الباب الأول

نظام التخطيط والميزانية والمتابعة
في المملكة العربية السعودية
كما ورد في الخطة الخمسية للتنمية *

(*) المعلومات الواردة في هذا الباب الأول مقدمة الطبعة الثالثة وهي إضافة جديدة على الطبعة الثانية.

obeikandl.com

obeikandl.com

تمهيـــد

يستمد التخطيط في المملكة العربية السعوديـة قوته وعناصره من النظام الإداري في المملكـة الذي يستنـد أساسـا على الشـريعة الإسـلامية، وقـد تضمنت وثائق الخطط الخمسيـة في المملكة وصفا لنظـام التخطيط؛ فقد اشتملت على خطط التنميـة في المملكة وتطورهـا خلال خمسـة وعشرين عـامًا من سنـة ١٣٩٠ هـ ـ وهي بـدايـة الخطـة الخمسية الأولى إلى سنـة ١٤١٥ هـ ـ وهي نهاية الخطـة الخمسية الخامسـة، ولإبراز دور التخطيط وأهميته للاقتصاد الوطني والحياة الاجتمـاعية والدفاع والأمن والاستقرار في المملكـة. ويهـدف هـذا البحث إلى مسـاعـدة طـلاب الإدارة العـامـة والمتخصصين العاملين في إدارات التخطيط بصفة خـاصة في تتبع مراحل التخطيط ومعرفة أساليبه ومساهمته في نشر الوعي الثقافي والعلمي في هذا الميدان الفسيح لمعرفة دور التخطيط في التنمية الوطنية ـ وهو وضع الإطار التنظيمي لعملية التنميـة، ومعرفة أبعاد التنميـة من خلال التخطيط مثل: البعد الاقتصـادي، والبعد الاجتمـاعي، ومعرفة الأسـاليب والطرق الفعـالة لتحقيق أهداف التنمية.

obeikandl.com

نظام التخطيط ـ الجوانب التنظيمية

إن التخطيط هو الأداة الرئيسة للتنمية في المملكة، وتمثل خطط التنمية الخمسية التصاميم الهيكلية لمهام التنفيذ الأساسية والتنظيمية، ومع أن كل الجهات الحكومية تشارك في عمليات التنمية إلا أن الدور الأساسي أسند إلى وزارة التخطيط حيث تتولى إعداد الخطط التنموية وتنسيقها على مستوى المملكة.

وبالرغم من أن خبرة المملكة في شئون التخطيط تشمل تحديد الأهداف بعيدة المدى فإن نظام التخطيط يتضمن إعداد خطط خمسية تستند إلى استراتيجية للتنمية الوطنية بعد اعتمادها من مجلس الوزراء.

وتتكون خطط التنمية الخمس من وثيقة الخطة التي تحدد استراتيجية التنمية المتوسطة، والخطط التشغيلية المفصلة لكل جهة من الجهات الحكومية، وتتضمن تحديد النفقات الحكومية، والمهام الإدارية والتنظيمية بناء على الخطوط العريضة للاستراتيجية، وتشكل برامج الإنفاق، الأساس لإعداد الميزانيات السنوية التي تمثل الأداة الرئيسة السنوية لتنفيذ السياسة الاقتصادية.

كما يمثل هذا النظام المتكامل بين التخطيط والميزانيات السنوية الأساس الذي يحدد مستوى ونمط الإنفاق، وما يتبع ذلك من تقدم في تنمية القطاعات واتجاهاتها.

أما بالنسبة للقطاع الخاص فيعمل أسلوب التخطيط على وضع إطار عمل اقتصادي منظم لكي يتمكن القطاع الخاص من العمل من خلاله

والتمشي مع مضامينه وافتراضاته، وبمعنى أوسع تؤمن الخطط الخمسية توجيه القطاع الخاص إلى المسار المحتمل للاقتصاد، وتوضح السياسات الحكومية وفرص النشاط الاقتصادي المحتملة.

العلاقة بين الخطة والميزانية

منذ بداية التخطيط التنموي في المملكة كانت هناك علاقة وثيقة بين التخطيط وعمليات إعداد الميزانيات السنوية حيث تنظر الجهات الحكومية إلى الخطة على أنها إطار يتضمن تفاصيل عن خمس ميزانيات سنوية، أما الميزانية السنوية فيمكن النظر إليها على أنها تحتوي على الاعتمادات المالية النهائية لتنفيذ ما ورد في الخطة، ولهذه العلاقة مشكلاتها، وأبرزها:

(١) الأساليب التي بموجبها تلجأ الإدارات الحكومية إلى تعديل مشروعاتها المقترحة خلال فترة التنفيذ.

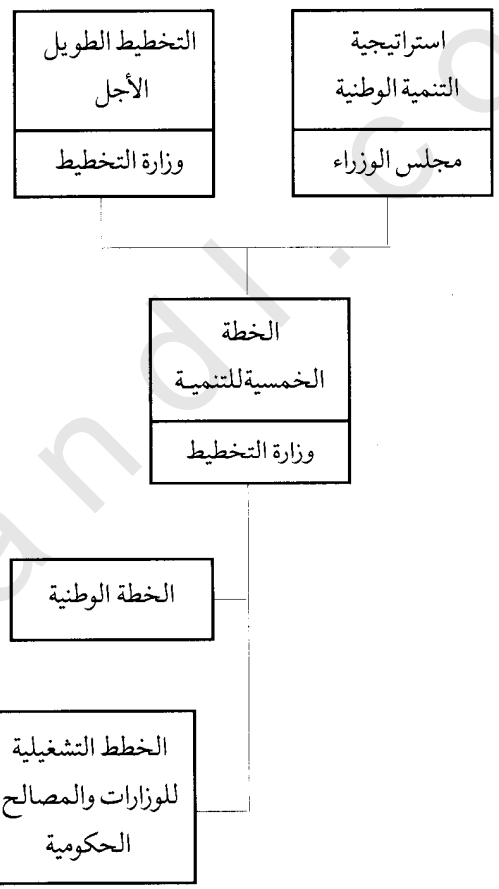
(٢) أهمية هيكل الإنفاق بالنسبة للمشروعات الفردية.

وتتأكد أهمية التنسيق في كل سنة، ليس فقط بسبب الفجوة الحاصلة بين تفاصيل الخطة والميزانية السنوية، بل أيضا بسبب التباين بين الميزانيات السنوية والأداء الفعلي.

مثـــال

لنظام التخطيط وتوزيع المهام

نظام التخطيط



الخصائص الأساسية

- الاقتصاد الكلي والإجماليات المالية .
- الأولويات الهيكلية للاقتصاد .
- اتجاهات تنمية القطاعات .
- سياسات القوى البشرية والعمالة .
- وسائل السياسات الاقتصادية .
- الأهداف والسياسات لعمليات الجهات الحكومية .
- التنمية وبرامج الإنفاق .
- خطوط عريضة لإعداد الميزانيات السنوية .
- خطوط عريضة لمتابعة الخطة ومراقبة تنفيذها .

شكل رقم ١

المرجع : وثيقة الخطة الخمسية الرابعة ، شكل رقم (١٥ ـ ١) ، وزارة التخطيط .

obeikandl.com

أهمية التخطيط المستند على البرامج

ويتمثل التعديل الجوهري في منهج التخطيط الذي تبنته الخطة الرابعة في الانتقال من التركيز على المشروعات إلى التخطيط المستند على البرامج، ومن بنود فردية إلى الهيكل، ومن الالتزام غير المرن بالتفاصيل إلى المسئولية عن أولويات ونسب الإنفاق. وبالنسبة لإعداد الميزانيات السنوية وارتباطها بالخطة فيتمثل التغيير في ثلاثة أشكال :

أولاً : تصبح خطة الإنفاق الخمسية للجهة الحكومية ــ المحددة في الخطة التشغيلية ــ بمثابة هيكل متكامل يضم حوالي ثمانية إلى عشرة برامج، ويمثل تحديد المشروعات على ضوء أهميتها الوطنية والإقليمية، ولكن باعتبارها جزءًا من أحد البرامج المحددة.

وعلى الجهة الحكومية أن تعطي الاهتمام لتوزيع الإنفاق بين البرامج، وإلى توزيع الإنفاق بين المشروعات ضمن كل واحد من البرامج، وبالتالي يصبح التمسك بتوزيع النسب بين برامج الخطة ذا أولوية، والهدف من ذلك إيجاد توازن عملي في نفقات الجهة الحكومية.

ثانيًا : يوجد تمييز بين المشروعات ذات الأولوية والمشروعات المقبولة، وبينما تكون المهمة الرئيسة للجهة الحكومية تنفيذ المشروعات ذات الأولوية فإن تنفيذ المشروعات المقبولة يخضع لظروف التمويل السائدة. وهكذا تفرض الخطة الرابعة على الجهات الحكومية تنفيذ المشروعات ذات الأولوية، وفي الوقت نفسه تعطيها حرية أوسع في اختيار المشروعات المقبولة بعناية ضمن إطار البرامج المعتمدة.

ونظـرًا لأهميـة التوازن الإقليمـي أعطيت مسئوليـات وصـلاحيـات للجهات الحكومية لضمان التناسق بين احتياجات المناطق وما هو متوفر من مشاريع ضمن إطار برامجها .

ثالثًا : تتطلب عملية إعـداد الميزانية السنـوية إدراج التكـاليف التفصيلية ، وإعــداد تحليل للفعـاليــة لكل مشــروع كبيـر ، ســواء ورد ضمن المشروعات ذات الأولوية أو المشـروعات المقبولة . وسيخضع هذا الشرط الإجرائي الجـديد لتوضيحات كثيرة قبل تحـديد نطاق وعمق هذا المقياس .

العناصر الأساسية في الخطط التشغيلية

تلتـزم الخطط التشغيليـة للجهات الحكـوميـة وتتطابق مـع استراتيجيـة الخطـة الرابعـة من حيث الأهداف والأسـس الاستراتيجيـة ، ونتيجة لـذلك تضع كل جهة حكومية :

أ) مجموعة الأهداف والسياسات المتعلقة بمهـامها ، والعناصر الجديدة التي ستدرج في التحليل الاجتماعي والاقتصادي للخطة .

ب) مجموعة بـرامج التنمية في حدود عشرة برامج تستنـد على استراتيجية التنمية ، والمهام الأساسية للجهة خلال الخطة الرابعة .

ج) تفاصيل الإنفـاق حسب البرامج موزعة حسب نسبتـه ، وحجم الإنفاق لكل برنامج خـلال الخطة الرابعة . وتعكس تفـاصيل الإنفاق الاتجاه الهيكلي للأولويات .

وبهذا تقوم الخطط التشغيلية بالمهام التالية :

١) تمثل العناصر الرئيسة للخطة الوطنية .

٢) تحديد أنشطة التنمية الرئيسة التي ستقوم بها كل جهة حكومية .

٣) تضع الخطوط العريضة التي يستند عليها في إعداد الميزانيات السنوية .

٤) وتحدد الميادين الأساسية لمتابعة ومراقبة تنفيذ الخطة .

متابعة تنفيذ الخطة الخمسية

تتمثل مراقبة التنفيذ في أعمال متابعة الخطة ومراقبة وتقويم الأنشطة الواردة بها . وحيث إن التنفيذ مهمة تتولاها جميع الجهات الحكومية والقطاع الخاص فإن المسئولية متشعبة وتتطلب التنسيق .

وتتولى وزارة التخطيط المسئولية العامة للمتابعة للتأكد من فعالية أنظمة المعلومات والمراقبة وشمولها .

ولكي تقوم وزارة التخطيط بدورها فإنها تحتاج إلى الاستمرار في القيام بمراقبة ومراجعة لمسيرة التنمية ، واقتراح وإجراء الدراسات التي ترمي إلى :

- تقويم فعالية السياسات المقترحة .
- تحديد معوقات التخطيط .
- تحسين مستوى تنسيق الخطة .
- متابعة سير تنفيذ الخطة من خلال الأخذ بأسلوب العينات .

متابعة تنفيذ المشروعات والسياسات :

من الضروري في تنفيذ الخطط التشغيلية التمسك بالهيكل العام للإنفاق لكل جهة حكومية طبقا للبرامج ، إذ يمثل ذلك الدرجة نفسها من

obeikandl.com

الأهمية مثل تحقيق المشاريع ذات الأولوية، ذلك لأن البرامج في الواقع أكثر ثباتا من المشروعات، لأنها ـ أي المشروعات؛ لا تزال في مرحلة التصميم أثناء استكمال إعداد الخطط التشغيلية، لذلك يجب تركيز مراقبة التنفيذ بالدرجة الأولى على العناصر الوظيفية والمكانية للمشروعات. إن توسع مسئولية الجهة الحكومية الذي يشمل برنامج ميزانيتها يفرض عليها مسئوليات جديدة، وسيدفع ذلك إلى النظر بجدية إلى جميع البرامج، وعلى أسس متساوية، كما سيمنع الجهة من التمييز بين برامجها من حيث إعطاؤها الأفضلية أو إهمالها.

وإجراءات المتابعة تعتمد على تقويم نوعية الخدمات العامة، وعلى الفعالية والكفاءة في تنفيذ البرامج. ومن السمات المهمة في الخطة الرابعة زيادة دور الإجراءات والسياسات الجديدة التي تدعم تنفيذها. وبما أن معظم السياسات المستهدفة تتعلق بالقطاع الخاص فإن الحاجة ستبرز إلى توفير معلومات منظمة من حيث وقت توفرها ونتائجها تحقيقا للمصلحة العامة؛ ولذلك فإن متابعة تحقيق مثل هذه الإجراءات هي أحد المجالات الأساسية للمتابعة خلال الخطة الخمسية.

التخطيط واستمرارية منهج البرامج:

ركزت خطة التنمية الرابعة مثلا على منهجية الإنفاق على أساس أسلوب البرامج لتوفير هيكل وظيفي متجانس لأوجه نشاط الجهات التنموية، وقد اقتضى هذا المنهج ضرورة التزام الجهات بالاعتمادات المخصصة لكل برنامج، مع زيادة مستوى المرونة في إدارة كل برنامج.

وقد ترتب على هذا التعديل الانتقال من التركيز على المشروعات إلى التركيز على البرامج، ومن بنود إنفاق فردية إلى هيكل الإنفاق، ومن الالتزام

بتنفيذ المشروعات إلى المسئولية عن تنظيم أولويات وتركيب الإنفاق، كل ذلك ضمن إطار القطاع ككل وليس على مستوى الجهة فحسب.

إن استمرارية منهجية البرامج في توزيع النفقات على الجهات الحكومية التنموية تمثل أحد محاور منهجية خطة التنمية الخامسة، كذلك فإن هيكلة البرامج وتخصيص الإنفاق لكل برنامج من برامج الجهات على حدة تشكل قاعدة أساسية مهمة لمراقبة وتنفيذ خطة التنمية الخامسة.

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فقد انتهجت خطة التنمية الخامسة مثلا أسلوب التخطيط الوطني وربطه بخطة القطاع العام ويتضمن هذا :

أولاً : توضيح توجهات الدولة التنموية بحسب القطاعات.

ثانيًا : تحديد حجم مكونات إجمالي المتطلبات الاستثمارية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية وتركيبها، مع تحديد مساهمة القطاع الخاص الممكنة في إجمالي الاستثمارات.

ثالثًا : توفير بيئة إيجابية للاستثمار من خلال اتباع استراتيجية للإنفاق الحكومي تتمتع بالثبات في القطاعات الرائدة في الاقتصاد الوطني، وإجراء التغييرات التنظيمية اللازمة لتسهيل إمكانية التوسع في التمويل الرأسمالي المتوسط والطويل الأجل، هذا بالإضافة إلى تنفيذ السياسات الداعمة لزيادة التوسع في الصادرات.

رابعًا : تحديد وتشجيع فرص الاستثمار الكفيلة بتحقيق عوائد مجزية للقطاع الخاص، والتي تساهم بصورة مباشرة في تحقيق معدلات متزايدة للنمو، كما تساهم في تنويع القاعدة الاقتصادية المستهدفة في خطة التنمية الخامسة.

إدارة تنفيذ الخطة :

تعد مهمة إدارة تنفيذ الخطة جزءًا لا يتجزأ من نظام التخطيط ، حيث يتعذر من دونها تحقيق أهداف الخطة بكفاءة وفعالية ، ومن بين عناصر تلك المهمة التنسيق بين إعداد وتحضير الميزانية السنوية للدولة وبين مكونات الخطة ، وهو ما أصبح أكثر أهمية وإلحاحًا من ذي قبل . يضاف إلى ذلك أن التركيز المضاعف في منهجية خطة التنمية الخامسة على تحديث وتوجيه السياسات والتطور التنظيمي مع توخي المرونة في توزيع الموارد ، اقتضى ضرورة تبني منهج أكثر شمولا وفاعلية لإدارة تنفيذ خطة التنمية الخامسة .

وتقع مسئولية تنفيذ الخطة على عاتق كل الجهات الحكومية ، وكذلك على عاتق القطاع الخاص ، بيد أن وزارة التخطيط تضطلع بالمسئولية النهائية فيما يتعلق بتنسيق عملية التنمية وإدارة تنفيذ الخطة . ولكي يتسنى القيام بهذا الدور فإن وزارة التخطيط تتبنى منهجًا متعدد الجوانب يضمن الاستمرارية في مراقبة السياسات وبرامج التنمية وتقويمها وتحليلها وتنفيذها ، وكذلك تقويم أثر تلك السياسات والبرامج في تحقيق أهداف الخطة ومدى فاعليتها ، هذا إلى جانب رصد التطورات الجديدة ومراقبتها وتحديد مضامينها وتأثيراتها بالنسبة للخطة ، بالإضافة إلى إحاطة القطاعين الحكومي والخاص ــ بشكل منتظم ـ بتفاعلات تنفيذ سياسات الخطة وبرامجها ، وما يطرأ من ظروف .

