

الباب الثاني

التحول إلى موازنة البرامج والأهداف

obeikandi.com

أولاً :

مقدمة

تعد وسائل إدارة المال العام بكفاءة وفاعلية سبباً هاماً من أسباب النجاح في تحقيق الأهداف، فمنذ أوائل القرن الماضي شغلت الموازنة العامة بالمتفكرين بهدف تحديثها شكلاً ومضموناً مما يتيح أداء وظيفتها بكفاءة كأداة من أدوات السياسة المالية، بل ومن أهم تلك الأدوات.

مع تزايد المنافسة بين الدول وتعدد أنماطها ظهرت حاجة الدول المتقدمة والنامية على حد سواء إلى إجراء مراجعة شاملة ومستمرة ل أداء كافة الأطر والسياسات الفاعلة في المجتمع ومنها السياسة المالية .

تحتل الموازنة العامة موقعاً محورياً في الحياة الاقتصادية، فهي إحدى أدوات التنمية وهي المعبرة عن السياسة الاقتصادية كما أنها تساهم في إعادة توزيع الدخل وفي توزيع الناتج القومي على الأنشطة التي تريد الدولة تشجيعها أو المناطق التي تريد إنمائها وبالتالي فإن عملية إعداد الموازنة العامة ليست عملية فنية أو إدارية فحسب، بل هي أساس الحركة

السياسية فى المجتمع وفي صلب قضاياها المعيشية والاقتصادية. لهذا يتعين على موازنة الدولة أن تترجم البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية الحالية وأهداف السياسة المالية من تحقيق توازن مالي - نمو اقتصادي - عدالة اجتماعية، ومن هذا المنطلق يأتي إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي الحالي - ليس كمجرد استمرار لتوجهات الموازنات السابقة، ولكن ليعكس تغييرات جوهرية تستهدفها الحكومة في إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام نحو تحقيق قفزة في حجم الإنفاق الموجه لقطاعات الصحة والتعليم والبحث العلمي، وتطبيق برامج جديدة أكثر فاعلية للحماية الاجتماعية تحقق درجات أعلى من استهداف الفقراء ومحدودي الدخل، بالإضافة إلى استمرار السياسة التوسعية التي تسمح بزيادة التشغيل وفرص العمل، وفي نفس الوقت تطبيق برامج للضبط المالي وترشيد الإنفاق والدعم وزيادة الموارد الضريبية بشكل يحقق التوازن بين تشجيع الاستثمار وتحقيق العدالة لضمان الاستدامة المالية.

وسوف تتطلب هذه الإجراءات تركيزاً أكبر على جودة الخدمات المقدمة من الجهات المختلفة بحيث يتم تحقيق أكبر عائد ممكن للمجتمع من المصروفات العامة، خاصة في القطاعات التي ستشهد زيادة كبيرة في اعتماداتها بالموازنة العامة للعام المالي القادم، وهو ما يستدعي قيام الجهات المختلفة بوضع معايير ومؤشرات لأدائها ويمكن للمجتمع من مراقبتها ومتابعة تنفيذها.

تجدر الإشارة إلى انه قد جرت عملية التحضير لإعداد موازنة العام المالي ٢٠١٤ / ٢٠١٥ أثناء إعداد دستور جديد للبلاد يترتب عليه أعباء ومتطلبات جديدة على الموازنة العامة يتعين على معدي الموازنة التهيؤ لها والتفاعل معها والاستجابة للنهج الذي سيتم التوافق عليه وإقراره في الدستور . من أهمها التوجه الذي كان لوزارة المالية دور بارز في بلورته في أوساط لجنة الخمسين وهو زيادة الإنفاق على التعليم والبحث العلمي والصحة ليرقى إلى مستوى الإنفاق عليهما كنسبة من إجمالي الإنفاق العام في الدول المثيلة تنموياً بشكل تدريجي ، مع إعادة النظر في المنظومة الضريبية للتأكد من عدالتها.

ثانياً :

الهدف من استخدام موازنة البرامج والأهداف

يهدف هذا البحث إلى :

- التوصل إلى أسلوب حديث في تقدير المصروفات العامة في ظل نظام الموازنة العامة للدولة.
- تحديد أسلوب تنفيذ الموازنة العامة باختيار النظام المحاسبي الملائم والذي يخضع إلى رقابة مستمرة أثناء التنفيذ سواء رقابة السلطة التنفيذية أو رقابة السلطة التشريعية للحد من عشوائية الصرف وتحديد الثغرات في حركة الأموال الداخلة والخارجة إلى الخزينة العامة، حيث يحتم المناخ الدستوري والوضع السياسي الراهن وتزايد الوعي العام في البلاد إعطاء تطبيق موازنة البرامج والأداء ما تستحق من عناية فهي التي تمكن المواطن والسياسي من قياس العائد من النفقة العامة بأفضل السبل.
- توضيح أهمية الموازنة في المرحلة الانتقالية الراهنة لكونها تعبر عن ترجمة لبرامج الحكومة الجادة التي تؤسس لمرحلة البناء والتنمية الشاملة والمستدامة للعبور نحو المستقبل.

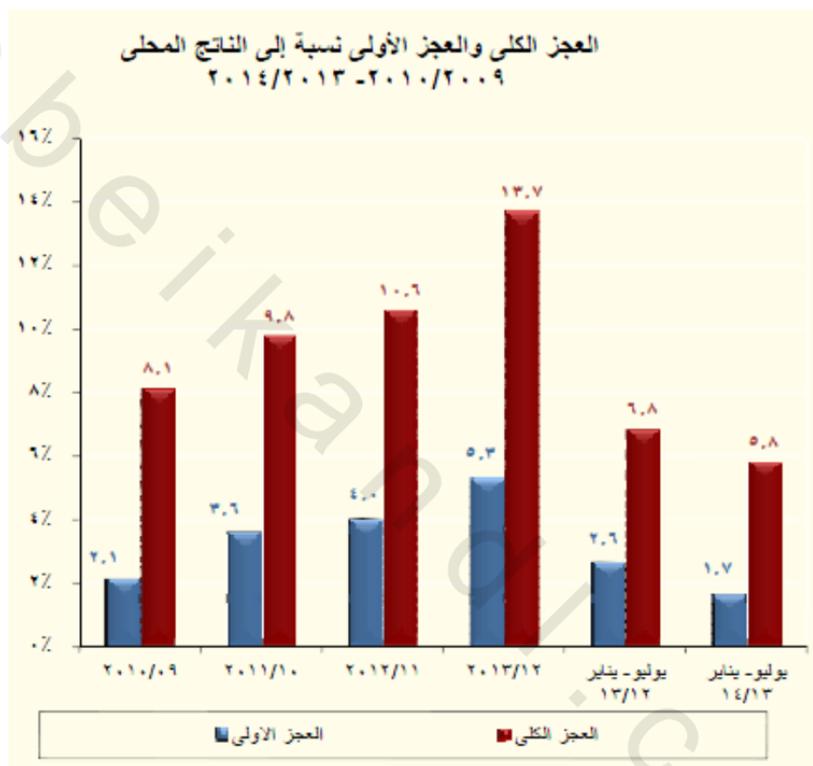
ثالثاً:

تحديات موازنة الأبواب والبنود

تتركز المشكلة فى الوضع الحالى القائم للموازنة العامة والذي لا ينسجم مع التطورات فى حجم الموارد والإنفاق والمسئولة عنها وحدات الدولة فى ضوء المهام الدستورية المكلفة بها ، خاصة فى ظل تزايد حجم الدين العام وفوائده ، حيث يعد العجز فى الموازنة العامة للدولة من الأسباب الرئيسية لزيادة حجم الدين العام فالموازنة العامة فى مصر للسنة المالية ٢٠١٣ /٢٠١٤ تتضمن عجزاً كلياً بنحو ١٩٧,٥ مليار جنيه وهو ما يستدعي الاقتراض لتغطيته ، ويؤدى بالتالى إلى زيادة الدين العام.

وصل العجز الكلى خلال يوليو- يناير ٢٠١٣/٢٠١٤ إلى ١١٩,٦ مليار جنيه بما يمثل ٥,٨ ٪ من الناتج المحلى.

شكل (١) يوضح العجز الكلي ونسبته إلى الناتج المحلي



المصدر : وزارة المالية ، التقرير المالي الشهري ، فبراير ٢٠١٤

ولقد تراجع الميزان التجاري بشكل عام ليسجل عجز بمقدار ٣٢ مليار دولار خلال العام المالي ٢٠١١ / ٢٠١٢ مقابل عجز بنحو ٢٧ مليار دولار في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ .

ولقد تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة بما يفوق قدرة المدخرات القومية والمساعدات الأجنبية مجتمعة على تمويله . فقد تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة في خلال ثلاثة أعوام ليسجل ١٣٤ و ١٦٧ و نحو ٢٠ - ٢٠٥ مليار جنيه على التوالي خلال الفترة من ٢٠١٠ / ٢٠١١ حتى ٢٠١٢ / ٢٠١٣ ، وهو ما يمثل ٨,٩ ٪ و ٨,١٠ و ٥,١١ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي ، وهو ما يفوق بكثير كل معايير استدامة المالية العامة والحفاظ على سلامة الإطار الكلي للاقتصاد .

لقد بلغ حجم إلى الدين المحلي لأجهزة الموازنة العامة نحو ١٥٤٦ مليار جنيه (٧٥,٤ ٪ من الناتج

المحلى الإجمالي) فى نهاية ديسمبر ٢٠١٣ ، مقابل ١٢٩٤ مليار جنيه (٧٣,٨ ٪ من الناتج المحلى) فى نهاية ديسمبر ٢٠١٢ ، وترجع هذه الزيادة نتيجة لعدة أسباب منها .

— زيادة فى صافي إصدارات الأذون من ٤٣٣ مليار جنيه فى ديسمبر ٢٠١٢ إلى نحو ٥,٥١٢ مليار جنيه فى ديسمبر ٢٠١٣ و زيادة فى صافي إصدارات السندات من ٣,٣١٢ مليار جنيه فى ديسمبر ٢٠١٢ إلى نحو ٣,٣٤٠ مليار جنيه فى ديسمبر ٢٠١٣ .

١٣٠٠
١٢٠٠
١١٠٠
١٠٠٠
٩٠٠
٨٠٠
٧٠٠
٦٠٠

١٣٪
١١٪
٩٪
٧٪
٥٪

١٦٤٤
١٧٥١
١٦٥٥
١٥٦٣

٩٥٧
١١٢٩
١٣٤١
١٤٤٣

٨٨٣
١٠٥٠

٧٩٪
٨٣٪
٨٣٪
٨٩٪
٨٥٪

٧٣٪
٧٧٪
٧٩٪
٨٩٪
٨٧٪

٢٠١٠-٢٠١١
٢٠١١-٢٠١٢
٢٠١٢-٢٠١٣
٢٠١٣-٢٠١٤
٢٠١٤-٢٠١٥

٢٠١٠-٢٠١١
٢٠١١-٢٠١٢
٢٠١٢-٢٠١٣
٢٠١٣-٢٠١٤
٢٠١٤-٢٠١٥

المحلى بين أجهزة الموازنة العامة
الاجمالي بين الحكومة العامة

المصدر: وزارة المالية - البنك المركزي المصري.

شكل (٢) يوضح اجمالي الدين العام المحلى والخارجى

١٣٠٠
١٢٠٠
١١٠٠
١٠٠٠
٩٠٠
٨٠٠
٧٠٠
٦٠٠

١٣٪
١١٪
٩٪
٧٪
٥٪

١٦٤٤
١٧٥١
١٦٥٥
١٥٦٣

٩٥٧
١١٢٩
١٣٤١
١٤٤٣

٨٨٣
١٠٥٠

٧٩٪
٨٣٪
٨٣٪
٨٩٪
٨٥٪

٧٣٪
٧٧٪
٧٩٪
٨٩٪
٨٧٪

٢٠١٠-٢٠١١
٢٠١١-٢٠١٢
٢٠١٢-٢٠١٣
٢٠١٣-٢٠١٤
٢٠١٤-٢٠١٥

٢٠١٠-٢٠١١
٢٠١١-٢٠١٢
٢٠١٢-٢٠١٣
٢٠١٣-٢٠١٤
٢٠١٤-٢٠١٥

المحلى بين أجهزة الموازنة العامة
الاجمالي بين الحكومة العامة

المصدر: وزارة المالية - البنك المركزي المصري.

١٣٠٠
١٢٠٠
١١٠٠
١٠٠٠
٩٠٠
٨٠٠
٧٠٠
٦٠٠

١٣٪
١١٪
٩٪
٧٪
٥٪

١٦٤٤
١٧٥١
١٦٥٥
١٥٦٣

٩٥٧
١١٢٩
١٣٤١
١٤٤٣

٨٨٣
١٠٥٠

٧٩٪
٨٣٪
٨٣٪
٨٩٪
٨٥٪

٧٣٪
٧٧٪
٧٩٪
٨٩٪
٨٧٪

٢٠١٠-٢٠١١
٢٠١١-٢٠١٢
٢٠١٢-٢٠١٣
٢٠١٣-٢٠١٤
٢٠١٤-٢٠١٥

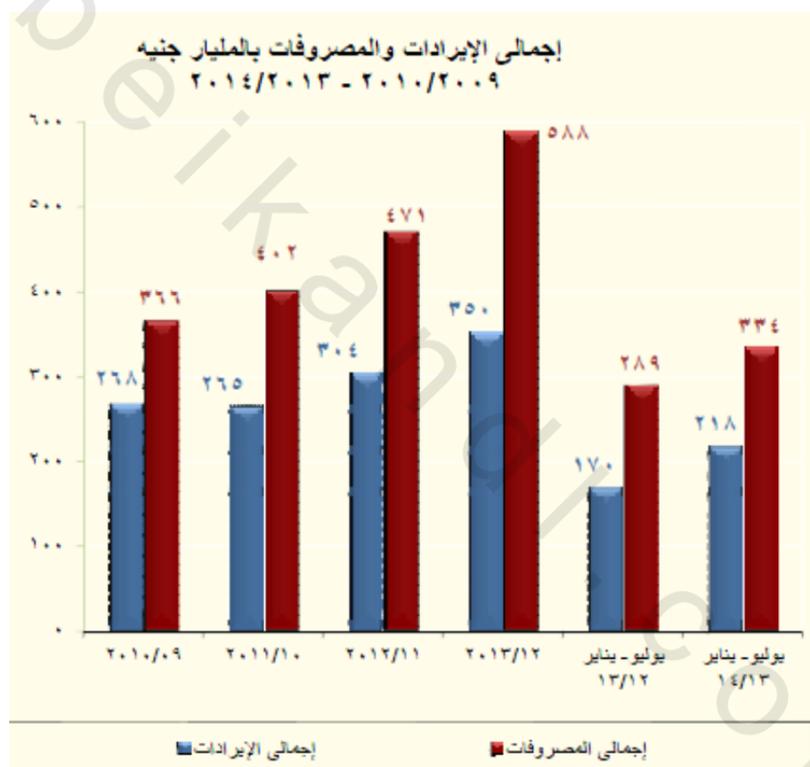
٢٠١٠-٢٠١١
٢٠١١-٢٠١٢
٢٠١٢-٢٠١٣
٢٠١٣-٢٠١٤
٢٠١٤-٢٠١٥

المحلى بين أجهزة الموازنة العامة
الاجمالي بين الحكومة العامة

المصدر: وزارة المالية - البنك المركزي المصري.

