسعة عن كئيب (في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية، وفي العدالة والنظام، والحكم العام [والحكم العام يشمل شؤون الحكومات المركزية والاقليمية والمحلية وصناديق الضمان الاجتماعي، وتُستثنى منه العمليات التجارية]).

نقول في الختام إن إحدى الغايات العامة في السياسة الاقتصادية، غاية أتت بيانات الموازنة الصادرة في ناميبيا على ذكرها مراراً، هي التنظيم الاقتصادي أو إحلال الاستقرار الاقتصادي. فقد كان البعض يرى في الموازنة أداة فعالة لإحلال الاستقرار، يتعيّن استخدامها لمواجهة التقلبات غير المستحبة التي تطرأ على النظام الاقتصادي

INFLUENCING THE BUDGET PROCESS

التأثير على عملية الموازنة

يمكنك الاستفادة من الاجابات لوضع خطة مدافعة يُفترض فيها أن تتضمن جدولاً زمنياً، وأدوات المدافعة اللازمة، إضافة إلى تعيين المجالات التي ستستهدفها الخطة.

أدوات المدافعة

أدوات المدافعة متنوعة ومنها:

عمل جماعات الضغط – الاجتماع بمسؤولين منتخبين وبموظفي الخدمة العامة.

الادلاء بالشهادات – التحدث في جلسة استماع عامة تعقدها وزارة مختصة أو لجنة برلمانية.

تقديم عريضة – عرض أفكار مجموعتك في وثيقة تضم لائحة بأسماء سائر الأفراد الذين يشاطرونك آراءك.

إجراء مفاوضات – العمل مع وزارة مختصة أو لجنة برلمانية على تطوير أحد القوانين أو تنقيحه.

نسج الشبكات – بناء تحالفات وائتلافات مع مجموعات أخرى تشاركك الآراء ذاتها.

المدافعة

يشير هذا المصطلح عموماً إلى جهود منظمة يبذلها الأفراد في سبيل الاعلام عن السياسة التي تنتهجها الحكومة أو التأثير عليها. ففي وسع المنظمات والأفراد أن يدافعوا عن سياسات محدّدة في شأن الموازنة، على غرار ما يفعلون في شتى مجالات السياسة العامة.

أسئلة جوهرية يطرحها المدافعون عن الموازنة

- ماذا يجري داخل دورة الموازنة (راجع الجدول الوارد في الصفحات ٤١-٤٣)؟
- ما هي احتياجات المجموعة التي تنتمي إليها، وما ترتيبها في سلم الأولويات؟
- من هي الجهات القادرة على توفير السلع والخدمات المصنّفة ضرورية؟
- ما هي المجموعات الأخرى التي تشاطرك الاحتياجات ذاتها أو المرتبطة بها؟
- ما هي المجموعات التي يُحتمل أن تخالفك الرأي؟

رفع الدعاوى – مقاضاة الحكومة، حضاً على تنفيذ أحد

التدابير أو إيقاف العمل به.

● الوزارات المختصة

● مجلس الوزراء

● الجمعية الوطنية، والمجلس الوطني، واللجان التابعة

لهما

● وسائل الاعلام

حشد الجماهير – حمل الشعب على النزول إلى الشارع

إثباتاً للتأييد الذي يقدمه لآراء مجموعتك.