دور وزارة التخطيط :

تشمل مهام وزارة التخطيط فيما يتصل بالإدارة والتنسيق لعملية تنفيذ خطة التنمية الخامسة النشاطات الرئيسة الآتية التي تتضمن أيضا الدور

الملائم الذي ستضطلع به مختلف جهات القطاع الحكومي من خلال سلسلة واسعة من السياسات العامة والحوافز لدعم دوره في تنويع القاعدة الاقتصادية. من ذلك توظيف مواردها المالية والمعلومات المتاحة لديها لتشجيع نمو القطاع الخاص، إلى جانب إيجاد آليات وأساليب لزيادة تعزيز مشاركة القطاع الخاص في عملية التخطيط الحكومية.

إن أمام القطاع الخاص الآن دورًا مهمًّا وموسعًا للإسهام في التنمية الوطنية في الوقت الحاضر، كما أن التزام الدولة بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن إطار مبدأ الاقتصاد الحر، مع تقديم العديد من الحوافز للقطاع الخاص، يجعل من الاقتصاد السعودي مجالاً خصباً وجذاباً لاستثمارات رجال الأعمال.

تبادل المعلومات والأفكار لعملية التخطيط بعيدة المدى :

تشكل خطة التنمية الخامسة مثلا جزءًا من العملية المستمرة للتخطيط البعيد المدى في المملكة، ويتم في أثناء تنفيذ هذه الخطة بدء العمل في إعداد الاستراتيجيات للمرحلة التالية من مراحل التخطيط التنموي، فإعداد الآفاق الاقتصادية والاجتماعية ورسم السياسات التنفيذية للتنمية بعيدة المدى (١٥ ــ ٢٠) سنة يتطلبان من الجهات الحكومية والقطاع الخاص وعلى جميع المستويات كافة جهودًا كبيرة وتعاونًا مستمرًا. ولتبادل المعلومات والأفكار بين هذه الجهات أكبر الأثر في دعم عمليات التخطيط بعيدة المدى وتسهيلها. وسيكون لوزارة التخطيط من خلال أجهزتها المتخصصة في إدارة الخطة المتمثلة في التقويم للاقتصاد الوطني والدولي والمتابعة الدائمة للتنفيذ سواء كان للمشروعات أو للسياسات أو

للقضايا الأساسية في القطاع الحكـومي والقطاع الخاص ـ الدور الكبير في إعداد أطر التنميـة بعيدة المدى وآفاقهـا ، ووضع الحلول المتسقة مع تلك التصورات .

المتابعة والتقويم :

تعنى عملية المتـابعة بصورة رئيسـة بتقويم سير العمل في تنفيـذ الخطة وتحديد الآثار المتـوقعة والآثار الخارجية غير المتوقعـة ، إضافة إلى نواحي التأخير والخروج عـن مسارات الخطة ، لذا فإنها تشتمل علـى مجموعة من النشاطـات المتواصلـة المرتبطة بعضهـا مع بعض أكثر من كـونها تحـديدًا مسبقًا وتسجيلاً سلبيًا للأحداث ، وفي هذا الإطار فإن العناصر الرئيسة التي تشكل منهج الوزارة للمتابعة والتقويم على النحو الآتي :

— ضمان تحقيق بـرامج التنمية وسياساتهـا بفعالية وتطابقهـا مع الأهداف الاستراتيجية للخطة .

— تقويم تنفيـذ السياسات ذات الصلـة حتى يتسنى وضع بدائل لهـا كلما كان ذلك ملائمًا أو مطلوبًا .

— تقويم آثـار برامج التنمية وفعـاليتها من أجل تحـديد مدى نجـاحها في تحقيق أهداف التنمية ، إضافة إلى تقويم آثار البرامج وتحسين تطابقها مع أهداف الخطـة ، وذلك من خلال إجـراء دراسات تحليليـة والقيام بزيارات ميدانية .

— تحسين مدخـلات الوزارة من قـرارات تخصيص الموارد وفقا لمـا تسفر عنـه عمليـات تقويم الاستغـلال الفعـال للمـوارد حتى يتسنى تحقيق الأهداف الاستراتيجية للخطة .

— تعـزيز المعلـومات المتـوفـرة لدى المسئـولين الـذين يقومـون باتخـاذ القـرارات من أجل الحد من الخـروج عن مسارات الخطـة إضافـة إلى تحديد المعوقات المتعلقة بتنفيذهـا .

ولكي يتسنى القيام بعملية المتابعة خلال خطة التنمية الخامسة مثلا فإن وزارة التخطيط تقـوم بالتعـاون مع الجهات المعنيـة خلال الأشهـر الثلاثـة الأولى من إصدار خطة التنمية الخامسـة ، بإعداد «جدول أعمال للمتابعة» أو بـرنامج العمل وطـريقة المتـابعـة التي سيتم اتباعهـا . وفي هذا الصـدد ستقـوم الـوزارة بتحديـد السيـاسـات والبرامج والإجـراءات التنظيميـة لكل وزارة/ جهة ، خـاصة السياسـات والبرامج المتميـزة بروابطها وتـداخلها مع مختلف القطـاعات والتي تعـد تنفيذهـا في الوقت المنـاسب أمرًا حيويـًا لتحقيق أهـداف خطـة التنمية الخـامسـة . إضـافة إلى ذلك يعـد «جـدول الأعمال» المذكور بمثابة الإطار العـام لمراقبة الجهود التي تبذلها الجهات المسئولـة عن تنفيذ البنود الواردة فيـه وتنسيقها ، فضلا عن تقويم آثـار هذه الجهود وفعاليتها في تحقيق أهداف خطة التنمية الخامسة .

وذلك لدعم خبرة الوزارة وتعزيز قدراتها في مجالات المراجعة والتحليل والتقـويم للسياسـات والبـرامج ، وذلك من أجل تنفيـذ المهـام المذكـورة أعلاه .

التنسيق بين خطة التنمية والتحضير السنوي للميزانية :

تعد عمليـة الاتساق والانسجام بين الخطـة وعمليات تحضير الميـزانية من أهم أسباب نجاح تنفيذ الخطة ، ويتحقق ذلك حاليًّا من خلال مشاركة وزارة التخطيط المحـدودة في عمليـة وضع الميـزانيـة . وتـم خـلال خطـة التنميـة الخـامســة العمل على زيـادة فعـاليــة وزارة التخطيط في عمليـة

التحضير للميزانية العامة للدولة . وهذا عنصر مهم من عناصر تنفيذ الخطة لضمان مواءمة الإنفاق الحكومي وهيكل البرامج المدرجة وأولوياتها في الخطة لكل جهة حكومية ، والتأكد من مطابقة تركيب اعتمادات الميزانية من حيث النفقات المتكررة ونفقات المشاريع ، والتي تشكل عنصرًا مهمًا في تحقيق التوازن الأمثل بين استثمارات القطاعين الحكومي والخاص ، مع الأهداف المحددة بهذا الصدد في الخطة .

المراجعة الدورية للخطة :

تفاديًا لآثار التقلبات التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني ، وضمانا للمحافظة على توجهات استراتيجية خطة التنمية الخامسة تعمل وزارة التخطيط على اتخاذ الخطوات الآتية :

— متابعة الإنجازات المتحققة ومراجعتها على صعيد معالجة القضايا الرئيسة الواردة في الخطة ، وتحديد القضايا الحيوية التي قد تبرز كنتيجة للتغير في الظروف المحيطة .

— متابعة تأثير التغيرات الاقتصادية الجديدة في المحيط الدولي على الخطة وتقويمها ، والقيام بمراجعات دورية لدراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التنمية ، كجزء من نشاطات الوزارة في مجال التخطيط للطوارئ ، علاوة على إدخال تعديلات ملائمة على الخطة إذا دعت الضرورة إلى ذلك ، على أن يتم رصد نتائج هذه المراجعات في «تقرير المراجعة السنوي» .

— مراجعة شاملة للخطة في منتصف فترتها تتضمن تقويم الجهود المبذولة لتنفيذها ، مع ضمان تكيف الخطة مع الظروف السائدة ، وذلك قبل نهاية السنة الثالثة من فترة الخطة .

وستنهض وزارة التخطيط بمسئولية أعمال المراجعة والتقويم السالفة بالتعاون الوثيق مع الجهات المعينة، كما ستزود الوزارة الجهات بالنتائج التي تتوصل إليها من أجل تسهيل المهام المنوطة بها في مجال إدارة تنفيذ الخطة، فضلا عن نشاطاتها المتعلقة بالتخطيط وإعداد الميزانية السنوية والمتابعة.

تبادل المشورة بين القطاعين الحكومي والخاص:

على ضوء الاهتمام الكبير الذي توليه خطة التنمية لدور القطاع الخاص ومهامه في الاقتصاد الوطني فإن تحقيق أهداف خطة التنمية الخامسة يتطلب المزيد من التنسيق بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص، وتوفر المعلومات والتحليلات الدقيقة حول أداء مختلف القطاعات والاقتصاد الوطني ككل. ويتحقق ذلك عن طريق تقوية وتنويع الآليات والأساليب المتوفرة للتشاور بين الحكومة والقطاع الخاص، وسيكون لعنصري المتابعة والتقويم المستمرين دور كبير في إنجاح دور القطاع الخاص، وبالإضافة إلى ذلك فإنه سيتم النظر في إنشاء إدارة للقطاع الخاص، ومن المقترح أن توفر هذه الإدارة قناة للتشاور بين الحكومة والقطاع الخاص، ومجالا للتفاعل البناء بينهما، وتبادل المعرفة عن مدى تأثير برامج التنمية وفعاليتها. وتعمل الإدارة أيضا على رعاية البحوث المتعلقة بقضايا القطاع الخاص التي تتطلب تعاونًا أكثر من وزارة أو جهة حكومية، واتخاذ المبادرات اللازمة لتنمية القطاع الخاص.

ومن المتوقع أن تقوم الإدارة بإجراء بعض الدراسات والتحليلات اللازمة لتحقيق أهدافها، إضافة إلى ذلك تكون الإدارة نقطة الارتكاز لتطوير

وتوزيع المعلومات الضرورية والملائمة ذات العلاقة بالقضايا الاستراتيجية التي تؤثر على فعاليات القطاع الخاص ونشاطاتها.

التصورات بعيدة المدى :

لتوفير إطار عام بعيد المدى لإدارة تنفيذ الخطة ونشاطات التخطيط المستقبلية، تقوم وزارة التخطيط بتحديث تصورات التنمية بعيدة المدى (٢٠ سنة) في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسة للاقتصاد الوطني من أجل تحديد احتياجاتها التنموية وتسهيل عملية التخطيط الاستراتيجي بعيد المدى ورسم السياسات اللازمة لذلك. ويتطلب هذا أن تؤدي وزارة التخطيط عملها؛ لأنها محور مؤسسات الدولة للتحليل الاستراتيجي بعيد المدى، ووضع السياسات، كما يتطلب أن تقوم الجهات التنموية بتنسيق نشاطاتها في متابعة الخطة، وفي إعداد الميزانية، مع نشاط وزارة التخطيط الخاص بالتصور الاستراتيجي.

قاعدة البيانات ونظم المعلومات :

تقوم كل من وزارة التخطيط والمؤسسات التنموية بتطوير قواعد بيانات ونظم معلومات إدارية ملائمة، وذلك من أجل تعزيز إدارة النشاطات المتعلقة بتنفيذ الخطة، فبالإضافة إلى توسيع قاعدة البيانات ونظم المعلومات ومراجعة السياسات والبرامج وتنمية القدرات التحليلية لديها، فإن وزارة التخطيط سوف تقوم بمتابعة دؤوبة للجهات ذات العلاقة لتحسين طبيعة ومجال البيانات الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية التي تعد مطلبا أساسيا للتخطيط الفعال.

وبالمثل، تقوم الجهات التنموية بتعزيز قواعدة البيانات ونظم المعلومات الإدارية الخاصة بها لمقابلة احتياجات متخذي القرارات

لديها، بالإضافة إلى تزويد وزارة التخطيط بالمعلومات والتحليلات اللازمة لمراقبة تنفيذ الخطة وتقويمها.

القطاع الخاص وتنفيذ الخطة:

يتوفر تحقيق أهداف النمو لخطة التنمية الخامسة ـ إلى حد كبير ـ على قيام القطاع الخاص بالدور المنوط به في التنمية الاقتصادية للمملكة. وتدريجيا سيكون القطاع الخاص من خلال استثماراته في القطاعات الإنتاجية أساسًا في تحديد طبيعة واتجاهات التنمية الاقتصادية، وتعمل الحكومة من جانبها على توفير الظروف الإيجابية وسوف نستعرض في الصفحات التالية نظام التخطيط في الخطط الخمسية الخمس السابقة بإيجاز(*).

أولاً: نظام التخطيط في الخطة الخمسية الأولى: ١٣٩٠ـ١٣٩٥هـ

لم تذكر وثيقة الخطة الخمسية الأولى في صفحاتها أية معلومات عن نظام ووسائل وأساليب التخطيط المتبع في وضعها، ولكن المتتبع لنظام التخطيط في المملكة يلاحظ ذلك النظام من خلال قرارات مجلس الوزراء المتضمنة للخطة، ومن خلال دليل وضع الخطة وإعدادها الذي أعدته وزارة التخطيط في المملكة في مرحلته الأولى على النحو التالي:

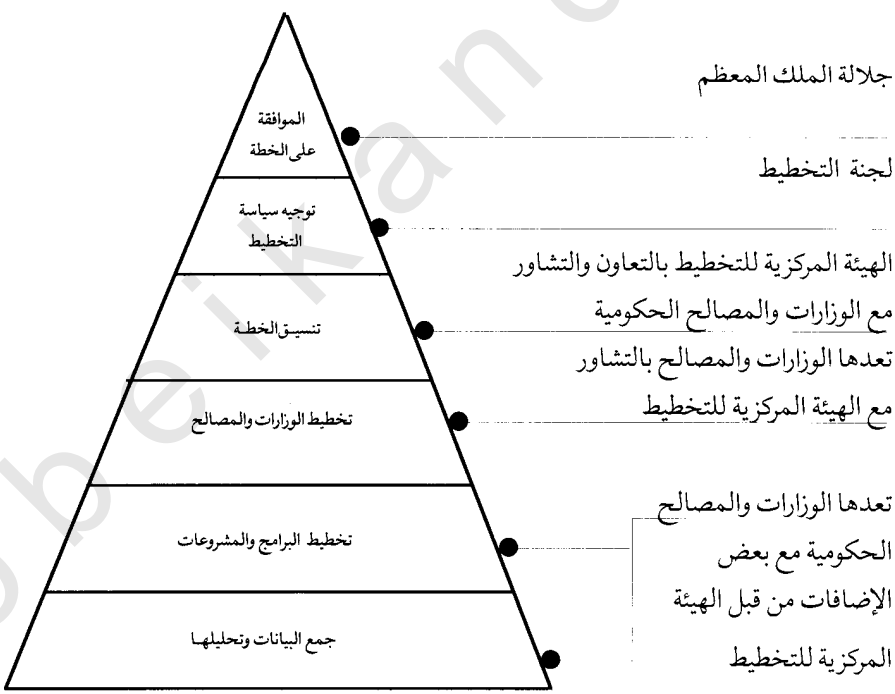
كانت الهيئة المركزية للتخطيط هي المشرفة على عملية التخطيط بالتنسيق مع الوزارات والهيئات الحكومية، وتنفيذ توجيهات وقرارات مجلس الوزراء المنظمة للخطة الأولى، وكانت تستقي المعلومات اللازمة للخطة من مصلحة الإحصاءات العامة ووحدات الإحصاء في الوزارات المختلفة، وتستعين الهيئة باللجان المشكلة لوضع الخطة ودراسة تفاصيلها من قبل الدولة، والعمل مع وحدات التخطيط في الوزارات لإعداد الخطة والإشراف على تنفيذها. ونظام التخطيط في هذه المرحلة

(*) مستقاة من مجلدات خطط التنمية الصادرة من وزارة التخطيط.

هـو وسيلة تحـدد بواسطتهـا الـدولة خطط الإنفـاق من أجل تحقيق أقصى الفوائد الاقتصادية والاجتماعية والاستفادة من واردات الدولة في مصروفات ومشروعات تنموية حسب الهيكل التالي :

ومنـذ أن بـدأت عمليـة التنميـة في المملكـة العـربيـة السعـوديـة أولى خطواتهـا، وبجهود حثيثة للـدولة، منذ مـا يربو على أربعين عـاما، حيث هيأت بـاكـورة العوائد النفطيـة الصغيـرة إمكـانية مهمـة لتحسين الأوضـاع الاقتصادية والاجتماعية في المملكة .

