



# مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان

## الموازنة العامة المصرية وتحديات التحول

أوراق السياسات 12  
مارس 2015

## ■ تمهيد؛

تعاني الموازنة العامة المصرية اختلالاً هيكلياً يتلخص في؛ إستحواذ ثلاثة بنود للإنفاق على ما يقرب من 80% من إجمالي الإستخدامات العامة، فعادة ما تستحوذ الأجور وفوائد الديون وأقساطها وكذلك الدعم على النسبة السابقة خلال السنوات العشر الأخيرة على الأقل.

يتزايد الإنفاق الحكومي عاماً بعد آخر دون محاولات لترشيده في ظل نظام مالي يجد أن تقديرات الإنفاق السابقة مبررة في حد ذاتها، وتحتاج إلى تعزيزها سنوياً بنسب متفاوتة وفقاً لظروف الحال، دون تقدير جدوى ذلك الإنفاق ونتائجه في إشباع الاحتياجات العامة، ويعرف ذلك النظام بموازنة البنود والاعتمادات.

يترتب على تزايد الإنفاق العام سنوياً زيادة عجز الموازنة العامة بما ينعكس على أعباء خدمة ذلك العجز عن طريق الإقتراض، والتضحية بالاحتياجات المجتمعية لخدمة الدين العام، وتدمير قطاعات واسعة من المواطنين من السياسات المالية للدولة.

هذه الحقائق تدعو إلى التفكير في التحول إلى نظام مختلف للموازنة العامة للدولة يتم من خلاله تلافي سلبيات النظام القائم، خاصة وأن هناك عدد من المحاولات من قبل الحكومة المصرية لإنجاز ذلك التحول تعود إلى ستينيات القرن الماضي، وهو ما تؤكد العديد من الوثائق الحكومية. فلماذا تأخر ذلك التحول طوال هذه الفترة؟ وما هي تكلفة تأخره؟

سنحاول في الصفحات التالية الوقوف على إشكاليات نظام الموازنة الحالية، ثم نلقي نظرة على محاولات الحكومة التحول إلى نظام مختلف في صنع وإعداد الموازنة العامة وتنفيذها، ثم نحاول مقارنة النظام الجديد أو ما يعرف بنظام موازنة البرامج والأداء وأخيراً نقوم بدراسة حالة بعض البلدان لاستنباط الدروس المستفادة وتلافي المشاكل والإخفاقات التي واجهتها.

### ■ إشكاليات الوضع الراهن للموازنة العامة:

يعاني نظام الموازنة الحالي من اختلال هيكلي يكمن في بنية ذلك النظام المعروف بنظام «موازنة البنود والاعتمادات، أو موازنة الرقابة». يأتي ذلك الاختلال كنتيجة مباشرة لعدد من السلبيات التي يمكن تلخيصها علي النحو التالي:

■ صعوبة التعرف على برامج العمل والمشروعات التي تنوي الحكومة القيام بها أو تطوراتها، وكذلك صعوبة قياس كفاءة الوحدات الحكومية المختلفة، حيث تقتصر موازنة الرقابة على توزيع الاعتمادات المالية على مختلف الأجهزة الحكومية، ثم تقوم بالرقابة عليها لتحديد مسؤوليتها عن أي انحراف أو تجاوز في تنفيذ الأعمال، دون الاهتمام بالأعمال التي تنجزها الحكومة، وكأن تنفيذ الموازنة يستهدف صرف كميات مالية على بنود محددة في قطاعات الدولة المختلفة بغض النظر عن مخرجات أو منجزات ذلك الإنفاق، وهوما يؤدي إلي إهدار الأموال العامة دون تحقيق إنجازات ملموسة.

■ إعداد تقديرات الموازنة على أساس متوسط تقديرات عدد من السنوات المالية وفي ضوء الإنفاق الفعلي للسنة المالية السابقة، فلا تعبر هذه التقديرات عن الاحتياجات الفعلية أو الإنتاجية المرجوة من الإنفاق أو الإطار الزمني لهذه الإنتاجية. وعلى ذلك تمثل اعتمادات المصروفات العامة قيودا على حرية الجهات بعدم تجاوز المدرج في الموازنة وإلا تعرضت للمساءلة.

■ تقتصر الرقابة في ظل هذا النوع من الموازنات على الرقابة الحسابية التي تهدف إلى التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات مع تلك الواردة بالموازنة دون الإهتمام بالأهداف والغايات لتلك الإعتمادات، الأمر الذي يعطي مساحة واسعة لنموالفساد من خلال تأمين مستندات قانونية للنفقات دون أن يقابلها إنجازات متحققة.

■ تفتقر هذه الموازنة إلى وسائل لمتابعة تنفيذ الأعمال والمشروعات وتكلفتها ومدى تحقيق أهداف الإنفاق، إذ أن الموازنة غالبا ما تنفصل عن خطة التنمية، حيث لا توجد آلية لضمان ربط أجهزة الموازنة بأهداف التخطيط، مع وجود معايير لقياس الأداء وتحليل التكاليف والعوائد عند توزيع الإعتمادات بين أوجه الإنفاق الحكومي، فلا يتكامل الجهاز الحكومي للدولة، وتعمل الأجهزة بمعزل عن بعضها البعض، فلا تتحقق التنمية التي استهدفتها خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية.

■ إختلاف الوحدة التنظيمية التي تعد كل من الخطة والموازنة، وعدم مراعاة السياسة المالية لأهداف الخطة، وبذلك تفشل الموازنة بعد تنفيذها في إنجاز هذه الأهداف.

■ إن أسلوب موازنة الرقابة يعيق تقدير الإنفاق الكلي لأغلب وظائف وخدمات قطاعات الدولة، حيث لا يمكن معرفة حجم الإنفاق الكلي على مشروع واحد تشترك في تنفيذه جهات متعددة لكل منها إعتماداتها الخاصة. وهوما ينتج عنه تزايد تقديرات الإنفاق العام من سنة لأخرى بما يمثل إهدارا مستمرا لموارد الدولة<sup>(1)</sup>.

إزاء هذه المشكلات التي يعاني منها نظام موازنة الرقابة «البنود والاعتمادات» كان لابد من التفكير في التحول إلى نظام آخر يكفل الاستخدام الأمثل لموارد المجتمع المتاحة بما يحقق فعالية الإنفاق العام وبلوغ أهدافه.

حاولت الحكومة المصرية مبكراً منذ منتصف ستينيات القرن العشرين التحول إلى ما يعرف بنظام موازنة البرامج والأداء، وربما حالت الظروف السياسية التي كان يمر بها ذلك النظام الوليد من إنجاز ذلك التحول<sup>(2)</sup>.

### ■ التطور التاريخي نحو التحول إلى موازنة البرامج والأداء:

بداية من منتصف ستينيات القرن العشرين بذلت الحكومة المصرية عدة محاولات تستهدف التحول إلى موازنة البرامج والأداء، حيث تضمن بيان وزارة الخزانة (المالية) عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 66/65:

بهذا المعنى تصبح ميزانية الدولة ميزانية أداء وتتوفر معايير للرقابة على الإنفاق قبل البدء، ومن ثم تضمن الدولة الترابط الكامل بين أهداف المؤسسات والوزارات وبين أهداف الخطة القومية وتحارب الإسراف الذي هو أحد مشاكل الإدارة الحكومية، والذي يخشى أن يؤثر على أجهزة القطاع العام في مجالات الإنتاج، كما جاء بتقرير لجنة الخطة الموازنة والحسابات الختامية بمجلس الأمة عن السياسات المالية والاقتصادية لمشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 66/65 (لا سبيل إلى تنفيذ ما جاء في القرار الجمهوري رقم 1329 لسنة 1960 إلا بالأخذ بمبادئ وأساليب ميزانية الأداء فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الكفاية الإنتاجية وضغط المصروفات في مجال النفقات العامة، خاصة وأن التقسيم المالي للميزانية يهتم بالخدمات التي تهدف الدولة إلى أدائها للمواطنين، بينما الاهتمام يجب أن ينصب على مقدار الأهداف التي تحققت بسبب هذا الإنفاق أكثر من الاهتمام بمقدار ما أنفق على أداء خدمة معينة<sup>(3)</sup>.