APPENDIX 1 BUDGET TIMETABLE

الملحق ١ جدول الموازنة الزمني

مراحل عملية الموازنة	الأنشطة	الهيئات المسؤولة	الجدول الزمني: الموازنة الأساسية للسنة المالية ٩٩/١٩٩٨	الجدول الزمني: الموازنة الإضافية للسنة المالية ٩٨/١٩٩٧
١. إطار السياسة العام	١. يستعرض ظروف الاقتصاد الكلي الراهنة والمتوقعة بإيجاز، ويبيّن انعكاساتها على الموازنة؛ ومدى وفرة الموارد؛ وأهداف الموازنة؛ والسقوف المقترحة للانفاق؛ توصلًا إلى	وزارة المالية (الخزانة، الصندوق الحكومي للإيرادات، مديرية الخدمات الاستشارية للسياسة الاقتصادية)، ولجنة التخطيط الوطنية، ومصرف ناميبيا، ومكتب رئيس الوزراء (قسم إدارة الخدمة العامة)	تموز (يوليو) ١٩٩٧	
	٢. عرض إطار السياسة العام على مجلس الوزراء	وزارة المالية (خصوصاً مديرية الخدمات الاستشارية للسياسة الاقتصادية ووزير المالية)	تموز (يوليو) ١٩٩٧	
٢. إعداد التقديرات الأولية	١. تعميم الموازنة على الوزارات المختصة، تمهيداً لإعداد تقديرات الانفاق للسنة المالية ٩٩/١٩٩٨ وتقديمها	وزارة المالية (الخزانة)	تموز (يوليو) ١٩٩٧	حزيران (يونيو) ١٩٩٧
	٢. تضع الخزانة تقديراتها الأولية لناحية المطالب والسقوف، ولجهة نفقات التنمية والنفقات الرأسمالية على أساس خطة التنمية الوطنية الأولى	وزارة المالية (الخزانة)	تموز (يوليو) / آب (أغسطس) ١٩٩٧	تموز (يوليو) ١٩٩٧
	٣. إجراء مقابلات فردية مع الوزارات؛ وتعديل المطالب والسقوف عند اللزوم	وزارة المالية، ولجنة التخطيط الوطنية	آب (أغسطس) ١٩٩٧	تموز (يوليو) ١٩٩٧
	٤. عرض مبادئ الموازنة التوجيهية على اللجنة الوزارية لشؤون الخزانة، وعلى مجلس الوزراء	وزير المالية، ووزارة المالية، ولجنة التخطيط الوطنية، ومكتب رئيس الوزراء	آب (أغسطس) ١٩٩٧	تموز (يوليو) ١٩٩٧

مراحل عملية الموازنة	الأنشطة	الهيئات المسؤولة	الجدول الزمني:	الجدول الزمني:
			الموازنة الأساسية للسنة المالية ٩٨/١٩٩٧	الموازنة الإضافية للسنة المالية ٩٩/١٩٩٨
	٥. موافقة مجلس الوزراء على المبادئ التوجيهية	مجلس الوزراء	آب (أغسطس) ١٩٩٧	آب (أغسطس)/ أيلول (سبتمبر) ١٩٩٧
	٦. إرسال تعميم وتعليمات إلى الوزارات المختصة بخصوص إعداد التقديرات النهائية للنفقات المتكررة والرأسمالية المتوقعة للسنة المالية ٩٩/١٩٩٨ وتقديمها	وزارة المالية، ولجنة التخطيط الوطنية	آب (أغسطس) ١٩٩٧	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٧
٣. إعداد التقديرات النهائية	١. تعدد الوزارات المختصة التقديرات النهائية ضمن المبادئ التوجيهية، وتودعها وزارة المالية	وزارة المالية	آب (أغسطس) ١٩٩٧	تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٧
٤. إعداد الموازنة لإحالتها على البرلمان	١. التحقق من صحة التقديرات؛ وتوحيد المعلومات الخلفية وتحديثها	وزارة المالية	آب (أغسطس) ١٩٩٧	تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٧
	٢. البت نهائياً في المسائل العالقة مع الوزارات المختصة	وزارة المالية، والوزارات المختصة	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٧	تشرين الأول (أكتوبر)/ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧
	٣. صوغ البيانات الموحدة والملخصات	وزارة المالية	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٧	تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧
	٤. إرسال وثيقة الموازنة إلى المطبعة	وزارة المالية	تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٧	كانون الثاني (يناير) ١٩٩٨
	٥. إعداد خطاب الموازنة الذي يلقيه وزير المالية	وزارة المالية	تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٧	كانون الثاني (يناير)/ شباط (فبراير) ١٩٩٨
٥. إقرار الموازنة	١. إحالة الموازنة على الجمعية الوطنية	وزارة المالية، وزير المالية	تشرين الأول (أكتوبر) ١٩٩٧	شباط (فبراير) ١٩٩٨
	٢. إحالة الموازنة على المجلس الوطني	وزارة المالية	تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧	آذار (مارس) ١٩٩٨

