

المبحث الرابع: برامج الانفاق العام ومفهوم الانضباط بالأهداف

في إطار الميزانية العامة للدولة.

الميزانية العامة تعكس السياسة المالية للدولة، وتتضمن الإيرادات المقدر تحصيلها، والمصروفات المقدر انفاقها خلال سنة مالية معينة، وبما يحقق الاستقرار والنمو الاقتصادي والاجتماعي من خلال تخصيص عادل للموارد الوطنية لمختلف أوجه النشاط في الدولة ليتم استغلالها بكفاءة وفعالية.¹ ولعل ضبط برامج الانفاق العام بهذه الأهداف يساهم في توجيه الموارد العامة للاستخدام الأمثل من خلال المناهج المختلفة لإعداد الميزانية العامة والتي شهدت تطوراً كبيراً وتطور معها مفهوم الإدارة بالأهداف في المجال العمومي.

حيث يشير "Harey" أن من أهم المشاكل التي تواجه إعداد الميزانية وفقاً لمتطلبات الإدارة هي مشكلة تقرير وتحديد أهداف دقيقة وواضحة للبرامج الحكومية، الأمر الذي يستدعي مراجعة شاملة لاختصاصات وحدات الجهاز الإداري حتى لا تكون الأهداف المحددة غامضة وغير واضحة. كما أن "Steiner" الذي يؤكد أن صعوبة تحديد الأهداف الرئيسية (طويلة الأجل) تنعكس على صعوبة تحديد الأهداف الفرعية (متوسطة الأجل) بدقة والتي تقررها الوحدات الحكومية لأن تحديد الأهداف يؤثر على صياغة البرامج.²

لذلك أجمع الكثير من الاقتصاديين أنه يتم تحديد الأهداف طويلة الأجل ومتوسطة الأجل من خلال حصر الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها تطلب الأموال كما أن طبيعة الأهداف تحدد طبيعة وحجم الوظيفة أو الوظائف المتعددة التي يتم تنفيذها من أجل تحقيق الأهداف سواء المتعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية، ومن الضروري عدم تعارض أهداف الوحدات التنظيمية مع أهداف المجتمع المحددة سلفاً في خطط تنمية طويلة ومتوسطة الأجل.

المطلب الأول: النفقات العامة والإدارة بالأهداف:

من خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى مفهوم الإدارة بالأهداف في الفرع الأول وبرنامج الإدارة بالأهداف في الفرع الثاني.

¹ - علي عبد الله العرادي، تجربة مملكة البحرين في إعداد مشروع قانون الميزانية ومناقشته وإقراره من قبل السلطات التشريعية والرقابة على تنفيذها ورقة بحثية مقدمة للندوة الدولية حول الدور المتغير للبرلمان في عملية الموازنة -التجارب الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد البرلماني لمنظمة الاتحاد الإسلامي والاتحاد الأوروبي - يومي 23 و 25 سبتمبر 2010، تركيا، ص02.

² - خالد المهدي، الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام -التخصيص والاستخدام-، المنظمة العربية للتنمية الإدارية -أعمال المؤتمرات-، مصر، 2010، ص95.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة بالأهداف (Management By Objectives (MBO)

إن فكرة الإدارة بالأهداف هي فكرة شائعة الاستعمال في قطاع الأعمال الخاص منذ فترة طويلة ، وأول من استعمل هذا المفهوم الاقتصادي "Peter Drucker" في كتابه "The practice of management" الذي نشره عام 1954 وأكد فيه على أهمية وضع الأهداف للمنظمة والفرد معاً. ويعتبر "George Odiorne" الوحيد في سنة 1965 الذي ألف كتاب خصصه للإدارة بالأهداف وقد أسهم في ترجمة مفهوم الإدارة بالأهداف إلى نظام شامل قابل للتطبيق؛ ولم يكتب لهذه الفكرة أن تطبق إلا في الستينات.

حيث يعرف P.Drucker الإدارة بالأهداف على أنها « إتباع الطرق التي ترمي إلى مزيد من العمل المثمر مع الأفراد والتي تتضمن قائمة واضحة من الأهداف الأكثر دقة لكل جزء من الأجزاء المكونة ، كما يجب أن ترتبط تلك الأهداف مع بعضها. . . وتكون الأهداف في الغالب مبنية على أساس قابل للتحقيق في المستقبل المنظور ، وأن تكون أسهل وصولاً إلى المقاصد النهائية». ¹ ويعتمد هذا النهج على التخطيط من خلال لقاء بين الرؤساء والمرؤوسين يتم من خلاله وضع الأهداف التي يجب أن تساعد على: ²

- 1- تحفيز المرؤوسين على العمل وزيادة انتاجيتهم وتنمية قدراتهم.
 - 2- نهج يساعد على مراقبة الأعمال وتحقيق الربح المرجو وتقديم الخدمة بجودة عالية.
 - 3- إطار فعال في تقييم الأداء.
 - 4- مواجهة التحديات من خلال التعاون بين مختلف الفاعلين في التنظيم.
- وفي المجال العمومي ظهر مصطلح الإدارة بالأهداف أو النتائج من خلال الكتابات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) ، وظهرت نماذج عديدة لهذا النسق الجديد من التسيير في القطاع العمومي أهمها: ³

- 1- نموذج الكفاءة (نموذج السوق): ظهر في بداية الثمانينات في دول (anglo-saxons) بالعمل على جعل المنظمات العمومية أكثر كفاءة من خلال المقارنة مع مثيلاتها في القطاع الخاص.

¹ - بوعقوب عبد الكريم ، تسيير منظمة غير سوقية ، رسالة ماجستير في العلوم التجارية ، معهد العلوم التجارية ، جامعة وهران ن 1997، ص46.

² - الحريزي محمد سرور، الإدارة الحديثة الأسس العلمية والتطبيقية، الطبعة الأولى، دار البداية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص56.

³ - Yves Emery, La gestion par les résultats dans les organisations Publiques : de l'idée aux défis de la réalisation, revus Télescope, vol 12, n 03, automne 2005,p2

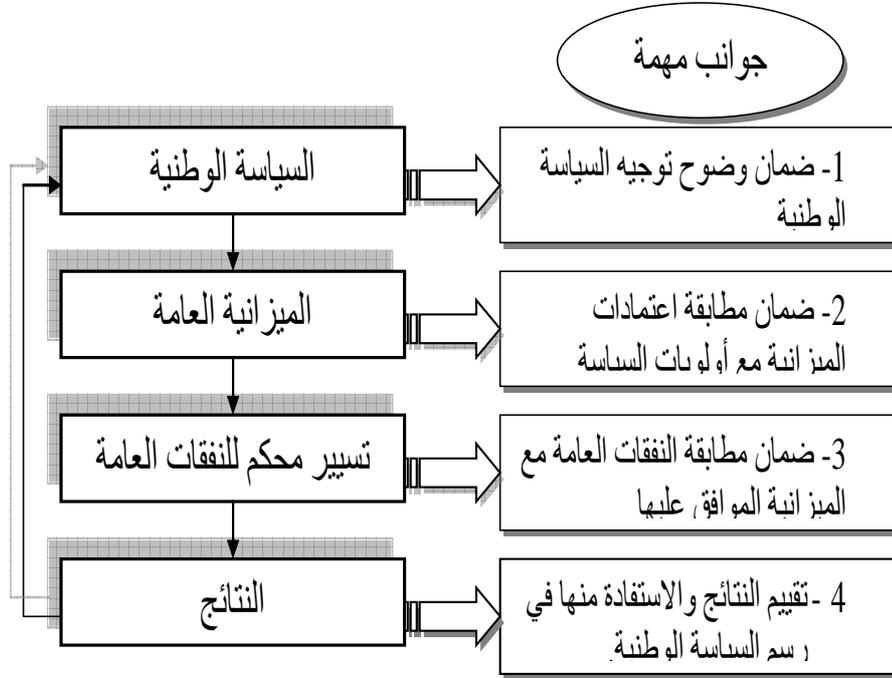
2- نموذج (downsizing) المتعلق باللامركزية والمرونة، وذلك من خلال جعل إصدار القرارات في إطار محلي وأكثر استجابة لمتطلبات المواطنين.

3- نموذج الجودة والبحث عن الأفضلية: وذلك بالتركيز على ضرورة تقديم أفضل خدمة عمومية للمواطنين .