وفي سبيل تـوجيه مسـارات التنميـة إلى أهدافهـا المتسقـة والمتوازنـة، اتخذت المملكـة من أسلوب التخطيـط الشامل منـذ عام ١٣٩٠ هـ إطارًا عاما يحكم حـركتها وتوجهاتها، كما جعلت من القيم والتعـاليم الإسلامية



شكل رقم ٢ (تسلسل عملية التخطيط في الخطة الخمسية الأولى)

مرتكزًا أساسيًا يستند إليه التخطيط، مما أفضى إلى تحقيق مزيج من التطور المادي والاجتماعي في آن واحد، ودون أن يخل أحدهما بالآخر، بل لقد كان للقيم الدينية والثقافية أثرها في إحداث التغييرات الاجتماعية والاقتصادية والتنظيمية، وانعكس ذلك في اتباع الدولة لسياسة الاقتصاد الحر، وأخذ زمام المبادرة في التأثير في أوجه النشاط الاقتصادي، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص للمساهمة في التنمية في ظل حماية الدولة لمختلف أفراد المجتمع والحفاظ على مصالحهم.

وخلال سنوات خطتي التنمية الأولى والثانية تتابعت خطوات التنمية بشكل سريع نتيجة لما حققته زيادة أسعار النفط العالمية آنذاك من عوائد كبيرة أدى تزايدها المستمر خلال فترة خطة التنمية الثالثة إلى إيجاد فرص مواتية للنمو السريع في الإنفاق الحكومي، نتج عنه تحقيق معدلات استثمارية عالية في معظم القطاعات المكونة للاقتصاد الوطني، وبالذات في قطاع التجهيزات الأساسية، وقد أسفر ذلك كله عن زيادة في معدلات نمو الاقتصاد الوطني عامة زيادة كبيرة، وتلاحقت في تلك الفترة خطوات التطور في مسارات منظمة ومستمرة نحو الهدف الذي تصبو إليه المملكة على المدى البعيد في تنويع القاعدة الاقتصادية بالتركيز على الصناعات التحويلية والزراعة والتعدين والخدمات المالية وتوسيع الطاقات الإدارية مع التوسع الكبير في تطوير التعليم وتنمية القوى العاملة والخدمات الصحية والاجتماعية.

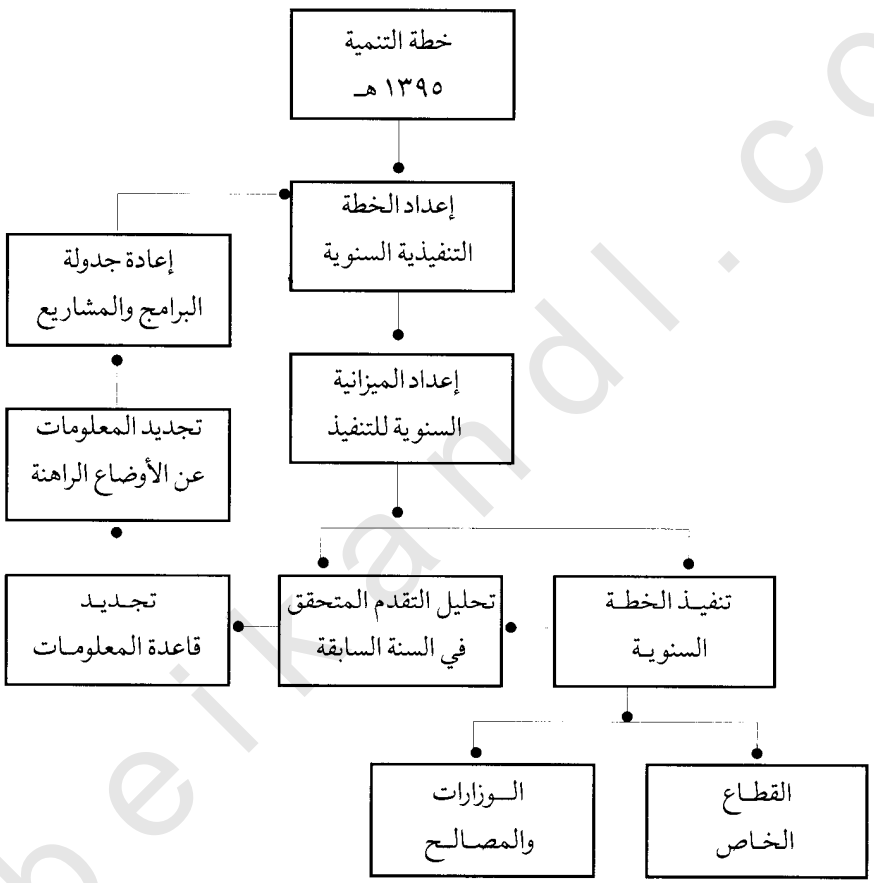
وإبان العقدين الأولين من التخطيط في المملكة من ١٣٩٠ هـ - ١٤١١ هـ حققت التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة العربية السعودية معدلات يندر أن يكون لها مثيل في دول العالم، حيث سجل

الاقتصاد الوطني في هذه الفترة نموًا كبيرًا وشاملاً، احتل به مرتبة متميزة بين أبرز عشرين دولة متقدمة اقتصاديا من دول العالم على الرغم من أن سكان المملكة لا يمثلون سوى (٢ , ٠٪) من مجمل سكان العالم، وتأسست خلالهما قاعدة صلبة لاقتصاد حديث قلل من اعتماده على الصادرات النفطية، كما واصلت المنجزات التنموية معطياتها الجديدة في مجال تأمين الخدمات العامة على نطاق واسع، لا سيما في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية، وتحقيق تطور كبير في الهياكل التنظيمية لمؤسسات القطاعين الحكومي والخاص لتكون قادرة على النهوض بالمستجد من الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للمملكة التي أصبحت أكثر تشابكًا وأشد تعقيدًا، ونتيجة لذلك تغير وجه الحياة في عشرين عاما من شكل عادي يسير إلى مستوى حضاري رفيع، وإبان هذا التحول ظل الالتزام الثابت والواعي بالقيم الإسلامية بوصفه مبدأ أسياسيًّا لتوجيه التنمية في المملكة عاملاً أساسيًا في عملية التخطيط.

obeikandl.com

ثانيا ـ نظام التخطيط في الخطة الخمسية الثانية : ١٣٩٥ ـ ١٤٠٠هـ

لم يوضع فصل خاص بإدارة الخطة والتخطيط في وثيقة الخطة الخمسية الثانية، ولكن ظهرت ملامح الاهتمام بهذا الجانب بوضع هيكل لنظام التخطيط سنة ١٣٩٥ هـ على النحو التالي :



شكل (٣) تنفيذ الخطة ووضع برامج زمنية جديدة لها

المرجع : من وثيقة الخطة الخمسية الثانية ص ٨١٣.

كما أن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالخطة والميزانية ودليل وضع الخطة الخمسية الثانية، يوضحان التطور الذي حصل في نظام التخطيط في المملكة، ومن ذلك مثلا تحويل الهيئة المركزية للتخطيط، وصدور تنظيم جديد لإدارات التخطيط يجمع بين وحدات التخطيط والميزانية والمتابعة في إدارة واحدة، ويؤكد على إيجاد هذه الإدارة لدى الجهات التي لم يؤسس بها إدارة تخطيط من قبل.

ثالثا ـ نظام التخطيط في الخطة الخمسية الثالثة : ١٤٠٠ ـ ١٤٠٥ هـ

اهتمت وثيقة الخطة الثالثة بإبراز أهمية إدارة التخطيط لخطة التنمية وتنفيذها في الفصل التاسع منها من ص ٣٨٥ إلى ص ٣٨٩ على نحو يختلف عمّا عهدناه في وثيقتي الخطتين الأولى والثانية، وهذا دليل على الاعتراف بأهمية إدارة الخطة وإبراز دورها في تنفيذ الخطة، وقد ورد في ذلك الجزء من وثيقة الخطة أن وزارة التخطيط تقوم مع كل الوزارات والمصالح الحكومية ـ كل فيما يخصها ـ بتخطيط وتنفيذ برامج ومشاريع التنمية في المملكة، غير أن الدور الأساسي تتولاه كل من وزارة التخطيط ـ من ناحية تنسيق البرامج الإنمائية ـ ووزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ من حيث توفير البيانات الإحصائية، وحتى الآن لم يسهم القطاع الخاص مساهمة تذكر في عملية التخطيط، مع العلم أن التشاور مع الغرف التجارية الصناعية حول اهتماماتها ومصالحها قد بدأ أثناء فترة الإعداد لخطة التنمية الثالثة، ولذلك فإن من الأهداف الرئيسة لخطة التنمية الثالثة العمل على زيادة التنسق بين القطاعين العام والخاص.

دور التخطيط في التنمية :

يتضح تطور الدور الذي تضطلع به عملية التخطيط في المملكة من

خـلال تاريخ مسيـرة التنمية فيهـا، فلقـد تغير التخطيط أسـاسا من مجـرد عملية تحدد بـواسطتها الدولة نمط الإنفـاق من أجل تحقيق أقصى العوائد الاقتصاديـة والاجتماعيـة العاجلـة استنادا إلى إيـرادات محدودة، وأصبح عملية تسعـى من خلالهـا الدولة لإحـداث تغيير أسـاسي بعيد المـدى في البنيـة الاقتصاديـة مع العمل على تقليل الاحتيـاجات من القـوى البشريـة الأجنبية.

وهكذا أصبح التخطيط هو الأداة الرئيسة للتنمية في المملكة. إن أهمية التخطيط تتمثل في أن دوره لا يقتصـر على تأمين الـرقـابـة على الميـزانيـة والتحكم من خـلالها في تـوسع الاقتصـاد المحلي الذي يتمثل في بـرامج إنفاق القطاع العام، وإنما يتجاوز دوره عمليـة جدولة الإنفاق وتنسيقه إلى المـوافقـة على هـذه النفقـات مـع الإدراك الـواضح لأهـدافهـا ونتـائجهـا المحتملـة.

وهكـذا يجري تقـويم كل مشروع من حيث مضـامينه وآثـاره التي تشمل النـواحي الاقتصـادية، والمـاليـة، والاجتمـاعيـة، والإدارية، والعمـالـة، والبيئة، وربط ذلـك بالمشاريع الأخـرى ضمن سلسلة من البـرامج تشكل خطة متكاملة متماسكة.

وهذا يعني ضرورة توفر المرونة في التخطيط حيث يتجاوب تنفيذ الخطط مع الظروف المستجدة، وإعادة تقدير النتائج المحتملـة، ويحدث أحيانا أن تتعرقل فعـالية التخطيط بسبب عـدم فهم طبيعته ودوره. فـالبعض مثلا يعتبر الخطـة هيكلاً جـامدًا وجـداول لتنفيذ المشـاريع يقتضي الالتـزام بها بـدقـة، ولا يسمح بأي خـروج عنهـا، بينمـا يعتبر آخـرون الخطـة نظـامـا للتقديرات بعيدة المـدى تتطلب تكهنات دقيقة؛ ولهذا يفشل التخطيط في

حالات عديدة بسبب المتطلبات غير الواقعية، وانعدام المرونة في التنفيذ، وضخامة الآمال المعقودة عليه.

وأي خطة خمسية متوسطة المدى ليست وصفة لعلاج جميع المشكلات، وإنما هي عملية تستهدف تنظيم وتوزيع الموارد والطاقات الوطنية كمرحلة لتحقيق الأهداف الوطنية بعيدة المدى بالتدريج.

وكلما ازداد نمو الاقتصاد وتعقيداته ازدادت أهمية التخطيط، حيث تقوم كل الوزارات والمصالح الحكومية بدور أساسي في عملية التخطيط. وهذه حقيقة يتزايد إدراكها من جميع الأطراف. ومع ذلك لا تزال هناك حاجة كبيرة لإحصاءات وبيانات أكثر دقة، ولتحسين أساليب التخطيط في الإدارات الحكومية المختلفة، كما يتزايد الشعور بالحاجة لإشراك القطاع الخاص بشكل مباشر في أعمال التخطيط.

تنسيق التخطيط والميزانية والمتابعة:

منذ بداية خطة التنمية الأولى ـ وهي فترة تميزت بقلة الموارد المالية نسبيا ـ ازداد تعقيد الاقتصاد العام، وازدادت سرعة التنمية وإنجازاتها، وترتب على ذلك ضرورة تحسين برامج المتابعة، والحاجة إلى توفر إحصاءات دقيقة، وإلى تعدد الدورات التخطيطية لضمان استغلال أفضل للموارد النادرة، ولتفادي الازدواجية، ولتحقيق التكامل والتنسيق بين المشاريع.

وكان من بين الخطوات الأساسية التي اتخذت لتحسين أعمال التخطيط على المستوى العام وعلى مستوى القطاعات صدور قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٨٦ هـ وتاريخ ٢٢/ ٨/ ١٣٩٦ هـ الذي يقضي بدعم وتحسين أعمال المتابعة، وإنشاء وحدات متكاملة للتخطيط والميزانية والمتابعة في

كل الوزارات والمصالح الحكومية، وعلى الرغم من الإجراءات المهمة التي اتخذت في هذا الاتجاه فلا تزال هناك مهام أخرى لا بد من القيام بها خلال خطة التنمية الثالثة لدعم هذه الخطوة وتعزيزها.

وتعتبر المهام المذكورة حيوية للغاية إذا ما أريد للميزانية أن تكون أكثر فعالية؛ لأن الميزانية السنوية من أهم الوسائل لضبط وتحسين تنفيذ الخطة في المملكة. والإجراء المتبع حاليا هو قيام لجنة مكونة من مندوبين يمثلون وزارة المالية والاقتصاد الوطني، ووزارة التخطيط، والمصلحة أو الإدارة الحكومية المعنية بمراجعة اعتمادات الميزانية المطلوبة لكل مصلحة، ولكن خطة التنمية الثالثة أكثر حساسية في هيكلها، وتقتضي تحسين الإجراءات التنظيمية والإدارية استمرار الالتزام بالأهداف النوعية والكمية خلال فترة الخطة، وبالتالي تحسين إدارة الاقتصاد الوطني، وسيكون لهذه الإجراءات هدفان:

(١) ضمان تحقيق الأهداف المتعددة للخطة إلى أقصى حد ممكن.

(٢) توقع الحاجة إلى إدخال تعديلات، والتجاوب مع هذه الاحتياجات بهدف تحقيق النمو المستهدف.

تنسيق التخطيط والسياسات الاقتصادية وتحسين وتطوير أنظمة الخدمة:

يعتبر تنسيق تنفيذ الخدمة والسياسات الاقتصادية العامة من المهام الحكومية التي تتجاوز مسئوليات جهة حكومية واحدة، كما لا يمكن القيام بهذه المهمة على أساس كل حالة حسب ظروفها حيث تتطلب في الواقع إطارًا تنظيميًا دائمًا، مهمته الرئيسة توجيه المعلومات وعمل إجراءات

للتنسيق تتمشى مع تقدم تنفيذ الخطة . وعليه فإن تحسين تنسيق أعمال التخطيط ، والسياسات الاقتصادية سيتم القيام بها طبقا لتلك الأسس .

كما جرى في هذه المرحلة إعادة النظر في أنظمة الخدمة المدنية والعسكرية لتحسينها وتطويرها لجعلها وسيلة لاستيعاب القوى البشرية المتاحة ودفعها للعمل ، كما جرى في هذه المرحلة تحويل الهيئة المركزية للتخطيط إلى وزارة التخطيط ، وازدياد دورها في الخطة ، واقتراح استراتيجية جديدة لوضع الخطة .

دور وزارة التخطيط :

من بين المسئوليات العامة والمحددة لوزارة التخطيط مراقبة برامج التنمية طوال فترة الخطة ، وتقديم تقارير للدولة حول الأمور التالية :

(١) إنجازات الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة في سياق عملها نحو تحقيق أهداف الخطط الخاصة بها .

(٢) الفعالية الاقتصادية لإدارة الضوابط المفروضة على تدفق القوى العاملة الأجنبية الإضافية إلى المملكة .

(٣) التنسيق والتفاعل ، بين القطاعين العام والخاص ، ولا سيما فيما يتعلق بالعلاقات الحرجة للعرض والطلب (وما يرتبط بها من اتجاهات للأسعار) ، والمراحل الانتقالية في تنمية قطاعات اقتصادية أساسية .

(٤) ضمان الاستمرارية والاتساق التام بين اعتمادات الخطة ، وميزانيات الدولة التي تصدر سنويا خلال فترة الخطة .

(٥) التنسيق التام بين وزارة التخطيط ووزارة المالية والاقتصاد الوطني في جميع أمور الخطة ، والتأكد من الالتزام الدقيق بالقيود والضوابط على زيادة القوى البشرية ومراحل الإنفاق من قبل الإدارات والمصالح الحكومية .

الإجراءات المحددة للتخطيط والتنفيذ من خلال خطة التنمية الثالثة :

لقد استخدمت خطة التنمية الثالثة منهجًا جديدًا للتخطيط في المملكة العربية السعودية من خلال وضع حد أعلى للإنفاق المالي، وتعيين حصة لكل مصلحة وإدارة حكومية من القوى البشرية الإضافية. وهذه الإجراءات ضرورية لإحداث تغييرات هيكلية في الاقتصاد، ولوقف التوسع الذي لا ضرورة له، ولتحسين مستوى الفعالية والإنتاجية. على أن تطبيق هذه الإجراءات يجب ألا يكون جامدًا، كما يجب عدم التمسك بها إذا ما تجاوزت الأحداث؛ ولذلك فمن الضروري، بل من الأمور الواقعية تطبيق إجراءات محددة ورسمية تحقيق قدرًا من المرونة والتعديل في تنفيذ الخطة. وتنشأ المشكلات المحتملة بسبب التزامات الإنفاق الكبيرة المرحلة إلى خطة التنمية الثالثة، وبسبب الاتجاه التقليدي لدى المصالح الحكومية لاستيعاب القوى البشرية بغض النظر عن ظروف سوق العمالة في المملكة.