توضح الإقتباسات السابقة الإدراك المبكر من قبل الحكومة لمشكلات موازنة البنود والاعتمادات وتؤكد على ضرورة التحول إلى نظام موازنة البرامج والأداء بهدف صون المال العام.

عاودت الحكومة المصرية الكرة مرة أخرى عام 1973 بمناسبة إصدار القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة الذي قضي بإعداد الموازنة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال، حيث نصت المادة رقم (4) على أن «تعد الموازنة العامة على أساس التنظيم الإداري للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفي لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال<sup>(4)</sup>»، ولقد تضمن تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الخطة والموازنة واللجنة الاقتصادية ومكتب اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عن مشروع القانون المذكور تحت عنوان (إتباع موازنة البرامج والأداء) أن الموازنة بالصورة التي تعرض بها الآن موازنة تقليدية، وهناك إتجاهات حديثة لتطويرها، ومن بين هذه الإتجاهات الأخذ بموازنة البرامج والأداء، حيث يتم تحضير الموازنة على نحو يبين تكاليف كل خدمة أو سلعة وعلى أساس دراسات وأبحاث فنية دقيقة تهدف إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية<sup>(5)</sup>.

## الموازنة العامة المصرية وتمديدات التمويل

وفي البيان المالي الذي ألقاه وزير المالية عن موازنة عام 1975 أشار إلى موازنة البرامج والخطوات التي اتبعت والصعوبات التي تعترضها على النحو التالي:

«إن تنفيذ الموازنة بكفاءة وفعالية على نحو يكفل تحقيق الأهداف المنشودة يحتاج إلى برامج مخططة تسهل مراقبة ومتابعة التنفيذ وتحد من الفاقد وتقلل من الانحرافات، ولقد قامت وزارة المالية بإعداد تحليل لاعتمادات مشروع موازنة عام 1975 على مراكز النشاط الرئيسية والمساعدة لمختلف وحدات الجهاز الإداري والهيئات العامة، وذلك استكمالاً لما بدأت به وزارة المالية في السنوات السابقة، وقد أرفق هذا التحليل لأول مرة بالمذكرات الإيضاحية لمشروع تلك الموازنة، وتأمل وزارة المالية أن تكون هذه خطوة على الطريق في سبيل أداء الموازنة العامة للدولة لدورها الرقابي وإضفاء دلالات واضحة على أهداف الاعتمادات ورفع مستوى الأداء، ولما كان تطبيق هذا الأسلوب على الوجه الأمثل يحتاج إلى دراسات ميدانية تستغرق وقتاً طويلاً وجهوداً كبيرة، كما يتطلب تهيئة البيئة الوظيفية الملائمة لاستيعاب التطبيق الفني لذلك الأسلوب، فإن وزارة المالية تتطلع إلى تعاون جميع الأجهزة التنفيذية من مختلف القطاعات للإسراع بإنجازها»<sup>(6)</sup>.

ولقد قرر وزير المالية في البيان المالي والإقتصادي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 1976 أنه بالنسبة لتطبيق مبادئ الإدارة العلمية في الوحدات الحكومية وفقاً لنظام موازنة البرامج والأداء فقد تبين أن الجهد الذي بذل من قبله قد اقتصر على تحليل الإعتمادات في الموازنة بعد اعتمادها، فلم يكن لهذا النظام دور أساسي في إعداد تقديرات الموازنة وبالتالي لم يعد له النظام المحاسبي أو نظام المتابعة المناسب، وأضاف أنه لقد كانت لجنة الخطة والموازنة على علم بما يليق به نظام البرامج والأداء من تبعات في كافة المجالات.

بعد هذه الإعلانات السياسية حول ضرورة التحول إلى موازنة البرامج والأداء، بدأت الحكومة المصرية تحولاً إقتصادياً جذرياً، بتبنى سياسات السوق الحرة فيما عرف وقتها بسياسة «الباب المفتوح»، هذا التحول الإقتصادي كان يقتضي معه تحولاً على مستوى الإدارة المالية العامة للدولة، إلا أن شيئاً لم يحدث من هذا القبيل، وتوقفت محاولات الحكومة نحو تغيير نظام الموازنة العامة خلال حقبة الستينيات والسبعينيات.

عادت الحكومة مرة أخرى عام 2002 - بعد جلسة مشاورات مع خبراء البنك الدولي - لتعلن على لسان وزير المالية والتخطيط عن عزمها على التحول إلى نظام موازنة البرامج والأداء<sup>(7)</sup>.

حيث أكد الدكتور عثمان محمد عثمان وزير التخطيط ضرورة إدارة الموارد بكفاءة عالية، ولا بد أن يستهدف الإنفاق العام تحديد عائد محسوب مسبقاً وتقييم مدى إمكانية الوصول إلى هذا العائد.

وأكد وزير التخطيط ضرورة إدارة الموارد بأقصى كفاءة ممكنة نظراً لمحدودية هذه الموارد وأن إعادة هيكلة الإقتصاد القومي خطوة ضرورية خاصة في مجال أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة، وأن التحول إلى أسلوب موازنة البرامج يساعد على تقييم ومتابعة الإنفاق والتأكد من تحقيق العائد منه.

وأضاف د. مدحت حسنين وزير المالية أن الاتجاه إلى موازنة البرامج والأداء بدلا من موازنة الإنفاق الحالية لا تعني إطلاقا تخفيض الإنفاق ولكن التأكيد من العائد منه، مؤكداً أن الانتقال إلى هذا الأسلوب الجديد من إعداد الموازنة ليس أمرا سهلا ويحتاج إلى دراسات متأنية ليس فقط في الوزارات التي لديها خطط استثمارية ولكن أيضا في الجهات التي تتعامل مع الجمهور حتى يتأكد المواطن المصري من أن الضرائب التي يسددها تعود عليه بالنفع في شكل خدمات أفضل<sup>(8)</sup>.

اتخذت الحكومة خطوات باتجاه إنجاز ذلك التحول، حيث أعلن وزير المالية عن البدء في تنفيذ موازنة البرامج والأداء داخل وزارة المالية، وبدأ التطبيق العملي للنظام بمصلحة الضرائب على المبيعات، واستندت موازنة عام 2001/2002 إلى تطوير ما يوضع من برامج تفصيلية لأنشطة مراكز المسؤولية المختلفة بالمصلحة مع وضع معدلات للأداء ومؤشرات لقياس الكفاءة والفاعلية في الأداء، كما جري تعميق لتطبيقات النظام بالنسبة لمشروع موازنة المصلحة لعام 2002/2003 بتحليل تفصيلي للأهداف الرئيسية والفرعية وللأنشطة والمهام على مستوى مراكز المسؤولية المختلفة مع البرمجة الزمنية لهذه المهام والأنشطة على مدار العام مع الأخذ في الاعتبار مواجهة المتغيرات الاقتصادية المستجدة وعلاج أسباب الانحرافات في التنفيذ، مع تبني منهج تحقيق الجودة الشاملة في نفس الوقت.

وفي وزارة الصحة والسكان بدأ التطبيق في الهيئة العامة للمصل واللقاح، وأعد مشروع موازنة عام 2002/2003 بالاستناد لهذا النظام مع تطوير شامل لنظم المحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف مع إستهداف تحقيق الجودة الشاملة في نفس الوقت وخاصة في مراكز الإنتاج المختلفة للأمصال واللقاحات. وقد تضمن مشروع موازنة الهيئة وفقا لنظام موازنة البرامج ومحاسبة الأداء تحديد نتائج الأعمال المستهدفة لمراكز الإنتاج العشرة. مع اتخاذ هذه البرامج أساسا لمتابعة الأداء على مدار السنة المالية. لقد أدركت الحكومة آنذاك مدى خطورة الوضع المالي، وضرورة التحول من النظام التقليدي في إعداد موازنة الإنفاق إلى نظام موازنة الأداء، حيث عبرت عن ذلك على لسان وزير المالية الدكتور مدحت حسنين على النحو التالي:

■ يركز النظام التقليدي في إعداد الموازنة على إتمادات الإنفاق دون أن يولي إهتماما أساسيا للأهداف وللعوائد الاقتصادية والاجتماعية المحققة.