فى تحقيق زيادة حجم الإنتاج ولا القدرة الإنتاجية المستقبلية للاقتصاد المصرى.

شكل (٣) يوضح اجمالى الايرادات والمصروفات



المصدر : وزارة المالية

يتمثل التحدي الأكبر للسياسة المالية في القدرة على تحجيم الدين العام المحلي والخارجي منسوبا إلى الناتج المحلي الإجمالي خاصة مع الصعوبات التي تواجهها الحكومة في تخفيض حجم الإنفاق العام والذي يرتبط عادة بمتطلبات جماهيرية حتمية سواء بالنسبة للأجور او الدعم والمنح والمزايا اللازمة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

تجدر الإشارة أن الحكومة المصرية تسعى لتحقيق النمو الشامل بما يضمن أن تصل ثمار النمو إلى مختلف فئات المواطنين بشكل أفضل وأكثر عدالة ، وتركز في ذات الوقت على دعم الفئات الأولى بالرعاية والمهمشة من خلال تطبيق مجموعة برامج تحقق النفع المباشر لهم ، وكذلك الارتقاء بمستويات معيشتهم من خلال إتباع سياسات تحقق توزيع أفضل لجهود التنمية جغرافيا وتوفير الخدمات العامة بمستوى لائق، ورفع المستوى المعيشي لجموع المواطنين .

لذلك فإن سعى الحكومة لتحقيق الحماية والعدالة الاجتماعية يقوم على محورين متلازمين - اجتماعي واقتصادي - ولا يمكن فصلهما لهذا تحرص الحكومة المصرية على تقديم بعض البرامج الاجتماعية منها :

أ- الصحة:

عن طريق دعم التأمين الصحي والأدوية: ويهدف هذا الدعم إلى تخفيف الأعباء عن كاهل المواطنين وتوفير الرعاية الصحية

ويخصص له بالموازنة نحو ٤,٦ مليار جنيه من خلال :

— توفير الأدوية بالمجان بالمستشفيات العامة والوحدات الصحية لعلاج المواطنين.

— دعم ألبان الأطفال والأدوية : تتحمل فروق التكلفة لمواجهة الخسائر الناتجة عن استيراد الأدوية وألبان الأطفال وبيعها بأسعار تقل عن تكلفتها الاقتصادية.

— علاج المواطنين على نفقة الدولة : مخصصات علاج المواطنين على نفقة الدولة من خلال قرارات العلاج و دعم التأمين الصحي على الطلاب : يشمل قيمة ما تتحمله الخزانة العامة عن كل طالب في المدارس ورياض الأطفال وهو يمثل دعمًا من الدولة لكل طالب بقيمة ١٢ جنيه سنويا ، ودعم التأمين الصحي على الأطفال دون السن المدرسي : التأمين على الأطفال من عمر يوم حتى دون السن المدرسي و يبلغ عدد المستفيدين ١٣ مليون طفل ، و التأمين الصحي على المرأة المعيلة : تتمثل في تكلفة ضم نحو ٥ مليون سيدة ضمن برنامج المرأة المعيلة وكذلك أبناءهن إلى نظام التأمين الصحي الاجتماعي ، وتبلغ تكلفة التأمين لكل امرأة معيلة ٦٠ جنيه سنويا.

— وقد تضمنت الموازنة العامة ٣٤,١ مليار جنيه لقطاع الصحة مقابل ٢٨,٦ مليار جنيه فى السنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بزيادة قدرها ٥,٥ مليار جنيه بمعدل نحو ١٩,٢ ٪ ومن ثم

فإن هذا القطاع يستوعب ٩,٤٪ من حجم المصروفات فى مشروع الموازنة البالغ ٦٩٢,٤ مليار جنيه كما يمثل ١,٦٪ من حجم الناتج المحلى الإجمالى.

ب - التعليم :



تضمنت الموازنة العامة نحو ٥٨٢ . مليار جنيه مقارنة ب ٦٦,٦ مليار جنيه فى موازنة السنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣ بزيادة ١٥,٩ مليار جنيه بمعدل نمو ٩,٢٣٪ ، ومن ثم فإن هذا القطاع يستوعب ٩,١١٪ من حجم المصروفات فى الموازنة العامة للدولة البالغة ٦٩٢,٤ مليار جنيه ، كما يشكل نسبة ٤,٥٪ من الناتج المحلى الإجمالى وهو ما يبرز اهتمام الدولة بهذا القطاع الحيوى.

لقد حرص واضعو دستور مصر ٢٠١٤ الجديد على الاهتمام بالتعليم والصحة^(٤) والبحث العلمي حيث نصت المادة (١٨) منه أن «لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقا لمعايير الجودة ، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣٪ من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية».

كما نصت المادة (١٩) من الدستور ان «التعليم حق لكل مواطن ... والتعليم إلزامى حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها .. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن ٤٪ من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية».

كما نصت المادة (٢١) من الدستور «تكفل الدولة استقلال الجامعات .. وتوفير التعليم الجامعي وفقا لمعايير الجودة العالمية ... وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن ٢٪ من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية».

أما المادة (٢٣) من الدستور فقد نصت «تكفل الدولة حرية البحث العلمي وتشجيع مؤسساته .. وترعى الباحثين

والمخترعين وتخصص له نسبة من الإنفاق الحكومي لاتقل عن ١٪ من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية».

لذلك يعد تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام أداة رئيسة لتحقيق العدالة الاجتماعية، و يعد من الدعائم الرئيسية لتنفيذ ما اورد بمواد الدستور دون زيادة فى عجز الموازنة العامة للدولة وبدون زيادة فى حجم الدين العام .

وبناء على تحميل الدستور الجديد الحكومة أعباء كبيرة وتخصيص نسب معينة من الناتج القومي لرفع كفاءة وجودة خدمات التعليم والصحة والبحث العلمي تزداد تدريجيا لتصل إلى المعدلات العالمية ، مما قد يؤثر على قدرة الحكومة على تطوير باقي القطاعات بكفاءة وفعالية لهذا كان على الحكومة الأخذ بحزمة من الإصلاحات من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام عن طريق تطبيق سياسات تدعم الضبط والاستدامة المالية لتخفيض معدل العجز الكلي وتفعيل مجموعة من الإجراءات الهيكلية على جانبي الإيرادات والمصروفات والتي تعمل على إعادة توزيع الفوائض التي ينتجها الاقتصاد بشكل أفضل وأكثر عدالة وذلك عن طريق الآتي :

— طبقا لنظام موازنة البرامج والأداء بدلا من موازنة البنود المعمول بها حاليا، ذلك أن موازنات البرامج تؤدي إلى رفع

كفاءة الإنفاق العام جوهريا وزيادة العائد.

— فض التشابكات المالية بين الجهات المختلفة بالدولة ضمن برنامج أشمل لتعزيز أطر إدارة الأموال العامة والرقابة عليها؛ وهو ما سيحقق في مجموعته العودة لمسار الضبط المالي ولكن دون التأثير السلبي على أداء النشاط الاقتصادي، بل العمل على تحفيزه من خلال إعادة تعريف أولويات الموازنة بما يسهم في توفير موارد تسمح بزيادة لاستثمارات العامة والإنفاق على برامج البعد الاجتماعي.

وسوف يتناول هذا الباب التعريف بسلبيات وإيجابيات كلا من موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء وأهمية الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء وآليات ذلك.

رابعاً :

الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج

تسعى حكومات الدول النامية إلى تفعيل سياسات الإصلاح الاقتصادي والإجتماعي طبقاً لمنظومة إعادة الهيكلة الشاملة لمختلف الأنشطة الاقتصادية التي تستدعي ضرورة إعادة النظر في الهياكل المالية غير الفعالة للمنظمات الحكومية.

ولما كان نظام الموازنة والمحاسبة الحكومي المبني على فلسفة الإنفاق والأموال كوحدة محاسبية يمثل احد الهياكل غير الفعالة فان هناك حاجة ماسة لتطوير عناصره ومقوماته بغرض توفير المعلومات المحاسبية والمؤشرات المالية الملائمة لترشيد قرارات السياسة المالية بالدولة .

لا يقتصر تطوير نظام الموازنة الحكومي على مجرد إعادة النظر في نصوص فقرات وبنود القوانين واللوائح والتعليمات التي يعمل في إطارها لذلك النظام أو التحول التدريجي إلى موازنة البرامج والأداء في إعداد تقديرات حجم الإنفاق على أنشطة وأعمال الوحدات المؤسسية.

ان التسرع فى إحلل موازنة البرامج محل موازنة البنود دون الاهتمام بالقياس الاقتصادي لنتائج تنفيذ الأعمال الحكومية لا يساعد السلطات المالية على تحديد الحجم المرغوب فيه من النفقات اللازمة لبرنامج حكومي معين ولا يساعدها فى الإفصاح عن صافى قيمة القطاع الحكومي.

تعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية كما ان لها دورا هاما فى توزيع الموارد المتاحة لتحقيق أهداف التنمية بما يحقق التوازن بين الموارد المحدودة وبين الطلب المتزايد عليها

لهذا هناك حاجة ملحة إلى تحسين بيئة العمل المحاسبي وتدعيم الإفصاح المالى بالقطاع الحكومي كمدخل لتوفير البيئة الملائمة للعمل بموازنة البرامج والأداء.

أ. مفهوم الموازنة العامة



تعد موازنة الدولة العامة البرنامج المالى الذي يعكس سياسات الحكومة المختلفة، والإطار الذى يتضمن القرارات المتعددة لاختيار

السياسات والأهداف التى ترغب الحكومة فى تحقيقها، وكذلك

اختيار الوسائل، والبرامج التي تؤدي إلى إحراز هذه الأهداف؛ لذلك فإن وثيقة الموازنة توفر معلومات عن القرارات التي تتخذها الحكومة لتوزيع مواردها بين الاستخدامات المتنافسة لإشباع الحاجات العامة.

الموازنة العامة للدولة :



«خطة مالية

معتمة من

السلطة التشريعية

لسنة مالية مقبلة

تعكس الأهداف

المرغوب الوصول

اليها وتغطي كل

البرامج والأنشطة

الحكومية عن الفترة المعدة عنها، ويتم إعداد هذه الموازنة باستخدام المعلومات المتعلقة بالأداء الماضي مع الأخذ بالاعتبار الظروف المحتملة في المستقبل على ان تخدم هذه الخطة وظائف التخطيط والتنسيق والرقابة واتخاذ القرار وتقييم الأداء الحكومي».

صدر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ولائحته التنفيذية وجاء

في مادته الأولى تعريف الموازنة العامة للدولة بما يلي :

(هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة).

وهكذا يمكن النظر إلى الموازنة العامة للدولة على أنها البرنامج، أو الخطة التى تقوم على تنبؤ مدروس لنفقات الدولة وإيراداتها، والتى تعكس سياسات الدولة المختلفة من حيث تحديد أولويات الإنفاق، واختيار البرامج، والمشاريع التى تحقق الأهداف العامة، فالموازنة تتضمن برنامجاً مالياً تفصيلاً مقترحاً لمشاريع الحكومة وبرامجها، ووسائل التمويل المتاحة على شكل أرقام تقديرية للإيرادات والنفقات.

للموازنة العامة فى الدولة دور كبير فى الحياة العامة لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسى

والاجتماعى والاقتصادى للحكومة خلال فترة مالية قادمة، حيث يمكن الكشف عن مختلف أهداف الدولة عن طريق تحليل الإيرادات العامة والنفقات العامة التى تجمعها وثيقة واحدة وهى الموازنة العامة للدولة.

— فلاح خلف على الربيعى، «الموازنة العامة فى العراق - الأهداف والتحديات» جريدة الصباح ٢٠٠٦/٤/١ وتشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية وصناديق

التمويل ذات الطابع الخدمي.

— هي خطة شاملة لكافة أنشطة وبرامج الحكومة عن الفترة المعدة عنها

— الموازنة العامة توقع لما يمكن إنفاقه من نفقات عامة او تحصيله من إيرادات عامة خلال المدة المقبلة وتقوم الحكومة بذلك على أساس كونها السلطة التنفيذية.

— تعد أداه لتوجيه السياسة المالية ولتحقيق الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية حيث يقوم المسئولون فى مختلف المستويات الإدارية بإعداد البرامج والأنشطة وتنفيذها بما يحقق أفضل النتائج.

— تنبني الموازنة على فلسفة تحكم نشاط الإدارة العامة وهي المساءلة القانونية، فالموازنة توفر معايير رقابية على نشاطات السلطة التنفيذية بالإضافة إلى كونها وسيلة تنسيق بين هذه النشاطات، وتحقيقاً لمبدأ المساءلة القانونية، فان الموازنة العامة لا تعتبر نهائية إلا بعد اعتمادها و التصديق عليها من الهيئة التشريعية المختصة لإلزام السلطة التنفيذية ببرامجها.

— يتم إعداد الموازنة العامة لفترة قادمة هي في الغالب سنة، وقد تتطابق سنة الدولة المالية مع السنة الميلادية.

إن موازنة الدولة هي إحدى وسائل الرقابة على أنشطة الدولة المختلفة، وبخاصة العمليات المالية المتعلقة بهذه الأنشطة

بالإضافة إلى كونها وسيلة تنسيق بين مختلف هذه الأنشطة ، فهي تيسر عملية الإشراف والرقابة على النشاط الحكومي على جميع المستويات.