أما استعمال مصطلح الإدارة بالأهداف في مجال الميزانية العامة للدولة لم يكن سوى في عام 1971 في وزارة الصحة والتعليم والرفاهية في الولايات المتحدة الأمريكية وهو ينصرف إلى تخصيص النفقات العامة وفقا للأهداف الفرعية التي تسعى كل هيئة حكومية تحقيقها . وهذا يقتضي أن يتم تحديد الأهداف العامة (الأهداف الرئيسية) ثم بعد ذلك يتم تحديد الأهداف الفرعية التي يعتزم تحقيقها خلال العام المالي ، مع متابعة عملية تنفيذ المشاريع والتعديل على مدار العام والرقابة عليها وتذليل العقبات التي تواجهها.¹

وذلك يكون عن طريق إعداد الميزانية العامة وفق توجهات السياسة الوطنية وفق تسيير محكم للنفقات العامة ضمانا لتحقيق الأهداف والوصول إلى النتائج المراد تحقيقها وذلك ما يبينه الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (2-9) : إعداد الميزانية والتخطيط المالي بالتركيز على تحقيق النتائج



Source: Troisième table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, planification et budgétisation (document de synthèse), Hanoi- Viet Nam, 2007, p4.

¹ - محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2008، ص 357..

الفرع الثاني: برنامج الإدارة بالأهداف:

حسب "Carrolli" و "Tosi" فان الإدارة بالأهداف تتم وفق برنامج معين:¹

- 1- وضع الأهداف الرئيسية وتوصيلها لكافة المسؤولين .
- 2- وضع الأهداف الفرعية للأقسام شرط أن لا تتعارض مع الأهداف الرئيسية.
- 3- المراجعة الدورية للأهداف وضرورة مطابقتها للمنجزات المحققة حسب الخطة الموضوعة وحسب الميزانية الموافق عليها .
- 4- تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة مسبقا.

ومن ناحية ثانية ركز "P.Drucker" على أهمية تكامل المهام داخل التنظيم وتوازنها من حيث الأهمية وتوزيعها على مختلف أنشطة التنظيم ، بينما ركز "D.MC Gregor" في إضافاته على كتابات "P.Drucker" بأن برامج الإدارة بالأهداف تستخدم بالدرجة الأولى لتقييم الأداء (Performance)

وتم تطوير أسلوب الإدارة بالأهداف في القطاع الحكومي حديثا في كل الولايات المتحدة الأمريكية من خلال القانون الحكومي والنتائج (1993) و كندا من خلال قانون الإدارة العمومية (la Loi sur l'administration publique LAP 2000) ، وفرنسا من خلال قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF2001).²

المطلب الثاني: صياغة الميزانية العامة على أساس الأهداف بغرض ترشيح وتحقيق أهداف

الإنفاق العام:

تعبر الميزانية العامة عن « البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة، لتحقيق أهداف محددة ، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة...»، من خلال هذا التعريف للميزانية العامة يلاحظ أنه لم يعد ينظر إليها على أنها تبويب للإيرادات والنفقات العامة بل تعدى إلى اعتبارها برنامج متكامل لتحقيق الأهداف العامة ورفع مستوى أداء الإدارة العامة في التخصيص الأمثل للموارد

¹ - بوعقوب عبد الكريم ، مرجع سبق ذكره، ص47

²-Denis Proulx, Management des organisations publiques, Presses de l'Université du québec, Canada, 2006, p33.

كما أن الميزانية العامة بتناسق أهدافها مع أهداف الخطة القومية تساهم بدور كبير في ترشيح سياسة الإنفاق العام لذلك وجب تحديث منظومتها وتطوير جوانب الأداء فيها.

الفرع الأول : ضرورة التنسيق بين الميزانية العامة وأهداف الخطة:

يعتبر التخطيط وسيلة لتحقيق مهمة تأمين استخدام الموارد المتاحة استخداماً عقلانياً، وأداة فعالة لحل مشكل التراكم أي الزيادة في كمية الموارد،¹ كما يمثل جهاز لرسم السياسة العامة، والميزانية العامة هي أداة لهذا الجهاز، حيث يرى الاقتصادي (Heikoff) أن التخطيط يرسم طريقاً لمعالجة مشكلة معينة ويدرس الكيفية التي بموجبها توزع الموارد الحكومية . وبالرغم من أن التخطيط يسبق إعداد الميزانية العامة إلا أن كليهما يتفاعلا وينسقان في المستويات الإدارية العليا لتحقيق أهداف الحكومة وأغراضها.²

وبالموازاة مع ذلك ظهر مفهوم تخطيط الأموال العامة "Planification des Finances Publiques" وذلك بالانتقال من الميزانية السنوية إلى الميزانية متعددة السنوات "Budget Plurannuel" بحيث تعد على أن تغطي مجموع السنوات التي تعتمد خلالها الخطة.³ وبالتالي يعتبر تطوير أساليب الميزانية من الأمور الملحة حتى تقوم الدولة بالدور المنوط بها وبكفاءة وفعالية عاليتين وضمن إستراتيجية الخطة وفق ما يلي:

أولاً: الدقة في التنبؤ بالنفقات وتقليص التباين بين الإنفاق التقديري والإنفاق الفعلي:

تعتبر القدرة على تنفيذ الإنفاق حسب الميزانية الموافق عليها من طرف السلطة التشريعية من بين العوامل الهامة في مساندة الحكومة على ضبط إنفاقها وتقديم الخدمات على أحسن وجه ، .ويجسد هذا المؤشر عن طريق قياس المجموع الفعلي للإنفاق مقارنة بمجموع الإنفاق المحدد أصلاً في الميزانية العامة وتحديد نسبة الانحراف، فكلما كانت كبيرة فهذا يدل على سوء التقدير ، ولكنه يستبعد فئتين من فئات الإنفاق ليس للحكومة سيطرة عليهما .وتلك الفئتان هما:⁴

أ - مدفوعات خدمة الديون، التي لا يمكن للحكومة من حيث المبدأ تعديلها في أثناء السنة المعنية بينما قد تتغير نتيجة تقلبات أسعار الفائدة وأسعار الصرف

ب - الإنفاق على المشروعات الذي تموله الجهات المانحة، حيث أن إدارة شؤونه ورفع التقارير عنه يكونان عادة خاضعين إلى حد كبير لسيطرة الجهات المانحة.

1 - مجيد مسعود، التخطيط للتقدم الاقتصادي والاجتماعي، عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الكويت، 1984، ص34.

2 - فيصل فخري مراد، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة "مدخل مفاهيمي وإداري وتنظيمي" ، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، عمان ، 1995، ص 51 .

3 - أحمد النعيمي، مرجع سبق ذكره، ص62.

4 - البنك الدولي، تقرير حول إدارة الشؤون المالية العامة - إطار قياس الأداء - ، يونيو 2005 واشنطن، ص12.

ثانيا: التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة:

يجب التنوع في مصادر تمويل النفقات العامة، بين الجباية العادية والبترونية والقروض الداخلية والخارجية... الخ. وعدم الاعتماد على نوع محدد من المصادر خاصة ذات الحساسية الكبيرة للتغيرات المختلفة مثل الجباية البترونية التي تتأثر بتطورات أسعار البترول وبالتالي تؤثر على مجالات الإنفاق الممولة لها وما لذلك من عواقب.

الفرع الثاني: تحسين كفاءة وفعالية الميزانية العامة:

من أجل ترشيد الإنفاق العام وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها كل حكومة في ظل الميزانية العامة باعتبارها الأداة الفعالة في ذلك ، يتوجب الرقي بكفاءة وفعالية هذه الأخيرة ، ومن أجل تعميق مستويات التحليل والمقارنة والبحث للنشاط المالي، هناك العديد من الوسائل والأدوات نتعرض لها فيما يلي بإيجاز:

أولاً: ترشيد الخيارات المالية (RCB) Rationalisation des Choix Budgétaires¹:

تعرف تقنية " ترشيد الخيارات المالية " على أنها « مجموعة من العمليات (Procédures) التي من خلالها يتم البحث عن فعالية النفقات العامة، وربطها بالأهداف الأساسية المحددة مسبقا في إطار من البرامج مع تحديد الإمكانيات الخاصة بها مع تطبيق مبدأ الأولويات واستخدام طرق الحساب الاقتصادي (تحليل التكاليف والمنافع -l'analyse coût / avantages- وتحليل التكلفة والفعالية / -l'analyse coût / efficacité-»².