ويلاحظ أن حجم النفقات المرتبط عليها بالأسعار الثابتة، يشكل نسبة عالية جدا من إجمالي الإنفاق الحكومي المتوقع للسنوات الخمس القادمة، ومع أن معظم هذه المبالغ معتمدة للسنتين الأوليين من خطة التنمية الثالثة، إلا أنها لا تشكل عامل تضخم في الإنفاق الحكومي بالمقارنة مع المستويات الحالية للميزانية.

يبدو أن الخطر الحقيقي يكمن في السماح للإنفاق الحكومي المحلي في أوائل فترة الخطة الثالثة بأن يتجاوز المستويات المستهدفة، والسماح

بأية تغييرات مفاجئة في مستويات الإنفاق نتيجة لإعادة جدولة البرامج ضمن ميزانيات إجمالية ثابتة. وبناء على ذلك ستجري بنهاية السنة الثانية من الخطة ١٤٠١ هـ ـ ١٤٠٢ هـ مراجعة وتحديث الخطة في سنواتها الثلاث الأخيرة. وتعتبر هذه الخطوة في اقتصاد سريع التغير كاقتصاد المملكة خطوة مرغوبة بغرض إعادة النظر في تمويل التخطيط. (بمعنى توسعة نطاق المراجعة لتشمل النواحي الاقتصادية والسياسية في الخطة).

إن الطلب على القوى البشرية من قبل العديد من المصالح الحكومية مرتفع بالرغم من وجود فائض من هذه القوى لدى بعض الجهات الحكومية، فإذا لم يتم ضبط هذا الطلب فإن وظائف الخدمة المدنية ستستنزف مصادر القوى البشرية، وتزاحم القطاع الخاص على هذه المصادر إذا ما ووفق على طلبات الإدارات الحكومية وبخاصة في ضوء القيود المفروضة على استقدام القوى البشرية من الخارج؛ ولهذا استلزمت الاستراتيجية الوطنية القيام بدراسة شاملة للعاملين في القطاع الحكومي، والعمل على زيادة الفعالية، وإعادة توزيع الموظفين، وبالتالي لن تعتمد وظائف جديدة للإدارات الحكومية إلا بعد استكمال الدراسة المذكورة في السنة الثانية من الخطة باستثناء الحالات التي تثبت فيها الإدارة الحكومية أن معدل الوظائف الشاغرة لديها منخفض، وأن هناك مبررات للتوسع. ولقد تم وضع خطوط عريضة محددة لهذا التوزيع المؤقت، واعتمد من مجلس الوزراء.

التخطيط والقطاع الخاص:

على الرغم من أن الخطة الثانية تضمنت إشارة عابرة إلى أهمية القطاع الخاص فإن المحاولات لم تبذل لوضع منهج شامل لتخطيط هذا القطاع،

وعلى أية حال فقد اكتسبت كل الدوائر الحكومية خبرة واسعة في التعامل مع القطاع الخاص والتعاون معه، ومن ثم ازدادت معرفتها بمشكلاته التي تؤثر بدورها على سير العمل في تنفيذ البرامج الخاصة بهذه الدوائر نفسها، ولقد كانت هناك بعض المبررات لاستبعاد القطاع الخاص من عملية التخطيط فيما مضى، وقد أدت الأهمية الكبيرة التي يتميز بها قطاع النفط في اقتصاديات المملكة ودوره في توفير المتطلبات الأساسية للبلاد إلى إضعاف الرغبة في تنمية الإمكانات الوطنية في المجالات الإنتاجية الأخرى، ونتيجة لذلك اقتصرت المشروعات الخاصة على مجموعة من الشركات الصغيرة التي كانت تعمل في استيراد وتوزيع ما تحتاجه البلاد من السلع. ولقد ازدادت أهمية القطاع الخاص خلال فترة الخطة الثانية بصفة خاصة؛ فقد زاد إسهام هذا القطاع في الإنتاج المحلي الإجمالي إلى ضعفين منذ عام ١٣٩٤ هـ فضلا عما طرأ على تركيب هذا القطاع من تغيير جوهري، فلم يعد نشاطه مقصورًا على التجارة، بل أصبحت الشركات الخاصة تشارك الآن في كل قطاعات الاقتصاد، وعلى الأخص في الصناعة، والزراعة، والفندقة والبناء والتشييد.

ضرورة التخطيط للقطاع الخاص:

بالإضافة إلى تزايد طاقات القطاع الخاص هناك أسباب أخرى تحتم إدماج هذا القطاع رسميا في عملية التخطيط:

أولاً: لأنه على الرغم من أن الدولة مسئولة أساسًا عن إعداد برامج التنمية ودعمها، فإن مسئولية تنفيذ خطط الحكومة تقع إلى حد كبير على عاتق القطاع الخاص، ولو من الناحية التعاقدية البحتة.

وفي أعقاب بدء خطة التنمية الثانية كرست الوزارة جهودًا كبيرة لاقتراح سياسات لمكافحة التضخم، وتحديد الوسائل الكفيلة بالتغلب على معوقات تنفيذ خطة التنمية الثانية.

يمكن القول بأن معظم أهداف الوزارة المحددة في خطة التنمية الثانية قد تحققت وتشمل :

(١) إنجاز المسح الشامل لمعوقات تنفيذ خطة التنمية الثانية.

(٢) إنجاز دراسة شاملة لأوجه نشاط قطاع البناء والتشييد وتقدير طاقة هذا القطاع.

(٣) مواصلة البرامج الشاملة لتحليل القوى البشرية جنبا إلى جنب مع إعداد نماذج بالكمبيوتر لتقدير أعداد المتخرجين في نظم التعليم، وتأثير ذلك على القوى العاملة، وأثر النمو الاقتصادي على الاحتياجات من الأيدي العاملة.

(٤) وضع برنامج مؤقت لمراقبة أسعار تجارة الجملة والتجزئة.

(٥) إعداد نموذج للاقتصاد الوطني.

(٦) البدء بإجراء مسح عام لوسائل النقل المتعددة في المملكة.

(٧) إعداد نظام جديد ومتطور لمراقبة تنفيذ برامج الحكومة ومشاريعها، وتحديد المعوقات التي تعترض التنفيذ في الوقت المحدد.

(٨) تنفيذ نظام إدارة المعلومات بالكمبيوتر لمساندة كل من أعمال التخطيط والأعمال الإدارية.

(٩) تدريب أكثر من (٧٠) من موظفي الوزارة في برامج تدريبية على أساس التفرغ الكامل أو الجزئي.

(١٠) إنشاء إدارة فعالة للمتابعة مزودة بموظفين يقومون باستقصاءات ميدانية، ونظام للتوثيق باستخدام الكمبيوتر.

الأهداف والسياسات :

الأهداف الأساسية لوزارة التخطيط خلال خطة التنمية الثالثة هي الآتية :

(١) تقديم التوجيه العام والمساعدة في تنفيذ خطة التنمية الثالثة لضمان الاستغلال الفعال للموارد الوطنية.

(٢) تطوير وتوسيع أعمال التخطيط ذات المدى البعيد.

والسياسات الواجب اتباعها لتحقيق الهدف الأول الموضح أعلاه :

(١) تطوير مصادر المعلومات والإحصاءات، وتحسينها بالنسبة لكل برنامج من برامج الخطة والاقتصاد بشكل عام.

(٢) تقديم التوصيات والمشورة إلى المجالس العليا في الدولة فيما يتعلق بالاحتياجات الاقتصادية، والمالية، والبشرية، والفيزيقية، وآثار برامج التنمية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

(٣) تحديد الإجراءات التنظيمية، والإجراءات الأخرى اللازمة لتسهيل التنفيذ الفعال لخطة التنمية.

(٤) تقوية إمكانات الوزارات والمصالح الحكومية، ودعمها للقيام بأعمال التخطيط، وإعداد الجداول الزمنية، ومتابعة تنفيذ برامج التنمية.

(٥) المشاركة الفعالة في تقويم تكلفة مشاريع التنمية والتنسيق بينها.

وفيما يلي السياسات التي ستتبع لتحقيق الهدف الثاني.

(١) زيادة مشاركة القطاع الخاص في عملية التخطيط.

(٢) تنسيق أعمال التخطيط في المملكة مع الدول المجاورة.

(٣) رفع مستوى الأساليب المتبعة في عملية التخطيط .

ومن ثم فإنه من الأهمية بمكان الاعتراف بدور القطاع الخاص ، والعمل على تطويره وتنمية نشاطه إلى الحد الكافي لاستيعاب الطلب المتزايد على خدماته .

ثانيًا : إنه على الرغم من أن القطاعين العام والخاص مكملان لبعضهما ، فإنهما يتنافسان على الاستئثار بموارد نادرة . فإذا كان رأس المال لا يعتبر عقبة تحد من النشاط الخاص بصفة عامة في المملكة ، فإن هناك عقبات أخرى تتمثل في القوى البشرية ، والكفاءات التنظيمية ، والتجهيزات الأساسية الإنتاجية والمياه ، ومن الضروري تنسيق جهود التنمية التي يبذلها كل من القطاع العام والخاص ضمانا لعدم تبديد هذه الموارد نتيجة لازدواجية الأعمال دون داعٍ .

ثالثًا : إن متطلبات القطاع الخاص وأهدافه وغاياته يجب التوفيق بينها وبين أهداف الخطة الوطنية ، فاقتصاد أي دولة حافل بالمصالح المختلفة والمتباينة ، ومع أن الاقتصاد السعودي يقوم على أساس نظام السوق الحر أصلا ، فإن من واجب الخطة أن توفق بين هذه المصالح المتباينة لضمان وحدة الهدف بالنسبة للاقتصاد ككل ، ولكي تضمن عدم حدوث تضارب بين نشاط السوق الحر ، وبين المصالح العامة للمجتمع .

رابعًا : إنه من الضروري إشراك القطاع الخاص في عملية التخطيط لضمان انسياب المعلومات في اتجاهين فيما بين القطاع الخاص والدولة ، ولإحاطته علما بخطط الدولة المستقبلية ، وإدماج خطط هذا القطاع ضمن الخطط الوطنية ، وبهذه الطريقة تقل إلى حد كبير درجة الغموض التي تصاحب بالضرورة أية برامج خاصة بالتنمية .

طبيعة التخطيط للقطاع الخاص :

انطلاقا من مبادئ الدولة السياسية هناك ثلاثة مبادئ أساسية تحكم منهج التخطيط للقطاع الخاص :

أولا : أن الدولة تعترف بإمكانات القطاع الخاص، وقدرته على الإسهام في تحقيق أهداف التنمية الوطنية، كما تسلم الدولة بأهمية دعم مبدأ الاقتصاد الحر الذي يتيح للشركات الخاصة ممارسة نشاطها بحرية في نطاق الإطار العام الذي تحدده الاعتبارات الاجتماعية، والدينية، والثقافية.

وثانيا : أن الدولة رغبة منها في تشجيع نمو القطاع الخاص وتنميته على النحو الفعال تهدف من خلال سياساتها إلى دعم روح التنافس البناء بين الشركات الخاصة.

وأخيرا: فإن الدولة تواصل اتباع سياسة المشاركة في النشاط الاقتصادي إذا كان القطاع الخاص عاجزًا أو عازفا عن ذلك، أو إذا كان من الضروري أن تتخذ إجراءً مباشرًا من جانبها في هذا المجال لأسباب استراتيجية. وعموما فقد أوضحت الدولة أنها سوف تسعى لنقل جزء من أسهمها إلى القطاع الخاص في أقرب وقت ممكن.

غير أن إدماج القطاع الخاص في عملية التخطيط لا يعني أن الدولة تعتزم المشاركة بشكل إيجابي في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشروعات الخاصة، وإنما تعمل الحكومة على وضع إطار عام يمكن للقطاع الخاص أن يمارس من خلاله نشاطه في نطاقه، والتأثير على استثمارات القطاع الخاص من خلال سلسلة من السياسات العامة التي

سيوضع بعضها موضع التنفيذ من قبل الصناديق المختلفة، وزيادة التناسق بين أهداف وغايات القطاعين العام والخاص، وبالإضافة إلى الحوافز المباشرة التي ستقدمها الصناديق المختلفة، وبرامج الحوافز للقطاع الخاص سيتم إنشاء وحدة جديدة للاتصال بين القطاعين العام والخاص في وزارة التخطيط.

تطوير وسائل التخطيط والمتابعة:

أكدت الدولة أهمية التخطيط في المملكة العربية السعودية فقامت برفع مستوى الهيئة المركزية للتخطيط سابقًا إلى مستوى وزارة بموجب الأمر الملكي رقم أ/ ٣٢٦ وتاريخ ٨ من شوال ١٣٩٥ هـ. ومع زيادة مسئوليات هذه الوزارة، وازدياد تعقد المشكلات التي تواجهها، وتضخم حجمها، أعيد تنظيمها في السنة التالية لإنشائها، وأحدثت إدارة للمتابعة بوزارة التخطيط، ووحدات للتخطيط في الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة، ووضع نماذج لمتابعة تنفيذ الخطة.

رابعًا ـ نظام التخطيط في الخطة الخمسية الرابعة ١٤٠٥ هـ ـ ١٤١٠ هـ:

ورد في الفصل الخامس عشر من وثيقة الخطة الخمسية الرابعة وصف لنظام التخطيط في هذه المرحلة لإيضاح عملية المنهج الجديد المستند على البرامج الذي اتبعته الخطة الرابعة والمهام الرئيسة لمتابعة التنفيذ.

أسس ومبادئ التنمية في المملكة العربية السعودية:

تتمثل العلامة المميزة لمسيرة التنمية ومنهجها في المملكة العربية السعودية في أن أهدافها المادية والاجتماعية تستند إلى المبادئ والقيم الإسلامية والتراث الثقافي للمجتمع السعودي، وتنعكس هذه المبادئ والقيم في:

— التزام الدولة وتمسكها بمبادئ الشريعة الإسلامية، والحفاظ على التقاليد والقيم الثقافية والأخلاقية المرتبطة بها.

— الأهمية المعلقة على تحقيق الرفاهية الاجتماعية وحاجات المواطن السعودي بإنشاء سلسلة من المؤسسات، وتقديم الخدمات دون مقابل لتحقيق هذه الأغراض.

— دعم الحرية الاقتصادية ضمن إطار المصلحة العامة.

وهذه المبادئ والقيم تشكل الأساس لأهداف التنمية بعيدة المدى في المملكة العربية السعودية، وتنعكس في استمرار مسيرة التنمية المتوازنة في كل خطة من خطط التنمية الخمسية، وهذه الأهداف هي:

— الحفاظ على القيم الدينية والأخلاقية الإسلامية من خلال تطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية ونشرها ودعمها.

— تعزيز الدفاع عن الدين الإسلامي، وعن المملكة، واستمرار ترسيخ الأمن الداخلي والاستقرار الاجتماعي فيها.

— مواصلة مسيرة التنمية الاقتصادية المتوازنة من خلال تطوير موارد المملكة، وزيادة دخلها من النفط في المدى البعيد، والحفاظ على الموارد القابلة للنضوب، وبذلك يتسنى تحسين الرفاهية الاجتماعية لكل المواطنين، وتحقيق القوة الاقتصادية التي تمكن من بلوغ الأهداف الأساسية الأخرى للتنمية.

— تخفيف الاعتماد على إنتاج النفط الخام كمصدر رئيس للدخل الوطني.

— تنمية القوى البشرية عن طريق التعليم والتدريب ورفع المستوى الصحي.

— استكمال التجهيزات الأساسية اللازمة لتحقيق تلك الأهداف الأخرى .

دور التخطيط في تحقيق التنمية الوطنية :

إن الدور الرئيس للتخطيط هو العمل على إيجاد الإطار التنظيمي والنظري لعملية التنمية ؛ فمهام التخطيط الرئيسة هي تحديد أهداف كل بعد من أبعاد التنمية الثلاثة ـ أي : البعد الاقتصادي ، والاجتماعي والتنظيمي ـ ورسم الطرق الأكثر فعالية لتحقيقها . ويتوقف النجاح على شمول الأهداف وتناسقهامن ناحية ، وعلى الأولويات المحددة لكل خطة من الخطط المتتابعة من ناحية أخرى ، كما يتوقف على التصميم العملي لبرامج كل خطة من ناحية ثالثة .