ونظراً لهذا الدور الأساسي للموازنة، تتجه معظم الدول إلى تحقيق الأمور التالية :

— إعادة تحديد المفاهيم الأساسية التي تقوم عليها الموازنات العامة .

— إعادة تحديد وظيفة الموازنة العامة في الاقتصاد والاجتماع .

— إعادة تصويب تدخّل الدولة في الاقتصاد والتعامل مع الاختلالات.

— إعادة تركيز المراقبة في سياق الحكم الصالح او الجيد والمساءلة وصولاً إلى المحاسبة ففي نظام الحكم الصالح تعتبر الشفافية في إدارة الأموال العامة مكوناً أساسياً من هذا الحكم لأنه يشكل مؤشراً مهماً من مؤشرات الديمقراطية.

خامساً :

أهداف الموازنة العامة

تهدف الموازنة العامة إلى تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، ترشيد الإنفاق الحكومي، توفير الاستقرار للعاملين فى الأجهزة الحكومية، توفير معايير مناسبة لقياس كفاءة أداء الجهاز الحكومي.

تجدر الإشارة إلى انه فى الوقت الذي تأتى فيه عملية إعداد الموازنة العامة للدولة فى الحالة المصرية جامدة تغفل دور السلطة التشريعية وتحصره فى الإقرار وليس بداية الإعداد، تميل التجربة الدولية إلى تفعيل أسس المشاركة منذ بداية طرح مشروع الموازنة. هذا يمكن الأفراد من مناقشة وتحديد والسيطرة على مخصصات الموازنة فى منطقتهم، لتنفيذ المشروعات المختلفة التي تم اعتمادها بما يتوافق مع أهداف السياسات العامة.

ومن خلال المشاركة المجتمعية والتخطيط من أعلى لأسفل يستطيع صانع القرار تصور الفجوة بين الأولويات المركزية والأولويات المحلية، بما يسمح بتحديد دور فعال مكمل لنماذج الأوقاف والجمعيات الأهلية للقيام به استكمالاً لاحتياجات

المجتمع المحلى.

فمفهوم الموازنة بالمشاركة أوسع من مفهوم التشاور حول إعداد الموازنة فالأخير يتضمن تلقى الآراء والمعلومات من بعض المختصين والممثلين للشعب، والتناقش وطرح البدائل، أما الموازنة بالمشاركة فيتعدى ذلك للتشارك في صنع القرار وتحديد أساليب تنفيذه، والتنفيذ الفعلي ثم تقييم نتائج التنفيذ، فهي عملية إدارية متكاملة للموازنة، سواء في الإعداد أو التنفيذ والرقابة عليه، الكل له دور فعال فيها، فالأهم لتكون الموازنة أكثر فعالية في تحقيق أهدافها ليس فقط القدرة على تجميع المعلومات والآراء حول الموارد والاحتياجات ولكن القدرة على توجيه وإدارة هذه المعلومات في شكل بنود إنفاق يخدم مصلحة المواطن من خلال المواطن نفسه .

اولا: الأسلوب التقليدي: (موازنة البنود والأبواب)

الموازنة التقليدية تعتبر أقدم الموازنات الحكومية المعروفة حاليا وهي مطبقة على نطاق واسع فى الدول النامية وفى بعض الدول المتقدمة، ويطلق عليها عدة مسميات منها.

— موازنة البنود وذلك لتركيزها على بنود الموازنة وما يرصد فيها من اعتمادات وضرورة التقييد بالبنود عند الإنفاق .

— موازنة الرقابة لأنها تحكم الرقابة المالية على النفقات العامة فى الوزارات والمصالح الحكومية لمنع اختلاس الأموال وعدم صرفها فى غير الوجوه المحددة لها.

— الموازنة المتدرجة أو المتزايدة جزئياً لأن نفقاتها تزيد باستمرار سنة بعد أخرى بمعدلات صغيرة من أجل تغطية الزيادات المتوقعة فى مرتبات الموظفين ولمواجهة الزيادات المتوقعة فى تكاليف شراء المواد والأجهزة.

وترتكز الموازنة التقليدية على نوعين من التصنيفات للنفقات وهما :

- التصنيف الإداري وبموجبه تقسم النفقات العامة على أساس الوزارات والمصالح الحكومية التي تقوم بالإنفاق .
- التصنيف النوعي ويتم تقسيم النفقات إلى أبواب وبنود مختلفة حسب طبيعة النفقات والغرض منها ويحقق هذا التصنيف أغراض المحاسبة والرقابة قبل الصرف وبعده وتتصف الموازنة التقليدية بتأكسد الرقابة الشديدة على وجوه الإنفاق وبتقييد صلاحيات الموظفين الحكوميين فى التصرف فى النفقات العامة .

ما زالت جمهورية مصر العربية تتبع نظام موازنة البنود وهى لا تختص بجهة او برنامج معين تخصص له النفقات وإنما موازنة عامة وبها مبدأ عدم تخصيص الإيرادات لجهة بعينها، ويهدف هذا النظام إلى ضمان الرقابة على إنفاق المال العام، ولكنه يركز على المدخلات مثل عدد العاملين والموارد والمرافق المتاحة لهيئة او وزارة، فلا تشير إلى العلاقة بين الإنفاق والنتائج، مما يعوق الاختيار السليم بين الأهداف

المرجوة وترشيد تخصيص الموارد وهذا يمنع وضع وتنفيذ سياسات ذات مغزى من الناحية الاقتصادية، حيث من المفترض أن تعكس الموازنة العامة الخطة الاقتصادية والسياسة العامة للدولة، وباختصار فإن هذه الطريقة لا توفر معلومات كافية عن مدى فاعلية وكفاءة الحكومة حيث تعوق قدرة الرقابة على الأداء الفعلى طبقاً لأهداف محددة:

- في ظل هذه الموازنة يتم التركيز على الاعتمادات بحيث تأتي الميزانية في شكل اعتمادات وبنود و يتم التأكد من قبل أجهزة الرقابة المالية من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها . وأن إجراءات الصرف تتم بصورة سليمة وقانونية .
- موازنة البنود معنية أساساً بمدخلات الموازنة أكثر مما هي معنية بالنتائج من الصرف أى المخرجات او المردود والنتائج عن هذا الإنفاق .
- اهتم هذا الأسلوب بالجانب الرقابي أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها . حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر .
- موازنة البنود يعبر عنها في معظم البلدان كأسس مالية وعادة ما تتمثل المساءلة أمام السلطة التشريعية في اعتبارات

التجاوزات، الأمر الذي يهيمن على كل مراحل الموازنة، إذ يتجه التركيز أساساً على مراقبة حدود الاعتمادات.

— كما ان التصنيف النوعي والتنظيمي للنفقات في موازنة البنود لا يمكن من التعرف على البرامج والمشروعات، فضلاً عن انه لا يمت بصلة إلى تكلفة معظم المدخلات للأعمال المنفذة.

وبعبارة أخرى ان نظام موازنة البنود لا يمد بالمعلومات عما تقوم به الحكومة فعلاً وما تحققه نتيجة إنفاق الأموال، الا انه يمكن تجميع مثل هذه المعلومات من تقارير الوزارات لكن لا يمكن في كثير من الحالات ربط هذه المعلومات مباشرة بالبيانات المالية كما تظهر في الموازنة .

— غالباً ما يفتقد هذا النظام التقليدي للمرونة فاذا تعذر صرف المبالغ المخصصة لأمر ما لأي سبب من الأسباب، كأن يحدث تأخير في التنفيذ فان هذه المبالغ يتم اعادتها إلى الخزينة.

— غالباً ما يستحيل إنفاق بعض المبالغ المخصصة لبند ما على بند آخر .

أن هذا النمط من الموازنات يتناسب مع الأسلوب الإداري المركزي المبني على تركيز قوة القرار المالي ومسؤوليته في أيدي قليلة على قمة الهرم الإداري.

— يتم الاعتماد في حساب مخصصات الميزانية الحالية على ما تم تخصيصه لميزانية السنة السابقة، وربما يتم الحصول على

زيادة طفيفة - وهذا ما يسمى أحياناً «ميزانية الإضافات».

- لا يتيح هذا النظام فرصة لتخطيط الميزانية على مدى فترات أطول، حيث لا تكون المخصصات معروفة دائماً، وحتى المخصصات التي يتم الاتفاق عليها قد لا يتم استلامها.

تعتمد موازنة البنود على الأسس التالية:

- تحديد النفقات.

- تحديد الموارد المطلوبة.

- تحقيق استقرار اقتصادي.

- مدتها الزمنية : سنة واحدة.

مبادئ إعداد موازنة البنود :

موازنة البنود بشكل عام لا تحقق الأهداف التخطيطية والرقابية وتقييم الأداء إلا اذا تم إعدادها بطريقة علمية صحيحة وتتطلب الدقة في تقدير النفقات والإيرادات مع الأخذ بالاولويات التي تنسجم مع الأهداف المخططة لها.

واتفق فقهاء المالية على ان إعداد الموازنة يجب ان يخضع لمجموعة من المبادئ تهدف إلى وضع الموازنة في صورة واضحة لكي يسهل على السلطة التشريعية قراءتها ، ومن ثم فرض الرقابة اللازمة على تنفيذها ، ومن هذه المبادئ :

أ. مبدأ السنوية:

وذلك باعتبار أن الموازنة العامة للدولة تعد عن سنة مالية كاملة من اول يوليو وتنتهي فى آخر يونيه من كل عام وبالتالي فإن هذا المبدأ يتفرع منه مبدأ آخر وهو استقلال السنوات المالية.

ب. مبدأ الشمول:

وهو يعني أن الموازنة العامة للدولة يجب أن تشتمل علي كافة موارد واستخدامات الدولة التي يقوم بها الجهاز الإداري للدولة (الوزارات والمصالح التابعة لها) ووحدات الإدارة المحلية (دواوين عموم المحافظات ومديريات الخدمات بها) وكذلك جميع الهيئات العامة الخدمية وبالتالي فإنه يتم تقدير وتحصيل وتوريد الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات.

ج. مبدأ العمومية (الشيوع):

ويقصد به أن تكون الموارد العامة والاستخدامات العامة للموازنة شائعة بحيث لا يتم تخصيص إيراد معين بذاته لمواجهة مصروف محدد او نشاط محدد بالذات لأن هذا التخصيص للموارد قد يؤدي إلي الإسراف إذا كان الإيراد المخصص لذلك المصروف كبير او يخل ب أداء الخدمة إذا كان حجم الإيراد المخصص يقل عن تلبية المصروفات المطلوبة ويستثنى من هذه القاعدة الصناديق التي تنشأ بقرارات جمهورية.

د. مبدأ الدقة:

لابد أن تتسم الموازنة العامة بالدقة في تقدير مواردها واستخداماتها لأن عدم الدقة في تقدير الموارد يؤدي إلي مبالغة في تقدير حجم الموارد التي يصعب علي جهات التحصيل تحقيقها كما أن عدم الدقة في تقدير الاستخدامات يؤدي إلي خلل كبير عند التنفيذ الفعلي للموازنة كذلك فإن المبالغة في تقدير الإيرادات يؤدي إلي عجز في التحصيل الفعلي وليس زيادة في الإيرادات كما هو متوقع ولذلك يجب أن تتسم الموازنة العامة للدولة بتحقيق واقعية الإيراد والنفقة.

هـ. مبدأ الإفصاح والشفافية:

بمعنى أن تنشر الموازنة وان يرفق بها الإيضاحات الضرورية التي تفسر طبيعة هذه الأرقام بحيث تكون واضحة للقارئ والمحلل والصحافة .

و. مبدأ الوضوح:

بمعنى أن تتسم الموازنة العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتوياتها وتفصيلاتها ، أي لا تكون هناك إعمادات مجملة بل يجب أن تكون تلك الإعمادات مفصلة ومن أساليب الوضوح طرق تبويب الموازنة وعرضها بطريقة مبسطة ومقبولة يسهل فهمها على الجميع .

ز. مبدأ توازن الموازنة:

أي أن الإيرادات العامة تعادل النفقات العامة.

مميزات موازنة البنود والايواب

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تسهل تجميع البيانات.
- سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.
- سهولة إجراء التحليل والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.
- تمكن هذه الموازنة رقابيا من متابعة واستقراء النفقات العامة في السنوات الأخيرة الماضية واتجاهها في السنة الحالية من التخصيصات المالية القائمة واعتبارها مؤشرا اوليا للإنفاق في السنة القادمة.
- تقدير الزيادة في الإنفاق سواء للأفراد العاملين او لبقية أوجه الإنفاق لمواجهة الارتفاع في الأسعار .
- سهولة إعداد الموازنة و تقدير الزيادات اللازمة للاحتياجات الجديدة للسنة القادمة.
- وجود نماذج وتعليمات واضحة لإعداد الموازنة تساعد في جمع البيانات و تقدير احتياجات الوزارات من الاعتمادات للسنة المالية القادمة.

— سهولة تحديد المسؤولية عن الإنفاق .

عيوب موازنة البنود :

— عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات.

— عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.

— عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية.

— قلة المرونة عند التنفيذ حيث أن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.

— فقدان عنصر التحليل والتقويم والمفاضلة بين بدائل الصرف.

— المساءلة تتركز في اعتبارات التجاوز ومراقبة حدود الاعتمادات .

— الرقابة على الإنفاق تقتصر غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المخصصة دون الأخذ في الاعتبار الأهداف التي تم من أجلها الإنفاق أو مدى الانجازات التي تحققت.

— عدم تحليل التكلفة ومقارنتها بالفائدة المرجوة.

— أن بنود الإنفاق في هذا النوع من الموازنات تكون غالبا غير متصلة بخطة او برنامج عام للتنمية وينقصها وجود الدراسات التي تركز على التكلفة والعائد عند تخصيص الاعتمادات على اوجه الإنفاق الحكومي.