كما يمكن تعريفها على أنها « منهاج متناسق لإعداد وتنفيذ القرارات خلال كل مستوى ذو مسئولية، وهي عملية متكررة وكل مرحلة من هذه العملية هي مهمة »³. وقد تعرض الكاتب الفرنسي (Jacques Percebois 1991) لتقنية ترشيد الخيارات المالية في كتابه " Économie des Finances Publiques على أنها مسار أو عملية يتم من خلالها استعمال تقنيات الحساب الاقتصادي التي تمكن الدولة من توضيح البدائل من أجل تحقيقها على الواقع بأقل تكلفة وتحقيق الأهداف المرجوة ، فالقطاع

¹ - La règle de la RCB est une adaptation française du Planning Programming Budheting System (P.P.B.S), mis au point en 1961 au Ministère de la défense des Etats Unis... cette réforme vise d'abord a appliquer les principes modernes de gestion des entreprises privées (management) aux administrations publiques.

²-Bernard et Colli, Vocabulaire économique et financier, 7^e édition, 1998, p479.

³-André Paysant, finances publiques, 4^e édition, armand colin éditeur, paris, 1997; p155.

العام مثله مثل القطاع الخاص يمكن ترشيد القرارات المالية فيه وذلك بمقارنة المنافع والتكاليف لكل عملية مطبقة ، وبالتالي تطبيق أمثل للموارد المتاحة من المال العام.¹

واعتبرها (François Deruel 1991) على أنها وسيلة هامة لإنارة الضوء أمام تجسيد الخيارات المالية باستعمال الأساليب الحديثة في التحليل والحساب.²

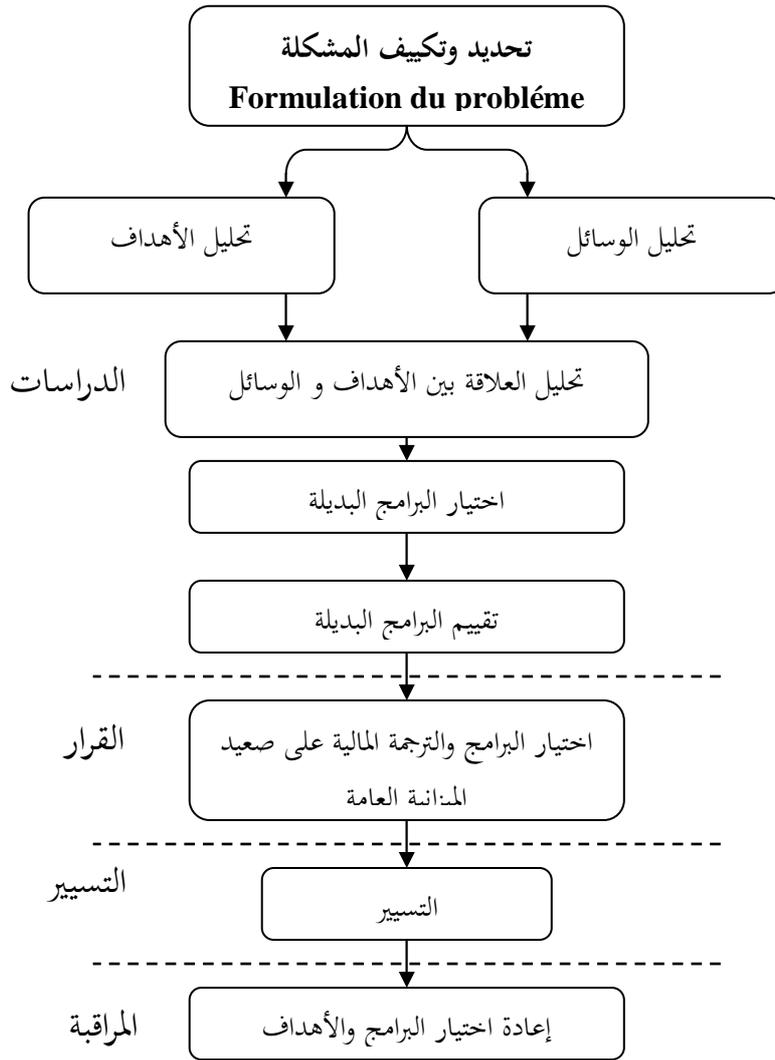
كما يمكن تعريفها على أنها أسلوب بحث ومنهج تطبقه الدولة عن طريق استخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها وذلك قصد تحليل وتأصيل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة ويرجع هذا الأسلوب إلى النظام الفرنسي.³ وفيما يلي توضيح لهذه التقنية من خلال الشكل البياني الموالي.

¹-Jacques Percebois, Économie des Finances Publiques , Armand Colin , Paris , 1991, p161.

²-DENIDENI Yahia, La pratique du système budgétaire de l'état en algerie,OPU, Alger , 2002,P315.

³ - حسين الصغير، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001، ص110.

الشكل البياني رقم (2-10): بيان تقنية ترشيح الخيارات المالية (RCB).



Source , Luc weber; L'etat acteur économique-Analyse économique du rôle de l'état-3eédition , economica , paris, 1997, p321

وتتم عملية ترشيح القرارات المالية بخمسة مراحل:¹

أ- المرحلة الأولى: تحليل المشكلة: بداية بأول صياغة للمشكلة والاحتمالات الناتجة عنها ومن ثم البدء بصياغة الأهداف وحشد الإمكانيات والآليات الممكنة لتحقيقها في شكل برامج عمل مقيدة بتكلفة ومدة زمنية محددة ونتائج منتظر تحقيقها(عن طريق استخدام مؤشرات مختلفة).

¹ - André Paysant ,op.cit, p156.

- ب- تقييم البرامج : عملية التقييم تركز على تشخيص النتائج الممكنة لكل بديل بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا، كل بديل يضم مجموعة من البرامج متعددة السنوات ومتكاملة فيما بينها، والاختيار بين هذه البدائل يكون من خلال معايير اختيار المشاريع السالفة الذكر.
- ج- المرحلة الثانية: ترجمة القرار بالتنفيذ: التعبير عن القرار على مستويات متعددة يأخذ أشكالا مختلفة من خلال قانون المالية والميزانية العامة والبرامج المعدة لهذا الغرض ، والتي توضح مسئولية كل طرف في تحقيق الأهداف المحددة مسبقا، والموارد المستعملة في ذلك (موارد مادية وبشرية ومالية)، وبالتالي قرارات البرامج هذه تعهد إلى الهيئة المنفذة للتجسيد على الواقع.
- د - المرحلة الرابعة: التنفيذ: من خلال هذه المرحلة وأثناء تنفيذ القرارات المنبثقة عن الميزانية العامة تكون للمسيرين الحرية في استعمال الموارد مع التقيد بضرورة رفع كفاءة استخدام الموارد والفعالية أثناء التنفيذ والأخذ بنهج الإدارة بالأهداف (Management By Objectives MBO) وهي الطريقة التي توضح مسئوليات كل طرف وأهدافه ومراقبته والنتائج المنتظرة منه أي أن الكل يعلم ما هو منتظر منه وهو محاسب حول فعالية عمله بالنظر إلى الأهداف المحددة مسبقا.
- و - المرحلة الخامسة: مراقبة النتائج وإعادة التقييم: يتم مراقبة النتائج المحققة بالنظر إلى ما هو مخطط له في البرامج في ضوء المؤشرات المحققة وطريقة التسيير والقرارات المالية المتخذة. وإعداد تقييم شامل لكل المنجزات.

ثانيا: الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة وسيلة مهمة لتحقيق الأهداف المرجوة:

(Le Cadre de Dépenses a Moyen Terme CDMT)

إن فكرة الإطار المتوسط الأجل للنفقات ليست جديدة. فهي تعتبر عملية لإعادة هيكلة النفقات العامة بما يؤهل من جهة تحقيق الأهداف المرجوة ومن جهة أخرى حسن تسيير المال العام وحمايته من الإسراف والتبذير وفق نهج يعتمد على نظم التخطيط والتنفيذ والمتابعة ، وذلك لتمكين الحكومة من التوصل إلى أحسن وسيلة للربط بين الخطة المتوسطة الأجل و الميزانية العامة.