■ كذلك تركز الرقابة والمتابعة في النظام التقليدي للموازنة على الإلتزام بحدود الإتمادات وعدم تجاوزها دون إهتمام كاف بالآثار السلبية التي قد تترتب على قصور إتمادات الإنفاق عن تحقيق الأهداف.

■ لا يولي نظام الموازنة التقليدية إهتماما كافيا للبرمجة الزمنية للأهداف الرئيسية والفرعية لتوزيعها على المراكز المسؤولة عن تحقيقها.

■ أما نظام موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء فيركز أساسا علي تحقيق الأهداف الرئيسية ثم تحليلها إلى أهداف فرعية بالنسبة لمراكز المسؤولية المختلفة داخل كل مؤسسة أو وحدة خدمتية أو إنتاجية، ثم تحليل الأهداف الفرعية إلى أنشطة ومهام، ثم تحديد متطلبات تحقيق كل منها ووضع البرمجة الزمنية للأنشطة والمهام، ثم تبني العوامل المحفزة لتحقيقها وتحجيم العوامل المثبطة لها، ومن بعدها تحديد

معدلات الأداء لقياس مدى التقدم إستنادا لمؤشرات الكفاءة، مقاسة بعلاقات المخرجات بالمدخلات، أو النتائج بتكلفة تحقيقها وتقاس الفاعلية بعلاقات النتائج المحققة بالأهداف المخططة.

■ ومن مقومات النجاح لنظام موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء توسيع المرونة اللازمة لتعبئة الموارد المتاحة لكل مؤسسة أو وحدة خدمية أو إنتاجية، مع تركيز الرقابة والمتابعة علي النتائج، وخاصة بعد أن أصبحت المنافسة الدولية في ظل العولمة هي صراع كفاية إنتاجية وكفاءة أداء.

وحدد وزير المالية الأهداف المرجوة تحقيقها من وراء تطبيق موازنات البرامج والمحاسبة عن الأداء في الحكومة والهيئات العامة بمصر في ست نقاط محددة:

■ تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة المؤداة بما يتبع ذلك من رفع فاعلية وجدوى الإنفاق العام.  
■ تحقيق الرقابة علي فاعلية برامج النشاط والمصاحبة لتنفيذ الموازنة في تحقيق الأهداف المنوطة بالجهة وفقا للقوانين والقرارات المنشئة أو المنظمة لها ووفقا لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.  
■ الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية المتاحة والكشف عن الطاقات العاطلة بمراكز المسئولية المختلفة.

■ الكشف عن مراكز المسئولية التي تتضاءل جدواها لإدماجها أو إلغائها وفقا لمنهج الموازنة الصفرية.

■ ترشيد تكاليف إنجاز برامج النشاط الجاري وتكاليف المشروعات الاستثمارية واختيار أفضل بدائل التنفيذ الأقل تكلفة والأعلى فاعلية.

■ استقصاء وتحليل أسباب الانحرافات في تنفيذ برامج النشاط وفي معدلات الأداء المصاحبة للموازنة فيما بين انحرافات مرتبطة بكمية الخدمات العامة المحققة ومستوي جودتها أو مرتبطة بتشكيلة هذه الخدمات أو مرتبطة بتكلفة هذه الخدمات أو مرتبطة بكفاءة مراكز المسئولية.

وأما عن أهداف التطبيق علي مستوي الاقتصاد القومي فتشمل فيما يحدده الوزير:

■ تعميق فاعلية الإنفاق العام لتأمين جدواه المالية والاقتصادية والاجتماعية، وتعظيما لآثاره الإيجابية علي الناتج القومي وعلي المجتمع وتحجيما لأية آثار سلبية علي الاقتصاد القومي.

■ تجنب الآثار التضخمية التي تترتب علي عدم استرداد الإنفاق العام أو عن قصور جدواه.

■ تعميق ولاء المجتمع الضريبي والذي يساهم في تحمل القدر الأكبر من أعباء تمويل التنمية، علي أن تنفيذ موازنات البرامج والأداء في القطاع الحكومي والهيئات العامة يتطلب فيما يحدده وزير المالية:

أولاً: تطبيق المحاسبة الإدارية ومحاسبة التكاليف، وهو ما يستلزم تقسيم النشاط في كل مصلحة أو هيئة عامة أو محافظة إلي مراكز مسئولة عن النشاط الرئيسي في تقديم الخدمات العامة المنوطة بالجهة ومراكز خدمات معاونة وتحديد أسلوب قياسها ومتابعتها إحصائيا وربطها بالدورة المستندية ونظام المعلومات بالجهة. إلي جانب تحديد أسس توزيع المصروفات أو التكاليف فيما بين كل من مراكز النشاط الرئيسي ومراكز الخدمات المعاونة وتحديد أسس تحميل مصروفات الخدمات المعاونة علي مراكز

الخدمات الرئيسية، فضلا عن إنشاء وحدات حسابية متخصصة في المحاسبة الإدارية والتكاليف في كل مصلحة أو هيئة أو محافظة ويمكن مرحليا إنشاء هذه الوحدات كفرع من فروع الوحدات الحسابية التابعة لوزارة المالية بالجهات.

ثانيا: وضع نظم متكاملة للمعلومات بما يكفل إمكانية إعداد تقارير دورية تحدد حجم الخدمات العامة المؤداة بواسطة الجهة بالمقارنة بما كان مستهدفا لها ببرامج النشاط، وكذلك الوقوف على التكاليف الفعلية للخدمات العامة المؤداة بالمقارنة بالتكلفة المتخذة أساسا لتقديرات برامج النشاط والموازنة مع تقسيمها إلى تكاليف متغيرة ترتبط بحجم النشاط وتكاليف ثابتة لا ترتبط بذلك ويصبح ممكنا تبعا لذلك تحديد الانحرافات في التكاليف الثابتة والمتغيرة نتيجة للمتغيرات السعرية أو نتيجة لعدم الرشد في الاستخدام أو نتيجة لتغير حجم النشاط عن المخطط له.

وبالنسبة للموارد: وضع برامج زمنية للنشاط لتحقيق الموارد المستهدفة مع نظم ومؤشرات تتناسب وطبيعة الموارد الجارية أو السيادية، والتي تشمل تقييم الأداء، مؤشرات الارتقاء بكفاءة الفحص والربط والتحصي، وتحقيق متطلبات السيولة في دورة التعامل مع الممولين وتحقيق الشفافية، وتعميق محاسبة المسؤولية، واستقصاء أسباب ونتائج الطعون والمنازعات والتحكيم والقضايا توطئة لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وكذلك استقصاء مدي جودة واستقامة التعامل مع الممولين مع ربط الحوافز بكفاءة الأداء.

وأما فيما يتعلق بالاستخدامات، فإن ذلك يعني؛ تعميق فاعلية الإنفاق على الأجور وذلك على ثلاثة محاور:

■ التوسع في تطبيقات المحاسبة الإدارية ومحاسبة المسؤولية للكشف عن مراكز المسؤولية التي يمكن توفير أعبائها.

■ تصحيح هياكل العمالة ونقل الزائد منه إلى الجهات التي تعاني من اختناقات مع توفير ما يلزم لذلك من تدريب تحويلي.

■ تعميق علاقة الأجور المتغيرة والمكافآت والحوافز بمعايير الإنتاجية وكفاءة الأداء.

■ ترشيد الإنفاق على المستلزمات والإدارة الاقتصادية للمخزون وهو ما يتطلب أساسا:

- تمييط وتوحيد مواصفات المشتريات الحكومية وفقا لمعايير الجودة المناسبة بما يمكن من تجميع هذه المشتريات والتعاقد عليها بأفضل الشروط والأسعار وبما يسهم في نفس الوقت في تعميق إمكانيات التصنيع المحلي على أسس اقتصادية.

- تعميق الرقابة على المخزون بوضع حدود قصوي لتلافي تراكم المخزون وركوده أو تعرضه للتلف.