وتتمثل المسئولية النهائية للتخطيط في ضمان تناسق مسيرة التنمية ، وهذا يعني تحقيق التناسق في اتجاهات التنمية التي تحددها الأهداف الاستراتيجية ، وفي مهام التنمية ، حيث تؤدي البرامج الجديدة إلى تقوية القاعدة الاجتماعية والاقتصادية القائمة ، وللتقليل من نقاط الضعف في البنية الاقتصادية . وإن أهم الاهتمامات الفورية للتخطيط هي الجدوى العملية لبرامج الخطة ، فقد أظهرت التجارب أن الخطط الواقعية هي التي تحقق توازنا معقولا بين موارد المملكة الخاصة وقدرة الاقتصاد على الاستيعاب من جهة ، وبين تعاظم قدرتها الشرائية على الصعيد العالمي من جهة أخرى . وتساعد زيادة القدرة الشرائية على توسعة قاعدة الموارد ـ مثلا عن طريق استقدام الأيدي العاملة الأجنبية ـ للإسراع في تحقيق النمو الاقتصادي ، على أن تحقيق معدل مرتفع للنمو الاقتصادي اعتمادًا على

استخدام القوى البشرية الأجنبية استخدامًا واسعا لا يكون مرغوبا فيه إلا إذا أدى إلى الإسراع في بناء أسس التوسع في المستقبل كتنمية التجهيزات الأساسية. وإذا تم بناء هذه التجهيزات سيصبح النمو الاقتصادي في القطاعات التي تعتمد على تكثيف العمالة مثل قطاع الإنشاءات أقل أهمية بحد ذاته خاصة عندما تكون العمالة السعودية موظفة بالكامل. ويجب أن يتحول التركيز في هذه المرحلة إلى تحقيق التغيير في البنية الاقتصادية، وليس نحو تحقيق النمو؛ ولذلك فإن خطة التنمية الثالثة ستركز على تنمية الموارد والطاقات الإنتاجية في المملكة، واستخدام ما لديها من قوى عاملة أجنبية من أجل تنفيذ برامج للتنمية تعتمد على تكثيف رأس المال والمهارات.

مراحل وضع استراتيجية وتصميم أفكار التنمية ووضعها ضمن نظام شامل لأهداف التخطيط.

يجري أولا تحديد الأهداف العامة التي تمثل الغايات الأساسية للتنمية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وتليه ترجمة الأهداف العامة إلى أهداف استراتيجية بعيدة المدى عن طريق تحديد النشاطات الوظيفية العريضة والعلاقات التي يجب التأكيد عليها للتقدم نحو تحقيق الأهداف. وتأتي المرحلة الأخيرة وهي تحديد البرامج الدقيقة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المرغوب فيها. (خلال فترة كل خطة خمسية).

وبانتهاء تنفيذ خطة التنمية الرابعة تكمل المملكة عشرين عاما من عمر التخطيط التنموي، وفي خلال خمسة عشر عاما استطاعت المملكة تحقيق تقدم عمراني ومادي عجزت العديد من دول العالم عن تحقيقه. وبحلول عام ١٤٠٩هـ/ ١٤١٠هـ تكون جهود التنمية المخلصة الفريدة

من نوعها في التاريخ قد جعلت المملكة العربية السعودية تقطع شوطا بعيدا في تحقيق كامل إمكاناتها الاقتصادية وتوفير الرعاية والرفاهية للغالبية العظمى من سكانها .

نوعية وأبعاد التنمية :

تقوم أبرز سمات التنمية في المملكة العربية السعودية على أساس الاسترشاد بالقيم الإسلامية وتعاليم الدين الحنيف، وتعمل مؤسساتها وفق النهج الإسلامي القويم، لذلك من الطبيعي أن تسير عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن إطار مبادىء الإسلام وقواعده، وستظل الأساس الذي تستند إليه استراتيجيات التنمية، وأهدافها، وسياساتها . وبهذا المنهج، وضمن هذا الإطار استطاعت المملكة أن تحقق التوازن بين التطور الحضاري، والعمراني والمادي والاجتماعي، وتحسين مستويات المعيشة، والمبادرات الفردية، وبين المحافظة على المبادئ والقيم الدينية .

ويمكن القول : إن عمليات التنمية التي تمت في المملكة فريدة في نوعها، من حيث الوقت القصير الذي تمت فيه، ومن حيث العمق والشمولية، إذ استطاعت تفادي الجوانب السلبية للتنمية التي عانت منها أكثر الدول النامية الأخرى، كعدم التوازن والإفراط في استغلال الموارد الطبيعية، وارتفاع الأسعار، أو تجاهل الضمان الاجتماعي، فالتخطيط في المملكة يتجاوز مجرد إيجاد التوازن الفني، وإعداد الخطط . حيث إن الإنسان السعودي، وتحقيق طموحاته، وتلبية احتياجاته، وتحسين مستوى معيشته هي الهدف الأسمى للتنمية . ولم تقتصر التنمية على مجال واحد، أو قطاع واحد، بل شملت كل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية

في جميع مناطق المملكة. وباختصار استندت المملكة في تحقيق أهدافها التنموية على المبادرات الفردية والقيم الإسلامية، والحرية الاقتصادية، وسياسة الاقتصاد المفتوح.

ومنذ خطة التنمية الأولى كانت أهداف التنمية شاملة في نطاقها حيث تضمنت ثلاثة أبعاد: البعد الاقتصادي، والبعد الاجتماعي، والبعد التنظيمي، وتناول البعد الاقتصادي تنمية التجهيزات الأساسية، والصناعات الأساسية، والزراعة، وتناول البعد الاجتماعي رغبات أفراد الشعب السعودي وطموحاتهم وإمكاناتهم، فتوسعت فرص التعليم المجاني بكل مراحله، كما أصبح التدريب متاحا في مجالات عديدة لكسب المهارات والقدرات التي تساعد على مواجهة مشكلات الحياة، وتوافرت مرافق الخدمات الصحية المجانية، والخدمات الاجتماعية للمسنين والعجزة وذوي العاهات وأصحاب الدخل المحدود، وأعطي الإسكان اهتمامًا خاصًا من خلال القروض والتسهيلات الميسرة. وتناول البعد التنظيمي إدخال تغييرات أساسية على التنظيم الإداري واللوائح والأنظمة فأنشئت مؤسسات جديدة، وصدرت أنظمة ولوائح مرنة تواكب متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما أدى إلى توسع الطاقات الاستيعابية للاقتصاد الوطني.

وأخيرًا اتصفت تجربة المملكة الفريدة هذه بكبر وسعة عمليات التنمية وأساليبها، فخلال فترة الخطط الثلاث استطاعت أن تحقق قدرًا كبيرًا من مبيعات الزيت حيث بلغت مبيعاتها لتلك الفترة ما مجموعه (٣٥) بليون برميل، أو ما يعادل استهلاك سنتين كاملتين للعالم الحر من الزيت الخام حسب معدلات ١٤٠٠/ ١٤٠١هـ، و١٤٠١/ ١٤٠٢ هـ.

وفي خلال هذه الفترة بلغت نفقات الدولة (٢٠٠٠) بليون ريال، وحقق الاقتصاد معدلات نمو استثنائية على صعيد عالمي، حيث بلغ متوسط النمو في الاقتصاد غير البترولي (١٢٪) سنويا، وارتفع حجم الاستثمارات إلى (٦٠٪) من النتائج المحلي الإجمالي غير البترولي.

نظام التخطيط في الخطة الخامسة : ١٤١٠ ـ ١٤١٥هـ

ورد في الفصل السادس عشر تركيز على أهمية إدارة التخطيط وتنفيذ الخطة، وتضمن وصفا لنظام التخطيط في المملكة العربية السعودية، ومرتكزاته في خطة التنمية الخامسة، كما لخص المنهج الأساسي والمهام الرئيسة لإدارة الخطة وتنفيذها.

نظام التخطيط :

يتميز نظام التخطيط في المملكة من غيره من نظم التخطيط في العالم باستناد فلسفته إلى المبادئ والقيم الإسلامية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن إطار اقتصاد السوق الحر.

ويشتمل نظام التخطيط على أربع مهام رئيسة :

— توفير تصور متسق بعيد المدى لتوجيه عملية التنمية.

— إيجاد إطار تنظيمي لتنسيق جهود التنمية في القطاعين الحكومي والخاص لإحداث تغيير البنية الاقتصادية وتوجيه ذلك التغيير.

— توجيه الموارد الحكومية لتحقيق أهداف التنمية بعيدة المدى للاقتصاد الوطني، وضمان تأمين الخدمات العامة الضرورية

— دعم إدارة الاقتصاد الوطني من خلال المراجعات الدورية، والاستعداد لمواجهة ما يستجد من ظروف قد تؤثر على عملية التنمية.

وتتضمن العناصر الرئيسة لنظام التخطيط :

* استراتيجية التنمية الوطنية التي تحدد الأهداف بعيدة المدى والأسس الاستراتيجية للتنمية .
* خطة التنمية الخمسية التي يتم إعدادها وفقا لاستراتيجية التنمية الوطنية ، وتتكون من :

— وثيقة الخطة وفيها يتم تحديد الأهداف والسياسات ومعدلات النمو المستهدفة على مستوى الاقتصاد الوطني والقطاعات خلال فترة الخطة .

— الخطط التشغيلية التفصيلية لكل جهة من الجهات الحكومية ، ويتم فيها تحديد السياسات والأهداف العامة والمحددة وتحليل الاحتياجات والقضايا الأساسية ، والبرامج ، وتحديد المتطلبات المالية ، والجدول الزمني للتنفيذ .

— تقارير الإمارات ، ويتم فيها دراسة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الراهنة ، وتحديد الاحتياجات المستقبلية للتنمية لكل إمارة .

— قضايا القطاع الخاص حيث تحدد الخطة إطار العمل الاقتصادي والتنظيمي للنشاط الخاص ، مع توفير البيانات عن المجالات المطلوب مساهمة الاستثمار الخاص فيها ، وعن اتجاهات مسار التنمية الاقتصادية ، وعن السياسات والأنظمة الحكومية التي يمكن أن تؤثر في فرص العمل المطروحة أمام القطاع الخاص ، وبما يدعم نشاطه .

— إدارة تنفيذ الخطة ، وتتضمن إعداد تقارير المتابعة السنوية وتقديمها لمجلس الوزراء ، والاستمرار في متابعة الأداء في ظل الظروف

المستجدة وتقويمه ومراجعته، حيث تشكل هذه النشاطات أحد العناصر الحيوية لإدارة التنمية بكفاءة وفعالية عالية.

ومع أن كل الجهات الحكومية تشارك في عملية التخطيط فإن الدور الأساسي قد أسند لوزارة التخطيط لتكون مسئولة عن الإعداد والتنسيق والمتابعة والتقويم لمهام تنفيذ خطط التنمية.

وتتولى الجهات الحكومية المختلفة بالإضافة إلى مسئوليتها عن تحضير خططها التشغيلية الخمسية بالتنسيق التام مع وزارة التخطيط تنفيذ خططها حسب الجدول الزمني المحدد لذلك.

تغير مرحلة التخطيط في خطة التنمية الخامسة:

تمثل خطة التنمية الخامسة بداية مرحلة جديدة من التنمية، حيث كانت قد بدأت عملية تنويع القاعدة الاقتصادية وإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، وذلك بعد أن اكتملت لدرجة كبيرة تجهيزاته الأساسية، وأمكن تأمين مستويات معيشية عالية لمواطنيها مع الارتقاء في نوعية الحياة بصفة عامة، كما تطورت واستقرت معظم الأطر التنظيمية اللازمة للتنمية وأصبح القطاع الخاص بمؤسساته القوية مهيئًا للقيام بالكثير من المهام التي كانت تضطلع بها الجهات الحكومية من قبل ذلك؛ لأن القطاع الخاص اكتسب مهارة فائقة نتيجة للدعم الذي وفرته الدولة له في الماضي. واستنادا لهذه المرتكزات فيما تحقق، واستجابة لهذه التوجهات الجديدة فإن تركيز التخطيط في الوقت الراهن ينصب على نقاط الالتقاء بين دور كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص في عملية التنمية، مع إعطاء أولوية في الوقت نفسه للقطاع الخاص، كما تم التركيز على تحديث السياسات

والجوانب التنظيمية اللازمة لتنويع القاعدة الاقتصادية، بالإضافة إلى توخي المرونة في تخصيص اعتماد نفقات الجهات التنموية في نطاق هياكل ومكونات البرامج المعتمدة، والسعي إلى تحسين كفاءة استغلال الموارد المتاحة، وتهدف عملية التخطيط في هذه المرحلة الجديدة إلى جعل نمو الاقتصاد الوطني أقل تأثرا بحجم وتوزيع النفقات الحكومية، وبالتالي فإن اتجاه استثمارات القطاع الخاص ومداها سيؤثران على نحو متزايد في شكل الاقتصاد الوطني مستقبلا.

obeikandl.com

obeikandl.com

الفصـــل الأول

نظام التخطيط

في المملكة العربية السعودية

obeikandl.com

obeikandl.com

نظام التخطيط

نظـام إدارة التخطيط والتنظيم والسيـاسـة الإداريـة يتكـون من وظـائف متشـابهة ومتـرابطـة ومكملة بعضهـا لبعض لتكون نظـامًـا واحدًا، فنجـد الدواوين الملكيـة ومجلس الوزراء ورئاسـة مجلس الوزراء والأمـانة العـامة لمجلس الـوزراء وشعبـة الخبـراء ومجلس الشـورى ووزارة التخطيط ووزارة المالية والاقتصاد الوطني واللجنة العليـا للإصلاح الإداري والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، و إدارة الميزانيـة العامة، فجميع الأجهزة السـابقة تتفق في مبـدأ واحـد وهـو التخطيط والتنظيم ورسـم السيـاسـة الإداريـة، وتتصف جميعهـا بـالمـركـزية، أي إن خـدمـاتهـا تتعلق بجميع الأنظمـة الإداريـة الأخـرى، ويتجلى ذلك واضحًـا في اختصـاصاتهـا، فعلى سبيل المثـال مجلس الوزراء الذي يـرأسه جلالة الملك تتلخص اختصاصـاته في المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الـوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ في ٢٢ من شـوال سنـة ١٣٧٧ هـ التي تنـص على أن يـرسم مجلس الـوزراء السياسـة الداخلية والخـارجية والماليـة والاقتصاديـة والتعليمية والدفـاعية وجميع الشئـون العامـة للدولـة، ويشرف على تنفيـذها، ويملك السلطـة التنظيمية والسلطة الإدارية، وهو المـرجع للشئون المالية، ولجميع الشئون المرتبطـة في سائر وزارات الدولة، والمصـالح الأخرى، وهو الذي يقـرر ما يلـزم اتخاذه مـن إجراءات في ذلك. ولا تعتبـر المعـاهـدات والاتفاقيـات الدولية نـافذة إلا بعد موافقتـه، وقرارات مجلس الوزراء نهائيـة إلا ما يحتاج منها لاستصدار أمـرٍ أو مرسوم ملكي طبقًا لأحكام هذا النظـام. كما أنه إذا نظرنا إلى وزارة التخطيط التي تأسست عام ١٣٩٥ هـ نجـد أنها متولية مهام

التخطيط العام للتنمية الشاملة في المملكة، ويمكن تلخيص مهامها الرئيسة في وضع اقتصادي دوري عن المملكة، ووضع خطة للتنمية الاقتصادية على أن تكون الخطة لمدة خمس سنوات، هذا بالإضافة إلى تقرير إجمالي المبالغ اللازمة لتنفيذ مخططات التنمية التي يوافق عليها مجلس الوزراء، وتكون هذه التقديرات أساسا لوضع الميزانية، وإعداد دراسات اقتصادية في مواضيع خاصة معاونة للوزارات والدوائر في شئون التخطيط المتعلقة بها، وتقديم الفنية حول المسائل التي يكلفها بها جلالة الملك.

أما عن اللجنة العليا للإصلاح الإداري فقد تأسست عام ١٣٨٣ هـ لتشرف وتوجه برنامج الإصلاح الإداري في المملكة، وتختص هذه اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري في جميع دوائر الحكومة، وتمارس صلاحيات مجلس الوزراء في ذلك بموجب تخويل من مجلس الوزراء برقم ٥٢٠ وتاريخ ٥/ ٧/ ١٣٨٣ هـ (٢١/ ١١/ ١٩٦٣م).

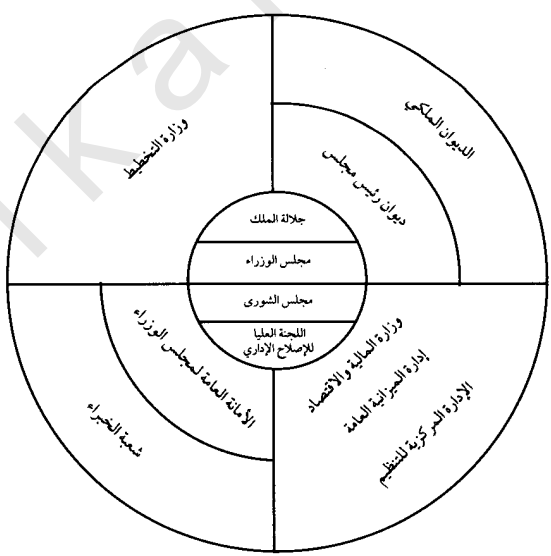
إنه تم بموجب برنامج الإصلاح الإداري إنشاء الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة في عام ١٣٨٤ هـ، وذلك للمساعدة في تأسيس وتطوير وحدات للتنظيمات الإدارية الفرعية في كل الأجهزة الحكومية والتنسيق بين أعمالها، وتطوير الأساليب الإدارية والتنظيمية الفرعية في كل الأجهزة الحكومية المختلفة بالاستناد إلى الدراسات والأبحاث العالمية الحديثة ومراجعة أية مشاريع تستهدف إنشاء أجهزة جديدة قبل أن يتم إدراجها في الميزانية، وإبداء إعداد مشاريع للأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإدارية العامة، وإبداء الرأي في أية مشاريع من هذا القبيل.

هذا إلى جانب المشاركة في المناقشة مع إدارة الميزانية العامة للدولة من أجل تحليل طلبات إحداث الوظائف الجديدة في الأجهزة الحكومية المختلفة.