مراحل عملية الموازنة	الأنشطة	الهيئات المسؤولة	الجدول الزمني:	الجدول الزمني:
			الموازنة الأساسية للسنة المالية ٩٩/١٩٩٨	الموازنة الإضافية للسنة المالية ٩٨/١٩٩٧
٦. التنفيذ	١. إصدار المذكرات؛ وإصدار تعليمات عند الضرورة	وزارة المالية، والوزارات المختصة	نيسان (أبريل) ١٩٩٨ — آذار (مارس) ١٩٩٩	تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٩٧ — آذار (مارس) ١٩٩٨
٧. التدقيق في الحسابات	١. إقفال الحسابات، وإعداد الحسابات المختصة، مع تبرير للنفقات الإضافية	وزارة المالية، والوزارات المختصة	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٩	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٨
	٢. إحالة الحسابات المختصة والوثائق الثبوتية على مدقق الحسابات العام	وزارة المالية	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٩	أيلول (سبتمبر) ١٩٩٨
	٣. إيداع تقرير مدقق الحسابات العام لدى الجمعية الوطنية	مدقق الحسابات العام	آذار (مارس) ٢٠٠٠	آذار (مارس) ١٩٩٩
٨. الرجوع إلى الهيئة التشريعية	١. إحالة تقرير مدقق الحسابات العام من الجمعية الوطنية على اللجنة الدائمة للحسابات العمومية	الجمعية الوطنية		
	٢. ترفع اللجنة الدائمة للحسابات العمومية، بدورها، تقريراً إلى الجمعية الوطنية	اللجنة الدائمة للحسابات العمومية		

APPENDIX 2
TOTAL GOVERNMENT
EXPENDITURES

الملحق ٢
إجمالي النفقات
الحكومية

النفقات الجارية والرأسمالية نسبةً إلى إجمالي النفقات الحكومية، وإجمالي النفقات الحكومية نسبةً إلى إجمالي الناتج المحلي، وفقاً لأسعار المتداولة ما بين السنتين الماليتين ٩١/١٩٩٠ و ٩٨/١٩٩٧.

إجمالي النفقات نسبةً إلى إجمالي الناتج المحلي	إجمالي الناتج المحلي (بملايين الدولارات الناميبيية)	النسبة المئوية من النفقات الاجمالية		إجمالي النفقات (بملايين الدولارات الناميبيية)	النفقات الرأسمالية (بملايين الدولارات الناميبيية)	النفقات الجارية (بملايين الدولارات الناميبيية)	السنة المالية
		الرأسمالية	الجارية				
٣١.٦	٦٥٧٥.٣	١٧.٣	٨٢.٧	٢٠٧٨.٨	٣٥٨.٧	١٧٢٠.١	٩١/١٩٩٠
٣٧.٨	٧٣٧٦.٥	١٥.٢	٨٤.٨	٢٧٩١.٥	٤٢٥.١	٢٣٦٦.٤	٩٢/١٩٩١
٣٩.٧	٨٤٢٨	١٧.٥	٨٢.٦	٣٣٤٢.٢	٥٨٥.٣	٢٧٦١.٩	٩٣/١٩٩٢
٣٦.٣	٩٣٩١.٣	١٤.٨	٨٥.٢	٣٤٠٦.٢	٥٠٣.٣	٢٩٠٢.٩	٩٤/١٩٩٣
٣٣.٩	١١٣٠٤.٣	١٣.٤	٨٦.٤	٣٨٢٩.٣	٥١٣	٣٣١٦.٣	٩٥/١٩٩٤
٣٦.٢	١٢٦٦٨	١٣.٨	٨٦.٢	٤٥٨٣.٥	٦٣٤.٤	٣٩٤٩.١	٩٦/١٩٩٥
٣٦	١٤٢٥٦.٥	١٠.٩	٨٩.١	٥١٣٨.٢	٥٥٨.١	٤٥٨٠.١	٩٧/١٩٩٦
٣٦.١	١٥٧٨٥.٨	١٧.٥	٨٢.٥	٥٧٠٤.٣	١٠٠٠.٥	٤٧٠٣.٨	*٩٨/١٩٩٧