- وضع نظام معلومات متكامل عن المخزون على مستوى الحكومة والهيئات الاقتصادية بما يمكن من ترشيد قرارات الشراء والتخزين.

- تعميق فاعلية الصيانة وهي التي ينعكس القصور في القيام بها على أعطال مختلف المرافق والمعدات

مع انعكاس أثر ذلك علي كفاءة مراكز الإنتاج والخدمات وعلي أعمار الأصول، وبالتالي تكاليف الاستثمارات اللازمة للاستعاضة والتجديد مما يقتضي إعطاء عناية خاصة لتطبيق نظام الصيانة الوقائية بالحكومة والهيئات الاقتصادية للارتقاء بكفاءة الاستثمارات السابق تنفيذها وإطالة أعمارها. ويتبع ذلك ترشيد تكاليف ما يضاف من استثمارات جديدة. إلي جانب ما قد يقتضيه ذلك من إبرام عقود للصيانة مع الشركات المتخصصة أوتنفيذ برامج للتفتيش الدوري علي صلاحية وكفاءة المعدات.

### ■ تعميق فاعلية الإنفاق علي المشروعات الاستثمارية وذلك من خلال:

- تعميق دراسات الجدوي الفنية والاقتصادية للمشروعات الاستثمارية التي تتضمنها الخطة والموازنة وتحديد معايير أولوياتها والبدائل الاقتصادية لتنفيذها ويشمل ذلك في الحكومة استثمارات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية.

- الاهتمام بترشيد أساليب برمجة تنفيذ الاستثمارات بمراعاة البدائل الاقتصادية للتنفيذ.

- توفير نظام معلومات متكامل للمشروعات الاستثمارية بالأجهزة الحكومية وبوحدات الإدارة المحلية والهيئات الخدمية وبالأخص الجامعات والمعاهد البحثية والهيئات البحثية لحصر الأصول والاستثمارات القائمة والطاقت العاطلة مع تحليل أسباب القصور.

- توفير نظام فعال لمتابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية بصفة دورية، مع اتخاذ دراسات الجدوي أساسا للمتابعة وإجراء التصحيح أولا بأول.

- ترشيد أعباء الحكومة علي ميزان المدفوعات وكانت تأشيرات الموازنة العامة للدولة في السنوات السابقة وحتى العام المالي 2001/2002 تقضي بأنه لا يجوز للجهات التي تتضمنها الموازنة العامة للدولة أو الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية للقطاع العام الاتفاق علي تمويل بعملة أجنبية نقدا أو بقروض أو تسهيلات ائتمانية خارجية، إلا بعد التأكد من عدم وجود البديل المحلي وعدم وجود قروض حكومية أجنبية ميسرة.

- تحقيق التكامل في نظم المعلومات علي المستوي القومي بالنسبة لإمكانيات التصنيع المحلي وإمكانيات التمويل الميسر الخارجي.

- تعميق ضبط التشابكات في المدخلات والمخرجات ويشمل ذلك أساسا العلاقات فيما بين الحكومة وبين الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام وقطاع الأعمال الخاص بما يقدم علاجا لظاهرة تضخم التشابكات في المستحقات الاستثمارية وانعكاس أثر ذلك علي تضخم مديونيات قطاع التشييد وغيره من القطاعات المنتجة.

ويؤكد وزير المالية أن الأخذ بنظام ميزانية الأداء يسهم كثيرا في تحديث الإدارة وتطبيق نظم الجودة الكلية وذلك في اتجاهين:

أولهما: تعميق التعاون في مجال الإصلاح الإداري فيما بين وزارة المالية وسائر الوزارات والجامعات إذ يعتبر إصلاح الإدارة الحكومية أحد المحاور الرئيسية اللازمة للانطلاق في النمو الاقتصادي، وتطبيق موازنات البرامج والأداء يقتضي البدء باختيار بعض الوزارات والمحافظات والهيئات التي يتبنى المسئولون

عنها سياسات التطوير والإصلاح المؤسسي.

وثانيهما: تطبيق نظام الجودة الكلية بالنسبة للخدمات العامة ويقتضي ذلك إعادة التنظيم لتحقيق السيولة في دورة العمل لاختصار الإجراءات من خلال التدريب المستمر للارتقاء بمستوي الأداء والسلوكيات وكذلك الارتقاء ببيئة العمل<sup>(9)</sup>.

العرض السابق يتضح منه أن هناك برنامج عمل وخطة مكتملة الجوانب للتحويل إلي موازنة البرامج والأداء. ومما لاشك فيه، فإن تكلفة التأخر في إنجاز ذلك التحويل الضروري لا يمكن للاقتصاد المصري تحمله، خاصة بعدما أجبرت الحكومة علي المضي في اتخاذ قرارات اقتصادية صادمة للشارع المصري، أهمها تقليص دعم المحروقات، وتحريك أسعار الطاقة تمهيدا لتحريرها نهائيا في غضون خمسة أعوام، وذلك كله بهدف تقليل عجز الموازنة العامة المتنامي من عام لآخر. إلا أن مثل هذه الإجراءات لا يمكن لها السيطرة علي عجز الموازنة المزمّن، في ظل نظام للموازنة يقضي بتزايدها من عام لآخر، بما يتضمنه ذلك من تزايد العجز، وتزايد أعباء تكاليفه.

إن إدارة المال العام بكفاءة وفعالية تتطلب تغيرا جذريا في السياسات المالية والنقدية للاقتصاد المصري، وفي القلب منها الموازنة العامة، باعتبارها حجر الزاوية في أي نظام سياسي اقتصادي اجتماعي.

## ■ آفاق التحويل:

مفهوم موازنة البرامج والأداء:

تمثل موازنة البرامج والأداء (موازنة الإدارة) المرحلة الثانية من مراحل تطور الموازنة العامة للدولة، حيث يتحول من خلالها الاهتمام من مجرد فرض الرقابة علي المال العام في ظل موازنة البنود والاعتمادات إلي خدمة الإدارة الحكومية بهدف تطويرها ورفع كفاءتها في تأدية الأعمال وقياس الأعمال المنجزة<sup>(10)</sup>.

لقد أورد المجلس الاقتصادي الاجتماعي بالأمم المتحدة تعريفا شاملا لموازنة البرامج والأداء على النحو التالي:

«ميزانية البرامج والأداء هي التي تقرر:

1. الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل في نطاق الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها طلبت الأموال.
2. اقتراح البرامج التي تناسب كل اختصاص مع تحديد المشروعات والأنشطة تحت كل برنامج بهدف تحقيق الأهداف في نطاق الاختصاصات المختلفة.
3. تكاليف البرامج والمشروعات والأنشطة المختلفة.
4. البيانات الكمية والنوعية عن البرامج والأنشطة والمشروعات المقترحة.
5. الوحدات التنظيمية المسؤولة عن تنفيذ البرامج.
6. مصادر وكمية كافة الاموال المحصلة وكافة النفقات.

## الموازنة العامة الرقابية وتمديدات التمويل

ولا تهدف هذه الموازنة إلى رقابة المال العام فحسب بل تهتم أيضا ببيان الوظائف والأنشطة والمشروعات التي تقوم بها الحكومة وقياس مدي مدي كفاءة الحكومة في إنجاز الأعمال بقصد رفع مستوى الإدارة وترشيد الإنفاق العام والقضاء على الإسراف»<sup>(11)</sup>.

وجدير بالذكر، أن هذا المفهوم هوما أوردته لجنة (هوفر الأولى) في توصياتها التي صدرت عام 1949، والتي جاء بها (ينبغي تعديل موازنة الحكومة الفيدرالية الأمريكية بأكملها، وذلك بالأخذ بتبويب الموازنة وفقا للوظائف والمشروعات والأنشطة، وهذا هو المقصود بموازنة الأداء، ذلك الأسلوب الذي يركز الاهتمام على العمل الواجب أدائه أو الخدمة الواجب تأديتها أكثر من الاهتمام بالأشياء الواجب الحصول عليها، فهو وسيلة لتحقيق غاية هي العمل أو الخدمة المؤداة، وما سيتكلفه هذا العمل أو هذه الخدمة)<sup>(12)</sup>.