- غالباً ما يفتقد هذا النظام التقليدي للمرونة وغالباً ما يستحيل إنفاق بعض المبالغ المخصصة لبند ما على بند آخر.
- اذا ما تعذر صرف المبالغ المخصصة لأمر ما لأي سبب من الأسباب، مثل أن يحدث تأخير في التنفيذ، فإن هذه المبالغ يجري إعادتها إلى الخزينة.
- لا يتيح هذا النظام فرصة للتخطيط على مدى فترات أطول.
- تؤكد على الرقابة الشديدة على أوجه النفقات للوزارات وغالباً ما تقتصر على الناحية المحاسبية للتأكد من عدم تجاوز التخصيصات عند الإنفاق وأن السلع قد اشترت فعلاً بدون الأخذ في نظر الاعتبار الغايات والأهداف ومدى الانجازات التي تحققت نتيجة الإنفاق .
- قلة المرونة فى التنفيذ، كما تفتقر إلى وسائل المتابعة على مشاريع التنفيذ وغالباً ما يكون الإنفاق غير متصل بخطة أو ببرنامج عام للتنمية.
- هذا النوع من الموازنة ينقصه وجود الدراسات التي تتضمن الطرق البديلة للقيام بتحقيق الأهداف من الإنفاق العام.
- تتمثل المحصلة النهائية لتطبيق النظام التقليدي على مدى سنوات في سوء تخصيص الموارد المالية حيث لا يطرأ أي تغيير على الأسس التي يتم إعداد الميزانية عليها، فهي دائماً «ميزانية الإضافة» وبالتالي تعمد الوزارة إلى تكرار الأعمال

التي قامت بها في السنة السابقة ، لهذا فمن المفيد وضع نظام إعداد للموازنة يتيح التركيز بشكل أكبر على النتائج والمخرجات أى النتائج المرجوة من تنفيذ مجموعة من الأعمال و أن ترتبط بمستوى واضح ومحدد من الأداء.

تتمثل المحصلة النهائية لتطبيق النظام التقليدي على مدى سنوات في سوء تخصيص الموارد المالية حيث لا يطرأ أي تغيير على الأسس التي يتم إعداد الميزانية عليها، فهي دائماً «ميزانية الإضافة» وبالتالي تعتمد الهيئات إلى تكرار الأعمال التي قامت بها في السنة السابقة دون التركيز على النتائج.

هناك عناصر رئيسية لموازنة تساعد على التركيز على

النتائج :

- يتعين على نظام الميزانية المطلوب أن يُظهر ارتباط المدخلات بالمخرجات (النتائج).
- يجب على مديري الميزانية أن يكونوا مسؤولين عن الحصول على النتائج أى المخرجات بقدر ما هم مسئولون عن المدخلات .
- توافر صلاحيات لمديري الميزانية لتحمل مسؤولية حسن استخدام الموارد المالية للحصول على النتائج .
- تعريف وتحديد الأداء المطلوب كما ونوعا وتحديد المخرجات على أساس الأهداف المسبقة.

أشارت عدة دراسات إلى ان الضرورة تحتم التحول من الموازنة الحكومية المعتمدة على البنود والأبواب إلى فلسفة منهج البرامج والأداء وذلك للتغلب على مجموعة الانتقادات المصاحبة لموازنة البنود ، والتأكيد على ضمان قياس الأهداف الحكومية بشكل حقيقي وموضوعي ، فضلا عن قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق الحكومي لأغراض تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة .

كما ان موازنة البرامج والأهداف تضمن للوحدات الحكومية مستقبلا إمكانية قياس أصولها وخصومها من خلال مراكز مالية حقيقية، كما تضمن فى نفس الوقت قياس المساهمة النسبية لقيمة القطاع الحكومي فى الناتج المحلى بالتكلفة.

موازنة البرامج والأداء:

فى ظل المتغيرات العالمية الحديثة وما يشهده عالم اليوم من تغييرات سريعة ونمو مطرد فى كافة نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية - كل ذلك يحتم على جميع الوحدات الحكومية وحتى غير الحكومية أن تعمل بكل جد وإخلاص لزيادة كفاءتها والارتقاء بمستوى جودة ونوعية الخدمات التي تؤديها للمواطنين حتى يمكن أن تحقق لهم أعلى مستوى معيشى ممكن يتناسب مع ظروف واوضاع الحياة الاقتصادية التي يعيشها الناس فى هذا العالم .

ونظرا لأن نجاح استراتيجيات وخطط التنمية فى مختلف مجالات الحياة يعتمد فى المقام الأول على وجود جهاز إداري

يكون قادرا على إحداث تغيير كمي ونوعى وهيكلى ويكون هذا الجهاز الإداري قادرا على قيادة الأمور اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا وذلك فى ظل المتغيرات العالمية والمحلية التي يشهدها عالم اليوم - ولذلك فقد حرصت السياسة المصرية فى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي على أن تواكب التغيرات العالمية (فى ظل الظروف المصرية) مع محاولة التركيز على إتباع سياسات مالية تهدف أساسا إلى ترشيد وضبط الإنفاق والعمل على تعظيم موارد الدولة والاعتماد على الذات وذلك فى محاولة للسيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة مما يؤدي إلى إحداث نوع من الاستقرار على مستوى المجتمع المصرى.

ان السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة وتقليصه إلى أقل الحدود الممكنة لا يتأتى فقط عن طريق ترشيد وضبط الإنفاق العام او تعظيم وتنمية موارد الدولة ولكن ينبغى قصر الإنفاق على النفقة الفعالة، (فاعلية النفقة) أى أن يرتبط الإنفاق بأهداف كمية وعينية وأن يتم قياس الإنفاق بمعايير الكفاءة والأداء وبالتالي فإنه لابد أن نتحول عند وضع تقديرات الموازنة من مجرد النظر إلى حجم الإنفاق إلى النظر على الغاية والهدف من الإنفاق لأن الإنفاق ليس هدفاً فى حد ذاته وإنما الهدف هو تحقيق منفعة معينة من وراء هذا الإنفاق - وهذا يمثل البداية الحقيقية للتحويل من موازنة البنود والاعتمادات (الموازنة التقليدية) إلى موازنة البرامج والأداء .

ولتلافي اوجه القصور في ميزانية البنود تم استحداث هذه الموازنة والتي تقوم على الاهتمام والتركيز على الإنجازات التي تتم إذ أن الميزانية تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس لمجرد شراء سلع وخدمات. ومن ثم فميزانية البرامج والأداء تهتم بطبيعة أنشطة وأعمال الأجهزة الحكومية أكثر من اهتمامها بموضوع الإنفاق . وتلقي الضوء على العمل الذي تم او الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططا له . وهل تكاليف الخدمة او العمل مناسبة او مرتفعة ؟

ظهر هذا الأسلوب نتيجة الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة . فهذه الموازنة تهدف إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة و هي تعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق أهداف معينة. و تعطي لوظيفة التخطيط الاولوية وتجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة تخطيط ،تنفيذ ، رقابة. وهذا الأسلوب يؤدي إلى رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق والحيلولة دون الإسراف وتقييم النتائج من خلال مقارنتها بالخطة .

وتعتبر موازنة البرامج والأداء الوسيلة الأفضل لتحقيق رقابة فعالة حيث ينصب الاهتمام فى هذا النوع من الموازنات على المخرجات بدلا من المدخلات ، وتقدر المخصصات وفقا لموازنة البرامج على أساس تحقيق برامج او مشاريع او أنشطة مخططة مسبقا ومتفق عليها كأهداف ، مما يساعد على تقييم إنجازات

الأجهزة الإدارية عن طريق تصنيف أقسام النفقات العامة وتحديدتها على أساس وظيفي (الغرض او الهدف من الإنفاق). حيث يفترض في هذه الحالة أن يكون التقرير المنطقي لطلب الاعتمادات هو ربطها بالبرامج والأنشطة المطلوب إنجازها بواسطة الأجهزة الحكومية خلال فترة الموازنة، ويترك للجهة المنفذة صلاحية اتباع الإجراء المناسب للوصول إلى تلك الأهداف، وبذلك تقع على الجهة المنفذة مسؤولية اتباع أية طريقة توصلها للهدف بكفاءة وفاعلية، وبذلك تتميز باللامركزية وحرية اتخاذ القرار أثناء التنفيذ للوصول للهدف.

وتأكيداً لهذا المعنى فقد صدر القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة متضمناً في مادته الرابعة :

تعد الموازنة العامة للدولة وتنفذ وفقاً لكل من التصنيف الاقتصادي لأوجه نشاط الدولة والتصنيف الإداري للجهات والوحدات، كما تعرض المصروفات وتقدم إلى مجلس الشعب وفقاً للتصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة، (مع مراعاة إجراء التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون) .

يعتمد إعداد الموازنة العامة للدولة بإتباع أسلوب موازنة البرامج والأداء أساساً على وحدة البرنامج والنشاط لأن الإنفاق ليس هدفاً في حد ذاته وإنما الهدف من الإنفاق مرتبط

بتحقيق برنامج معين او نشاط معين وبكفاءة ومعايير محددة وهو يختلف كثيراً عن إعداد الموازنة بالشكل التقليدي (موازنة البنود والاعتمادات) التي تعتبر أن إنفاق ما تم تقديره فى الموازنة دليل كفاءة دون النظر إلى طبيعة ما تم إنفاقه او الأغراض التي انفق فيها والغاية من هذا الإنفاق ولذلك فإنه لو أنفق كل ما هو معتمد له فى الموازنة سواء كان ضرورياً أم غير ضرورى فلن يلومه أحد بل العكس فإنه قد يحاسب إذا لم ينفق كل ما هو معتمد له وتقوم جهة تقدير الموازنة بتخفيض المعتمد له فى العام التالي بحجة أنه لم ينفق كل ما ادرج له فى الموازنة وكأن الإنفاق هدفاً فى حد ذاته يسعى الكل للوصول إليه وبالتالي فإننا نحاسب من أمسك ونكافئ من انفق .

مثال: حين تتضمن موازنة الدولة برنامجاً خاصاً يتعلق برفع المستوى الإجتماعي والثقافي للنساء فى الريف، ويحتوي هذا البرنامج على نشاط يتعلق بمحو الأمية لديهن، ويحدد هدفاً سنوياً لهذا الأمر يركز على زيادة معدّل القراءة والكتابة، ومُؤشر القياس لتحقيق هذا الهدف او عدمه هو المعدّل السنوي للأمية بينهن .

وفي ختام العام ، يُبيّن المؤشر مدى تحقيق هذا البرنامج لهدفه بطريقة واقعية ومادية ملموسة . فإذا ما تبين وجود نقص او تقصير فى البرنامج ، وبعد تحديد الأسباب ، يتحمل القائم بإدارة البرنامج المسؤولية ، ويعمل على تلافي الثغرات الحاصلة والقصور الواقع فيه وتفعيل نشاط الإدارة المعنية فى المستقبل . وهكذا حتى

تحقيق كل أهداف البرنامج والتوصل في النهاية إلى نحو الأمية لدى النساء في الأرياف ورفع مستواهنّ الإجماعي والثقافي.

وبإتباع أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد الموازنة العامة للدولة يتم تحديد الأهداف الاستراتيجية (الأهداف طويلة الأجل) والأهداف متوسطة وقصيرة الأجل من خلال ربط تلك الأهداف بالهيكل التنظيمي للجهة حيث يتم تقسيمها إلى اختصاصات وبرامج وأنشطة ومشروعات زمنية محدده في ضوء التحديد الموضوعي للتكاليف والعوائد المتوقعة ووجود معايير لل أداء ومتابعة التنفيذ بهدف تحقيق أقصى كفاءة ممكنة لاستخدام الموارد المتاحة .

تعريف موازنة البرامج والأداء:

هناك العديد من التعريفات منها :

— هي خطة للقيام بالأعمال الحكومية تتضمن برامج ومشاريع معدة للتنفيذ في المستقبل وهي نظام إداري لاتخاذ القرارات يربط التخطيط الاستراتيجي البعيد المدى بالموازنة ويركز على التحليل لكي تستطيع المنظمات توزيع الإمكانيات المتوفرة لديها بفعالية لتحقيق أهدافها القريبة والبعيدة.

— تركز موازنة الأداء اهتمامها على المخرجات وتتضمن برامج ووحدات أداء (انجاز) وأعمال متوقع انجازها وتكاليف مالية لازمة لانجازها ومن ثم تركز على الجانب الإداري الذي يوضح الأعمال والانجازات بالإضافة إلى الجانب المحاسبي

الذي يركز على الجانب الرقابي على الإنفاق مع وضع معايير ووحدات أداء لقياس العمل المنجز ومقارنة وحدات الأداء المنجز بوحدات الأداء المتوقع انجازها.

— خطة تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف قصيرة الأجل او طويلة الأجل من خلال ربط تلك الأهداف بالهيكل التنظيمي للجهة حيث يتم تقسيمها إلى اختصاصات وبرامج وأنشطة ومشروعات فى ضوء التحديد الموضوعي للتكاليف والعوائد المتوقعة بهدف تحقيق أقصى كفاءة ممكنة لاستخدام الموارد المتاحة .

— وسيلة لتبويب بيانات الموازنة العامة للدولة للتركيز على البرامج الحكومية وليس على ماتشترية الحكومة من سلع وخدمات أى أنها تعمل على إبراز وظيفة جديدة للدولة وهى وظيفة الرقابة الإدارية بدلا من التركيز على وظيفة الرقابة المالية التقليدية أى أنها أداة فى خدمة الإدارة الحكومية».

ويميز دليل هيئة الأمم المتحدة بين موازنة البرامج وموازنة الأداء حيث يحدد: أن موازنة البرامج «تهتم بتبويب موازنات الوحدات الإدارية المختلفة إلى وظائف ومهام، ثم برامج رئيسة ثم برامج فرعية، يتم الربط بينها وبين البيانات المالية»، أما موازنة الأداء «فتقوم بتزويد الإدارة بوسائل القياس الدقيقة مثل: تكلفة الوحدة، وقياس العمل، ومعدلات الأداء».

يرجع تحول الاهتمام من التركيز على الرقابة المالية كهدف رئيسي للموازنة العامة إلى أسلوب موازنة البرامج والأداء إلى مجموعة من العوامل أهمها:

- الاهتمام بنوعية الخدمة التي تقدمها الوحدات الحكومية والارتقاء بها.
- التأثير الكبير للخدمات الهامة على الحياة الاقتصادية للمواطنين مما يستدعى فرض رقابة على الأداء الحكومي ومحاولة خفض الإسراف بهدف تطوير الخدمات العامة وزيارتها.
- ظهور أنظمة وأجهزة للرقابة المالية منفصلة عن جهاز الموازنة في كثير من دول العالم مثل رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر ورقابة الجهاز المصرفي.
- تطبيق النظم المحاسبية التي تحقق الرقابة الداخلية في المجال الحكومي والاستعانة بالأسس والقواعد المحاسبية في تحقيق الرقابة المالية.
- تطور قوانين العمل والمشتريات والمخازن بحيث أمكن إحكام الرقابة على عمليات البيع والشراء الحكومية وتنظيم المخازن الحكومية طبقاً للوائح والمناقصات دون الحاجة إلى استخدام الموازنة العامة في تحقيق هذه الأهداف .