● تعريف الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة:

التعريف المقبول عموما مأخوذ من الموجز في إدارة الإنفاق العام الصادر عن البنك الدولي سنة 1998 وهو كالاتي « يتمثل إطار الإنفاق المتوسط الأجل في أنه غلاف مالي شامل موضوع لتلبية

مجموعة من الخدمات المركزية ، مع تقدير التكاليف الحاضرة خلال أجل متوسط في إطار السياسة العامة ، كما يمثل عملية تكيف بين النفقات والموارد المتوفرة.¹

والتعريف الثاني من المصدر نفسه ، حيث يظهر إطار الإنفاق المتوسط الأجل على أنه « مجموعة متماسكة من الأهداف الإستراتيجية في إطار برامج الإنفاق العام ، الذي يحدد المجال الذي يسمح للوزارات باتخاذ قرارات لتخصيص واستخدام مواردها على أحسن وجه ».² وبالتالي فإن منطق "إطار الإنفاق المتوسط الأجل" يعتمد على الإدارة على أساس النتائج ، في إشارة إلى مفهوم التخطيط الاستراتيجي للبرنامج و إقامة صلة بين مبالغ الإنفاق العام المرصودة في الميزانية ، وتحديد الأهداف ، ومتابعة الأداء هو ممارسة ضرورية.

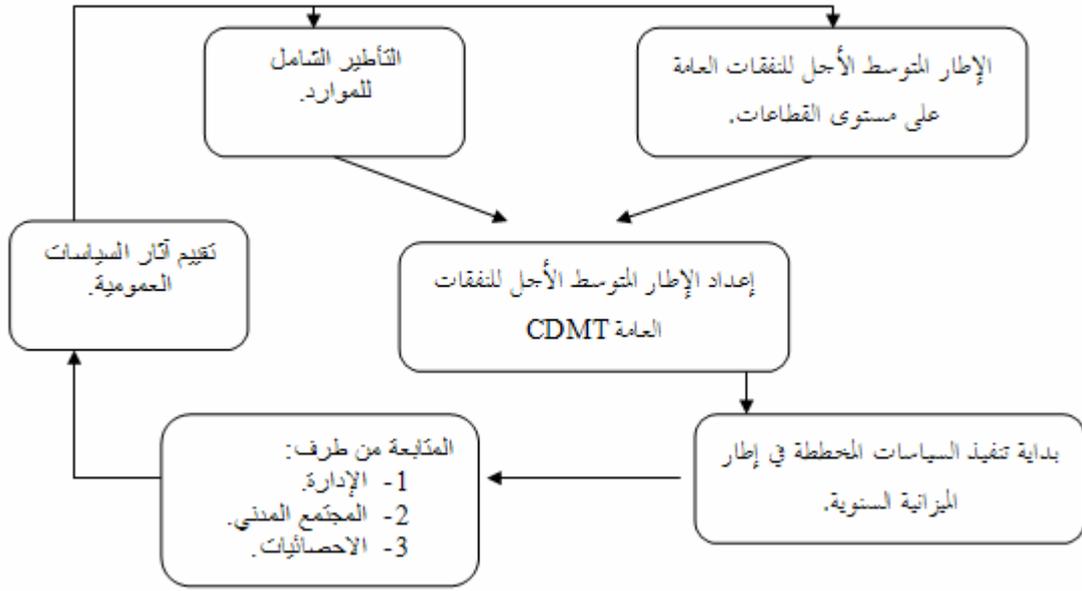
● الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة هو بمثابة تخصيص أمثل للموارد وتحقيق للأهداف المحددة مسبقا:

يعتبر الإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة بمثابة صياغة لبرامج انفاقية متوسطة الأجل ما بين 3 و 5 سنوات يتم من خلالها تحقيق جملة من الأهداف على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي مع مراعاة الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد المتاحة دون تبذير ولا إسراف في إطار من الرشادة ، والتقييد بضرورة تحقيق النتائج المرجوة عن طريق أساليب متابعة التقييم ، ويمكن تمثيل هذه المراحل من خلال الشكل البياني التالي:

¹ - Marc Raffinot et Boris Samuel1 , Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu, revus STATECO N° 100 , 2006, p106.

² - Ibid,p106.

الشكل البياني رقم (2-11): المراحل المهمة للإطار المتوسط الأجل للنفقات العامة:



Source: Marc Raffinot et Boris Samuel, op.cit , p 107.

الفرع الثالث : مناهج إعداد الميزانية العامة ودورها في ترشيح وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

باعتبار أن الميزانية العامة للدولة تعكس الخطوط العريضة للسياسة الاقتصادية والمالية، والتي تنوي الدولة إتباعها لتحقيق جملة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، فهي كذلك أداة هامة في عملية ترشيح الإنفاق العام وتوجيه الموارد العامة للاستخدام الأمثل من خلال المناهج المختلفة لإعداد الميزانية العامة والتي شهدت تطورا كبيرا وهذا ما سنعالجه من خلال هذا المطلب.

أولاً: المنهج التقليدي في إعداد الميزانية العامة طبقاً لميزانية البنود والإعمادات: (Line-Item Budget)

لقد بدأ تطبيق ميزانية البنود والإعمادات في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية لتكوين ميزانية تنفيذية شاملة وتصنيف وظيفي م اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية وبموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وليس للغرض منها، بمعنى أن يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى أبواب وهذه الأخيرة بدورها تقسيم إلى تبويبات (التبويب الإداري، التبويب الموضوعي، التبويب الوظيفي، التبويب الاقتصادي، التبويب المزدوج)¹

¹ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مرجع سبق ذكره ص 80

وبذلك تعتمد ميزانية البنود والإ اعتمادات أساسا على التصنيفين التاليين:¹

1- التصنيف على أساس الوزارات و المصالح الحكومية.

2- التصنيف على أساس نوع النفقات.

في ظل هذا النوع من الميزانيات لا يكون هناك اهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات الكفاءة للإنفاق ، وغالبا تكون ميزانية البنود والإ اعتمادات غير متصلة بخطة أو ببرنامج عام للتنمية ، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية لتحليل التكلفة والعائد، ولا تهتم بالبرمجة الزمنية للأهداف.²

• ميزانية البنود و الإ اعتمادات ومدى ترشيد و تحقيق أهداف الإنفاق العام:

هذا النوع من الميزانية لا يمكن من التعرف على الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة أو النقص في الإ اعتمادات المخصصة للجهات الحكومية دون توضيح العلاقة بين هذه الإ اعتمادات والأنشطة و النتائج المتوقعة من هذا الإنفاق، و من ثم يمكن القول أن أهداف الإنفاق العام في ظل ميزانية البنود و الإ اعتمادات تكون مبهمه وغير محددة، وبالتالي فان عملية تخصيص الموارد تتم وفقا لأسس غير موضوعية، فهذه الميزانية توضح ما سوف يتم إنفاقه دون توضيح نتائج هذا الإنفاق.

ويتم تقدير الاعتمادات في ظل هذه الميزانية على أساس السنة الماضية و يعتبر الحد الأدنى للإنفاق في العام القادم ، إذ في غالب الأحيان يتم زيادة اعتمادات معظم البنود، علاوة على ما يستجد من بنود جديدة للإنفاق. و نلاحظ أن هذا الأسلوب يتعارض بشدة مع ترشيد الإنفاق العام، نظرا للأسباب التالية :

- 1- عدم الاهتمام بالأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية واعتبارات الكفاءة للإنفاق، وعدم اتصال هذا النوع من الميزانية بالخطة التنموية وعدم استخدام مقاييس لتحليل التكلفة والعائد.
- 2- الاهتمام بجانب التكلفة (مدخلات الموازنة) أي الوسائل ولا تُعنى بالنتائج من الإنفاق (المخرجات)
- 3- يدفع هذا الأسلوب بالوحدات التنفيذية إلى إنفاق ما تبقى لديها من اعتمادات قبل نهاية السنة المالية ضمانا للحصول على أكبر اعتماد في العام الموالي وهو ما يفتح الباب أمام انتشار الفساد المالي.

¹ - يونس أحمد البطريق ، المالية العامة ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان ، 1984 ، ص 256

² - طارق نوير ، نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية، مجلة الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية-أعمال المؤتمرات-، مصر ، 2007، ص5.