فهذه الموازنة تترجم الأهداف المقررة إلى عدد من برامج الأعمال المحددة ثم إلى تفصيلاتها من أنشطة أو مشروعات واضحة المعالم، ثم تشكيل الوحدات التنظيمية التي يعهد بها إليها أمر تنفيذ تلك البرامج، ثم تدبير الإيرادات الضرورية للإنفاق على عملية التنفيذ أو الإنجاز. هذا وتمتد عملية التنفيذ لتشمل دورة الموازنة بأكملها، ويمكن القول من الناحية النظرية أن هذه الموازنة عبارة عن الرباط الذي يربط بين الأهداف الموضوعية وبين الأنشطة التي يجب تنفيذها<sup>(13)</sup>. حيث تهتم تلك الموازنة بتقرير الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل في نطاق الاختصاصات الرئيسية التي طلبت الأموال من أجلها، واقتراح البرامج التي تناسب كل اختصاص مع تحديد المشروعات والأنشطة تحت كل برنامج بهدف تحقيق الأهداف في نطاق الاختصاصات المختلفة، ومن ناحية أخرى يترتب على الأخذ بهذه الموازنة تحديد تكاليف البرامج والأنشطة المختلفة استنادا إلى بيانات كمية ونوعية عن تلك البرامج والأنشطة، مع تطوير الوحدات التنظيمية المسؤولة عن تنفيذها، فضلا عن إبراز مصادر وكميات الأموال المحصلة وكافة النفقات<sup>(14)</sup>.

إن أسلوب العمل بموازنة البرامج والأداء يتطلب قياس إنتاجية الإنفاق العام من خلال ربط مدخلات العمل الحكومي بمخرجاته، بمعنى ترشيد الإنفاق، كما يستهدف النظام خدمة الإدارة ومساعدتها على اتخاذ قرارات الإنفاق في ضوء الخطط والبرامج الموضوعية في ظل ترشيد الإنفاق وتوجيه الفائض لتنفيذ تلك الخطط والبرامج والإهتمام بالمساءلة عن الأداء في نفس الوقت بمعنى الحفاظ على الرقابة المالية بإعتبارها هدف موازنة البنود والإعتمادات.

إن لب إهتمام موازنة البرامج والأداء يكون بالإنجاز نفسه أكثر من إهتمامها بوسائل الإنجاز، بمعنى أنها موازنة تظهر طبيعة البرامج الحكومية أو الإنجازات التي تتم في هذه البرامج، وعليه فإن هذه الموازنة تغاير موازنة الرقابة حيث أن الأخيرة ينصب إهتمامها على ما في الموازنة من اعتمادات وبنود، بمعنى أنها تهتم بما تشتريه الحكومة، ولكنها لا تبين لماذا تشتري الحكومة تلك الأشياء؟ أي أنها لا توضح طبيعة البرامج الحكومية أو مدى الإنجاز الذي يتحقق تحت تلك البرامج عاما بعد عام.

الجزء التالي يستعرض دراسة حالة بعض البلدان التي تحولت إلى موازنة البرامج والأداء حديثا، وتأثير ذلك التحول على هيكلها المالية، وأهم التحديات التي واجهت ذلك التحول، فضلا عن بعض التوصيات لمواجهة تلك التحديات.

## ■ دراسة حالة تركيا<sup>(15)</sup> :

بدأت تركيا تجربتها في التحول إلى موازنة البرامج والأداء عام 2003، حيث تم إستحداث قانون للعمل بنظام موازنة الأداء، إلا أن العمل به قد بدأ فعليا منذ العام المالي 2006/2005، وإكتملت جميع مراحل التجربة بحلول العام 2008.

وفقا لقانون إدارة المالية العامة تم تقسيم الموازنة علي ثلاثة أنواع من المؤسسات هي: الإدارات العامة، مؤسسات الضمان الاجتماعي، والإدارات المحلية. ووفقا لذلك، هناك ثلاث فئات من الموازنة: موازنة الحكومة المركزية، موازنة مؤسسة الضمان الاجتماعي، وموازنة الإدارة المحلية.

وتشتمل موازنة الحكومة المركزية علي ثلاث فئات من الموازانات الفرعية هي: الموازنة العامة، الموازنة الخاصة، والموازنة التنظيمية أوالإشرافية.

أما في مصر، هناك ثلاث أنواع من الموازنة: الموازنة العامة التي تخصص لثلاث مستويات إدارية، هي الجهاز الإداري، الإدارة المحلية، والهيئات الخدمية. أما النوع الثاني من الموازنة فهو موازنة الهيئات الاقتصادية العامة، وثالثا موازنة شركات القطاع الأعمال العام والخاص.

تشير التجربة التركية إلي أن عملية تقييم الموازنة من حيث الأداء والتطبيق يقتضي فحص جميع مراحل إعداد الموازنة بداية من التخطيط الإستراتيجي، برمجة الأداء وصياغة الموازانات، نظام المتابعة والتدقيق، وتقارير المساءلة. وذلك علي النحو التالي:

### ■ التخطيط الاستراتيجي:

يشتمل التخطيط الاستراتيجي علي تحديد الأهداف متوسطة وطويلة الأجل، وقيم النظام الأساسية، والسياسات، والأولويات، ومؤشرات عمل الإدارات العامة وكذلك إتباع أساليب لتحقيق الأهداف وتخصيص الموارد. تساهم الخطط الاستراتيجية في تحديد الموقف الحالي والمطلوب من المنظمات من خلال إغلاق الفجوة بين الاثنين. تغطي فترات الخطط الاستراتيجية خمس سنوات مالية، ويكون إعداد الخطة الاستراتيجية مسؤولية الإدارات العامة.

### ■ برامج العمل:

تشتمل برامج العمل على عدد من العناصر التالية:

أهداف العمل المطلوب إنجازه، مؤشرات أداء الإدارة العامة خلال فترة البرنامج، طبيعة الأنشطة التي سيتم تنفيذها، والموارد المطلوبة للتنفيذ. ويكون من مهام الإدارات العامة إعداد برنامج العمل لمدة سنة واحدة ويتم تجديده كل سنة بصفة دورية.

### ■ الموازانات:

تكون عملية إعداد الموازنة سنوية، أما الزمن الأفقي للموازنة فيمتد لفترة ثلاث سنوات حيث يتم تحديد المخصصات خلال السنة الأولى من موازنة الحكومة المركزية في حين يتم تعيين مخصصات العاملين

التاليين كمؤشرات من قبل الإدارات العامة، ويتم تقدير الإيرادات العامة من قبل وزارة المالية في حين تقوم الإدارات العامة بإعداد تقديرات الإيرادات والنفقات للموازنة الخاصة بكل منها.

### ■ تقارير المساءلة:

إن مهمة تقارير المساءلة هي عرض نتائج النشاط، ويجب أن تشمل علي بيان الموارد المستخدمة، والإنجازات المحققة، وأسباب أي انحراف عن أهداف الموازنة، كما يجب أن تتضمن المعلومات المالية المتعلقة بالأنشطة والمعلومات المتعلقة بتنفيذ العمل وفقا للخطط الإستراتيجية الموضوعة سابقا وبرامج العمل.

تفتقر الممارسة المصرية إلى ذلك النوع من التنظيم في عناصره الأربعة سالفه الذكر، فلا يوجد إطارا للتخطيط الإستراتيجي أو صياغة لبرامج العمل، وكذلك الحال بالنسبة لإطار الموازنة متوسط الأجل (ثلاث سنوات)، أو تقارير المساءلة ومتابعة التنفيذ.

### ■ تصنيف الموازانات التحليلية:

يتم إعداد الموازانات وفقا لتصنيف الموازنة التحليلية من خلال تصنيف الإنفاق إلى أربع فئات هي: التصنيف المؤسسي أو الإداري، التصنيف الوظيفي، التصنيف التمويلي، وأخيرا التصنيف الإقتصادي.

التصنيف المؤسسي أو الإداري: ينقسم إلى أربع مستويات:

المستوى الأول: يحدد الوزارات والهيئات التنظيمية والرقابية.