- الزيادة المستمرة فى النشاط والإنفاق الحكومى جعل من الصعوبة متابعة البنود بند بند
- يكون الصرف انعكاساً للأولويات الموضوعه ووفقاً لإنجازات البرامج المختلفه .
- يتم تخصيص الموازنه لفرهه ثلاث سنوات وعلى اساس نشاطات البرامج الرئيسيه والفرعيه التي تنتج المخرجات والتي بدورها تخضع للقياس الدورى من خلال مؤشرات الكفاءه .
- تحدد بوضوح غايات ومردودات البرامج الرئيسيه والأهداف المحدده للبرامج الفرعيه ويتم تحديد المخرجات أثناء إعداد الموازنه . على سبيل المثال (فى حاله التعليم : الكميّه : عدد الطلبة ، الزمن : مدة التعليم ، الجوده : النتائج المرجوه من التعليم) .
- يمنح المديرون صلاحيات أكبر فى تحديد كفيّه تحقيق المردودات والمخرجات التي تم الإنفاق عليها .
- ولقد صممت موازنه البرامج والأداء لتحسين عمليه صنع القرار وذلك بتوفير المعلومات حول مدى تلبية الخدمات الحكوميه لاحتياجات المجتمع وهى تركز على ثلاث عناصر :

أ. الاقتصاد :

وهو يرتبط بتكلفه المدخلات أى جمع الموارد البشريه والماليه والماديه ذات الجوده والكميه الملائمه فى الوقت

المناسب وبأقل التكاليف والتي يمكن تقييمها من خلال قياس ومقارنة المدخلات بالمستويات والمعايير الأخرى .

ب. الكفاءة :

هى العلاقة بين المخرجات والموارد المستخدمة لإنتاجها وهى تقاس بتكلفة الوحدة للمخرج.

ج. الفعالية :

وهى مدى تحقيق البرنامج للأهداف والمردودات المتوقعة منه .
وتمر موازنة البرامج والأداء بنفس مراحل تنفيذ موازنة البنود (الموازنة التقليدية) من حيث إعدادها ومناقشتها فى وزارة المالية لحين اعتمادها من السلطة التشريعية وصدور قانون بها .

تتضمن عملية تحضير موازنة البرامج الخطوات الآتية :

- تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل الأجهزة الحكومية تحديدا واضحا وذكرها على شكل قائمة
- تصميم البرامج اللازمة لتنفيذ الأهداف .
- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف لرصد الاعتمادات اللازمة والكافية لتنفيذ البرامج والمشاريع
- تقدير النتائج اى المخرجات من البرامج الرئيسية والفرعية
- وضع نظام للتقييم والمتابعة لنتائج التنفيذ.

مزايا موازنة البرامج والأداء:

- تمتاز باللامركزية والمرونة فى التطبيق حيث تمنح المسئولين عن التنفيذ مرونة كافية لتنفيذ البرامج المكلفين بتنفيذها وبالتكاليف المحددة لكل برنامج.
- تعتمد على تبويب النفقات إلى برامج والبرامج إلى مشروعات والمشروعات إلى أنشطة وتحديد الوحدات الإدارية الحكومية المسئولة عن هذه البرامج.
- يوفر هذا الأسلوب الأدوات ومعدلات الأداء التي يمكن من خلالها قياس كفاءة المصالح الحكومية
- تمتاز بالواقعية في تقديراتها، حيث تعد بناءً على دراسة لعبء العمل واحتياجاته من عناصر التكلفة طبقاً للمعدلات المعيارية الموضوعية
- تعطي صورة واضحة عن الإنفاق، بمعنى أن كل بند من بنود المصروفات أو الاعتمادات يكون معروف مقدماً النشاط الذي ينفق عليه هذا البند ومن ثم لا يتم صرف أى مبالغ دون مبرر لصفها.
- تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية والوزارات والمصالح كما أنها تسهل عملية الرقابة في مرحلة التنفيذ نظراً لوجود معايير لل أداء.

- تساعد على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها .
- تقوية التنسيق فى الأعمال بين الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والقضاء على الازدواجية والتداخل بين البرامج.
- توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم فهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج والمشاريع .
- يتيح أسلوب موازنة البرامج والأداء لأفراد الشعب الحكم على مدى كفاءة استخدام الاموال العامة في تنفيذ برامج خطط التنمية .
- تساعد السلطات التشريعية على إتمام الرقابة الفعالة حيث يتحول الاهتمام إلى ما تم انجازه بالفعل وليس بمدى الالتزام بالاعتمادات المخصصة .
- إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال .

- رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات.
- تغيير دور الرقابة من رقابة سابقة إلى رقابة لاحقة ومن رقابة مالية إلى رقابة الأداء و تعميم ثقافة الأداء بما ينعكس على تحسين فعالية المؤسسات الحكومية.

متطلبات تنفيذ موازنة البرامج و الأداء:

- إن نجاح تطبيق موازنة البرامج والأداء يستلزم القيام بعمل مجموعة من الإجراءات والأنشطة بما يكفل لهذا النظام النجاح المطلوب وتحقيق الهدف المنشود وتتمثل أهم هذه الأنشطة فيما يلي :
- الانتقال من التبويب الإداري إلى تبويب الأداء حتى يمكن ربط التبويب حسب البرامج والنشاط بتبويب تكاليف الأداء.
- تحضير الموازنة فى صورة برامج وأنشطة وتكاليف تنفيذها حتى يمكن مقابلة الخدمات المؤداة بالمبالغ والتي تمثل تكاليف موزعة على أبواب الموازنة.
- تحديد معدلات الأداء لكافة الأنشطة واستخدام مؤشرات إحصائية واضحة مرتبطة بالمرجات
- مراعاة تمويل النتائج والمرجات الرئيسية .

- وضع أنظمة رفع التقارير للإبلاغ عن أداء المخرجات .
- حتمية دراسة وتحليل الهيكل التنظيمي للوحدة وتحديد مراكز المسؤولية لكل مستوى
- تحديد الأهداف العامة وربطها بالاختصاصات.
- تحديد الأهداف الفرعية التي تخدم الهدف العام ويتم تقسيمها إلى برامج.
- يتم تقسيم هذه البرامج إلى مشروعات وهي ترتبط بتكاليف رأسمالية وأنشطة وترتبط بمصروفات جارية.
- تحديد التكاليف والعوائد المتوقعة لكل مشروع ونشاط وتحديد مصادر التمويل.
- وجود نظام للمتابعة والتقييم المستمر لدراسة وتعديل أي انحراف قد يحدث ويرتبط بذلك وجود مؤشرات لتقييم الأداء.

سادسا :

ميكنة أنشطة الوحدة وإنشاء قاعدة للبيانات

حتى يمكن لإسلوب موازنة البرامج والأداء أن يحقق أهدافه المنشودة فإنه لابد من أن يواكب الثورة العلمية ويتفاعل مع نظم المعلومات الحديثة ويتوافق مع عصر الحاسبات والإنترنت. ولذلك فإن موازنة البرامج والأداء تعتمد بصفة أساسية على إنشاء قاعدة للبيانات مع العمل على إنشاء شبكة للمعلومات تشمل جميع الوحدات الإدارية المعنية بإعداد الموازنات .

مع مراعاة مايلي :

- تخزين البيانات بطريقة سليمة ومتكاملة ودقيقة مع تصنيف هذه البيانات حسب الحاجة بحيث يسهل استرجاعها وقت الحاجة إليها .
- تحقيق السرية الكاملة للبيانات والمعلومات الموجودة على الشبكة بحيث لا يتاح التعرف عليها او التعامل معها إلا لمن له حق الإطلاع عليها .
- أن تكون مرنة بحيث تستجيب للتطورات والتغيرات التي

تحدث فى البيانات والمعلومات وإدخال أية تعديلات عليها .

— سهولة التعامل مع شبكة المعلومات بالنسبة لجميع العاملين عليها .

— عرض التطور فى تقديرات موازنات الجهات وعرضها فى سلسلة رقمية لمدة عشر سنوات مالية سابقة لإجراء المقارنات بين التقديرات والفعليات مع تحديد معدلات التطور والنمو فى أعمال الموازنات .

تطوير طرق وأساليب العمل :

إن تطوير طرق ونظم العمل يؤثر تأثيراً كبيراً فى تطوير الأداء خاصة أن العمل داخل الموازنة العامة له طبيعة خاصة لأن الموازنة العامة للدولة كأداة من أدوات السياسة المالية تتأثر تأثيراً كبيراً بكل الظروف المحيطة بها كما أنها يجب أن تستجيب وتستوعب كافة التغيرات الداخلية والخارجية .

إن إتباع أسلوب موازنة البرامج والأداء يستلزم قيام الإدارة بتطوير طرق ونظم وأساليب العمل بما يتواءم مع متطلبات هذا الأسلوب فى إعداد الموازنة على النحو التالي :

— اختيار العناصر المتخصصة من العاملين ذوى الكفاءة الفكرية والفنية العالية والتي تجيد التعامل مع هذا الأسلوب فى إعداد الموازنة مع العمل على تنمية مهاراتهم الفنية والذهنية

وذلك عن طريق إلحاقهم بالدورات التدريبية التخصصية فى مجال موازنة البرامج والأداء بالإضافة إلى عقد دورات أخرى فى مجال الحاسب الإلى وعلومه وتطبيقاته .

— إنشاء وتصميم قاعدة للبيانات والمعلومات وإعداد برنامج متكامل يبين خطوات ومراحل إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وبمرعاة أحدث الأساليب العلمية الواجب اتباعها .

— وضع نظام للرقابة التصحيحية اولاً باول يسمح بالمراجعة الدورية لكل خطوة من خطوات إعداد الموازنة ويساعد على اكتشاف الأخطاء حتى يمكن لجهة الإدارة إن تتخذ القرار المناسب .

— تطبيق مبدأ الثواب والعقاب وربط الحوافز والمزايا التي تمنح للعاملين ب أداء الأعمال الموكلة إليهم على الوجه المطلوب وذلك تحفيزاً للعاملين المتميزين وحثهم على بذل المزيد من الجهد وكذلك لفت نظر العاملين المتكاسلين ودفعهم إلى تحسين مستواهم .

— تطوير طريقة إعداد التقارير والمذكرات والتي يتم رفعها إلى السلطة الأعلى للإبلاغ عن أداء المخرجات وأن تكون هذه المذكرات مدعمة بالأسانيد والمؤشرات الاقتصادية والمالية ولتكون عوناً لمتخذى القرار على أن تكون قراراتهم وفعالة .

— العمل على التنسيق والتعاون بين كافة الإدارات المعنية بأعداد الموازنات خاصة فى الموضوعات المشتركة ذات الصلة

بين عدة جهات وإدارات حتى يكون الرأى فى النهاية صائباً وموحداً وبعيداً عن التضارب فى الآراء والقرارات .

— وضع قواعد وإجراءات ونماذج تحدد المستندات المطلوبة والخطوات اللازمة ل أداء كل نشاط والزمن المطلوب مع تحديد الرسوم المطلوب تحصيلها إن وجدت وأن تكون هذه القواعد واضحة ومعلومة ومعلنة لكافة العاملين والمتعاملين مع المنظمة .

إن تطوير نظم وإجراءات وأساليب العمل يؤدى إلى توفير الوقت والجهد والتكلفة ، وزيادة الإنتاجية ورفع معدلات الأداء دون الحاجة إلى استخدام موارد مالية كبيرة ، بالإضافة إلى تحقيق أفضل خدمات ممكنة للمواطنين وبالسرية المطلوبة مع تقليل المجهود الذهني والبدني للموظف وكذلك تقليل حدة التوتر النفسي لديه نظراً لوجود قواعد وأساليب محددة لإنجاز الأعمال وتيسير عملية الإشراف والرقابة على العاملين وذلك لوجود تحديد واضح لخطوات وإجراءات العمل محدد بشكل قياسي ونمطي وبالتالي يؤدى ذلك إلى تحقيق العدالة والموضوعية .

سابعاً :

تنمية وتأهيل الموارد البشرية



تعتبر
الموارد البشرية
عنصراً هاماً
وحاكماً في
تطوير عملية
إعداد الموازنة
بما يتمشى
مع فكر
موازنة البرامج

والأداء ولذلك يجب التركيز على عملية تنمية وتأهيل الموارد البشرية حتى تكون قادرة على استيعاب هذا الفكر والعمل بصدق وإصرار على التنفيذ وتلافى أية صعوبات والقضاء على أية معوقات تعترض التنفيذ.

ويعتبر التدريب هو المدخل الأساسي لتنمية وتأهيل الموارد البشرية لتعريف العامل بما تتوقعه منه المنظمة أو الإدارة أو

القسم الذي يعمل به وكذلك العلاقات بينه وبين مختلف العاملين الآخرين وقواعد السلوك والأداء الرسمية المتعارف عليها وتعريفه بالمنظمة التي يعمل بها وبالسياسات المتبعة والقوانين واللوائح التي تنظم سير العمل بهذه المنظمة وتدريبه على النواحي الفنية المطلوبة لإنجاز عمله وإرشاده إلى الطرق السليمة والمختصرة ل أداء العمل وفق الخريطة التنظيمية لإجراءات سير العمل بالمنظمة .

ثامناً :

إعادة النظر فى الهيكل التنظيمى للجهاز الإداري للدولة

يستلزم تطبيق موازنة البرامج والأداء إعادة هيكلة الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة بما يلائم هذه الموازنة من حيث تقسيمه إلى قطاعات تضم كل الأنشطة المماثلة فى قطاعات واحدة مثل قطاع التعليم (يشمل كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي ومديريات التربية والتعليم بالمحافظات المختلفة وكذلك التعليم الفني والتعليم الأزهرى والجامعات والمعاهد التعليمية المتخصصة وغيرها) وكذلك قطاع الصحة (يشمل كل من وزارة الصحة ومديريات الشؤون الصحية بالمحافظات المختلفة وهيئة التأمين الصحى والمعاهد والمستشفيات التعليمية ومستشفيات كليات الطب وغيرها) وكذلك قطاع الزراعة (يشمل وزارة الزراعة ومديريات الزراعة بالمحافظات المختلفة ومركز البحوث الزراعية والجمعيات التعاونية الزراعية وغيرها) وكذلك باقى قطاعات الدولة مثل قطاع الصناعة وقطاع البترول وقطاع الثقافة وقطاع

السياحة ٠٠٠ الخ بما يستلزم ذلك دمج بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة وإلغاء البعض الآخر منعاً لتضارب وتكرار الاختصاصات فى تقسيم العمل بين هذه الأجهزة .