* أرقام الموازنة

المصدر: وزارة المالية

APPENDIX 3

GOVERNMENT EXPENDITURES BY FUNCTION

الملحق ٣

النفقات الحكومية بحسب الوظائف

إجمالي النفقات الحكومية بحسب الوظائف، ونسبةً إلى إجمالي النفقات الحكومية للسنوات المالية الواقعة ما بين ٩٨/١٩٩٧ و ٩١/١٩٩٠

النسبة المئوية من النفقات الاجمالية		٩٨/١٩٩٧*	٩١/١٩٩٠	الوظائف
٩٨/١٩٩٧*	٩١/١٩٩٠			
%٢٩.١	%٢٢.٧	١٦٧٢٧٤٥	٥٨٣٣٦٨	التربية والتعليم، والشؤون الترفيهية والثقافية
%١٠.٦	%٩.٦	٦١١٥٧١	٢٤٧٣٣٨	الصحة
%٤.٩	%٥.٦	٢٨٠٧٢٨	١٤٣٩٢٩	الضمان الاجتماعي
%٦.٤	%٨.٣	٣٦٦٢٠٨	٢١٤٢٣٧	الاسكان وتنمية المجتمعات المحلية
%١٧.٠	%١٦.٤	٩٧٦٥٧٥	٤٢١٥٢٤	الشؤون الاقتصادية
%١٣.٧	%١١.٥	٧٨٧٧٠٢	٢٩٦٥٩٠	الأمن
%٣.٦	%١٢.٣	٢٠٩٦١٤	٣١٥٦٠٠	خدمة الدين
%١٤.٨	%١٣.٧	٨٤٩٦٠٢	٣٥٢٥١٠	الخدمات العامة
%١٠٠.٠	%١٠٠.٠	٥٧٥٤٧٤٥	٢٥٧٥٠٩٦	المجموع

* أرقام الموازنة

المصدر: وزارة المالية

الدولة من الضرائب، بل من مصادر أخرى كالمداخيل الناتجة عن بيع السلع والخدمات الحكومية.

التضخم يحصل حينما ترتفع أسعار السلع والخدمات في معظمها ارتفاعاً حاداً، على امتداد فترة زمنية طويلة. وتقوم دائرة الاحصاء المركزية بقياس معدل هذا التضخم بواسطة مؤشر أسعار الاستهلاك.

خدمة الدين هي سداد المدفوعات والفوائد المستحقة عن الدين.

الخزانة العامة هي الدائرة التابعة لوزارة المالية والمشرفة على إدارة موازنة الحكومة، وإدارة الانفاق الحكومي.

ويُعرّف المبلغ المالي الذي اقترضته الحكومة لتمويل عجزها، **بالدين العام** الواجب أدائه مع الفوائد المستحقة.

الرسم الجمركي هو ضريبة مفروضة على بعض المنتجات المستوردة بتعرفة محددة سلفاً.

رسوم الانتاج المحلي هي ضرائب مفروضة على سلع يجري إنتاجها أو بيعها داخل بلد المنشأ. يُشار إلى أن السلع الخاضعة لرسوم الانتاج المحلي تكون في الغالب الكحول

الاتحاد الجمركي يتشكّل من مجموعة دول تتوافق على وضع رزمة موحّدة من التعريفات الجمركية [تنظّم تجارتها] مع الدول الأخرى، وتتفق (عادةً) على ممارسة التجارة الحرة في ما بينها.

إجمالي الناتج المحلي هو القيمة التي تحددها السوق لمجمل السلع والخدمات الناجزة المنتجة في بلد معين، خلال فترة زمنية معينة (تُحدد عادةً بسنة مالية واحدة).