المستوى الثاني: يشمل الهيئات التي تقدم تقاريرها مباشرة إلى المستوى الأول.

المستوى الثالث: يحدد الوحدات العاملة تحت المستوى الثاني.

المستوى الرابع: يشتمل علي الوحدات التنفيذية ويتم تخصيصه لتقديم الدعم والخدمات اللوجستية.

يشير التصنيف الإداري في مصر إلى المستويات الإدارية الثلاث؛ الجهاز الإداري، الإدارة المحلية، والهيئات الخدمية، في حين يقصد بالتصنيف المؤسسي التصنيف الوظيفي بالإشارة إلى المؤسسات العاملة في القطاعات الوظيفية المختلفة.

### ■ التصنيف الوظيفي:

يقوم التصنيف الوظيفي على تصنيف النفقات الحكومية من حيث الخدمات التي تقدمها الدولة، وهي:

الخدمات العامة، خدمات الدفاع، النظام العام والأجهزة الأمنية، الأعمال والخدمات الاقتصادية، خدمات حماية البيئة، خدمات الإسكان، الخدمات الصحية، خدمات ترفيهية، خدمات التعليم والثقافة والدين، وأخيرا خدمات الضمان الإجتماعي.

يتطابق ذلك التصنيف مع التصنيف الوظيفي الذي تبنته الحكومة المصرية وفقا لموجز إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن البنك الدولي عام 2002.

### ■ التصفيف التمولي:

يتكون ذلك التصفيف من مستوى واحد، هو مصدر التمول.

### ■ التصفيف الاقتصادي:

يتكون من أربع مستويات؛ يمثل المستوى الأول البنود الرئيسية، في حين تظهر التفاصيل من خلال المستويات الثلاث الأخرى.

يشتمل المستوى الأول على تسعة بنود، هي: نفقات الموظفين، حصة الدولة لمؤسسات الضمان الاجتماعي، شراء السلع والخدمات، فوائد الديون، التحويلات الجارية، الإنفاق الرأسمالي، التحويلات الرأسمالية، الإقراض، اعتمادات احتياطية عامة لكافة البنود.

ووفقا للنظام فإنه ينبغي تحديد نقاط القوة والضعف والمشاكل التي يواجهها النظام والتي يمكن أن تؤثر على عملية صنع الموازنة، من حيث التشريعات والمنهجية والتنسيق والملكية والتنفيذ.

### تحليل نظام موازنة الأداء في تركيا:

يستند وصف الوضع الحالي لنظام موازنة الأداء في تركيا على تحليل الاستبيانات، والتحقيق في الوثائق التنظيمية ذات الصلة، وكذلك التحقيق في الممارسات الإدارية، وذلك علي مستوى: التشريع، المنهجية، التنسيق والاستشارة والتوجيه، الملكية، التنفيذ، والعوامل الإدارية.

وكذلك يمكن إجراء توصيف آخر من حيث الأدوات المستخدمة في نظام موازنة الأداء، وهي: الخطط الاستراتيجية، برامج الأداء، الموازنات، تقارير المساءلة وغيرها من الأدوات. وبالتالي، يتم تقييم الوضع بطريقة شاملة.

### ■ التشريع:

يتضمن ذلك تحليل التشريعات الخاصة بموازنة الأداء في تركيا، كما يشتمل علي تقييم اللوائح، بالإضافة إلى ذلك، تم دراسة قانون الخدمة المدنية، وقانون المحكمة التركية للحسابات لما لهما من دور تكميلي في النظام.

### التشريعات المتعلقة بالخطط الاستراتيجية:

في هذا القسم يتم تقييم لوائح الإجراءات وأسس التخطيط الاستراتيجي. لقد أوضحت نتائج الدراسات أن وصف الخطط الاستراتيجية الواردة في اللوائح واضحة ومفهومة بنسبة 86.5% من المجيبين علي الاستبيان، كما أن تاريخ بدء التخطيط الاستراتيجي مناسب بنسبة 91.9% من المشاركين. وفي الواقع، ما يقرب من 50% من الإدارات فقط قد أرسلت الخطة الاستراتيجية لمكتب التخطيط الاستراتيجي في الوقت المناسب. ومع ذلك، كل الإدارات في المقابلة الثانية تكلمت عن أن عدم ملاءمة الجدول الزمني يعد واحد من أقوى العوامل السلبية للتخطيط الاستراتيجي<sup>(16)</sup>.

### أساسيات التخطيط الاستراتيجي:

جاءت عملية التحضير للتخطيط الاستراتيجي في اللوائح شاملة بما فيه الكفاية لضمان نجاحه بنسبة 86.5% من المشاركين. ومع ذلك، فإن كلا من الإدارات في إطار المقابلة الثانية لم توافق على هذا البيان حيث أعرب المشاركون عن أن عملية التخطيط الاستراتيجي لديها بعض العيوب مقارنة مع المبادئ المتفق عليها عموماً، والتي قد تحول دون إعداد سليم للخطط الاستراتيجية.

كما أعربت نسبة 50% من المشاركين عن أن الطريقة التي سيتم بها ربط الخطط الاستراتيجية وبرامج التنمية لم تأتي بوضوح في اللوائح، وعلاوة على ذلك، فإنه يجب التركيز على تفاعل الإدارات في عملية إعداد الخطط الاستراتيجية. وفي الحقيقة؛ فإن نسبة 69.4% من المشاركين كانوا يعتقدون أن طريقة التفاعل بين الإدارات التي تم وضعها في الخطة الاستراتيجية لم يتم تعيينها بوضوح في اللوائح. كما أن العلاقة بين الخطط الاستراتيجية وبرامج الأداء لم يتم ذكرها بوضوح في اللوائح فعلاً وهذا القصور قد يمنع المسؤولين من النظر في عنصر برمجة أداء النظام مع تطوير الخطط الاستراتيجية. كما أوضحت النتائج أن نسبة 78.6% من الإدارات لا تستطيع فرض توقعات واقعية لاعتمادات الموازنة الإدارية لمدة العامين المقبلين في إطار نهج الموازنة متعددة السنوات، كما أن نسبة 52.8% فقط من المشاركين يؤيدون الطريقة التي يتم بها ربط الخطط الاستراتيجية وبرامج الأداء كما جاءت في اللوائح، وبالتالي، هناك خطر تطوير برامج لا ترتبط بشكل صحيح بالخطط الاستراتيجية<sup>(17)</sup>.

### ■ تقييم برامج الأداء:

جاء في اللوائح أنه يتم تقييم أداء البرامج من قبل وزارة المالية من حيث المعايير وكذلك الإجراءات والقواعد. وفي هذا السياق، وضعت وزارة المالية قائمة التقييم. إلا أنها على النقيض من عملية التقييم للخطط الاستراتيجية من حيث عدم نشر الأسئلة الخاصة بتقييم أداء البرامج. إن انعدام الشفافية في هذا السياق قد يدل على عدم وجود رقابة كافية للإدارات في عملية برمجة الأداء. بالإضافة إلى ذلك، جاء في اللائحة أنه يتم تقييم أداء البرامج أثناء المفاوضات المتعلقة بالموازنة التي تعقد مع وزارة المالية ومكتب التخطيط الاستراتيجي، ومع ذلك، لم يتم التعبير عن تلك الرؤية بشكل واضح، الأمر الذي قد يمنع نظام موازنة الأداء المتوقع من أن يعمل بالكامل من قبل الإدارات.

كما أوضح الاستبيان أن فكرة تقييم عملية برمجة الأداء من قبل اللوائح كان إيجابياً بنسبة 48.2% فقط من المشاركين، وسلبياً بنسبة 27.7%، تمثل هذه النسب مؤشرات هامة لمستوى جودة التنظيم المنصوص عليه من قبل القانون<sup>(18)</sup>.

### ■ تشريعات الموازنة:

إن عملية صنع الموازنة العامة في حقيقة الأمر هي عملية إعداد وإقرار قانون موازنة الحكومة المركزية كما تم تعريفها في قانون إدارة المالية العامة. ووفقاً للجدول الزمني المحدد في القانون يتم إعطاء الإداريين سلطة إعداد مقترحات موازنتهم شريطة أن يتم نشر وثائق الموازنة في الوقت المحدد، ومع ذلك فإن مواعيد نشر وثائق الموازنة تكشف أن هناك انحرافات في بعض أجزاءها.