تجدر الإشارة إلى ان العلاقة بين موازنة البرامج والأداء والهيكل التنظيمي تعد ذات أهمية كبيرة لإمكانية تحديد المسؤولية وإقرار مبدأ الثواب والعقاب من خلال تحديد الاختصاصات وهذا الامر يرتبط بالمستويات الإدارية العليا ثم يتم تقسيم هذه الاختصاصات إلى برامج وذلك على المستويات الإدارية الأقل مثل الإدارات المركزية، ثم يتم تقسيم هذه الاختصاصات إلى أنشطة ومشروعات فى المستويات الإدارية الأدنى مثل الإدارات العامة.

ويجب كذلك تقسيم القطاعات والإدارات المركزية والشعب الخاصة بالموازنة العامة للدولة بوزارة المالية بما يتناسب مع إعادة هيكلة نظام الجهاز الإداري للدولة السابق الإشارة إليه .

— إعادة توزيع العاملين بالجهاز الإداري للدولة على القطاعات المختلفة بما يناسب ظروف العمل بها ويتناسب مع مؤهلاتهم وخبراتهم بناءً على الاحتياج الفعلى لهذه القطاعات.

— ربط قطاعات الدولة المختلفة بشبكة اتصالات حديثة تمكنها من التواصل وتبادل المعلومات والبيانات والتنسيق والتعاون فيما بينها بما يحقق الأهداف والسياسات العامة للدولة .

- تعديل النظام المحاسبي الحكومي المتبع بما يتفق مع تحقيق الأغراض المرجوة من موازنات البرامج والأداء حيث يتم تقسيم محاسبي يتفق مع وحدات الأداء المتفق عليها وهذا يحتاج إلى مجموعة من التقارير الداخلية ليتمكن قياس مدى ما تم تنفيذه من البرامج مقارناً بالخطط الموضوعية.
- إنشاء إدارة للتكاليف ضمن الجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة تكون الأساس فى تحديد تكلفة أى برنامج سواء رئيسي او فرعى.

مقومات موازنة البرامج والأداء :

وحتى يمكن لنظام موازنة البرامج والأداء أن ينجح ويحقق الأهداف المنشودة فإنه لابد من توافر مجموعة من المقومات الأساسية يمكن تلخيصها على النحو التالي:

أ. تحديد الأهداف الإستراتيجية :

إن تحديد الأهداف الإستراتيجية لأي مؤسسة أو هيئة أو وحدة حكومية يعد من أهم المقومات الأساسية لموازنة البرامج والأداء لأنه على ضوء هذه الأهداف الإستراتيجية يتم تحديد البرامج التي تكفل تحقيق ذلك الهدف ثم يتم تحديد الأنشطة التي عن طريقها يتم تحقيق البرنامج.

ويتم تحديد الأهداف الإستراتيجية لأي مؤسسة فى ضوء رؤية المؤسسة وفى ضوء المهمة الأساسية التي من أجلها

أنشئت تلك المؤسسة وذلك طبقاً للأولويات المتفق عليها وفى ضوء الإطار العام لخطة الجهة الرئاسية التي تتبعها تلك المؤسسة وعلى أساس الخطة العامة للدولة ككل .

وفى ضوء الأهداف الإستراتيجية التي يتم وضعها للمؤسسة فإنه يتم تحديد الأولويات وكذلك الأهداف الفرعية التي يجب أن تتصف بإمكانية القياس كمأ وكيفاً . ثم البحث عن البرامج التي يمكن أن تحقق تلك الأهداف ، ثم تقييم كل برنامج عن طريق تحليل الكلفة مقابل المنفعة لتحديد المساهمة الممكنة لكل برنامج فى تحقيق الهدف ثم اختيار أنسب بديل من البرامج ثم إعداد موازنة رئيسية توحد البرامج المختارة حديثاً مع البرامج القائمة حالياً ثم وضع الموازنة موضع التنفيذ مع الرقابة والإشراف على التنفيذ وتوفير المعلومات المسترجعة عن نتائج التطبيق. ولذلك عرفت موازنة التخطيط والبرمجة على أنها طريقة فنية للتخطيط بشكل جوهري وأن هدفها الرئيس هو ترشيد عملية صناعة السياسة عن طريق توفير معلومات وبيانات ذات صلة بالتكاليف والمنافع للبدائل المختلفة لأغراض تحقيق الأهداف المتوخاة وقياس المخرجات لتسهيل عملية تحقيق هذه الأهداف بشكل أكثر فاعلية.

تحديد الأنشطة والإجراءات :

بعد تحديد الأهداف الفرعية تأتى مرحلة تحديد الأنشطة التي يتعين على المؤسسة القيام بها ومزاولتها لتحقيق الأهداف

السابق تحديدها وكذلك تقوم المؤسسة بتحديد الإجراءات والعمليات التنفيذية التي تمكنها من تحقيق الأنشطة والأهداف المطلوبة وبشرط أن تكون هذه الإجراءات واضحة ومفهومة لدى جميع العاملين والمتعاملين مع تلك المؤسسة ويلزم كذلك أن تكون الإجراءات سهلة ومبسطة دون تعقيد.

ويتم تحديد الأنشطة والإجراءات طبقاً لتوقعات العاملين ووفقاً لمعدلات ومعايير الأداء التي يتم وضعها لهذا الغرض.

ب. تحديد البرامج الزمنية :

ينبغي ربط الأنشطة والإجراءات ببرامج زمنية محددة تضمن إنجازها بالشكل المطلوب فى الوقت المحدد لأنه بدون تحديد برنامج زمني لأي نشاط أو إجراء قد يؤدي ذلك للإهمال والتقصير فى التنفيذ ومن ثم فإنه قد يفقد موازنة البرامج والأداء مضمونها ولذلك تقوم المؤسسة بتحديد الإجراءات والمهام المطلوبة ل أداء كل نشاط موزعاً على الوحدات الإدارية.

التابعة لها والنوط بها أداء ذلك النشاط على أن يكون ذلك مرتبطاً بجدول زمني يحدد زمن كل إجراء ويحدد بداية ونهاية كل عملية .

ج. تحديد المدخلات المطلوبة :

عند تطبيق موازنة البرامج الأداء فإنه يلزم تحديد المدخلات المطلوبة (الموارد) سواء كانت بشرية او مادية إذ أن إنجاز

أى هدف و أداء أى نشاط لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال موارد معينة سواء كانت بشرية او مادية وطبقاً لبرامج زمنية محددة كلما كانت هذه المدخلات او الموارد المادية والبشرية محسوبة ومقدرة بدرجة عالية من الدقة فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق البرنامج المنشود لأن توافر الموارد هي من المقومات والعناصر الفاصلة والمؤثرة فى تحقيق الهدف و أداء النشاط وأي خلل أو تقصير فى هذا العنصر سوف يؤثر سلباً على تحقيق موازنة البرامج والأداء حتى لو كانت مستوفاة لكل المقومات السابقة ولذلك تعتبر الموارد البشرية والمادية أهم مقومات نجاح موازنة البرامج والأداء .

د. تحديد النماذج المطلوبة :

يتم تحديد نماذج موازنة البرامج والأداء على أساس نوع النشاط الذي تقوم به الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية فى قطاعات الدولة المختلفة (قطاع التعليم - قطاع الصحة - قطاع الزراعة - قطاع الثقافة - قطاع الطب البيطري - قطاع التضامن والعدالة الاجتماعية - قطاع الشباب والرياضة - قطاع الأمن - الخ) أى أنه لا يوجد نمط واحد لنماذج موازنة البرامج والأداء فكل وزارة أو مؤسسة أو وحدة حكومية بقطاعات الدولة المختلفة يمكن أن تصمم النماذج الخاصة بها وفقاً لأنشطتها وبرامجها وبما يحقق أهدافها المنشودة.

٥. متابعة تنفيذ البرامج :

لا يكفي لنجاح أى مؤسسة أن تقوم بوضع معايير ومعدلات لل أداء دون أن يتبع ذلك عملية مستمرة لمتابعة تنفيذ البرامج وإنجاز الأنشطة طبقاً للمعدلات الموضوعه - وتتطلب عملية متابعة التنفيذ وتقييم الأداء قياس الأداء الفعلي ومقارنته بمعايير ومعدلات الأداء التي سبق وضعها وذلك بهدف استخراج الاختلافات والانحرافات عن المعدل الصحيح أولاً بأول واتخاذ ما يلزم من قرارات تصحيحية لضمان تحقيق الهدف الأساسي للمؤسسة، وعلى ذلك فإن المتابعة والتقييم هما أدوات هامة لتحديد وقياس نتائج المشروعات والبرامج والسياسات .

ويمكن تلخيص إجراءات او خطوات إعداد موازنة البرامج والأداء فيما يلي :

إن إعداد هذا النوع من الموازنات يتطلب القيام بمجموعة من الإجراءات التنظيمية والفنية منها :

— تبرير الأموال المطلوبة فى الموازنة فى شكل أهداف طويلة وقصيرة الأجل للوحدة الحكومية مع الربط بين تلك الأهداف والأهداف العامة للدولة.

— تقسيم الأعمال الحكومية إلى مجموعة من البرامج وتقسيم البرامج إلى مجموعة من الأنشطة وتحديد الأهداف الرئيسية لكل برنامج والأهداف الفرعية لكل هدف، بدون تعارض بين هذه الأهداف، ويتطلب هذا تعاون وزارة المالية مع

الإدارات الحكومية لتحديد الأهداف وتحديد البرامج والأنشطة في ضوء هذه الأهداف .

— إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لإدارة الحكومة بشكل يتناسب مع حسن الأداء في تنفيذ هذه البرامج والأنشطة.

— تحديد البرامج والأنشطة الرئيسية والفرعية التي تحقق تلك الأهداف.

— إعداد معايير الأداء اللازمة، وتحديد وتوصيف وحدات الأداء لكل نشاط ومن هنا يجب وضع المقاييس العلمية المبنية على أساس من الدراسات الرياضية موضع التجربة وإعطائها الفرصة لإثبات فعاليتها في قياس الأداء وفي متابعة التنفيذ.

— دراسة وتحديد عناصر تكاليف كل نشاط وبرنامج.

— تعديل النظام المحاسبي الحكومي المتبع بما يتفق مع تحقيق الأغراض المرجوة من ميزانيات البرامج وميزانيات الأداء، حيث يتم إجراء تقسيم محاسبي يتفق مع وحدات الأداء المتفق عليها، وهذا يحتاج إلى مجموعة من التقارير الداخلية ليتمكن قياس مدى ما تم تنفيذه من البرامج مقارناً بالخطط الموضوعية.

— تحديد البيانات الكمية والنوعية عن عناصر الأنشطة والبرامج المدرجة في الموازنة.

— تحديد وتعريف الوحدات الإدارية مراكز المسؤولية المكلفة بتنفيذ البرامج والأنشطة.

— تحديد مصادر التمويل.

— تحديد أولويات تنفيذ البرامج والأنشطة ووضع برنامج زمني لذلك.

عيوب موازنة الأداء:

— صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً.

— صعوبة تحديد وحدات قياس الأداء المخرجات التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ومصلحة حكومية فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها .

— صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس .

— صعوبة تطبيقها إذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبية معقدة ومتابعة معينة .

— ارتفاع تكلفة تطبيقها وذلك لان التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة .

— إن اهتمام موازنة الأداء وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل لمدة سنة يجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى .

بالرغم من العيوب السابق ذكرها الا انه يمكن التغلب عليها بسهولة وبتضح ذلك فى تجارب الدول التي طبقت موازنة البرامج كما فى الأمثلة التالية :

تاسعاً :

عرض لتجربة موازنة البرامج والأداء فى دولة الفلبين



تم اختيار دولة
الفلبين كنموذج يتم
عرض تجربة موازنة
البرامج والأداء به
لكونها الدولة التي
طبقت هذه الموازنة
بالنسبة للحكومة

عامة وليس بالنسبة لبعض الوزارات او القطاعات بالإضافة
إلى أن هذا التطبيق يجمع بين الجانب النظرى الذي يصور
فكر موازنة البرامج والأداء وبين الجانب العملى الذي يمكن
تطبيقه وقد ظهر هذا واضحاً فى موازنات الفلبين منذ
انتهاجها لهذا النظام إبتداءً من عام ١٩٥٧ وما بعدها .

ويمر عرض موازنة البرامج والأداء فى دولة الفلبين بعدة
مراحل يمكن حصرها فى أربعة مراحل رئيسية هى :

- أ. مرحلة الوزارة أو موازنة الوزارة .
 ب. مرحلة المصلحة أو موازنة المصلحة .
 ج. مرحلة البرنامج أو موازنة البرنامج .
 د. مرحلة النشاط أو موازنة النشاط .

وفيما يلي عرض هذه المراحل :

أ. مرحلة موازنة الوزارة :

وفى هذه الموازنة يتم تقسيم الوزارة إلى المصالح التي تتكون منها الوزارة وغالباً ما تكون هذه الموازنات لها صفة الإجمالية ويكون شكل الموازنة فيها على النحو التالي :

موازنة وزارة للسنة المالية

السنة المالية السابقة (فعلى)	السنة المالية السابقة (تقديري)	السنة المالية الحالية (تقديري)	المصالح التي تتكون منها الوزارة
.....	مصلحة
.....	مصلحة
.....	مجموع الوزارة

ب. مرحلة موازنة المصلحة :

وتعرض هذه المرحلة في خطوتين كما يلي :

الأولى : اختصاص المصلحة :

يتم تحديد اختصاص المصلحة كهدف استراتيجي تسعى إليه وذلك كما حدده قانون إنشاء المصلحة وبرنامج العمل فيها ويبين هذا باختصار خصائص عمل المصلحة كما يعرض المعلومات المتعلقة بأكثر من برنامج أو نشاط كما يحدد الإنجاز الرئيسي المتوقع خلال سنة الموازنة وكذلك يشتمل على الخطوط العريضة الأساسية للبرامج والأنشطة .