تختص الدواوين الملكية بالخدمات الإدارية لنقل توجيهات المقام السامي للوزارات المعنية، وتقديم التسهيلات والخدمات الإدارية لجلالة الملك ورئيس مجلس الوزراء وولي العهد ونائب رئيس مجلس الوزراء.

ويتضح مما سبق أن هذه الأجهزة المركزية لها دور كبير ومهم وحيوي لرسم السياسة العامة والتخطيط والتنظيم، والإشراف على التنفيذ الذي تقوم به الأنظمة الأخرى التي سيأتي ذكرها في هذا الكتاب، وتعنى أيضًا بالربط بين هذه الأنظمة والتنسيق فيما بينها لتفاعل وتكامل والشكل التالي:

نظام إدارة التخطيط والتنظيم



شكل رقم (٣)

obeikandl.com

الفصل الثاني

نظام الميزانية العامة

في المملكة العربية السعودية

obeikandl.com

obeikandl.com

تطور نظام الميزانية العامة
في المملكة العربية السعودية *

مقدمة :

تعتبر الميزانية العامة لأية دولة برنامج عمل وخطة مالية سنوية للحكومة لتنفيذ برامجها ومشروعاتها التي هي جزء من خطة التنمية، وهي تعكس رغبة واتجاه الحكومة في تحقيق غاياتها وتنفيذ السياسة المالية والاقتصادية لها، وهي لذلك وسيلة لتوزيع وتنشيط الحركة الاقتصادية في البلاد، وهي أداة الحكومة في تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري من خلال اعتماد التنظيمات والتشكيلات والوظائف التي تعتزم الحكومة القيام بها خلال العام المالي، ويمكن تلخيص ما تقدم في تعريف عام للميزانية العامة بأنها الخطة المالية السنوية لبرنامج عمل تنوي الدولة القيام به خلال العام المالي، وتشتمل على تقديرات للإيرادات والمصروفات، وتحتوي على مشروعات وبرامج لتنفيذ خطة التنمية لتحقيق أهداف الدولة مثل تحديد مصادر الإنتاج وتوزيع الدخل وتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال السياسة المالية والاقتصادية للدولة.

ومن خلال دراستنا لتطور الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية سيتضح لنا هذا الدور المهم للميزانية من متابعة هذا التطور خلال أكثر من نصف قرن، وسنتناول هذا التطور للميزانية العامة بشيء من الإيجاز حسب مقتضيات ومتطلبات المقالة. وقد استخدمت لفظ (نظام الميزانية العامة) للدلالة على الإطار العام والمفهوم العام للميزانية العامة في المملكة بما

(*) الإدارة العامة ـ العدد ٥١ ـ المحرم ١٤٠٧ هـ ـ سبتمبر ١٩٨٦م.

تشتمل عليه من أنظمة وقرارات وأساليب حكومية لتحصيل الواردات، وتوزيع النفقات العامة، وتدخل في إطار النظام الإداري العام في المملكة والمالية العامة فيها على وجه التحديد، وقد أخذت المنهج التاريخي في البحث أساسًا لهذا الموضوع المهم في هذه المرحلة من تاريخ المملكة.

لقد مر نظام الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية بمراحل عديدة من التطور والتحديث حسب برنامج الإصلاح الإداري ليواكب تطور نظام الحكم والإدارة تبعًا لتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية فيها، والمتتبع لتطوير نظام الميزانية في أي بلد يجد أن هناك تلازما بين الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية وبين الميزانية العامة، ويظهر هذا الأمر واضحًا وجليًا في حالة المملكة العربية السعودية (١٤). ولغرض الدراسة فإنه قد جرى تقسيم تطور نظام الميزانية العامة في المملكة إلى مراحل حسب التطور التاريخي للإدارة العامة في المملكة، وسنشير في كل مرحلة إلى أهم التطورات التي حصلت على نظام الميزانية لكي يساعد على فهم واقع الميزانية، وما يمكن اقتراحه من تطوير في المستقبل لتحسين نظام وأسلوب وإعداد وتحضير ومناقشة وتنفيذ الميزانية.

المرحلة الأولى: مرحلة التأسيس ١٣٤٤ ـ ١٣٥٩ هـ

لقد بادر الملك عبد العزيز آل سعود ـ يرحمه الله ـ منذ أن استتب له الحكم بإنشاء (إدارة المالية العامة) التي هي نواة لوزارة المالية، وذلك بعد دخوله مكة المكرمة، واستلامه أمور الحكم والإدارة في إقليم الحجاز،

---

(١٤) محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة مع دراسة تطبيقية عن المملكة العربية السعودية ـ مطبوعات معهد الإدارة العامة بالرياض ـ ١٤٠٢ هـ صفحة ٥٠٩ ـ ٥١٣.

وعهد إلى الشريف/ شرف رضا برئاسة إدارة المالية العامة [١٥]، وتأصل ذلك بصدور (التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية) التي أصدرها الملك عبد العزيز بتاريخ ٢١ من صفر ١٣٤٥ هـ حسب نص القسم الرابع في المادة التاسعة منها على نص خاص بالأمور المالية، ثم عين الشيخ/ عبد الله السليمان مديرًا لإدارة الأمور المالية سنة ١٣٤٦ هـ. وبعد سنة تحولت إلى وكالة للمالية بتاريخ ١٨ ربيع الأول ١٣٤٧ هـ [١٦]. وعين الشيخ/ عبد الله السليمان وكيلا للمالية العامة. ومهمة مديرية المالية العامة التي تحولت إلى وكالة للمالية العامة حسب التعليمات الأساسية هي تنظيم واردات ومصاريف الدولة العمومية، وهذا أول نص نظامي يحدد إطار الميزانية العامة التي هي في الواقع تمثل جانبي الواردات والمصروفات، ولكن لم تشتمل تشكيلات وكالة المالية على إدارة خاصة بالميزانية وإنما أول إعداد للميزانية ودراستها من قبل مديرية المحاسبات العامة، واستمر الوضع كما هو عليه حتى تحولت وكالة المالية إلى وزارة المالية.

المرحلة الثانية: وزارة المالية ١٣٥٠ ـ ١٣٧٧ هـ

صدرت أول ميزانية سنوية سنة ١٣٥٠ هـ بموجب أمر سامٍ يقضي باعتماد نظام الموازنة العامة للعام المالي الذي يبدأ في غرة شهر شعبان

---

(١٥) محمد عبد الله الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية ـ الطبعة الأولى ـ ١٤٠٦ هـ/ ١٩٨٦م. مطابع دار الهلال للأوفست بالرياض ـ ص (١٧١) نقلا عن جريدة أم القرى ـ العدد (٦٢) الصادر بتاريخ ٢٧ من شعبان ١٣٤٤ هـ الموافق ١٩٢٦ م.

(١٦) محمد توفيق صادق، تطور نظام الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية ـ مطبوعات معهد الإدارة العامة ـ ١٣٨٥ هـ/ ١٩٦٥م وجريدة أم القرى العدد (١٩٥) بتاريخ ٧/ ٤/ ١٣٤٧ هـ الموافق ٢١/ ٩/ ١٩٢٨م.

١٣٥٠ هـ الذي نصت المادة الأولى منه على أن تبدأ السنة المالية من أول شعبان ١٣٥٠ هـ وتنتهي في ٣٠ من رجب ١٣٥١ هـ[١٧]، وتلا ذلك صدور نظام وزارة المالية بتاريخ ٢٠ من ربيع الثاني ١٣٥١ هـ الذي يقضي بتحويل وكالة المالية إلى وزارة المالية، وتعيين الشيخ/ عبد الله السليمان أول وزير للمالية ونص نظام وزارة المالية على أن الوزارة مسئولة عن تنظيم وحفظ أموال الدولة وجبايتها وتأمين طرق وارداتها ومصروفاتها، وهي المرجع العام لعموم الماليات في المملكة، ثم صدر نظام داخلي لوزارة المالية بتاريخ ١٩ من المحرم ١٣٥٦ هـ يقضي بإعادة تشكيل وزارة المالية، واستمر الوضع على هذه الحال حتى عدل تاريخ صدور الميزانية العامة في أول السنة الهجرية[١٨]، ثم صدرت بعدها أول تعليمات لحساب الدولة بموجب المرسوم الملكي رقم ٥/ ١/ ٣/ ٢٠٣ وتاريخ ٢ من صفر ١٣٧٤ هـ حيث نصت المادة الأولى منه على أن تعتبر السنة الهجرية لاعتبار ميزانية الحكومة، وبذلك صدرت ميزانية العام المالي ١٣٧٣ هـ/ ١٣٧٤ هـ على هذا الأساس، وكانت وزارة المالية هي التي تقوم وحدها قبل سنة ١٣٧٣ هـ بإعادة ميزانية الدولة ثم تغير هذا الوضع بعد تشكيل مجلس الوزراء سنة ١٣٧٣ هـ، وأصبحت كل وزارة تعد ميزانيتها ثم تناقشها مع وزارة المالية، وتعتمد بعد ذلك من مجلس الوزراء، وصدرت التعليمات المالية للميزانية والحسابات سنة ١٣٧٦ هـ والتي ما زالت سارية حتى الآن، وتعتبر هذه التعليمات أهم الخطوات التي تمت خلال هذه المرحلة بقصد تنظيم وتطوير الميزانية العامة.

---

(١٧) المصدر جريدة أم القرى ـ العدد (٤٠٧) بتاريخ ٢٩/ ٥/ ١٣٥١ هـ.

(١٨) صدر الأمر السامي رقم ٨٤/ ١/ ٥/ وتاريخ ١٩/ ١/ ١٣٥٦ هـ بالموافقة على النظام المذكور.

المرحلة الثالثة : ١٣٧٧ ـ ١٣٨٣ هـ

أنشئت مديريـة الميزانية العامة بتاريخ ٣٠/ ٦/ ١٣٧٧ هـ بموجب قرار صادر من وزير الماليـة والاقتصاد الوطني برقم ٦٣١ (١٩)، وقد قضى الأمر بفصل أعمال الميزانية عن مديرية المحاسبة العامة، وتشكيل إدارة مستقلة لهـا تكون مسئـولـة عن مراجعـة وإعـداد الميـزانيات وفق التعليمـات التي تصدرها وزارة المـالية سنويًّا، وحدد اختصـاصات هذه المديـرية بقرار من وزير المالية رقم (٧٠١) بتاريخ ١٥/ ٧/ ١٣٧٧ هـ حسب قسم العمل في المـديريـة العامـة للميزانيـة على أسـاس قطاعـات حسب طبيعة النشـاط والخدمات التي تقوم عليها مختلف الإدارات الحكومية (٢٠)، وتعدل تاريخ اعتماد الميـزانية من شهـر المحرم إلى أول شهـر رجب من كل عـام، وكان ذلك مع ميـزانية ١٣٧٧ هـ/ ١٣٧٨ هـ بموجـب المرسـوم الملكي رقم ٨ بتاريخ ١٥ من جمادى الأولى سنة ١٣٧٨ هـ بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ٤٨ وتـاريخ ١٠/ ٥/ ١٣٧٨ هـ، ويـرجع سبب التعـديل إلى انشغـال الحكومـة بأعمال الحـج، وعدم تمكن الـوزارات والأجهزة الحكوميـة التي تشتغل بأعمال الحج من إعداد ميزانياتهـا، وهذا يدل على تأثير البيئة على نظام الميـزانية العامـة حيث إن الرغبـة في أن تصدر الميزانيـة في أول السنة الهجرية كمبـدأ أساسي تعارض مع مبدأ ديني آخر وهـو الحج، وكلها تدل على احترام الـدولة لأركـان الإسلام والسنـة النبويـة، وأن الأنظمة يجب أن تسير في إطارهـا، وتعدل إذ تعارضت معها، وخلال هـذه المرحلة تحسن وضع إعداد الميـزانية حيث اشتملت تعليمات الميـزانية والحسابـات لعام

(١٩) محمد بن عبد الله الشريف ـ مرجع سابق / صفحة (١٩٢).

(٢٠) محمد عبد الله الشريف ـ مرجع سابق / صفحة (١٩٢).

١٣٧٦ هـ على بعض المبادئ المهمة في تاريخ تطور الميزانية العامة وهي :

١ ـ تقسيم إيرادات الدولة إلى أبواب ، وتقسيم الأبواب إلى بنود ، وذلك طبقا لأنواع الإيرادات .

٢ ـ تقسيم المصروفات إلى ثلاثة أبواب :

— الباب الأول يخص المرتبات وتكاليف الوظائف بصفة عامة .

— الباب الثاني يخص المصروفات العامة .

— الباب الثالث يخصص للمشروعات والإنشاءات .

— وقد قسم كل باب إلى بنود ، وتقسيم البنود إلى مواد حسب الحاجة وفقا لنوع كل مصروف .

المرحلة الرابعة : ١٣٨٤ ـ ١٣٩٠ هـ

رغبة من الحكومة في تطوير وإصلاح أوضاع الميزانية تعاقدت الحكومة ممثلة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني مع مؤسسة فورد لتقديم المساعدات الفنية والاستشارية ، وقدمت المؤسسة تقريرها سنة ١٣٨٥هـ ، وقد تضمن فيما يتعلق بتطوير الميزانية التوصية باتباع ميزانية البرامج . وقد عقد مؤتمر للميزانية في معهد الإدارة العامة ، وقد خرج مؤتمر الميزانية بتوصيات مفيدة تم على أثرها تطوير وإصلاح أوضاع الميزانية العامة .

وتعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل تطور الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية في الأساليب والطرق الحديثة لإعداد وتحضير واعتماد وتنفيذ الميزانية وتطبيق قواعد الميزانية المعروفة ، حيث اشتملت على بدء

برنامج الإصلاح الإداري في المملكة، ومن ضمنه برنامج إصلاح نظام الميزانية العامة.

التطوير والإصلاح الإداري الذي تم على نظام الميزانية العامة في ميزانية ١٣٨٤ ـ ١٣٨٥ هـ

رغبة من حكومة المملكة العربية السعودية في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة وقعت بتاريخ ٢٧/ ٥/ ١٣٨٣ هـ الموافق ١٥/ ١٠/ ١٩٦٣م اتفاقية تعاون مع مؤسسة فورد الأمريكية تعهدت بموجبها المؤسسة بمساعدة الحكومة السعودية في تنفيذ برامج يتفق عليها بين الطرفين، وفي اليوم نفسه الذي تم فيه توقيع اتفاقية التعاون وفقا لبنود الاتفاقية وقعت الحكومة مع المؤسسة اتفاقية خاصة تعهدت بموجبها الأخيرة بتنفيذ برنامج تطوير الإدارة العامة (٢١)، ومن ذلك البرنامج المساعدة الفنية في إنشاء معهد الإدارة العامة، وتنفيذ برنامج إصلاحي لأمور الميزانية العامة.

وكان من ضمن برنامج الإصلاح الإداري في المملكة تحسين وضع الميزانية العامة، وعقد مؤتمر الميزانية في معهد الإدارة العامة لشرح الأسس والمبادئ الجديدة التي أدخلت على الميزانية ليقوم المختصون بشئون الميزانية في الوزارات ووزارة المالية والاقتصاد الوطني بتدارسها وتفهمها، وبذلك يعد مشروع ميزانية العام المالي ١٣٨٤ ـ ١٣٨٥ هـ على ضوئها.

---

(٢١) محمد صادق، آفاق الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية ـ الإدارة العامة ـ نشرة (مجلة) يصدرها معهد الإدارة العامة ـ العدد الثالث ـ ربيع الثاني ١٣٨٤هـ/ أغسطس ١٩٦٤م ـ ص ٧، (وتحولت هذه النشرة فيما بعد إلى مجلة الإدارة العامة التي استمرت في الصدور بهذا الاسم الجديد، وحملت تسلسل أرقام الصدور نفسه).

وبالفعل عقد ذلك المؤتمر في يومي ٢٦ ـ ٢٧/ ١/ ١٣٨٤هـ حضرة صاحب السمو الأمير مساعد بن عبد الرحمن وزير المالية آنذاك ووكيل وزارة المالية وخبراء مؤسسة فورد الأمريكية والمختص بالميزانية في الدولة. وقد ألقى سمو وزير المالية والاقتصاد الوطني كلمة في ذلك المؤتمر حدد فيها معالم الإصلاح والتحسين المطلوب في الميزانية؛ وذلك (أن رسم الميزانية يتضمن توزيع الموارد على المتطلبات الكثيرة عليها، وإذا أريد توخي المصلحة العامة للبدء، فيجب أن يكون التوزيع عادلاً وحكيمًا، ومن الضروري وجود رقابة كافية وفعالة على كيفية تنفيذ الميزانية، وذلك بغية التأكد من أن الأهداف التي وضعت من أجلها تلك الاعتمادات قد جرب التوصل إليها إلى أقرب حد ممكن.

وعليه فإ ن تخطيط الميزانية وتنفيذها يتساويان في الأهمية، ولأن الإجراءات الحالية المتبعة في تحضير الميزانية غير كاملة من كلتا الوجهتين، فإن المحاولة الحالية وضعت لأجل تحسين وتطوير تلك الإجراءات(٢٢).