## ■ إعداد الموازنة:

يتم إعداد مقترحات الموازنة من خلال الإدارات ويتم إرسالها إلى وزارة المالية، إلا أن ميزانيات الإستثمار يتم إعدادها بشكل منفصل ويتم إرسالها إلى مكتب التخطيط الإستراتيجي للمراجعة. هذا الهيكل المزدوج يمنع تخصيص الموارد بطريقة منظمة تنظيمًا جيدًا، كما أنه لا يشجع الوزارات لإجراء المفاضلة بين النفقات الجارية والإستثمارية، وكذلك إعادة النظر في التكاليف المتكررة للمشاريع الإستثمارية، كما أنه يؤدي إلى عدم كفاءة تخصيص مصروفات الموازنة، وفي الواقع فإن نسبة 76.7% من الإدارات تعتقد أن تكرار العمليات يؤدي إلى إهدار الوقت أثناء عملية صنع الموازنة.

## ■ الموافقة على الموازنة:

وفقا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن الممارسات النموذجية لشفافية الموازنة، تقتضي تقديم مشروع الموازنة إلى البرلمان في آخر ثلاثة أشهر قبل بداية السنة المالية، وذلك لإعطاء البرلمان فترة معقولة من الوقت لمراجعة مشروع الموازنة بشكل صحيح. إلا أن البرلمان لديه رسميا 75 يوما للمراجعة والموافقة، منها 55 يوما للجنة الخطة والموازنة لمراجعة المشروع وتقيح مقترحات الموازنة، أما 20 يوما المتبقية منها تخصص للجمعية لمناقشة نص مشروع قانون الموازنة. وبعبارة أخرى، فإن فترة الموافقة على الموازنة أقل من أفضل الممارسات المقبولة، والتي قد تعرقل تحقيق البرلمان لجميع عناصر الموازنة والوثائق ذات الصلة مثل الخطط الاستراتيجية وبرامج الأداء وتقارير المساءلة.

## ■ تصنيف الموازنة التحليلي:

يتوافق ذلك التصنيف مع النظام الأوروبي للحسابات، وكذلك التصنيف الوظيفي يتفق مع تصنيف الأمم المتحدة للوظائف الحكومية، بينما التصنيف الإقتصادي يتفق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي 2001، وعلي الرغم من ذلك، فإنه لا يمكن تحديد البرامج بشكل منفصل في ضوء ذلك التصنيف. المشكلة الأخطر أنه من غير الممكن تحديد البرنامج أو المشروع أو النشاط الذي تنتمي إليه النفقات، فالإدارات ليست قادرة على ربط النفقات وبرامجها المخطط لها أو الفعلية ضمن التصنيف التحليلي للموازنة، وفي الواقع فإن نسبة 22.2% من الإدارات لا يمكنها ربط نفقاتها بأهداف الأداء على الإطلاق، في حين أن نسبة 48.2% تستطيع جزئياً تفعيل تلك العلاقة، ونسبة 29.6% تستطيع ذلك كلية، بينما نسبة 61.5% من الإدارات تعتقد أن ABC يحتاج إلى تغيير لتمكين الإدارات من التعبير المناسب عن تكلفة الأنشطة<sup>(19)</sup>.

## ■ فصل برامج الأداء عن تقديرات الموازنة:

حيث يتم إعداد برامج الأداء والموازنات وتقديمها إلى الإدارات من خلال وثائق منفصلة، وكنتيجة لذلك يتم تقدير الإعتمادات في ضوء تصنيفين مختلفين، ومن جهة أخرى يتم عرض الإعتمادات بموجب تكلفة الأنشطة ونفقات الإدارة العامة على أن يتم تحويلها إلى الإدارات الأخرى، وتستخدم مشروعات الموازنة التبويب التحليلي في صورة بنود.

إن التصنيف التحليلي للموازنة، لا يسمح بتخصيص إعتمادات للبرامج الفردية، مما يجعل من الصعب

حساب تكاليف البرنامج، أو مدي إتصالها بالأهداف. وبعبارة أخرى، فإن هيكل البرنامج يخضع لمنظور قائم على النتائج، لا يتماشى مع هيكل الموازنات، لذلك أعربت نسبة 90% من المشاركين عن اعتقادهم أنه ينبغي إعداد برنامج الأداء والموازنة في وثيقة واحدة.

### ■ العلاقة بين برمجة الأداء وتقارير المساءلة:

لا تشتمل التشريعات الخاصة بتقارير المساءلة على أية معلومات عن الكيفية التي يتم من خلالها الإعلان عن نتائج الأداء، وعلى الرغم من أن دليل إعداد برامج الأداء يشمل الجداول التوجيهية لعرض البيانات، إلا أنه لا يوجد في اللوائح نموذج لجدول إعداد تقارير محاسبة الإدارات العامة، أو للإبلاغ عن بيانات الأداء. إن تحليل موازنة الأداء يشتمل أساساً على تقييم جودة دليل التخطيط الاستراتيجي، ودليل إعداد برامج الأداء، بالإضافة إلى ذلك، يجب تقييم منهجيات الموازنة وتقارير المساءلة، ودراسة الوثائق والممارسات ذات الصلة. والتي يعتبر دليل التخطيط الاستراتيجي هو المصدر الرئيسي لاستخدامها في عملية التخطيط الاستراتيجي العامة. حيث أوضحت نسبة 83.3% من الإدارات أن المعلومات الواردة في الدليل غير كافية، حيث لا يقدم الدليل أية معلومات عن كيفية ربط الخطط الاستراتيجية مع خطة التنمية أو كيفية تفعيل العلاقات بين الإدارات الحكومية المختلفة. كما أن هذه القضايا المذكورة غير واضحة لنسبة ما بين 50% - 69.4% من الإدارات. أما بخصوص ما يتعلق بتقارير المساءلة فلا يوجد أي دليل على تقديم تلك التقارير على الرغم من شرح محتويات التقرير في اللوائح، إلا أنه لا يتم تقديم أي معلومات تفصيلية، لذلك يجب أن نقر أن هناك بعض الغموض في ذلك الأمر<sup>(20)</sup>.

### ■ الخلاصة:

بناء على نتائج تحليل نظام موازنة الأداء في تركيا، فقد تم تحديد المشكلات التالية:

- عدم كفاية التشريعات.
- القصور والغموض في التخطيط الاستراتيجي وبرمجة الأداء، وكيفية وضع الموازنات وتنظيم تقارير المساءلة.
- إعداد الموازنات التشغيلية والاستثمارية في وثائق منفصلة، وكذلك برامج الأداء والموازنات يتم إعدادها في وثائق منفصلة.
- المنهجية الناقصة وغير الواضحة لموازنة الأداء ناجمة عن غموض نهج موازنة الأداء، وعدم وجود أسلوب منهجي للتخطيط الاستراتيجي.
- الغموض في ربط الخطط الاستراتيجية بوثائق السياسات، وبرامج أداء الخطط الاستراتيجية، والموازنات، وتقارير المساءلة، وخطط الإنفاق التفصيلية لبرامج الأداء.
- المشاكل التنظيمية لإدارات التنمية الاستراتيجية.
- عدم وجود بنية تحتية جيدة لتتبع وتقييم بيانات الأداء.
- عدم كفاية النظام الإلكتروني.

المشكلات السابقة تمثل أهم تحديات تطبيق نظام موازنة الأداء في تركيا، وعلي الرغم من ذلك فإن تحديد هذه المشكلات بصورة واضحة يجعل من السهل تطوير الآليات المناسبة للتغلب عليها، كما أن تحديد تلك المشكلات يمثل فرصة سانحة للتجربة المصرية في تلافيتها وتطوير السياسات للحصول علي أفضل النتائج الممكنة من تطوير النظام.