ثانيا : تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأداء والبرامج: (PPBS)¹ :

يعتبر ظهور ميزانية الأداء والبرامج تجديدا جذري في فكر إدارة المالية العامة للدولة، والانتقال من الاعتماد على الوسائل (المدخلات) إلى الاعتماد على النتائج (المخرجات)، والعمل على تحسين الأداء وزيادته دون زيادة الإنفاق. وكانت نتيجة لآراء العديد من المفكرين في نهاية العشرينيات من القرن الماضي بضرورة إدخال الإدارة العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من أعمال بكفاءة ووفق الخطة المعتمدة التي تسير عليها الحكومة.²

● نشأة ميزانية الأداء والبرامج:

في عام 1954م قدم "ديفيد نوفيك" شرحا تفصيليا بين فيه كيفية تطبيق ميزانية الأداء والبرامج في وزارة الدفاع الأمريكية، من خلال تقريره حول "الاقتصاد والفعالية في الحكومة"، وفي عام 1955م قامت لجنة "هوفر الثانية" بدراسة اقتراح ديفيد، وهذا ما جذب اهتمام الكثير من الدول وكذلك اهتمام هيئة الأمم المتحدة التي أصدرت كتيباً بعنوان "موازنة البرامج والأداء" سنة 1965م ومن العوامل التي ساعدت على انتشار هذا النوع من الميزانية:³

- ❖ ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي وظهور الرغبة في إدخال أساليب عملية وحديثة في اتخاذ القرارات.
- ❖ كبر حجم النفقات العامة في الميزانية العامة وزيادة آثارها على الاقتصاد الوطني مما أدى بالمفكرين إلى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية والميزانيات العامة.

● تعريف ميزانية الأداء والبرامج:

هناك عدة آراء ساهمت في بلورة مفهوم ميزانية الأداء والبرامج واستنادا إليها يمكن صياغة تعريفين شاملين صادرين عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية كما يلي:⁴

- تعرف ميزانية الأداء والبرامج على أنها مجموعة من الأساليب التي بواسطتها يتمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤوليتهم بصورة دقيقة، ومقارنة تنفيذ هذه الأهداف حسب الوقت وساعات العامل والموارد المتاحة، وأن هذا النظام يزود من يستخدمه بمعلومات لا يمكن له

¹ - PPBS : Program Performance Budgeting System.

² - محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مجلة جامعة دمشق - المجلد ١٦ - العدد الأول - دمشق جمهورية سورية العربية، 2000، ص 17.

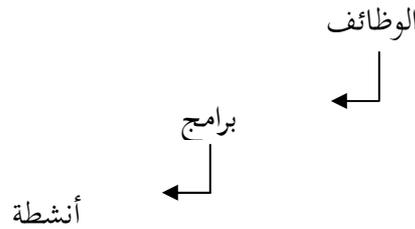
³ - عطية صلاح سلطان، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص 80.

⁴ - نفس المرجع، ص 80.

الحصول عليها من خلال الميزانية التقليدية ، اذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات.

- كما أن ميزانية الأداء والبرامج هي إحدى الأدوات التي تمكن الدولة من حسن إدارة المالية العامة، وخاصة فيما يتعلق بالكفاءة والفعالية والتخصيص الأمثل للموارد، والمساءلة والشفافية، فهي تركز أساساً على تحقيق الأهداف والعوائد الاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر طريقة لتنظيم وإدارة البرامج الحكومية وتشجع على التخطيط والحصول على المعلومات الدقيقة وترشيد الموارد الحكومية.

بحيث تقسم النفقات العامة في إطار ميزانية الأداء والبرامج إلى وظائف وبرامج وأنشطة،¹ فتعرف الوظيفة على أنها مجموعة برامج موجهة نحوى تحقيق أحد الأهداف الرئيسية للدولة مثل ذلك: وظائف الدفاع، التعليم، الصحة... الخ. مما يسهل عملية توزيع الموارد المتاحة. أما البرنامج هو قسم فرعي من الوظيفة يكون أقل عمومية وأكثر تحديداً مثل ذلك: تحليل وظيفة الصحة إلى برامج الصحة العلاجية، والصحة الوقائية، أما النشاط هو مجموعة من الأعمال التي تسعى لتحقيق أهداف البرنامج الواحد.



● ولإعداد ميزانية الأداء والبرامج يلزم عدد من الخطوات تتمثل فيما يلي:²

أولاً: تبدأ عملية إعداد موازنة البرامج للدولة بتحديد الأهداف العامة للوحدات الحكومية المختلفة، ثم يتم وضع البرامج المختلفة والتي يجب تنفيذها لتحقيق هذه الأهداف. لا بد لنا من الإشارة هنا إلى ضرورة تقييم هذه البرامج لمعرفة تأثير آل برنامج ومدى مساهمته في تحقيق أهداف الوحدة الحكومية.

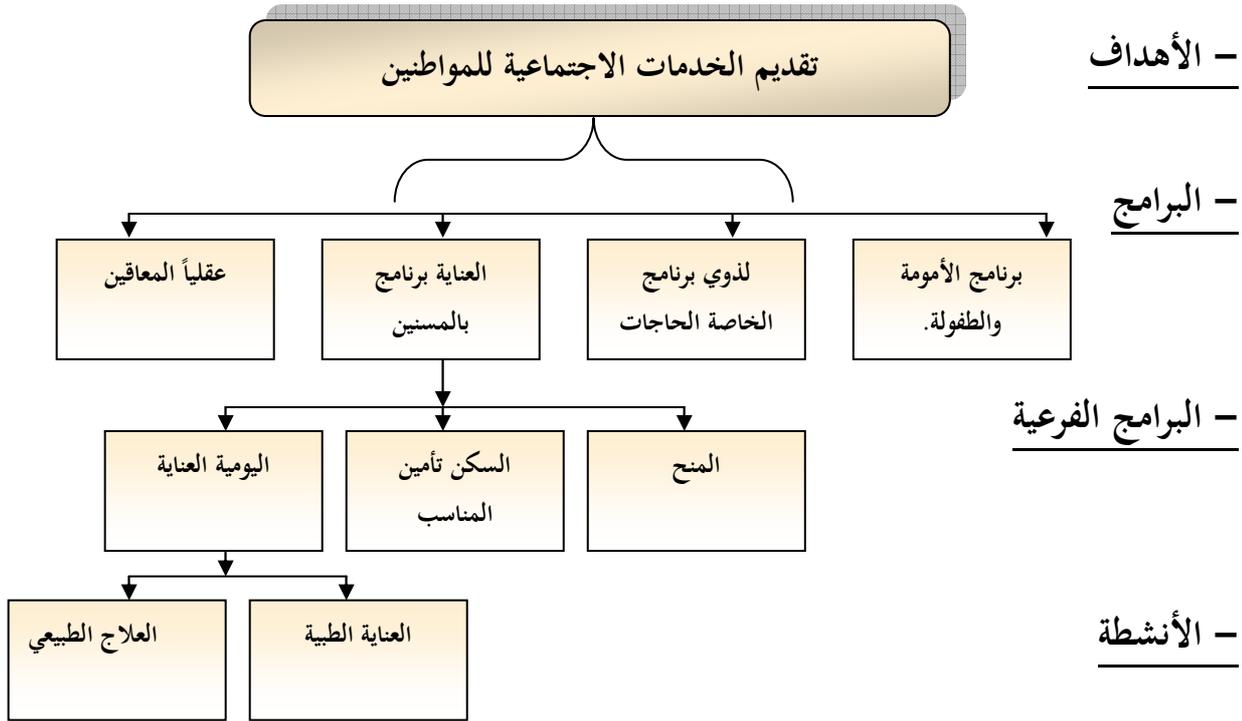
ثانياً: يتم احتساب تكلفة البرنامج لمعرفة العلاقة بين التكلفة والمنفعة "Cost / Benefit" لمختلف البرامج التي تم تحديدها سابقاً، وذلك حتى يتم توزيع مخصصات الموازنة العامة بناءً على هذه العلاقة بين المنفعة والتكلفة.

¹ - للإحاطة أكثر بالموضوع انظر: ، الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، مجلة إدارة المال العام -التخصيص والاستخدام- ، مرجع سبق ذكره ، ص67.

² - جمال البدور، منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج والأداء في الجامعات، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية- دمشق - الجمهورية العربية السورية-27-25 يوليو - تموز- 2004 ، ص24.

وللانتقال من خطوة لأخرى في عملية الاعداد يتم الاستعانة بمؤشرات علمية تساعد في الوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة، ويمكن إعطاء مقترح لجانب معين من الوظيفة الاجتماعية التي تقوم بها الدولة وهي : الخدمات الاجتماعية للمواطنين والتي هي هدف في حد ذاتها وأهم البرامج والأنشطة التي تتكون منها في إطار الميزانية العامة ، ويمكن تمثيل هذا المقترح كمايلي:

الشكل البياني رقم (2-12): هيكل برنامج مقترح للخدمات الاجتماعية.



المصدر: محمد خالد المهديني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مرجع سبق ذكره، ص13.