ولقد ورد في نص مذكرة وزارة المالية والاقتصاد الوطني في مؤتمر الميزانية تحليل لوضع الميزانية واقتراح لسياسة جديدة (بدأت وزارة المالية والاقتصاد الوطني من السنتين الماليتين الأخيرتين (٨٢/ ٨٣ هـ ـ ٨٣/ ٨٤ هـ) باتباع إجراء يعتبر من الوجهة العملية من الخطوات الأولية اللازمة والممهدة لتحسين وضع الميزانية) برفع تقرير لمقام مجلس الوزراء

---

(٢٢) مساعد بن عبد الرحمن ـ من كلمة ألقيت في مؤتمر الميزانية المنعقد بتاريخ ٢٦ ـ ٢٧/ ١/ ١٣٨٤هـ ـ مجلة معهد الإدارة العامة ـ العدد (٣) ـ ربيع الثاني ١٣٨٤هـ.

قبل إعداد الميزانية يتضمن وصفا تحليليا لأوضاع الميزانية، وحجم وتوزيع واتجاهات أنواع الإنفاق المختلفة، وقيامها على الإيرادات المحققة، وتقديرات الإيرادات لإظهار أبعادها الحقيقية، مشيرة إلى ما يبدو لها من فقرات أو تحسين نتيجة لهذا القياس على ضوء متطلبات التطور في البلاد، وظروفها الاقتصادية والاجتماعية كدولة نامية، وعلى هذا الأساس كانت الوزارة تقدم اقتراحاتها وتوصياتها إلى المجلس، وتستطيع توجيهه فيما يجب تطبيقه من إجراءات واتباعه من سياسة عامة في وضع وإعداد الميزانية على أسس معينة، وحتى يتسنى للوزارات والجهات الحكومية الأخرى إعداد ميزانيات معقولة ومقبولة على ضوء هذا الأساس (٢٣).

ولقد أوضحت تلك المذكرة أن ميزانية الدولة ليست مجرد إطار للحسابات العامة بل هي في حقيقتها خطتها المالية وأداتها في تنفيذ سياستها الاقتصادية بتحقيق التوازن حسبما تمليه الأولوية بين احتياجات أوجه الإنفاق المختلفة وتوزيع وتوقيت التمويل بما يتفق مع حاجات الاستثمار والاستهلاك البديلة في شكل برنامج علمي محدد يكفل التوصل إلى أهم أهداف الميزانية العامة وهي تحقيق العمالة، وتحقيق مستوى عال للاستثمار، والمحافظة على الاستقرار بتجنب كل من حالتي التضخم والانكماش، وحصيلة هذه الأهداف هي زيادة الإنتاج الأهلي، وبالتالي درجة الرفاهية العامة (٢٤).

---

(٢٣) مذكرة وزارة المالية والاقتصاد الوطني ـ مجلة معهد الإدارة العامة ـ (عدد ٣) ـ مرجع سابق ص ٣١.

(٢٤) نص مذكرة وزارة المالية والاقتصاد الوطني في مؤتمر الميزانية ـ مرجع سابق ص ٣١.

ولقد أوضحت مذكرة وزارة المالية أنه بناء على توصيات الوزارة فقد أقر مجلس الوزراء وتبنى التوصيات التي رفعت في التقرير الذي سبق ميزانية ٨٣/ ٨٤هـ بقرار رقم ٢٨١ وتاريخ ٢١/ ٤/ ١٣٨٣هـ بتحسين أوضاع الميزانية، وإدخال تحسينات على الإدارة الحكومية، ومنها الإسراع في تنفيذ مشروع مصلحة الأشغال العامة، وتقوية الجهاز الفني للتخطيط بما يؤهله للقيام بواجباته الحقيقة في المبادرة والتوجيه والتنسيق وتقديم برامج مدروسة من الوزارات المختلفة.

ولقد ورد في مذكرة وزارة المالية وصف لوضع ولحالة الميزانية العامة بتوجيه الانتباه إلى ناحيتين مهمتين في تلك الفترة أن الميزانية العامة تعاني على مستوى الوزارات وعلى المستوى المركزي بمديرية الميزانية عجزاً في طرق إعداد الميزانية وتحضيرها على الأسس العلمية الحديثة، وذلك بالنسبة للبابين الأول والثاني اللذين تعدهما وزارة المالية، كذلك تعاني ميزانيات المشروعات (الباب الثالث) التي تقدم إلى المجلس الأعلى للتخطيط من أغلب الثغرات التي ذكرت التي تعاني منها ميزانية البابين الأول والثاني، ومن ذلك عدم استكمال الدراسات للمشروعات وبطء التنفيذ.

وكانت مسئولية إعداد ومناقشة الميزانية العامة مقسمة بين وزارتي المالية والاقتصاد الوطني والمجلس الأعلى للتخطيط، حي كانت مسئولية وزارة المالية تنحصر في البابين (الأول والثاني) وهي مصروفات الرواتب وما في حكمها والمصروفات العامة، أما مسئولية المجلس الأعلى للتخطيط فهي إعداد ومناقشة ميزانية الباب الثالث، (المشروعات)، وربما يعود هذا الوضع إلى أن إعداد الميزانية ورفعها إلى مجلس الوزراء يتم من جهتين :

هما وزارة المالية ومجلس التخطيط ولهذا أشارت مذكرة وزارة المالية في المؤتمر إلى أنه تلافيًا لهذا الوضع وتحقيقا لتكامل الميزانية فإنه يجب أن يكون هناك تنسيق لتحقيق وحدة الميزانية وشموليتها، وهي قاعدة من قواعد الميزانية العامة، ولهذا فقد تقرر دمج طريقة إعداد وتحضير ومناقشة الميزانية في جهة واحدة وهي مديرية الميزانية العامة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني بالاشتراك مع مندوبين من الوزارات المختلفة وممثلي المجلس الأعلى للتخطيط في شكل لجنة مشتركة من الجهات الثلاث، كما تقرر إحداث باب جديد هو الباب الرابع، وذلك للفصل بين نفقات رأس المال والنفقات المختلفة الأخرى التي كانت تدخل في الباب الثالث مع المشروعات الرأسمالية على اعتبار أن الميزانية خطة عمل وبرنامج للتنفيذ للتأكد من الأهداف التي ترمي الحكومة إلى تحقيقها وقد وضعت ونفذت (٢٥).

وقد أوصى مؤتمر الميزانية ومؤسسة فورد الأمريكية بالأخذ بميزانية البرامج، وقد طبقت على سبيل التجربة في وزارتي المعارف والصحة، وأخذت بها وزارة الدفاع الوطني في بعض البرامج ذات المدى الطويل في التنفيذ، ومن نتائج هذا التطور وبعد تطبيق برنامج الإصلاح الإداري على نظام الميزانية العامة في المملكة أمكن للحكومة إدخال تحسينات على نظام الميزانية وعلى التنظيم الإداري في المملكة، ومن ذلك مثلا اعتماد أنظمة المؤسسات والهيئات العامة التي يعتمد لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة بمرسوم ملكي مستقل مما يجعل لها المرونة الكافية لتنفيذ

---

(٢٥) انظر مذكرة خبير الميزانية السيد / شوكمان في مؤتمر الميزانية بعنوان (طريقة تحضير الميزانية ـ ١٣٨٤/ ١٣٨٥ هـ ـ مجلة الإدارة العامة ـ العدد الثالث ـ ص ٤٦).

البرامج والمشروعات المعتمدة في الخطة، وهذا خروج عن قاعدة وحدة الميزانية، ولتلافي سلبيات هذا الاستثناء، فقد أدرجت مجموعة المبالغ المعتمدة للهيئات والمؤسسات العامة في الميزانية العامة تحت عنوان إعانة المؤسسات العامة مثلها مثل إعانة البلديات والصناديق المخصصة للإقراض.

كما ساعد برنامج إصلاح نظام الميزانية على الأخذ بمبدأ توزيع الدخل على المواطنين عن طريق صناديق التنمية الزراعية والصناعية والعقارية وغيرها من مؤسسات الإقراض الميسر للمواطنين مع المساعدات الممكنة من الدولة.

المرحلة الخامسة: ١٣٩٠ ـ ١٤٠٥ هـ

لقد تم في عام ١٣٩٠/ ١٣٩١ هـ وهو أول سنوات الخطة الخمسية الأولى في المملكة الربط بين الميزانية العامة وخطة التنمية حيث أشارت تعليمات الميزانية إلى ضرورة إعداد مشروع الميزانية طبقا لخطة التنمية التي كان مجلس الوزراء قد وافق عليها بقرار رقم ٨١٢ لعام ١٣٩٠هـ[1]، وقد شكلت قبل هذه المرحلة الهيئة المركزية للتخطيط، وحلت محل المجلس الأعلى للتخطيط تمهيدا لوضع الخطة الخمسية، وتشارك الهيئة وزارة المالية في مراجعة مشروعات الميزانية، وخاصة الباب الرابع، كما تشارك كل من الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة التي جرى إحداثها بوزارة المالية ضمن برنامج الإصلاح الإداري مع ممثلين عن ديوان الموظفين العام الذي أصبح اسمه فيما بعد الديوان العام للخدمة المدنية، وممثلي الإدارة العامة للميزانية بوزارة المالية لدراسة مشروعات الوظائف في الباب الأول من الميزانية لمطابقة مسميات ونوعيات الوظائف المدنية على التنظيمات

الإدارية المعتمدة من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، وشكلت في وزارة المالية وكالة لشئون التنظيم والميزانية للإشراف على إدارتي الميزانية العامة والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة والتنسيق بين أعمالهما، ثم تلا ذلك تحويل الهيئة المركزية للتخطيط إلى وزارة التخطيط، وتبع ذلك تشكيل لجنة الوكلاء المكونة من وكيل وزارة المالية لشئون التنظيم والميزانية ووكيل وزارة التخطيط ووكيل الوزارة أو الجهة التي تناقش ميزانيتها، ومهمة هذه اللجنة هي مراجعة ميزانيات المشروعات لجميع الوزارات والمصالح الحكومية تمهيدًا لاعتمادها ومطابقتها على الخطة الخمسية للتنمية مع كل سنة مالية، ثم شكلت لجنة وزارية لمتابعة تنفيذ الخطة والمشروعات الكبيرة المعتمدة في الخطة والميزانية، وبهذا التنظيم الجديد أصبحت الميزانية تمر بمراحل عديدة من الدراسة والمراجعة مما يكفل سلامة إجراءاتها ومطابقتها لمرسوم الميزانية الذي يخرج سنويا مع اعتماد الميزانية والذي يشمل على قواعد منظمة لطريقة الصرف والمناقلات من الميزانية وإليها، واستمرارًا لتطوير أعمال الميزانية العامة فقد صدر بتاريخ ٣/ ٢/ ١٤٠٤هـ قرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني باعتماد تعليمات جديدة تحدد أسس وقواعد إعداد ومراجعة مشروعات الميزانية، وقضى القرار بتشكيل لجنة تنفيذية برئاسة وكيل الوزارة المساعدة لشئون التنظيم والميزانية وعضوية مدير عام إدارة البرامج تتولى المهام التالية (٢٦) :

١ ـ اقتراح الخطوات التفصيلية اللازمة لتحضير وإعداد مراجعة مشروعات الميزانية العامة لكل سنة، وجدول قواعد إعدادها، وتصدر وزارة

---

(٢٦) محمد بن عبد الله الشريف ـ مرجع سابق ـ صفحة (١٩٢).

المالية والاقتصاد الوطني دليلا يوضح كيفية تحضير الميزانية والأسس التي تبنى عليها الميزانية مزودا بالنماذج المطلوبة لكل باب من أبواب الميزانية العامة.

٢ ـ متابعة أعمال القطاعات داخل وزارة المالية خلال فترة تحضير وإعداد الميزانية.

٣ ـ مراجعة نتائج الاجتماعات التي تتم بين مديري القطاعات وممثلي الوزارات المختلفة عند مناقشة مشروعات الميزانية، ومراجعة التقارير التي يعدها مديرو القطاعات المختلفة والبيانات النهائية، وغير ذلك من إجراءات تحضير الميزانية.

٤ ـ مراجعة طلبات الوظائف الجديدة في مشروعات ميزانيات الوزارات المختلفة بالمشاركة مع مندوبين عن الديوان العام للخدمة المدنية والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، وإعداد تقرير عن مناقشة الميزانية مع مراجعة بنود الباب الأول.

كما أن وزارة التخطيط تصدر دليلا لإعداد الخطة الخمسية يساعد على إعداد وتحضير الخطة مما يسهل تحسين إعداد وتحضير الميزانية على أساس الخطة.

المرحلة السادسة : ١٤٠٦ هـ

تدخل الميزانية العامة مرحلة تطويرية جديدة بصدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٤) بتاريخ ٢٩/ ٦/ ١٤٠٦هـ القاضي بالاستمرار بالعمل بميزانية السنة المالية ١٤٠٥/ ١٤٠٦هـ وفق العمل بقواعد وأسس ذكرها بيان مجلس الوزراء بهذه المناسبة، وجاء هذا القرار وفقا للمادة (٣٧) من

نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣٨) بتاريخ ٢٢/ ١٠/ ١٣٧٧هـ التي تنص على تأجيل إصدار الميزانية العامة للدولة عندما تطرأ أسبابا اضطرارية تستدعي ذلك على أن يتم العمل بميزانية السنة السابقة بنسبة اثني عشرية حتى صدور الميزانية الجديدة وقد حدد البيان أن التأجيل لمدة خمسة أشهر، وذلك استثناء من قاعدة سنوية الميزانية، وقد تضمن البيان خمس قواعد للمصروفات خلال الشهور الخمسة التالية لصدور القرار، وملخص ما يفهم منها هو :

١ ـ استمرار العمل ببنود الباب الأول (الرواتب وما في حكمها).

٢ ـ استمرار العمل بمصروفات الإعانات.

٣ ـ استمرار عمل صناديق الإقراض.

٤ ـ استمرار الصرف على المشروعات تحت التنفيذ وعقود التشغيل.

٥ ـ تسديد المستحقات على الحكومة للشركات الوطنية الأجنبية حسب تواريخ استحقاقها وينتظر أن يعدل وقت الميزانية السنوية في المملكة عن وقته السابق كما أشار البيان.

ومن الجدير بالذكر أنه قد حصل مثل هذه الحالة سنة ١٣٧٧هـ حيث تأخر صدور الميزانية السنوية، ووضعت ميزانية ثلاثة أشهر ثم ستة أشهر، وتعدل وقت صدور الميزانية من شهر المحرم إلى شهر رجب.

وهذا النوع من الميزانيات ـ الميزانية الشهرية أو الميزانية الاثني عشرية ـ يحضر لمدة شهر واحد، وأخذ بمثل هذا النوع في حالة تأخير التصديق على الميزانية السنوية من السلطة المختصة ـ وهي في حالة المملكة مجلس الوزراء ـ وهذا التأخير قد يعود إلى تأخر إعداد وتحضير الميزانية أو

عدم وجود الوقت الكافي للدراسة الكافية ومناقشة الميزانية، وفي مثل هذه الأحوال ولضمان سير الأعمال تلجأ الدول إلى مثل هذا القرار وإصدار الميزانية الشهرية، وتحدد أرقام الاعتمادات لهذه الميزانية على أساس أخذ جزء من اثني عشر جزءًا من أرقام الميزانية السابقة، كما يسمح بالجباية خلال مدة الشهر، ولا تؤخذ بعين الاعتبار عند الأخذ بهذا النوع من الميزانية، المشروعات الإنمائية الجديدة، وإنما يهتم فقط بوضع اعتمادات النفقات المتكررة كالرواتب وما في حكمها ومصروفات التشغيل.

قواعد الميزانية العامة:

من المعلوم أن الميزانية العامة هي أداة الدولة في توجيه سياسة الإنفاق، وكذلك في توجيه الحياة الاقتصادية، ولذلك أوجدت ضوابط وقواعد عامة للميزانية بهدف تنظيم جباية الإيرادات وصرف الإنفاق، كما أن هذه القواعد تستهدف توضيح المركز المالي الحقيقي للدولة، وهذه القواعد هي[٢٧]:

١ ـ قاعدة سنوية الميزانية.

٢ ـ قاعدة الشمولية.

٣ ـ قاعدة وحدة الميزانية.

٤ ـ قاعدة الشيوع أو عدم التخصيص.

٥ ـ قاعدة توازن الميزانية.

---

(٢٧) محمد عبد الله الشباني ـ الميزانية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية ـ مطبوعات معهد الإدارة العامة بالرياض ـ صفر ١٤٠٢ هـ.

obeikandl.com

وقد حصل استثناء لبعض قواعد الميزانية المذكورة في تاريخ تطور الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية، ومن ذلك مثلا الاستثناء من قاعدة سنوية الميزانية.

الاستثناء من قاعدة سنوية الميزانية في تاريخ تطور نظام الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية

إن قرار الدولة بالاستمرار في العمل بميزانية السنة المالية ١٤٠٥/ ١٤٠٦هـ حتى تصدر الميزانية الجديدة إلى جانب أهميته وتأثيره على الحالة الاقتصادية في المملكة يكون منعطفا تاريخيا لتطوير نظام الميزانية في المملكة العربية السعودية يسترعي انتباه الدارسين والمتتبعين لهذا النظام وتطبيقاته في المملكة، كما أن له سابقة في تاريخ تطوير الميزانية في المملكة، بالإضافة إلى أن له سندًا نظاميًّا، كما أشار بيان مجلس الوزراء السعودي في حيثيات القرار إلى أن المادة ٣٧ من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ بتاريخ ٢٢/ ١٠/ ١٣٧٧هـ تنص على تأجيل إصدار الميزانية العامة للدولة عندما تطرأ أسباب اضطرارية تستدعي أن يتم العمل بميزانية السنة السابقة بنسبة اثني عشرية حتى صدور الميزانية الجديدة، وصدرت أول ميزانية سنوية في المملكة العربية السعودية في أول شعبان سنة ١٣٥٠هـ إلى ٣٠ من رجب سنة ١٣٥١هـ بموجب أمر سام نشر في جريدة أم القرى [٢٨].