الثانية : موازنة إنفاق المصلحة موزعة على البرامج وذلك على النحو التالي :

موازنة مصلحة للسنة المالية

البرنامج	السنة المالية الحالية (تقديري)	السنة المالية السابقة (تقديري)	السنة المالية السابقة (فعلي)
برنامج
برنامج
اجمالي موازنة المصلحة

ج. مرحلة موازنة البرنامج :

وفى هذه المرحلة يتم عرض موازنة البرامج موزعة على الأنشطة التي يتكون منها كل برنامج والبرنامج هو غرض رئيسي من الأغراض التي من أجلها أنشئت المصلحة أما النشاط فهو إحدى مكونات البرنامج والذي يتمثل فى صورة الأعمال والإجراءات التي تتم لتحقيق الهدف . وتعرض موازنة البرنامج على النحو التالي :

موازنة برنامج..... للسنة المالية.....

السنة المالية السابقة (فعلى)	السنة المالية السابقة (تقديري)	السنة المالية الحالية (تقديري)	الأنشطة
.....	نشاط
.....	نشاط
.....	اجمالي موازنة البرنامج

كذلك يتم عرض تكاليف بنود الإنفاق فى البرنامج وفقاً لتقسيمات الأنشطة السابق الإشارة إليها والتي يتكون منها البرنامج وذلك على النحو التالي :

تكاليف برنامج حسب بنود الإنفاق

بنود الإنفاق	السنة المالية الحالية (تقديري)	السنة المالية السابقة (تقديري)	السنة المالية السابقة (فعلي)
خدمات المشغلين
مصرفات الانتقال
خدمات المواصلات
التوريدات والخدمات
الإيجار والمياه والإنارة
الإجمالي

د . مرحلة موازنة النشاط :

وهذه المرحلة تمثل موازنة الأداء ، كما توفر معايير قياس الكفاءة أو معدلات الأداء فى الحكومة .

ويتم فى هذه المرحلة عرض معلومات إضافية عن العمل وعن الأداء وعن التكاليف إما فى صورة رقمية او فى جدول مع تحديد وحدات العمل المقترحة والمنجزة وعدد المشغلين المباشرين وغير المباشرين ومعدلات أداء العمل وتكلفة وحدة العمل لكل نشاط

المشاكل والمعوقات التي صادفتها وكيفية مواجهتها :

- صعوبة وضع معايير للأداء نظراً لأن نشاط الوحدات الحكومية يقوم أساساً على تقديم خدمات وهى بطبيعتها صعبة القياس .
- صعوبة التحديد الدقيق لتكاليف الخدمات التي تقدمها الوحدات الحكومية .
- ارتفاع تكلفة تطبيقها (عدد كبير من الموظفين ذوى الخبرة المؤهلين علمياً وفتحياً لتنفيذ موازنة البرامج والأداء) .
- صعوبة التطبيق نظراً لاحتياجها لنظم محاسبية معقدة .
- عدم توافر الوعى الكافي والمعلومات لدى العاملين بإدارات الموازنة عن طبيعة وماهية وكيفية إعداد موازنة البرامج والأداء.
- كثرة النماذج الخاصة بتنفيذ هذا النظام المقترح وكثرة المعلومات والبيانات المطلوبة
- صعوبة تحديد بعض أهداف الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً .
- صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بطريقة ملموسة .

— عدم ملاءمة الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري للدولة لتطبيق هذه الموازنة .

— جميع الجهات الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة ليس لها إدارة للتكاليف وهى الأساس فى تحديد تكلفة أى برنامج سواء رئيسي أو فرعى .

— صعوبة ربط الأداء بالأهداف .

وقد تم التغلب على هذه الصعوبات ومواجهتها على النحو التالي :

— وضع معايير دقيقة لتحديد تكاليف الخدمات التي تقدمها الوحدات الحكومية عن طريق إدارة التكاليف المنشأة لهذا الغرض ضمن الجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة .

— وضع معايير لل أداء مبنية على أسس علمية عن طريق لجان فنية متخصصة لهذا الغرض فى جميع أوجه النشاط الحكومي .

— تقسيم الأعمال الحكومية إلى مجموعة من البرامج وتقسيم البرامج إلى مجموعة من الأنشطة، وتحديد الأهداف الرئيسية لكل برنامج والأهداف الفرعية لكل برنامج بدون تعارض بين هذه الأهداف ويتطلب هذا تعاون وزارة المالية مع الإدارات الحكومية لتحديد الأهداف وتحديد البرامج والأنشطة فى ضوء هذه الأهداف

- إعادة هيكلة الهيكل التنظيمي للإدارات الحكومية بشكل يتناسب مع حسن الأداء فى تنفيذ هذه البرامج والأنشطة .
- تعديل النظام المحاسبي الحكومي المتبع بما يتفق مع تحقيق الأغراض المرجوة من موازنات البرامج والأداء حيث يتم إجراء تقسيم محاسبي يتفق مع وحدات الأداء المتفق عليها وهذا يحتاج إلى مجموعة من التقارير الداخلية ليتمكن قياس مدى ما تم تنفيذه من البرامج مقارناً بالخطط الموضوعة .
- إنشاء قاعدة للبيانات والمعلومات وميكنة أنشطة الوحدات الحكومية .
- تطوير طرق وأساليب العمل بالوحدات الحكومية .
- تنمية وتأهيل الموارد البشرية لزيادة الوعي بضرورة تطبيق موازنة البرامج والأداء وفهمها الفهم الصحيح مما يستوجب التعاون فيما بينهم لتطبيقها .

عاشراً:

عرض لتجربة موازنة البرامج والأداء في دولة ماليزيا



بدأت ماليزيا في تطبيق موازنات البرامج والمحاسبة عن الأداء اعتباراً من عام ١٩٦٨، وخلال فترة الثمانينات قامت ماليزيا بتنفيذ برنامج طموح للصناعات الثقيلة شمل أساساً صناعات البتروكيماويات، والحديد والصلب وتصنيع السيارات، وقد صاحب هذا التغيير الاقتصادي تغييراً واضحاً في أسلوب إعداد الموازنة حيث جري تطوير وتعميق لموازنة البرامج والأداء

لتواكب وتساير التحديات الكبيرة التي يواجهها الاقتصاد الماليزي لتحقيق زيادات متتالية في معدلات النمو الاقتصادي في كافة القطاعات، ولمواجهة تحول الاقتصاد الماليزي من هدف إحلال الواردات إلى شحذ كافة الطاقة بالتوجه بها نحو توسيع القاعدة التصديرية، وبصفة خاصة الصادرات الصناعية القادرة على المنافسة القادرة على المنافسة في الأسواق التصديرية العالمية .

وفي ضوء هذه الأهداف الجديدة بدأ تطوير الموازنة بشكل يعكس هذا التحول الاقتصادي اعتباراً من عام ١٩٩٠ على نطاق تجريبي لعلاج نقاط الضعف العديدة التي واجهت الحكومة عندما أدخلت نظام موازنات البرامج والأداء (PPBS Program Performance Budgeting System -) اعتباراً من عام ١٩٦٨ وحتى عام ١٩٨٩ وخاصة تفادياً لاستمرار نقاط الضعف التالية خلال الفترة المتقدمة عن طريق مايلي .

- تركيز الرقابة على مستوى البنود في إعداد وتنفيذ الموازنة مع إعطاء اهتمام أقل للرقابة على تحقيق الأهداف وعلى قياس المخرجات والآثار المترتبة على النشاط .
- أن الموازنة كانت تستخدم كأداة إنفاق وليس كأداة إدارة .
- المركزية في تفويض الاختصاصات في المسائل المالية .
- عدم إعطاء المديرين المرونة والسلطة الكافية للإفادة من قدراتهم التنظيمية وإمكانياتهم الإيجابية في التحديث .

يعتبر نظام الموازنة المعدلة (MBS – Modified Budgeting System) أحد أهم المبادرات البارزة التي تبنتها الحكومة الماليزية لتحديث نظام الموازنة مع التحول من الاعتماد بصفة أساسية على المدخلات السنوية إلى الاعتماد بصفة أساسية على الأداء، ومع الاستناد إلى اتفاقيات تعاقدية مع جهات التنفيذ امتدادا للخبرة السابقة في تطبيق موازنات البرامج والأداء (PPBS) وكذلك مع التركيز على المخرجات وعلى تقييم الآثار المترتبة على تنفيذ برامج النشاط وعلى الأداء .

ويستهدف نظام الموازنة المعدل (MBS) أساسا التخصيص الأمثل للموارد، وزيادة كفاءة وفاعلية برامج النشاط ، وتدعيم آليات الرقابة والمسئولية، ويتحقق ذلك من خلال تحديد أهداف الإنفاق، وإعداد الاتفاقات المتعلقة ببرامج النشاط مع الجهات المختصة بالتنفيذ، والرقابة بالاستثناء على الانحرافات لتقييم النتائج والآثار ومدى الاستجابة للبرامج المخططة وتحقيق ما هو مستهدف منها، وقد عمم نظام الموازنة المعدل اعتبارا من عام ١٩٩٥ على جميع الوزارات، وقد أسس هذا النظام بالاستناد إلى نظام موازنة البرامج والأداء (PPBS) مع تركيز الاهتمام على علاقة المدخلات بالمخرجات والآثار المترتبة على ذلك واستنادا إلى عدة مبادئ تشمل أساسا:

– عقد اتفاق لكل برنامج نشاط مساند للموازنة - حيث يتم توقيع اتفاق لتنفيذ كل برامج النشاط فيما بين الوزارات التنفيذية وبين وزارة المالية تحدد فيه الأهداف المطلوب

تحقيقها وتوزيعها الزمني والتكاليف اللازمة ومستوى الأداء ونوعية وجودة المخرجات.

— تحرير الإدارة : أي دع المديرين يتحررون فى الإدارة بمراعاة معاشتهم للواقع وللمخرجات مما يتطلب منحهم مزيدا من المرونة والسلطات لتحقيق الأهداف .

— المرونة فى المناقلة فيما بين بنود إنفاق : على مستوى برامج النشاط.

— تدعيم المسئولية لتتوافق مع تدعيم السلطات : وتدعيم دور محاسبة المسئولية عن الأداء .

— التقييم الدوري لبرامج النشاط ولآثارها: حيث يلزم إعداد تقارير متعمقة بتقييم برامج النشاط بصفة دورية ومرة على الأقل كل خمس سنوات ، وتكون نتائج هذا التقييم أساسا لمقترحات السياسات الجديدة .

تطوير مفهوم الرقابة : وذلك بتشديد الرقابة على الكليات وبترشيد الرقابة على التفاصيل وتخفيضها او إلغائها إن أمكن بهدف الاقتصاد فى الوقت المستغرق فى أخذ الموافقات على التفاصيل ومع توفير الحوافز والفرص للمديرين لتبنى الحلول المثلى التي ترتقى بالأداء ولاستخدام المزيج الأمثل من الموارد المتاحة ، ويتم إعداد تقارير لوزارة المالية من جانب الجهات المنوط بها تنفيذ برامج النشاط عن الانحرافات عن برامج النشاط ومعدلات الأداء المتفق عليها لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة .

مزايا نظام الموازنة المعدلة مع التطوير الذي أدخل على
موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء : -

على المستوى المركزي :

- تيسير التعرف على أولويات الإنفاق في تقديرات الموازنة.
- تحويل التركيز فى مراجعة تقديرات الموازنة من التوجه نحو تخفيض الإنفاق إلى التوجه نحو تحقيق أفضل تشكيلة من الموارد ، مع مراعاة محددات مستويات الأداء السابق مواجعتها .
- تقليل الأعمال الورقية في أعداد تقديرات الموازنة وفى مراجعتها .
- توجيه وقت أطول لمناقشة مقترحات السياسات الجديدة ومقترحات تدعيم الاقتصاديات .
- توفير المعلومات اللازمة عن مستوى أداء البرامج ، وتبعا تدعيم فاعلية المحاسبة عن الأداء .
- معاونة الجهات المسؤولة عن التقييم والمراجعة على أداء مهامها بكفاءة .
- زيادة فرص استخدام التخطيط الإستراتيجي كأساس في وضع الموازنة وما تستند إليه من برامج نشاط
- تمكين مسئولى الرقابة من أن يحققوا أدوارا أكثر فاعلية في استخدام الموازنة كأداة للإدارة .

— تحقيق التواصل فيما بين أولويات الإدارة العليا وبين المستويات التالية لها .

— تمكين أجهزة الموازنة من المشاركة بدرجة أكبر في الموضوعات المتعلقة بالسياسات وفي تقييم برامج النشاط .

على مستوى الإدارات التنفيذية :

— إعطاء مضمون موضوعي للموازنة .

— استخدام الخطط المالية بخصوص المدخلات والمخرجات والآثار المترتبة على برامج النشاط كأدوات للإدارة .

— تحقيق التكامل في مجال المقومات والعناصر التي يتخذ على أساسها القرار .

— تعميق تحفيز المديرين لتحسين الأداء بإتاحة مزيد من المرونة لتعبئة الموارد فى إطار المحددات الكلية ، ومزيد من الإدراك والتفهم لأولويات الإدارة العليا من خلال اتفاقات برامج النشاط التي تساءل الإدارة عن نتائج تنفيذها .

على مستوى المواطن العادي :

— تقديم خدمات أفضل للمواطن مع تفهم لمشاكله واحتياجاته باعتبارها من المقومات الأساسية في نظام الموازنة المعدلة .

— تحقيق الشفافية فى أداء المنظمات نتيجة لارتباط المخرجات المتولدة بأهداف الأداء السنوي للموظفين

- تيسير إتاحة المعلومات .
- الصعوبات التي صادفت تنفيذ البرنامج الإصلاحي الخاص بموازنة البرامج والأداء بماليزيا :
- تم التركيز على الأساليب الفنية والتقنية وما يعطى الاهتمام الكافي للجوانب البشرية .
- عدم الفهم الكافي من جانب العاملين على مستوى الإدارات التنفيذية مما أثر في قيمة المخرجات .
- عملية التدريب على تقنيات تنفيذ موازنة البرامج والأداء لم تكن بالقدر الكافي .
- ظهور بعض المشاكل أثناء التنفيذ نتيجة نقص فى المعلومات الرئيسية الواجب توافرها .

الحادى عشر :

عرض لتجربة موازنة البرامج والأداء فى نيوزلندا



تشمل الإصلاحات ما يلي :

- التحويل من نظام موازنة مبنى على المدخلات إلى آخر مبنى على المخرجات
- التغيير من نظام محاسبي نقدي إلى استحقاقى Accrual accounting .
- خلق إشكال تخصيصية مختلفة للأنواع مختلفة من الأنشطة الحكومية .

