

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

<sup>1</sup> - 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.

<sup>2</sup> - 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 ». <sup>1</sup> ويعتمد هذا النهج على التخطيط من خلال لقاء بين الرؤساء والمرؤوسين يتم من خلاله وضع الأهداف التي يجب أن تساعد على: <sup>2</sup>

- 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: <sup>3</sup>

- 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.

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

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

<sup>3</sup> - 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

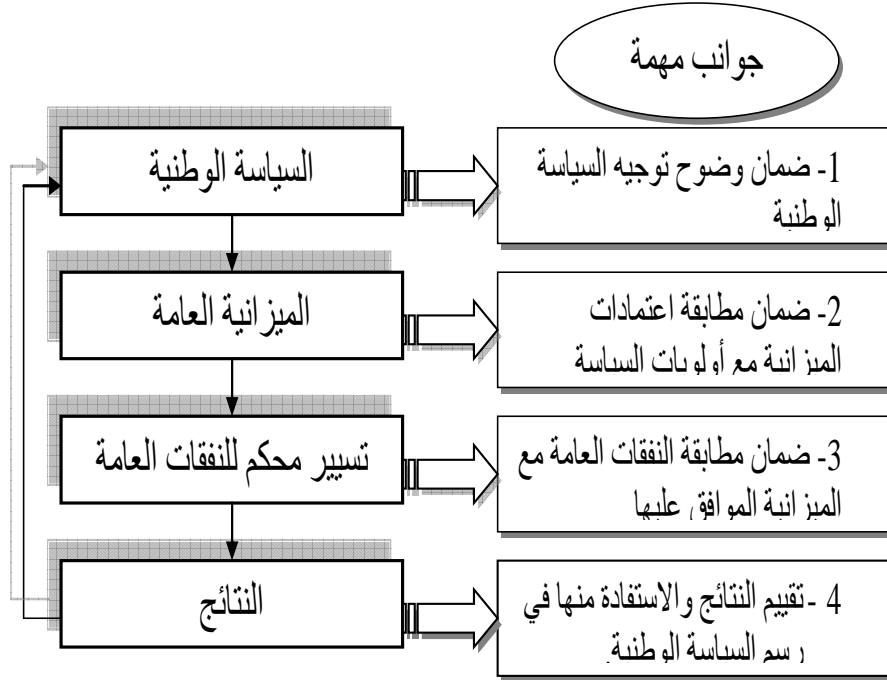
2- نموذج (downsizing) المتعلق باللامركزية والمرونة، وذلك من خلال جعل إصدار القرارات في إطار محلي وأكثر استجابة لمتطلبات المواطنين.

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 يعتمزم تحقيقها خلال العام المالي ، مع متابعة عملية تنفيذ المشاريع والتعديل على مدار العام والرقابة عليها وتذليل العقبات التي تواجهها.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> - 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:<sup>1</sup>

- 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).<sup>2</sup>

### 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

<sup>1</sup> - بوعقوب عبد الكريم ، مرجع سبق ذكره، ص47

<sup>2</sup>-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،<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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:<sup>4</sup>

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 Budgétaires<sup>1</sup>:

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-»<sup>2</sup>.

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 »<sup>3</sup>. 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

<sup>1</sup> - 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.

<sup>2</sup>-Bernard et Colli, Vocabulaire économique et financier, 7<sup>e</sup> édition, 1998, p479.

<sup>3</sup>-André Paysant, finances publiques, 4<sup>e</sup> édition, armand colin éditeur, paris, 1997; p155.

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

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

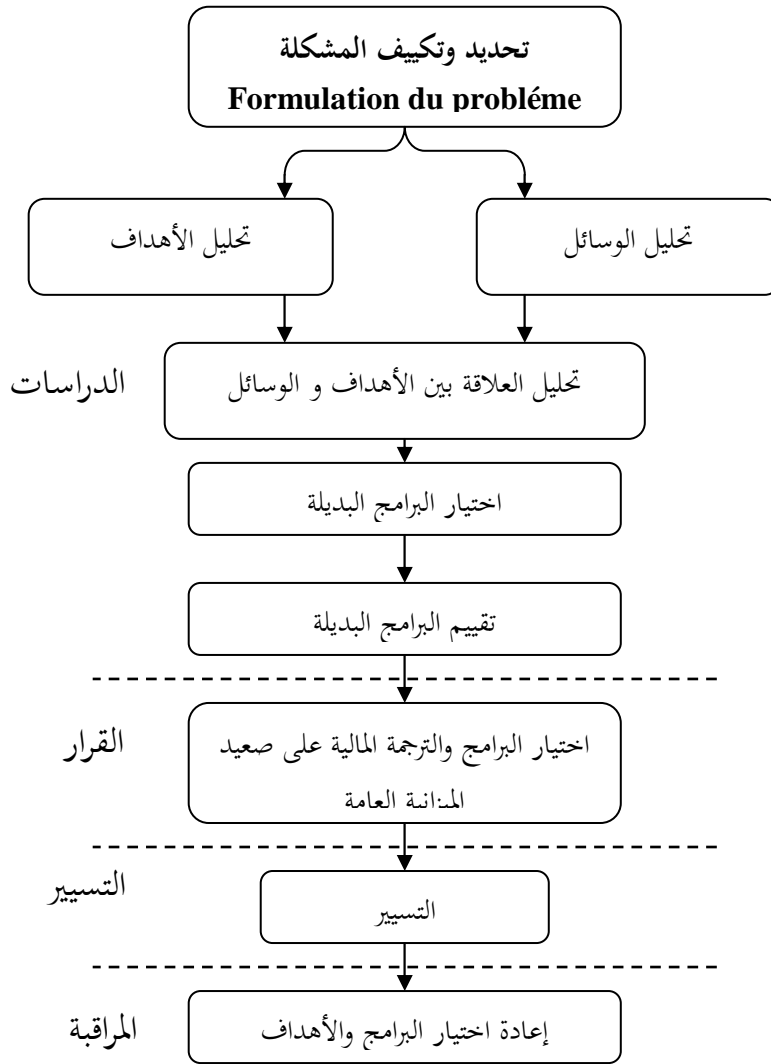
كما يمكن تعريفها على أنها أسلوب بحث ومنهج تطبقه الدولة عن طريق استخدام كل التقنيات والإحصائيات المتوفرة لديها وذلك قصد تحليل وتأصيل التقديرات من أجل بلوغ الأهداف المرسومة من طرف الحكومة ويرجع هذا الأسلوب إلى النظام الفرنسي.<sup>3</sup> وفيما يلي توضيح لهذه التقنية من خلال الشكل البياني الموالي.

<sup>1</sup>-Jacques Percebois, Économie des Finances Publiques , Armand Colin , Paris , 1991, p161.

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

<sup>3</sup> - 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:<sup>1</sup>

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).

<sup>1</sup> - 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 تكييف بين النفقات والموارد المتوفرة.<sup>1</sup>

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 ».<sup>2</sup> 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:

<sup>1</sup> - 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.

<sup>2</sup> - Ibid,p106.