وتجدر الإشارة في هذا المجال بالترفرقة بين الأهداف والبرامج والأنشطة ، حيث يقصد بالأهداف بصورة عامة (طويلة الأجل) ما تسعى إلى تحقيقه القطاعات الحكومية من خلال الوظائف المتعددة بأدائها ، بينما البرامج فيقصد بها الخطط الزمنية المدروسة لتحقيق تلك الأهداف ، أما الأنشطة تعبر عن العناصر الرئيسية المكونة للبرامج، وبالتالي تمثل كل من البرامج والبرامج الفرعية والأنشطة سوى وسائل لتحقيقالأهداف الرئيسية.¹

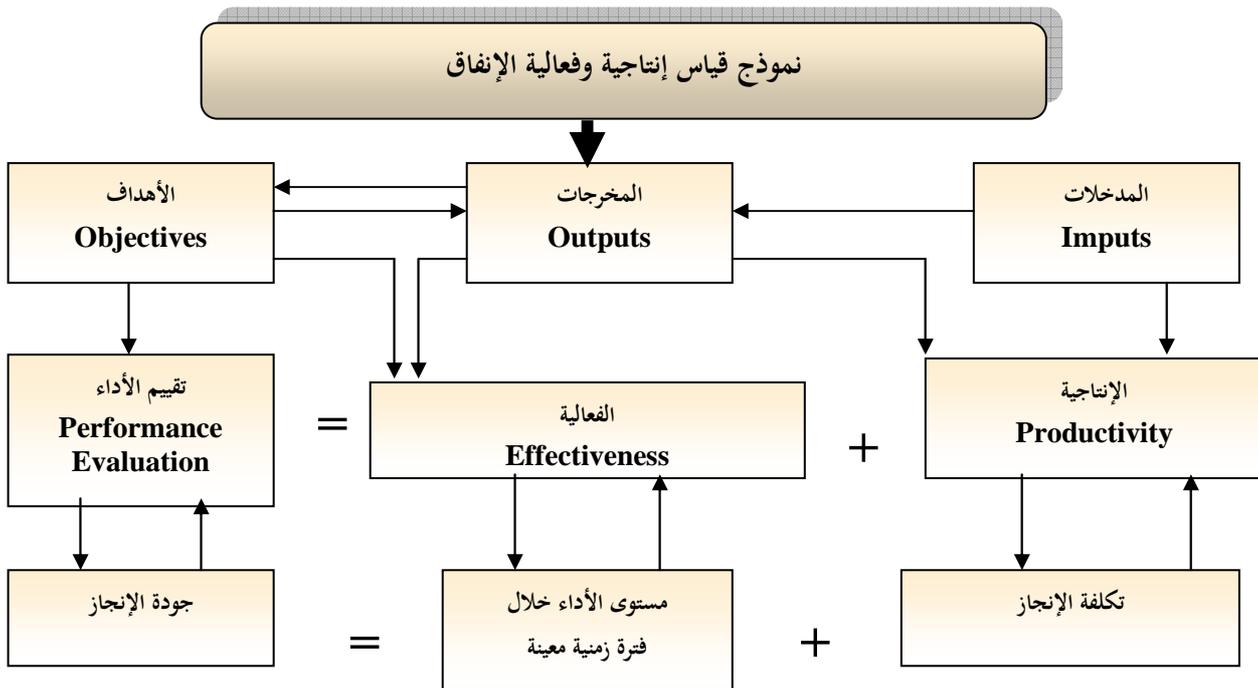
¹ - عبد الله محمود سالم، نحو إطار عام لمراجعة الفعالية والكفاءة والرقابة السابقة للبرامج الحكومية كأداة لترشيح الانفاق الحكومي بالمملكة العربية السعودية، جامعة الزقازيق، جمهورية مصر العربية، 2000، ص90.

● ميزانية الأداء والبرامج أداة مهمة لترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

تمثل ميزانية الأداء والبرامج أسلوب حديث في تقسيم الميزانية ووسيلة كفيلة بترشيد الإنفاق العام من خلال تحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات ، وتقسيم الوظائف إلى برامج مع إعداد تقارير إنجازات هذه البرامج، كما أكدت دراسة (Steven 2002) أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبية مناسبة لاتخاذ القرارات ويمكن قياس التكلفة والعائد للأنشطة ليعكس مدى جدواها.

كما يؤكد هذا النوع من الميزانيات على التقييد بمجموعة من المؤشرات العملية للرفع من أداء البرامج الإنفاقية والوصول إلى النتائج المرجوة، من خلال أحسن إنتاجية وفعالية لتوظيف المال العام وذلك ما يوضحه الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (2-13): نموذج قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق.



المصدر: عطية صلاح سلطان ، مرجع سبق ذكره، ص 91.

ثالثا : تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة: (PPB)¹

نتيجة لتطور اقتصاديات مالية الدولة الحديثة وانتقالها من مرحلتها الرقابية المالية والإدارية إلى مرحلة الاهتمام بالاقتصاد القومي في مجموعه، وما يتطلبه من ضرورة تحقيق كفاءة تخصيص الموارد القومية

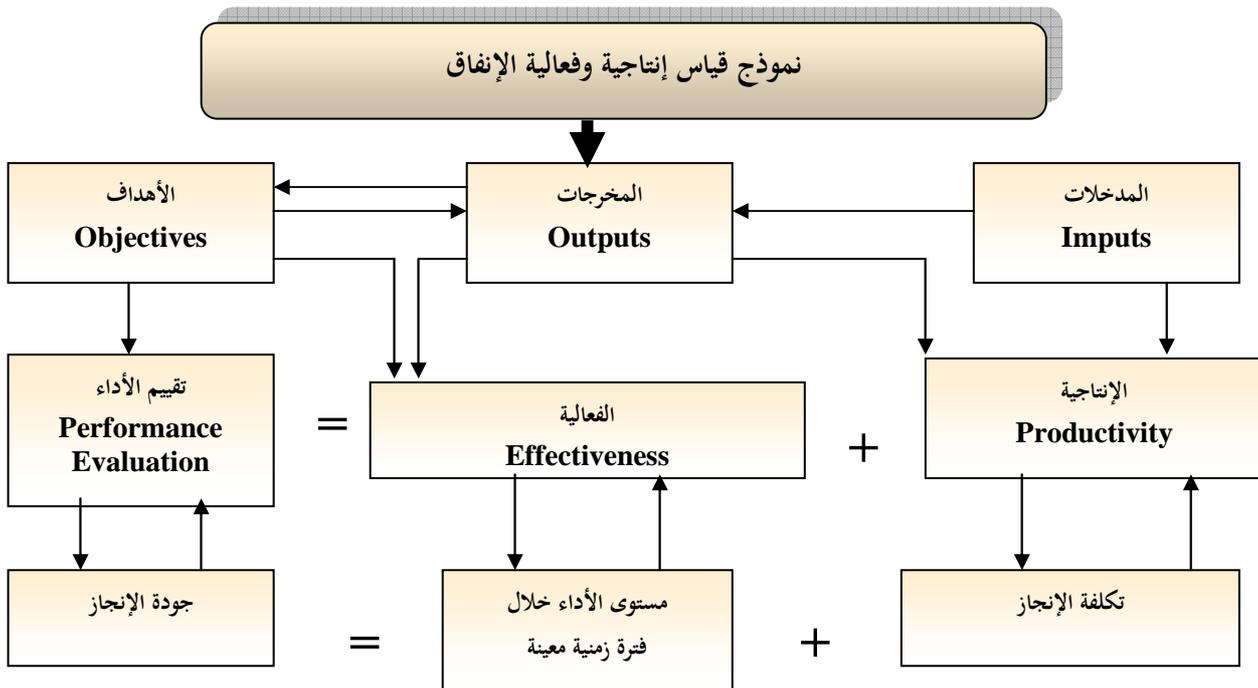
¹ - PPB : Planning Programming Budgeting

● ميزانية الأداء والبرامج أداة مهمة لترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:

تمثل ميزانية الأداء والبرامج أسلوب حديث في تقسيم الميزانية ووسيلة كفيلة بترشيد الإنفاق العام من خلال تحقيق المزيد من رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، وذلك من خلال تطوير أساليب الرقابة بحيث تقوم على تحديد الوظائف التي تبرر الحصول على الاعتمادات ، وتقسيم الوظائف إلى برامج مع إعداد تقارير إنجازات هذه البرامج، كما أكدت دراسة (Steven 2002) أن العمل بهذا النظام يتيح معلومات محاسبية مناسبة لاتخاذ القرارات ويمكن قياس التكلفة والعائد للأنشطة ليعكس مدى جدواها.