تُضاف إلى كلمة اقتصاد صفة كُليّ للدلالة على كبر الحجم. وعليه، فإنّ مفهوم **الاقتصاد الكلي** يطال مجموعة ضخمة من المواطنين. وعلى سبيل المثال، يُعتبر مصطلح الدخل القومي أحد مصطلحات الاقتصاد الكلي كونه يدل على إجمالي المداخيل المحصلة من كافة أبناء البلد، خلافاً لمصطلح دخل الفرد الواحد، الدال أحياناً على مفهوم متعلق **بالاقتصاد الجزئي**.

أنصبة الأرباح هي مبالغ نقدية يتوجّب على الشركة دفعها إلى المساهمين فيها؛ أو يتوجب على تعاونية دفعها إلى أعضائها؛ أو على صاحب مال واقف في إعسار أن يدفعها إلى دائنيه، وتُفرض عليها الضرائب على أساس النسبية.

الايادات غير الضريبية تدل على المداخيل التي لا تحصلها

الضريبة الاضافية على المبيعات هي شكل من أشكال الضريبة غير المباشرة، تُفرض على مبيع بعض السلع والخدمات، كالسلع الكمالية أو على شرائها، إضافة إلى الضريبة العامة.

الضريبة التصاعدية هي الضريبة التي ترتفع نسبتها المثوية المترتبة بارتفاع قيمة السلعة أو حجم الدخل. وينطبق ذلك عادةً على ضريبة الدخل.

الضريبة التنزلية هي الضريبة التي تنخفض نسبتها المثوية المترتبة بارتفاع القيمة الخاضعة للضريبة. جدير بالذكر أن الضرائب التنزلية لا تُعتمد عادةً في مضمار التطبيق، غير أن ضريبةً نسبيةً على السلع الاستهلاكية يمكنها أن تحدث أثراً تنزلياً إذا أنفق الفقراء نسبةً أكبر من مداخيلهم على هذه السلع مما يفعل الأغنياء.

الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة تُفرض على السلع الاستهلاكية، وتحصل عند كل مرحلة من مراحل عملية الانتاج على حدة، خلافاً للضرائب العامة والاضافية على المبيعات التي لا تحصل إلا عند آخر نقطة من نقاط بيع السلعة الناجزة. لا تُفرض الضريبة على إجمالي قيمة المنتج الناجز، بل على القيمة المضافة في كل مرحلة من مراحل الانتاج.

الضريبة النسبية هي ضريبة لا تتغير نسبتها المثوية أياً كان مقدار القيمة المكلفة. وهذا ما ينطبق عادةً على ضريبة الشركات.

والمشروبات الروحية، والتبغ، والمنتجات النفطية، والمركبات الآلية.

السلع والخدمات الجماعية هي تلك التي توفرها الحكومة لسائر فئات المجتمع، وتكون مجانية في العادة، أو تحظى بدعم مالي كبير، ومنها الدفاع، والعدالة، وتوفير حماية الشرطة، إلخ...

السنة المالية أو الفترة المالية هي أشبه ما تكون بسنة تقويمية، من حيث أنها تمتد ١٢ شهراً، غير أن هذه التسمية تُطلق عليها حينما يعمد فرد أو منظمة إلى فتح دفاتر حساباته المالية وإقفالها. وفي ناميبيا، تبدأ السنة المالية بالنسبة إلى الحكومة في ١ نيسان (أبريل)، وتنتهي في ٣١ آذار (مارس) من السنة التقويمية التالية.

السياسة المالية هي سياسة ترمي إلى التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية، أي تقلبات معدلات النمو والتضخم والعمالة، وما إليها. تمارس السلطة التنفيذية هذه السياسة بتحديد مستوى الضرائب وأنواعها، وحجم الانفاق العام (الحكومي)، وطريقة توزيعه.

الضرائب هي مدفوعات الزامية تفرضها الحكومة على دخل الأفراد والشركات وعلى الأعمال التي يتعاطونها، ثم تستخدم الإيرادات المحصلة لتمويل أعمالها. يمكن تصنيف الضرائب ضرائب مباشرة وغير مباشرة، فتفرض الأولى على مداخيل الأفراد والشركات، بينما تطبق الثانية على عمليات بيع السلع والخدمات وشرائها.