---

(٢٨) جريدة أم القرى ـ مجلد ٤ ـ عدد ٣٧٠، مركز الوثائق ـ معهد الإدارة العامة عن محمد شاكر عصفور، مذكرات الميزانية ـ معهد الإدارة العامة ـ الرياض.

واستمر الوضع على هذا الحال حتى عدل تاريخ صدور الميزانية في أول السنة الهجرية بموجب المرسوم الملكي رقم ٥/ ١/ ٣/ ٢٠٣ بتاريخ ٨ من صفر سنة ١٣٧٤هـ حيث نصت المادة الأولى منه على أن تعتبر السنة الهجرية أساسا لاعتبار ميزانية الحكومة، وبذلك صدرت ميزانية السنة المالية ١٣٧٣/ ١٣٧٤ هـ على هذا الأساس، وكانت وزارة المالية هي التي تقوم وحدها قبل سنة ١٣٧٣هـ بإعداد ميزانية الدولة، ثم تغير هذا الوضع من سنة ١٣٧٣هـ بعد تشكيل مجلس الوزراء ووجود الوزارات المتعددة، وأصبح لزامًا على كل وزارة تقديم ميزانيتها، وكان بطبيعة الحال عملا جديدًا يتطلب الكثير من الجهد والتنسيق بين الوزارات ووزارة المالية، وأدى ذلك مع ظروف الحج إلى تأخير إصدار الميزانية في السنوات التالية حتى عدل تاريخ إصدار الميزانية سنة ١٣٧٨هـ بموجب المرسوم الملكي رقم ٨ بتاريخ ١٥ من جمادى الأولى سنة ١٣٧٨هـ بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ٤٨ بتاريخ ١٠/ ٥/ ١٣٧٨هـ، نصت المادة الأولى من المرسوم الملكي المشار إليه على أن يكون مبدأ السنة المالية غرة شهر رجب من كل عام، ووضعت الميزانية بناء على الأسس الستة التي وردت في قرار مجلس الوزراء رقم ٨ بتاريخ ١٥/ ٥/ ١٣٧٨هـ، ويقضي الأساس الأول منها بأن تستمر الوزارات والمصالح الحكومية في خلال المدة التي تنتهي بآخر جمادى الآخرة ١٣٧٨هـ على السير على الخطة التي سارت عليها في أول عام ١٣٧٨ هـ، كما نصت المادة الثانية منه على أن تعتبر المدة من أول المحرم ١٣٧٨ هـ لغاية جمادى الآخرة ١٣٧٨ هـ مدة حسابية قائمة بذاتها أي باعتبارها ميزانية نصف سنوية.

ولذلك فإن قرار مجلس الوزراء رقم ١٤٤ بتاريخ ٢٩/ ٦/ ١٤٠٦ هـ، وبيان الحكومة لسنة ١٤٠٦ هـ بتأجيل إصدار الميزانية العامة لخمسة أشهر قادمة الذي سيتبعه تعديل في تاريخ السنة المالية هو حدث تاريخي له سابقة في تاريخ الميزانية العامة في المملكة، ويعتبر قرار مجلس الوزراء استثناء لقاعدة سنوية الميزانية للفترات التي بين تاريخ التعديل، وبذلك يتضح لنا أن تاريخ تطور نظام الميزانية العامة في المملكة قد مر بثلاث حالات من الاستثناء خلال ٤٦ سنة، وإذا اعتبرنا أن سنة ١٣٥٠ هـ الأساس يتضح كالآتي :

سنة ١٣٥٠ هـ اعتمدت أول ميزانية سنوية تبدأ من شهر شعبان من كل عام.

تعدل في سنة ١٣٧٣ هـ تاريخ اعتماد الميزانية إلى شهر المحرم من كل عام.

تعدل في سنة ١٣٧٨ هـ تاريخ اعتماد الميزانية إلى شهر رجب من كل عام.

تعدل في سنة ١٤٠٦ هـ تاريخ اعتماد الميزانية ـ أول الجدي ثم تعدل إلى أن أصبح ١١ الجدي الذي يوافق أول السنة الميلادية.

وهذا العدد هو رقم قياسي لو قورن بالحالات التي تخرج فيها الدول عن قاعدة سنوية الميزانية، ومعلوم أن لكل قاعدة استثناء، ولكل استثناء أسباب ومبررات. ومبررات قرار الحكومة بتأجيل الميزانية العامة والخروج على قاعدة سنوية الميزانية له ما يبرره كما ورد في البيان، ولا يدعو إلى القلق أو الخوف من آثار سلبية بل العكس قد يكون من الحكمة، في مثل هذه الأمور التريث حتى يكون في مقدرة الحكومة التنبؤ بواردات المملكة ووضع الميزانية الجديدة على أسس ثابتة ومتينة.

ويبقى أن نفهم أن هذا التطور لنظام الميزانية بيّن أنه وسيلة للبحث عن الأفضل للوصول إلى قرار رشيد، ففي غياب المعلومات الكافية يكون من الأحسن والأصوب اتخاذ قرار بعدم اتخاذ قرار معتاد حتى تتوفر المعلومات الضرورية لذلك القرار، والمهم في الأمر أن هذا التأجيل لم يؤثر على تنفيذ مشروعات خطة التنمية الرابعة التي هي تحت التنفيذ، ولم يمس المستحقات الشهرية كالرواتب والأجور، وما يدخل في حكمها، كما أن صناديق الإقراض مستمرة في عملها.

وكل ما في الأمر أن إرجاء التزامات الدولة بمشروعات أو مصروفات جديدة حتى اعتماد الميزانية القادمة هو لغرض إتاحة الفرصة لمزيد من الدراسة والتروي القويم بناء على المعلومات المطلوب استكمالها لاتخاذ القرار اللازم.

ومعلوم أن قاعدة سنوية الميزانية هي إحدى القواعد التي يعتمد عليها النظام الدولي للميزانية العامة، وأن الخروج على هذه القواعد بالاستثناء أمر مقبول وهو محل اهتمام الباحثين، فلو أخذنا مثلا وضع الميزانيات في عدة دول للمقارنة بين ما حصل لدينا وحصل لديهم لوجدنا أن بعض الدول قد مرت بها حالات استثنائية مشابهة وتخطتها بسلام، كما أوضحنا أن نسبة الخروج على هذه القاعدة في المملكة محدودة، حيث مرت بثلاث حالات خلال ٥٦ سنة أي بمعدل حالة واحدة لكل ١٨ سنة وهي نسبة تدل على الاستقرار والثبات لنظام الميزانية العامة في المملكة، الذي يعكس أثره على النظام الاقتصادي والاجتماعي فيها.

الخاتمة

تبين لنا من خلال دراستنا للتطور التاريخي لنظام الميزانية العامة في المملكة أن مفهوم الميزانية العامة بدأ بسيطاً ثم تطور حتى أصبح نظاما معتمدًا يضاهي أنظمة الميزانية المعاصرة، وظهر لنا من البحث أن الميزانية العامة كان لها دور فعال في جميع مراحل تطور الميزانية ابتداء من بناء التنظيم الإداري، وانتهاء بتعميد خطط التنمية الخمسية في المملكة، كما أوضحت الدراسة القواعد والأسس التي تبنى عليها الميزانية العامة في المملكة، وأثرها على النواحي الاقتصادية في البلاد ودورها في الأخذ بالأساليب الحديثة في إدارة مالية الدولة و إعطاء مرونة عند الاقتضاء في شكل هيئات ومؤسسات عامة لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية، ومن دراستنا لتطور نظام الميزانية العامة في المملكة يمكن الاستنتاج والخروج بنتائج عامة عن البيئة الإدارية والمتغيرات البيئية في المملكة، وعلاقتها بالتطور الاقتصادي وتطور التنظيم الإداري فيها، وتأثير ذلك على الخروج أحيانا عن القواعد والأسس المعروفة للميزانية العامة بالاستثناء عندما تدعو الحاجة إلى ذلك، وهذا يدلك على ثقة الحكومة بقراراتها ونظامها ويعطي الدليل على فعالية وكفاءة نظام الميزانية العامة في المملكة.

ولكن لا يغيب عن المتتبع لهذا التطور لنظام الميزانية العامة في المملكة الحاجة إلى إدخال مزيد من التحسينات عليه، وخاصة في أساليب مناقشة الميزانية فلا يزال الوضع يحتاج إلى توفر المعلومات والتعاون والتنسيق بين الأجهزة الحكومية ووزارة المالية والاقتصاد الوطني وتبادل الثقة والتفهم بين المتخصصين في الميزانية والمسئولين، وقد يكون في تعديل توقيت صدور الميزانية فرصة لإدخال بعض التعديلات على نظام الميزانية بما يحقق الغاية من التطور الإداري والارتقاء بمستوى الميزانية إلى الأفضل.

المراجـــع

محمد سعيد فرهـود، علم المالية العامة، مع دراسة تطبيقيـة عن المملكة العربية السعوديـة ـ مطبوعـات معهــد الإدارة العـامـة بالرياض ١٤٠٢/ ١٤٠٣ هـــ ـ صفحة ٥٠٩ ـ ٥١٣.

محمد بن عبد الله الشريف، الرقابة الماليـة في المملكة العربية السعودية ـ الطبعة الأولى ـ ١٤٠٦هـ/ ١٩٨٦م ـ مطـابع دار الهلال للأوفست بـالريـاض ـ ص (١٧١) نقلا عـن جريـدة أم القرى ـ العـدد (٦٢) الصادر بتـاريخ ٢٧ من شعبـان ١٣٤٤ هـ الموافق ١٩٢٦م.

محمد تـوفيق صادق، تطور نظام الحكـم والإدارة في المملكة العربية السعـودية ـ مطبوعات معهد الإدارة العامة ـ ١٣٨٥هـ/ ١٩٦٥م ـ ص (١٧١) وجريدة أم القرى ـ العدد (١٩٥) بتاريخ ٧/ ٤/ ١٣٤٧ هـ، الموافق ٢١/ ٩/ ١٩٢٨م.

محمـد صادق، آفـاق الإصلاح الإداري في المملكـة العـربية السعـودية ـ الإدارة العامة ـ مجلة الإدارة العامة، يصدرها معهـد الإدارة العامة ـ العدد الثالث ـ ربيع الآخر ١٣٨٤ هـ/ أغسطس ١٩٦٤ م ـ ص ٧.

مساعد بن عبد الرحمن، من كلمة ألقيت في مؤتمر الميزانية المنعقـد بتـاريخ ٢٦ ـ ٢٧/ ١٣٨٤ هـــ مجلة الإدارة العـامة ـ الإدارة العـامة، العـدد (٣) ـ ربيع الثـاني ١٣٨٤ هـ ص ٢٨.

محمـد عبد الله الشبـاني، الميزانيـة وتطبيقاتهـا في المملكـة العربيـة السعوديـة ـ مطبوعات معهد الإدارة العامة بالرياض ـ صفر ١٤٠٢ هـ.

محمد شاكر عصفـور، مذكرات في الميزانية ـ معهد الإدارة العامـة ـ الرياض، عن جريدة أم القرى ـ العدد (٤٠٧) بتاريخ ٢٩/ ٥/ ١٣٥١ هـ.

مراجع أخرى مفيدة

عبد المعطي محمد عساف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية ـ دار العلوم للطباعة والنشر ـ ١٤٠٣ هـ ـ ١٩٨٣ م.

صافي إمام موسى، تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم ـ دار العلوم للطباعة والنشر ـ ١٤٠٥ هـ/ ١٩٨٥ م.

محمد عبد الرحمن الطويل، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية ـ بحث مقدم لندوة في الاقتصاد الوطني نظمتها كلية التجارة (العلوم الإدارية) جامعة الملك سعود ـ ٢٢ من ربيع الأول ١٣٩٧ هـ ـ من مطبوعات معهد الإدارة العامة بالرياض.

يوسف إبراهيم السلوم، أساليب التخطيط والميزانية في المملكة العربية السعودية ـ من مطبوعات معهد الإدارة العامة ـ ١٤٠٢ هـ.

obeikandl.com

obeikandl.com

الفصل الثالث

نظام المتابعة والقواعد الأساسية

لمتابعة تنفيذ خطة التنمية

obeikandl.com

obeikandl.com

القواعد الأساسية لمتابعة تنفيذ خطة التنمية (٢٩)

صدر بها قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٦٨ وتاريخ ٢٢/ ٨/ ١٤٠٦هـ.

المادة الأولى :

تستهدف عملية المتابعة التأكد من تنفيذ خطةالتنمية بطريقة منسقة وفعالة، وتستند في ذلك إلى :

١. جمع المعلومات الوافية والبيانات الدقيقة التي تتعلق بتنفيذ الخطة على أساس دوري.

٢. تسجيل ما ينفذ من المشاريع، وما يتعثر تنفيذه منها.

٣. التركيز على مسببات التعثر، والمضاعفات التي قد تنتج عن ذلك وإجراء الدراسات والفحوص المكتبية والميدانية لتحديدها واقتراح الإجراءات المناسبة لإزالتها.

٤. تحديد مسئولية التقصير والتخلف.

المادة الثانية :

تتولى إدارة المتابعة بوزارة التخطيط المهام التالية :

أ) وضع الوثائق الفنية التفصيلية التي تحدد أهداف المتابعة المنصوص عليها في المادة السابقة والتي تتمشى بموجبها الجهات الحكومية.

ب) إعداد النماذج المناسبة لجمع البيانات والمعلومات من الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة.

---

(٢٩) المصدر ــ أنظمة وقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالتنمية في المملكة. وزارة التخطيط ـ الرياض ـ المطابع الأهلية للأوفست.

جـ) تصنيف وتحليل البيانات التي ترد من جهات التنفيذ، وبيان مدى مسايرتها أو انحرافها عن الخطة.

د) موافاة جهات التنفيذ بالملحوظات التي تسفر عنها عملية فحص ودراسة المعلومات الواردة منها.

هـ) تدريب وتوجيه الموظفين المختصين بأعمال المتابعة في الوزارات والمصالح الحكومية.

المادة الثالثة :

تنسق الوزارات والمصالح الحكومية بين مهام ما يكون موجودًا بها من وحدات للتخطيط وللميزانية وللمتابعة، وتراعي اعتبارا من تاريخ صدور هذه القواعد إدماج هذه الوحدات معا في إدارة موحدة تسمى إدارة التخطيط والميزانية والمتابعة بحيث تتولى المهام التالية :

أ) إعداد الخطط الخاصة بالوزارة أو المصلحة بما في ذلك الخطة الخمسية وفقا للتعليمات المنظمة لهذا الأمر، وكذلك خطط التنفيذ السنوية.

ب) إعداد مشروع الميزانية السنوية بما يتمشى مع الخطة الخمسية، وما يحقق أهدافها طبقا لقواعد إعداد الميزانية ونماذجها التي تصدرها وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

جـ) إعداد جداول التنفيذ على ضوء ما هو معتمد في الميزانية.

هـ) التنسيق مع وزارة التخطيط في دراسة ما تدعو إليه الحاجة من إعادة جدولة المشاريع.

المادة الرابعة :

لوزارة التخطيط أن تتولى بصورة مباشرة متابعة تنفيذ المشروعات الحيوية الكبرى . ويصدر وزير التخطيط في مستهل كل سنة مالية قرارا يحدد نتيجة متابعة هذه المشروعات .

المادة الخامسة :

ترفع وزارة التخطيط في المحرم من كل عام تقريرًا إلى مجلس الوزراء يتضمن استعراضًا للإنجازات المحققة والمتوقع تحقيقها في ضوء أهداف وسياسات خطة التنمية ، ويتضمن بيان ما يكون قد صادف التنفيذ من عقبات ، والاقتراحات الخاصة بمعالجة ذلك ، وتزويد الجهات المعنية بصور من التقارير التي تعدها وزارة التخطيط .

وللوزارة أن ترفع أثناء السنة تقارير للمجلس بالملحوظات التي تراها حول تنفيذ المشروعات الحيوية الكبرى وغيرها ، أو ما يكون لديها من مقترحات .

المادة السادسة :

مع مراعاة تزويد هيئة التحقيق والتأديب بنسخ من تقارير متابعة تنفيذ الخطة تقوم الهيئة وفقا للنظام وبالتعاون مع وزارة التخطيط بتقصي أسباب التقصير في تنفيذ المشروعات ، وللهيئة أن ترفع تقريرا بنتائج ذلك لرئيس مجلس الوزراء .

المادة السابعة :

تشكل لجنة من وزير التخطيط ووزير المالية والاقتصاد الوطني وثلاثة وزراء آخرين يتولى تسميتهم نائب رئيس مجلس الوزراء ، يحيل إليها رئيس

مجلس الـوزراء موضـوعـات متـابعة تنفيـذ الخطـة التي تـرد بتقاريـر وزارة التخطيط أو تقـاريـر هيئـة التحقيق والتأديب التي يتطلب الأمـر فيهـا الاستقصـاء من الـوزير المختـص عن أسباب التـأخير أو التعثـر في تنفيـذ المشروعات، وتـرفع اللجنة لرئيس مجلس الوزراء نتيجة استقصـائها ورأيها في الموضوع واقتراحاتها بالعلاج المناسب.

obeikandl.com