كما يؤكد هذا النوع من الميزانيات على التقييد بمجموعة من المؤشرات العملية للرفع من أداء البرامج الإنفاقية والوصول إلى النتائج المرجوة، من خلال أحسن إنتاجية وفعالية لتوظيف المال العام وذلك ما يوضحه الشكل البياني الموالي:

الشكل البياني رقم (2-13): نموذج قياس إنتاجية وفعالية الإنفاق.



المصدر: عطية صلاح سلطان ، مرجع سبق ذكره، ص 91.

ثالثا : تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية التخطيط والبرمجة: (PPB)¹

نتيجة لتطور اقتصاديات مالية الدولة الحديثة وانتقالها من مرحلتها الرقابية المالية والإدارية إلى مرحلة الاهتمام بالاقتصاد القومي في مجموعه، وما يتطلبه من ضرورة تحقيق كفاءة تخصيص الموارد القومية

¹ - PPB : Planning Programming Budgeting

وتوزيعها ما بين الاستخدامات العامة والخاصة دون الاكتفاء بكفاءة تخصيص الموارد بين بدائل الاستخدامات العامة وحدها. ومن ذلك اتجهت الأنظار إلى تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والميزانية وهو أسلوب أمريكي والذي عرف وظيفة جديدة وهي التخطيط لتوزيع الموارد العامة.

● تعريف ميزانية التخطيط والبرمجة:

هناك عدة تعاريف لميزانية التخطيط والبرمجة ويمكن إيجازها فيما يلي:

يقول (Musgrave1980) « أنه يمكن وصف هذه الميزانية بأنها منهج لاتخاذ القرارات يمكن من توضيح نتائج برامج الإنفاق وتكاليفها ، بما يؤدي إلى اختيار البدائل الأكثر رشداً، ويشجع على استخدام هذه المعلومات بصورة منتظمة في صنع السياسة العامة ». كما يعرف Micheal Babunakis (1976) ميزانية التخطيط على أنها « طريقة منظمة لربط التخطيط طويل الأجل بالميزانية، وذلك لأنها تتضمن تحديد الأهداف العامة، وإعداد البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف وتنفيذها بأكفأ الطرق الممكنة. »¹

هذا ويعرف (C.Sandford 1984) « ميزانية التخطيط والبرمجة على أنها مرحلة انتقالية نحوي تحليل المنافع والتكاليف لبرامج الإنفاق الحكومي، حيث تعتمد أساساً على تحديد وإعادة ترتيب المدخلات من حيث علاقتها بالمرجات بما يمكن من اتخاذ قرارات أفضل ، ومن ثم هي تركز تكاليف إنجاز أهداف محددة. »²

● أسس ميزانية التخطيط والبرمجة:

تقوم ميزانية التخطيط والبرمجة على الأسس التالية:³

- 1- تحديد الأهداف القومية تحديداً دقيقاً ، وترتيب أولوياتها.
- 2- تحليل وتطوير البدائل المحققة للأهداف بأكبر قدر من الفعالية.
- 3- الحصول على معلومات دقيقة عن التكاليف المحتملة للبرامج والنتائج المتوقعة عن هذه البرامج على مدى سنوات عديدة.
- 4- رفع مستوى أداء الإدارات الحكومية لضمان الحصول على خدمات توازي النفقات المخصصة لها.

¹ - محمد عمر أبو دوح ، مرجع سبق ذكره ، ص 132، 131.

² - نفس المرجع السابق.

³ - يونس أحمد البطريق ، أصول المالية العامة ، الإسكندرية ، 2004 ، ص 349.

● وظائف ميزانية التخطيط والبرمجة:

يتيح نظام التخطيط والبرمجة اضطلاع موازنة الدولة بثلاث وظائف رئيسية هي : التخطيط والإدارة و المراقبة.

1- التخطيط: وذلك بتحديد الأهداف القومية وترتيب أولوياتها، وصولاً إلى الاختيار بين البرامج البديلة وفقاً للمنافع والتكاليف المتوقعة لكل منها، وذلك في ضوء مختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية المؤثرة على تخصيص موارد المجتمع

2- الإدارة: وذلك عن طريق وضع البرامج التي تحقق الأهداف القومية العليا التي يتم تحديدها وترتيب أولوياتها في صورة مشروعات لها متطلباتها التنفيذية والمالية والبشرية، على نحو يمكن من تحليل وقياس البدائل المختلفة المحققة لهذه الأهداف. ولذلك يختلف أسلوب إعداد التقديرات وخاصة النفقات العامة في ظل ميزانية التخطيط والبرمجة في ضوء الأهداف المحددة من أعلى مستوى بخلاف ميزانية البنود والإتمادات وميزانية الأداء والبرامج، فعلى سبيل المثال يكون هدف بناء الطرق تقديم خدمات نقل الأشخاص والسلع والخدمات وفقاً لأعلى مستويات الكفاءة والأمان، وليس مجرد بناء الطرق ذاتها، لذلك يتعين دراسة مختلف البدائل لتحقيق هذا الهدف من أجل عدم إضاعة المال العام في أمور غير مدروسة جيداً.

3- المراقبة: وذلك بتوفير الأنظمة التي تكفل سلامة تنفيذ مختلف المستويات الإدارية للقرارات التي اتخذتها الإدارة العليا، وفقاً لمعايير المراقبة على التكاليف وتحسين مستوى الأداء والعمل.

● ميزانية التخطيط والبرمجة ودورها في ترشيد و تحقيق اهداف الإنفاق العام:

- تمكن ميزانية التخطيط والبرمجة من تحديد أهداف المجتمع، وترتيبها حسب أهميتها النسبية وفقاً للمرحلة التي يمر بها المجتمع، مع ربط الأهداف بالبرامج اللازمة لتحقيقها، وتعد تلك الإجراءات بمثابة الخطوة الأولى نحو ترشيد الإنفاق العام من خلال الميزانية.

- يؤدي تخطيط الإنفاق العام من خلال الميزانية إلى التغلب على العديد من الآثار السلبية التي تنشأ عن الفصل بين عمليتي التخطيط والميزانية، وهذا ما يمكن من تخطيط البرامج وفق الموارد المتاحة، ومن ثم القضاء على قصور الإتمادات بالميزانية عن تغطية تكاليف هذه البرامج وإهدار الموارد التي تنفق على بعض البرامج دون إكمالها.

- يؤدي التخطيط الشامل من خلال الميزانية العامة، الى التنسيق بين كل من برامج الإنفاق العام والخاص، ومن ثم القضاء على ظاهرة التعارض بينهما، الأمر الذي يكفل أفضل تخصيص للموارد على المستوى القومي.

- يؤدي تخصيص الإنفاق العام على أساس "برامج تحقيق الأهداف" -بغض النظر عن الهيكل الإداري- إلى توضيح الدور الوظيفي للإنفاق ، وخلق نوع من التنسيق والتكامل بين الوحدات التنفيذية التي تشترك في الاضطلاع ببرنامج معين.

- من خلال هذا النموذج المرتكز على ضرورة تحقيق الأهداف وفق برامج انفاقية متكاملة يمكن القضاء على المعايير غير الموضوعية في توزيع الإعتمادات وفق ميزانية البنود والإعتمادات والانتقال إلى استعمال معايير موضوعية كالتكلفة والعائد والتكلفة والفعالية. بالإضافة إلى الانتقال من الرقابة المحاسبية التي تركز على قانونية صرف الإعتمادات الى الرقابة التقييمية التي تركز على تحقيق الأهداف.

وخلاصة القول أن ميزانية التخطيط والبرمجة تمكن بدرجة كبيرة من الرفع من فعالية الإنفاق العام وتخصيص الموارد بين الاستخدامات البديلة التي تمكن من تحقيق الأهداف المحددة مسبقا باستعمال المعايير السالفة الذكر في اختيار أفضل بدائل برامج الإنفاق العام.

رابعا: تخطيط مالية الدولة طبقا لميزانية الأساس الصفري: (ZBB)¹

برزت فكرة ميزانية الأساس الصفري سنة 1968 عندما قدم Peter Phyrر الذي كان يعمل في شركة (Texas Instrument) بحثا يدور حول إعداد نمط جديد لميزانية شركته، وكان أول تطبيق لهذا النوع من الميزانيات في القطاع الحكومي في ولاية جورجيا سنة 1973 وطبقت بشكل كلي سنة 1981، وبالتالي كان تطبيق ميزانية الأساس الصفري بمثابة نقلة نوعية في مجال إعداد الميزانية العامة للدولة و محاولة لتحسين أداء النفقات العامة.