### ■ حالة مالي<sup>(21)</sup>:

جاءت الضغوط من أجل التحول إلي موازنة البرامج والأداء في مالي من قبل الجمعية الوطنية عام 1995، حيث اقترحت الجمعية علي الحكومة تبني نظام لإعداد وعرض الموازنة بطريقة تمكنهم ليس فقط من تقييم مدي اتساق وتماسك مشروع الموازنة مع الخطط والبرامج المعروضة بل أيضا تقييم التقدم الذي تحرزه الحكومة عامة وكافة الوزارات فيما يتعلق بتحقيق الأهداف المنصوص عليها في تلك الخطط والبرامج.

بدأت وزارة المالية في إعداد مقارنة مرحلية لعملية التحول، وذلك بالبدء في اختبار النظام الجديد داخل عدد من الوزارات عام 1997 على أن يتم التعميم علي باقي الوزارات خلال السنوات التالية.

أرسلت نتائج موازنة البرامج إلى البرلمان ولكن في مجلدات منفصلة عن مجلدات الموازنة الأساسية، حيث تم تعيين البرامج داخل كل وزارة وما يتبعها من مهام مختلفة محددة لتلك الوزارة في إطار عمل الحكومة.

إن دعم إصلاحات الموازنة تلك في مالي وكذلك في البرلمان جاءت من خلال الشخصية الرائدة لمدير دائرة الموازنة الذي أصبح فيما بعد وزيراً للمالية، حيث اهتم ببناء القدرات الفنية للعاملين بالوزارة لإعانتة علي تنفيذ النظام الجديد. وعلي الرغم من أن تطوير موازنة البرامج في مالي قد اتبعت مسارا تقليديا منذ البداية، إلا أنها لم تصبح أساسا للموازنة المعتمدة من قبل البرلمان كأداة مفيدة من أدوات صنع الموازنة.

### ■ حالة إثيوبيا:

جاءت الضغوط لتقديم موازنة البرامج في إثيوبيا من قبل رئيس الوزراء الذي أراد إيجاد آلية لتقييم أداء الوزارات وخصوصا في سياق إصلاحات نظام الخدمات المدنية من خلال تحسين التخطيط الإستراتيجي وإدارة تقديم الخدمات للجمهور.

في إثيوبيا ذهبت إصلاحات نظام الخدمات المدنية قدما دون تحسينات ضرورية في نظام الموازنة، حيث شهدت الوزارات تغييرات جوهرية دون أن يتزامن ذلك مع تغيير في إعداد الموازنة أو تنفيذها.

عام 2005 بدأت وزارة المالية بناء علي طلب رئيس الوزراء بمبادرة موازنة البرامج كتجربة إسترشادية في ثلاثة وزارات، ومنذ ذلك الحين تزايد عدد الوزارات التي بدأت بتنفيذ الموازنة الجديدة، حيث تأسس تصميم البرامج على ما تم إنجازه من تخطيط إستراتيجي في تلك الوزارات بهدف مواءمة تخصيص الموارد مع التوجهات الجديدة التي يجري تنفيذها في إطار تلك الخطط.

على الرغم من أن الضغط من أجل التغيير قد جاء من رئيس الوزراء. كانت هناك مشاركة محدودة من البرلمان. وحتى الآن مازالت عملية تطوير برامج الموازنة في إثيوبيا في أطوارها الأولى.

### ■ حالة جنوب أفريقيا:

على الرغم من أن جنوب أفريقيا ليست مصنفة ضمن الدول الفقيرة إلا أن تجربتها في موازنة البرامج والأداء جديرة بالإهتمام، حيث تم تقديم تلك الموازنة مدعومة بسياق إصلاح ديموقراطي في نهاية التسعينيات، حيث تم تقديم مشروع الموازنة مقترنا بإطار مالي متوسط الأجل، وعلى مستوى آخر تحول نظام التدقيق المحاسبي إلى نظام مراقبة وتقييم الأداء.

الآن يتم عرض الموازنة كاملة في صورة برامج مفصلة ومحددة الأهداف مع مؤشرات لقياس الأداء جنبا إلى جنب مع التقديرات المالية، يتم تنفيذ هذه الموازنة على مستوى الحكومة المركزية وكذلك الحكومات المحلية والأقاليم المختلفة، وتعد تجربة جنوب أفريقيا من أفضل تجارب أعمال موازنة البرامج علي الإطلاق.

العرض السابق للتجارب الدولية، وكذا المحاولات المستمرة من قبل الحكومة المصرية للتحول إلى موازنة البرامج والأداء، يفرضان علينا طرح العديد من التساؤلات ويدعوننا للتفكير طويلا حول الوضع الراهن للمالية العامة المصرية، وفي القلب منها، الموازنة العامة؛

هل هناك ضرورة للتحول نحو موازنة البرامج والأداء؟ وهل هي الشكل الأمثل لما نبتغيه من تطوير للإدارة المالية بهدف تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة في المجتمع؟

ما هي آليات التحول واستراتيجياته في ضوء التحديد الدقيق لأطراف القضية؛ الحكومة، المجتمع المدني بمفهومه الواسع، والمواطنين؟ وما هي الأدوار المختلفة لكافة الأطراف؟

### ■ التوصيات:

- يجب علي وزارة التخطيط المصرية اعداد دراسة احتياجات مجتمعية مؤسسة علي بيان الاحتياجات الواقعية للمجتمعات المحلية، وذلك من خلال إدارة حوار مجتمعي واسع النطاق يضمن مشاركة الغالبية العظمي من المهتمين بالشأن العام وتطوير مجتمعاتهم المحلية.
- يجب علي وزارة المالية المصرية إعداد تقديرات لتكاليف تلك الاحتياجات المجتمعية علي أن تكون مبنية علي أساس التكلفة المعيارية بما يضمن جودة الخدمات المقدمة.
- علي مجلس الوزراء المصري تطوير آلية تضمن التنسيق التام بين كافة الأجهزة العاملة في نطاق الوزارات المختلفة في ضوء برنامج عمل محدد الاختصاصات واضح المهام، وكذلك تطوير مؤشرات لقياس أداء الأجهزة الحكومية المختلفة ومتابعة وتقييم الإنجازات المحققة.
- يجب علي مجلس الوزراء ضمان التنسيق الكامل بين جهات التخطيط وجهات الموازنة بما يضمن استجابة السياسة المالية لأهداف خطة التنمية الاقتصادية الاجتماعية.
- إعادة النظر في برنامج الحكومة المصرية عام 2002 الخاص بالتحول إلي موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء، في ضوء التحديات الراهنة التي تعيق أعمال ذلك التحول.



## ■ هوامش ومراجع:

1. محمد عوض رضوان، الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها في إدارة البرامج والأنشطة الحكومية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية 2009، ص 237.
2. محمد عوض رضوان السابق، ص 266.
3. محمد عوض رضوان، السابق ص 266.
4. محمد عوض رضوان، السابق ص 270.
5. المرجع السابق، ص 279.
6. محمد عوض رضوان، السابق ص 279 وما بعدها.
7. جريدة الأهرام، 2002/4/1.
8. جريدة الأهرام، المرجع السابق.
9. جريدة الأهرام، المصدر السابق.
10. محمد عوض رضوان، الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها في إدارة البرامج والأنشطة الحكومية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية 2009، ص 70، نقلا عن محمد عادل إلهامي، الميزانيات التقديرية في قطاعي الأعمال والخدمات، وكذلك زكريا محمد بيومي، الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الموازنة العامة ومدى الأخذ بها في مصر.  
11. السابق، ص 71، نقلا عن:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan021028.pdf>
12. محمد عوض رضوان، السابق، ص 77 - 78.
13. Allen Schick: Planning programming budgeting system, the road to P.P.B. the stages of budget reform, public administration review. Vol. xxxvi. Dec. 1966, pp. 243 - 258.
14. السابق.
15. تم تحرير هذا الجزء بالكامل وترجمته استنادا إلي:  
Sevil Catak and Ganan Cilinger, Performance Budgeting in Turkey, OECD Journal on Budgeting Vol. 2010 /3, OECD 2010.
16. Sevil Catak and Ganan Cilinger.  
17. السابق.  
18. السابق.  
19. السابق.  
20. السابق.
21. A Basic Model of Performance-Based Budgeting, Marc Robinson and Duncan Last, pages 11 - 12.