من سائر دول العالم، والمدفوعات التي تسدها إلى تلك الدول. وهي تجني هذه العائدات من تصدير السلع والخدمات، ومن تدفق رؤوس الأموال إليها. أما المدفوعات فتترتب عليها بفعل استيراد السلع والخدمات، وتدفع رؤوس أموال منها إلى الخارج.

النفقات الجارية أو النفقات المتكررة تمثل المبالغ المالية المنفقة على الإدارة، كالرواتب، والكهرباء، وخدمة الهاتف، أو المرصودة لها.

النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية تشير إلى الحيز الذي يُنفق من الأموال لإنشاء بنية تحتية مادية كالطرق، والسدود، والمدارس، وصيانتها.

النفقات العامة (الحكومية) تدل على نمط الانفاق الذي تتبَّعه الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى، وفقاً لاعتمادات الموازنة المخصصة لها. وتتوزع هذه النفقات بين نفقات رأسمالية ونفقات جارية.

عجز الموازنة يقع حينما تفوق النفقات المرتقبة في الموازنة الإيرادات المقدرة لسنة مالية معينة.

المنظمة غير الحكومية هي منظمة لا تمولها الحكومة، ولا تجني ربحاً.

الميزانية هي تقديرٌ للإيرادات والنفقات المتوقع أن يحصلها أو ينفقها أي فرد، أو أسرة، أو شركة، أو دولة، لمدة تحدّد، في العادة، بسنة مالية واحدة.

ميزانية الدولة العامة هي وثيقة تُقدم سنوياً إلى البرلمان ليقرّها. يحدّد الوزير المسؤول عن الشؤون المالية النفقات الحكومية المخطّطة للسنة المالية المقبلة، ويشرح السبل التي تنوي الدولة اتباعها لتمويل هذه النفقات، إن بواسطة الضرائب أو بالقروض.

ميزان المدفوعات يشير إلى العائدات التي تحصلها أي دولة

**FOR FURTHER
INFORMATION CONTACT:**

**لمزيد من المعلومات،
الرجاء الاتصال بـ:**

مكتب مدقق الحسابات العام:

Office of the Auditor General
5th Floor, Metropolitan Building
Bülow- en Stübel St
Private Bag 13299 Windhoek
Tel. (061) 237443
Fax. (061) 224301

غرفة التجارة والصناعة الناميبية:

**Namibia Chamber of Commerce and
Industry (NCCI)**
Korean House, 2 Jenner St
P.O. Box 9335, Windhoek
Tel. (061) 228809
Fax. (061) 228009
E-mail: nccihq@iwwn.com.na

الجمعية الوطنية:

National Assembly
Parliament Building
Robert Mugabe Avenue
Private Bag 13323, Windhoek
Tel. (061) 2889111
Fax. (061) 226899
E-mail: parliament@parliament.gov.na

وزارة المالية:

Ministry of Finance
10 John Meinert St
Private Bag 13295, Windhoek
Tel. (061) 2092911
Fax. (061) 227702

لجنة الحسابات العمومية:

Public Accounts Committee
Parliament Building
Robert Mugabe Avenue
Private Bag 13323, Windhoek
Tel. (061) 2889111
Fax. (061) 226899
E-mail:
na.pubaccounts@parliament.gov.na

لجنة التخطيط الوطنية:

National Planning Commission
Government Office Park
Luther St
Private Bag 13356, Windhoek
Tel. (061) 2843111
Fax. (061) 226501

المجلس الوطني:

National Council
Parliament Building
Robert Mugabe Avenue
Private Bag 13371, Windhoek
Tel. (061) 237561
Fax. (061) 226121
E-mail: parliament@parliament.gov.na

بنك ناميبيا:

Bank of Namibia
Robert Mugabe Avenue
P.O. Box 2882, Windhoek
Tel. (061) 2835111
Fax. (061) 2838132



National Democratic Institute
for International Affairs
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, D.C. 20036 - 3306
tel: (202) 728 5500
fax: (202) 728 5520
www.ndi.org