● تعريف ميزانية الأساس الصفري:

تعددت الاتجاهات في تعريف موازنة الأساس الصفري ، و لعل من أشملها التعريف الذي جاء به "شارل ويلسون" حيث يرى بأنها « وسيلة إدارية لاختيار أفضل البرامج لتحقيق الأهداف بين البدائل المختلفة، بصرف النظر عن تكاليفها، والتي تتحقق معها زيادة كفاءة استخدام الموارد المتاحة باعتبارها المدخلات اللازمة لتحقيق الأهداف التي تشكل قدر محدود من المخرجات»²

¹ - ZBB : Zero Base Budget

² - يونس أحمد البطريق ، مرجع سبق ذكره ، ص356

ويعرف عبد المطلب عبد الحميد في كتابه - اقتصاديات المالية العامة - ميزانية الأساس الصفري على أنها « أسلوب يقوم على وضع تقديرات الميزانية لأي بند من بنود النفقات ابتداء من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات الإنفاق العام السابق، بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب، وطريقة إنجازه والتكاليف المتوقعة...»¹

كما يعتبر تعريف "بيترس سارنت" من أفضل التعريفات لهذا النوع من الميزانية إذ يعرفها على أنها « العملية التي تحقق التكامل بين التخطيط و الميزانية، والرقابة، فهي تحدد البدائل وأكثر الطرق كفاءة لتعظيم قدر معين من الموارد في تحقيق أهداف معينة، إنها منهج إداري مرن يمكن من إعادة تخصيص الموارد بصورة رشيدة من خلال مراجعة اعتمادات و مستوى أداء البرامج أو الأنشطة القائمة»².

● مراحل إعداد ميزانية الأساس الصفري:

يعتمد إعداد ميزانية الأساس الصفري على أسلوب المشاركة ، حيث يشترك كل قسم في تحديد ما يحتاج إليه من موارد وما يقوم به من برامج في ضوء الأهداف العامة للمشروع فمن خلال هذه الميزانية ينظر إلى كافة البرامج والمشروعات الجديدة منها والقديم على أنها جديدة، حيث يفترض أنها تبدأ من نقطة الصفر حتى تقاس فعالية كل دينار ينفق. وبذلك تمر عملية إعداد ميزانية الأساس الصفري بثلاث مراحل يمكن إنجازها فيما يلي:

◀ المرحلة الأولى: اعداد القرارات: وتنطوي بدورها على خطوتين هما:

1- الخطوة الأولى: تتضمن هذه الخطوة عملية تحديد الأهداف طويلة وقصيرة الأجل، ومراكز اتخاذ قرارات تخصيص الموارد ، مع تحديد البرامج الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف وأسلوب العمل والاعتمادات المطلوبة لها ومعايير الرقابة على مستوى أدائها.

2- الخطوة الثانية: من خلال تحديد البرامج تحديدا دقيقا في الخطوة الأولى يتم تجميعها في صورة بدائل مدروسة، تتضمن كافة البيانات والمعلومات الخاصة بالأنشطة التي تتناولها و النفقات المخصصة لها، على النحو الذي يمكن من اتخاذ القرار السليم

◀ المرحلة الثانية: اختيار القرارات: بعد اكتمال تحديد البدائل (البرامج) يتم ترتيبها وفق فعاليتها وكفاءتها في التخصيص الأمثل للموارد المتاحة، وتشترك في هذا الترتيب للبدائل كل المستويات الإدارية

¹ - عبد المطلب عبد الحميد ، مرجع سبق ذكره ، ص165

² - محمد عمر أبو دوح ، مرجع سبق ذكره ، ص145

العليا والدنيا المؤهلة لذلك ، أما الاختيار بين هذه البدائل فيكون باستعمال العديد من المعايير المختلفة وحسب الحاجة الماسة لتلك البرامج وحسب توفر الإعتمادات المالية لها .

◀ **المرحلة الثالثة:** إعداد المشروع النهائي للميزانية: في هذه المرحلة يتم تجميع البرامج المختارة وتعديلها وفق أهداف السياسة العامة التي تود الدولة تحقيقها من خلال خططها التنموية القادمة، على نحو يمكن من تحديد إجمالي الإنفاق الخاص بها مع تحديد مهمة كل جهة حكومية أو وزارة في تنفيذ هذه البرامج.

● **ميزانية الأساس الصفري ومتطلبات ترشيد وتحقيق أهداف الإنفاق العام:**

من خلال استقراء مفهوم وخطوات تطبيق ميزانية الأساس الصفري، يمكن تحديد مدى دور هذا النوع من الميزانية في تحقيق الترشيد في الإنفاق العام وذلك من خلال:

- 1- كل البرامج يتم تقييمها كل سنة.1
- 2- اختيار البرامج ليس بحسب انخفاض تكاليفها، بل بحسب أفضليتها و كفاءتها في تحقيق الأهداف التي يتم تحديدها في إطار عدد معين من المخرجات وما تتطلبه من مدخلات.
- 3- تحقيق التكامل بين كل من التخطيط و الرقابة، و الميزانية عن طريق الربط بين مخرجات التخطيط الطويل الأجل التي يوفرها نظام التخطيط والبرمجة والموازنة، و مدخلات التخطيط قصير الأجل للوحدات التنفيذية ذات المستوى الأدنى. فإذا كان نظام التخطيط و البرمجة والموازنة يقوم على مركزية القرارات التي تتناول الأهداف الرئيسية للنشاط العام ضمن الأهداف القومية، بما تتضمنه هذه القرارات من تخصيص الموارد عامة و توزيعها بين مختلف قطاعات النشاط الحكومي، فإن أسلوب موازنة الأساس الصفري يستكمل المراحل التالية بتجزئة الأهداف الرئيسية للنشاط العام إلى أهداف فرعية و وضع البرامج التنفيذية للوحدات الحكومية التنفيذية وتخصيص الموارد اللازمة لها، بما يكفل كفاءة استخدامها ورفع مستوى أداء هذه الوحدات.

4- ترشيد استخدام وتخصيص الموارد في ضوء التقييم المستمر لمستوى أداء البرامج والأنشطة القائمة بما يضمن تحقيق الكفاءة القصوى.

5- المشاركة الفعالة بين مختلف المستويات الإدارية في مجال إعداد و تنفيذ الموازنة العامة و الرقابة على تنفيذها. حيث يتطلب أسلوب موازنة الأساس الصفري تبادل المعلومات فيما بين المستويات العليا والمستويات الدنيا للسلطات الإدارية في حركة دائرية مستمرة. ففي خطوة

¹-Malcolm Holms, Manuel sur la gestion des dépenses publiques, bank mondial, 1998,P06.

التعرف على وحدات اتخاذ القرار تتدفق المعلومات من أعلى إلى أسفل وفي خطوة بجميع هذه القرارات في حزم تتدفق المعلومات من أسفل إلى أعلى في مرحلة اختيار حزم القرارات، الأمر الذي يؤدي إلى واقعية التخطيط وفقا للإمكانيات المالية و الإدارية المتاحة في مجال التطبيق.

خامسا تخطيط مالية الدولة طبقا للميزانية التعاقدية:

أولاً: مفهوم الموازنة التعاقدية :

لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996 وهي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة و الحكومة المركزية. بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها و برامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص و عام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع و البرامج بأقل تكلفة ممكنة و في الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج و المشاريع الأهداف المخطط لها.

ثانياً: مزايا الموازنة التعاقدية :

- 1- ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية .
- 2- عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخماسية للدولة.
- 3- ساعدت على تنفيذ البرامج و المشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية و فعالية .
- 4- أدت إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين و رشدت الإنفاق العام.

ثالثاً: عيوب الموازنة التعاقدية :

نظرا لحدثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الآن و إن كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية. وخلاصة القول فان تشعب الأمثلة وتعدد النماذج لم يكن ليفلح أمام إصرار جل الدول النامية على تطبيق موازنة البنود والإعتمادات التي لها من العيوب أكثر من الإيجابيات. في الوقت الذي جرت فيه الدول المتقدمة كافة أنواع الميزانيات و إن القول بأننا الدول نامية لا تمتلك عناصر نجاح أو أنها لا تمتلك القدرات و الطاقات البشرية القادرة على تطبيق نماذج متطورة هو قول غير مقبول في زمننا .