باختصار ، كان هناك حاجة ملحة للتغيير لأن نيوزلندا كانت تعاني من :

- الركود الاقتصادي Sick Economy .
- ركود المؤسسات العامة Sick Public Institutions .
- ونتيجة لذلك استجابت الحكومة لبرنامج إصلاحي يهدف إلى تحقيق نمو ثابت متوسط المدى (Holmes ٢٠٠٢)
- وشملت الإصلاحات المحاور الرئيسية التالية :-
- إلغاء كافة أنواع الرقابة على الأسعار والرواتب والدخل والعملات الخارجية .
- إلغاء كافة أنواع الرقابة على الاستثمار الأجنبي ماعدا الجوانب الحساسة مثل الأراضي الساحلية .
- إلغاء كافة الإعانات المالية للزراعة والصناعة .
- التخفيض التدريجي للتعريفات الجمركية .
- إصلاح الضرائب ، بحيث يكون أكثر مرونة .
- بنك مركزي أكثر استقلالية .
- إصلاح القطاع العام :
- فصل الأنشطة التجارية عن الإنتاج الحكومي .
- تعزيز المساءلة المحاسبية (الإصلاحات الإدارية) .

- إصلاح الإدارة المالية .
- توضيح فكرة الأداء .
- الانتقال من نظام موازنة مبنى على المدخلات إلى نظام موازنة مبنى على المخرجات .
- التغيير من نظام المحاسبة النقدي إلى نظام محاسبة الاستحقاق .

وهكذا، تركز مبادرات الإصلاح على اتجاهين :

أولاً : استثناء الحكومة من الأنشطة التي كانت تديرها بشكل سيئ .

ثانياً : تحسين مستوى إدارة المهام التي لا تزال ضمن مسؤولية الحكومة .

بالنسبة للمهام التي لا تزال ضمن مسؤولية الحكومة . تشير المبادرات إلى إنشاء هيكل عمل تأسيسية جديدة لتحديد الأهداف، وتعزيز الحوافز المقدمة للمدراء لتنفيذ الأهداف واستخدام المصادر بشكل فعال ، ومنحهم الحرية في الإدارة ولكن بقيود مساءلة محاسبية ومراقبة الأداء وكتابة تقارير.

obeikandi.com

الثاني عشر:

الخاتمة



ان تحقيق الغاية من الإنفاق العام باستخدامه كأداة لرفع معدلات التنمية الاقتصادية ودعم الخدمات والاحتياجات المجتمعية يعد من الأهداف الرئيسية للموازنة العامة للدولة ، ويستتبع ذلك ضرورة العمل على ضبط الإنفاق العام ، ووضع التقديرات السليمة له في إطار الأسس العلمية ، حتى يعبر الإنفاق العام عن الاحتياجات الفعلية للمجتمع ، وبحيث يتفق التنفيذ الفعلي مع تقديرات الموازنة دون حدوث تجاوزات بقدر الإمكان .

إن تحقيق الهدف الاستراتيجي بشأن الإنفاق العام يعتمد على :

أ. ربط الإنفاق العام للجهات بأهداف كمية وعينية مطلوب تحقيقها ، وتحديد ذلك في أسس التقدير بصورة واضحة.

ب. مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة العامة في السنوات السابقة وربط تقديرات الإنفاق في مشروع الموازنة للسنة المالية القادمة بنتائج التنفيذ في السنوات السابقة وتبرير الزيادات المطلوبة إن وجدت.

ج. ضرورة إعداد تقديرات النفقات العامة فى إطار موازنة للبرامج والأداء ، وأن يكون هذا النهج الجديد أساساً لعرض وتحليل موازنة الدولة وفقاً لأحكام المادة رقم (٤) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وتعديلاته .

د. ان أحد أهم العوامل التي تعوق التنمية ، هو محدودية الموارد العامة ، وتزداد المشكلة كلما كانت معدلات النمو فى الموارد العامة تقل عن مثيلتها فى الإنفاق العام ، وهو ما يؤدي إلى فجوة بين الموارد العامة والاستخدامات العامة ، وكلما زادت هذه الفجوة كلما زاد حجم الدين العام الذي تبذل الدولة جهوداً مكثفة للحد من زيادته والسيطرة عليه لهذا ينبغي الأخذ فى الاعتبار لدى وضع تقديرات الإنفاق العام ، المقدرة على تنمية الموارد العامة ، واعتبارها أساساً لمواجهة هذه النفقات ليتسنى الحد من تنامي عجز الموازنة وتخفيض الدين العام .

هـ. فى ظل ما تستهدفه وزارتي المالية والتخطيط من إعداد رؤية واضحة لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد المصري ، وتطبيق موازنات البرامج والمحاسبة عن الأداء والبدء فى الإعداد للمرحلة الثانية من الإطار الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى عام ٢٠٢٢ وكذا النزول بمعدلات اجمالى الدين العام المحلى والخارجي لتصل إلى معدلات آمنة من الناتج المحلى الإجمالي ، يتطلب ذلك ضرورة اتخاذ مجموعة من الإجراءات الحتمية لخفض معدلات العجز

بالموازنة العامة للدولة تتمثل فى الآتى :

— قيام كافة الجهات الداخلة فى نطاق الموازنة العامة للدولة باتخاذ ما يلزم من إجراءات نحو إعداد مشروعات موازنتها على ضوء ما تستهدف تنفيذه لخططها المستقبلية، وذلك من خلال تحديد أولوياتها من البرامج المزمع تنفيذها دون مغالاة تحقيقاً لما تستهدفه السياسة المالية للدولة.

— يتعين على كافة الجهات العمل على تحقيق الاستغلال الأمثل لكافة الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة لديها بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة اقتصادية عالية والتركيز على الدراسات والبحوث الاقتصادية والمالية ومؤشراتها المرتبطة بالخطة والموازنة.

— إعداد موازنات البرامج و الأداء و ذلك عن طريق تحليل بنود مشروع الموازنات « إيراداً و إستخداماً » على الأنشطة المختلفة مع تعميق دور محاسبة التكاليف كأحد العوامل الأساسية لتطبيق قرار رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ٢٠٤ لسنة ٢٠٠١ ومعايير المحاسبة المصرية.

— ضغط وترشيد الإنفاق ما أمكن ، خاصة فى العناصر غير المرتبطة مباشرة بالإنتاج لتحقيق أقصى استفادة من النفقة ومحاربة الإسراف فى كافة أشكاله وصوره وتحسين جودة السلع والخدمات وتقليل الفاقد والتالف .

- العمل علي رفع كفاءة العاملين وتطبيق سياسة ربط الأجر بالإنتاج .
- الإستغلال الأمثل للطاقات والموارد المتاحة بما يكفل تحقيق أقصى إنتاجية ممكنة في ظل التشغيل الإقتصادي السليم .
- تنمية الموارد بما يكفل تمويل إستخداماتها ذاتياً وزيادة ما يؤول منها الي الخزانة العامة للدولة .
- تحسين معدلات الأداء والمؤشرات الإقتصادية عن النتائج الفعلية وإستهداف التوازن الإقتصادي والمالي والعمل علي تحقيق معدل عائد مناسب للدولة يتلاءم مع حجم المال المستثمر ، وبما يحقق نمواً عن المعدل المستهدف وأن تكون هناك مؤشرات كمية تعبر عن الإنجازات التي تحققت علي أرض الواقع .

قائمة المراجع :

الباب الثاني

1. وزارة المالية ، منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2014 / 2015 ص 78
2. وزارة المالية ، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2013 / 2014 ص 113
3. وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2013 / 2014 ص 3
4. المرجع السابق ، ص 113
5. التقرير المالي الشهري الصادر عن وزارة المالية فبراير 2014 ص 5
6. وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2013 / 2014 ص 23
7. المرجع السابق، ص 100
8. المرجع السابق ص 99
9. الدستور المصرى الجديد ، الهيئة العامة للاستعلامات ، ص 11- 12

10. محمد عبد الفتاح إبراهيم ، نموذج مقترح للإفصاح المحاسبي عن صافي قيمة القطاع الحكومي كمدخل لتدعيم اعتبارات الشفافية الدولية ، مؤتمر إعادة هيكلة القطاع الحكومي في اطار الفكر الإداري والمحاسبي والقانوني المعاصر ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، الشارقة ، 2006 ، ص 19

11. Bavon,A.,» Innovations in Performance Measurement System : A comparative Perspective» International Journal of Public Administration ,Vol.8 ,No.2 1995,pp. 491-519

12. صلاح محمد محمود كامل ، موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الأداء الحكومي ، ندوة الاساليب الحديثة فى قياس الأداء الحكومي ، شرم الشيخ ، جمهورية مصر العربية ، مارس 2006 ، ص 179

13. مجدي صديق محمد ، تقرير عن موازنة البرامج والأداء ، وزارة المالية ، 2013 ص 3

14. ديوان المحاسبة اللبناني ، أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء وأهمية الجهاز الأعلى للرقابة فى ذلك ، بيروت ، لبنان ، فى الفترة من 28 سبتمبر حتى 2 أكتوبر 2009 ، ص 5

15. صلاح محمد محمود كامل ، موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الأداء الحكومي ، مرجع سابق ، ص 182

16. جميل جريسات ، موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الادارية، 1995 ، ص 9-11

17. ديوان المحاسبة اللبناني ، أهمية التحول من موازنة البنود

- إلى موازنة البرامج والأداء ، مرجع سابق ، ص 8
18. الموازنة العامة للدولة: أين تقع مصر من الموازنات الفعالة؟
مجلة بيت الحكمة ، العدد الثامن ، ابريل 2013 ص 10
19. Thomas Murphy, Contemporary Public Administration, Itasca Illinois & Peacock Publishers, 1981, p.p 417-420
20. جميل جريسات ، موازنة الأداء بين النظرية والتطبيق ،
مرجع سابق ، ص 20
21. ندوة أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك ، المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، بيروت - لبنان ، 2009
22. Thomas Cofiagh. Program Budgeting, Administration. Autumn, 1971, Vol. 19. No. 3
23. محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع ، 2007، ص 209
24. ندوة أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك ، مرجع سابق، ص 9
25. محمد سعيد فرهود ، علم المالية العامة ، الرياض : معهد الإدارة العامة ، 1403 ، ص 614
26. الموازنة العامة للدولة: أين تقع مصر من الموازنات الفعالة؟، مجلة بيت الحكمة ، العدد الثامن ، ابريل 2013

27. ندوة أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، مرجع سابق، ص 2-3

28. صلاح محمد محمود كامل، موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الأداء الحكومي، ص 249-250

29. الموازنة العامة للدولة: أين تقع مصر من الموازنات الفعالة؟، مجلة بيت الحكمة، العدد الثامن، ابريل 2013 ص 7

30. Russell, S., «How Costly is Sustained Low Inflation for the U.S. Economy» Federal reserve Bank of St. Louis Review, Vol.86, No.3 May/June 2004 PP.35-67

31. David, G., «Consolidation Principles And Practices for the U.K. Government Sector» Accounting and Business Research, Vol., 30, No.,2, 2004 PP. 67- 153

32. مجدى صديق، تقرير عن موازنة البرامج والأداء، وزارة المالية، 2013 ص 21

33. مروان قطب حول موازنة الأداء في فرنسا، مجلة الحياة النيابية - لبنان، العدد 71، صفحة 87

34. Robert Rachlin, Allen Sweeny, Handbook of Budgeting, New York: Willy&Sons, 1981, P. 697

35. Harold Hovey, The Planning- Programming- Budgeting Approach to Government Decision Making, New York: Praeger, 1970, P 79

36.يمن الحماقى، موازنة البرامج والأداء كأحد أدوات التخطيط للنوع الإجتماعي ، ص 1

37.صلاح محمد محمود كامل ، موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الأداء الحكومي، مرجع سابق ، ص 250

38.Sean Omahony, Program Budgeting in the Department of Education Administration, Autumn 1971. PP.222-224

1.39 Harold Hovey , The Planning- Programing- Budgeting Approach to Government Decision Making, OP.Cit, PP.227-232

2.40 Nicholas Henry, Public Administration and Public Affairs, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1980

41.ايمانويل اوفيليبه، الانتقال من ميزانية المدخلات إلى ميزانية المخرجات ، برنامج الامم المتحدة الانمائى ، 2003، ص 19

42.يمن الحماقى، موازنة البرامج والأداء كأحد أدوات التخطيط للنوع الإجتماعي ، مرجع سابق ، ص 3

43.مجدى صديق محمد، تقرير عن موازنة البرامج والأداء، وزارة المالية ، 2013 ص 27

44.ايمانويل اوفيليبه، الانتقال من ميزانية المدخلات إلى ميزانية المخرجات ، مرجع سابق ، ص 19

45.أحمد هاني بحيري ، حصة محمد أحمد الحجر ، أصول المحاسبة الحكومية مع دراسة خاصة لدولة الكويت ، دار السلاسل ، الكويت ، الطبعة الرابعة ، 2000

46. مجدى صديق محمد، تقرير عن موازنة البرامج والأداء،
وزارة المالية ، 2013 ص 31

47. ديوان المحاسبة اللبناني ، اهمية التحول من موازنة البنود
إلى موازنة البرامج والأداء واهمية الجهاز الاعلى للرقابة
فى ذلك ، بيروت ، لبنان ، فى الفترة من 28 سبتمبر حتى
2 اكتوبر 2009 ، ص 5

48. Briston, R.J., «The Financial Manager and The Search for Efficiency». Research paper submitted to the third conference of Accounting Hold in .Hull University, hull, U.K., 1985

49. Rathnam, P.V. & Raju, Datla Hanumantha «Rathnam's Budgeting». Himalaya publish house, Bom Bay 1994

50. محمد شاكر عصفور ، الاتجاهات الحديثة فى الميزانية
(مدخل نظرى) بحث مقدم لندوة الميزانية فى المملكة
العربية السعودية واقعها وكيفية تطويرها ، الرياض : معهد
الإدارة العامة ، 1397

51. مجدى صديق محمد، تقرير عن موازنة البرامج والأداء،
وزارة المالية ، 2013 ص 37- 40

52. (1) انتصار القليب ، تجارب دولية رائدة فى إدارة المال العام
القاهرة 2008 من الموقع الإلكتروني nmisr.com نجوم
مصرية

53. انتصار القليب ، تجارب دولية رائدة فى إدارة المال العام القاهرة
2008 من الموقع الإلكتروني nmisr.com نجوم مصرية