

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.

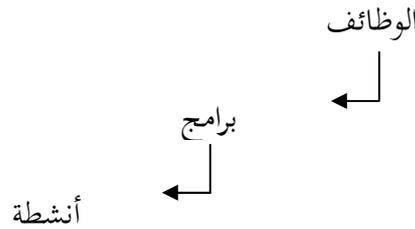
³ - عطية صلاح سلطان، دور موازنة البرامج والأداء في دعم قرارات إدارة المالية العامة، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص 80.

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.

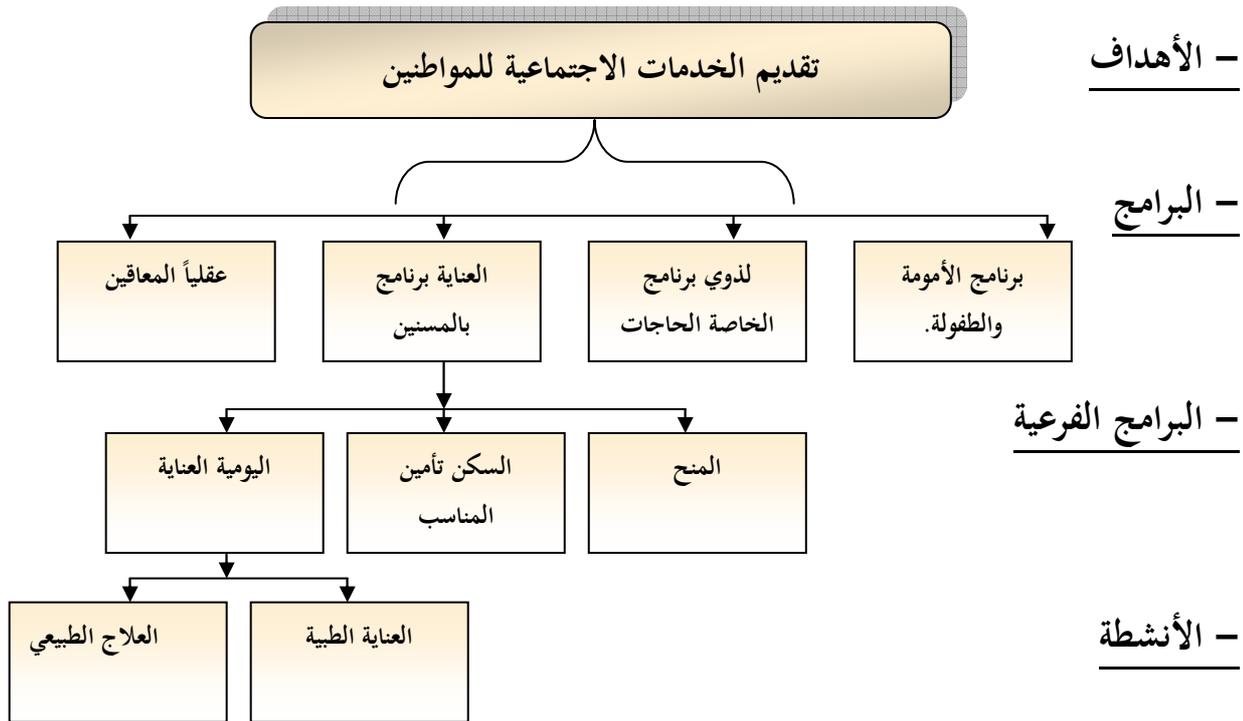
ثانياً: يتم احتساب تكلفة البرنامج لمعرفة العلاقة بين التكلفة والمنفعة "Cost / Benefit" لمختلف البرامج التي تم تحديدها سابقاً، وذلك حتى يتم توزيع مخصصات الموازنة العامة بناءً على هذه العلاقة بين المنفعة والتكلفة.

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

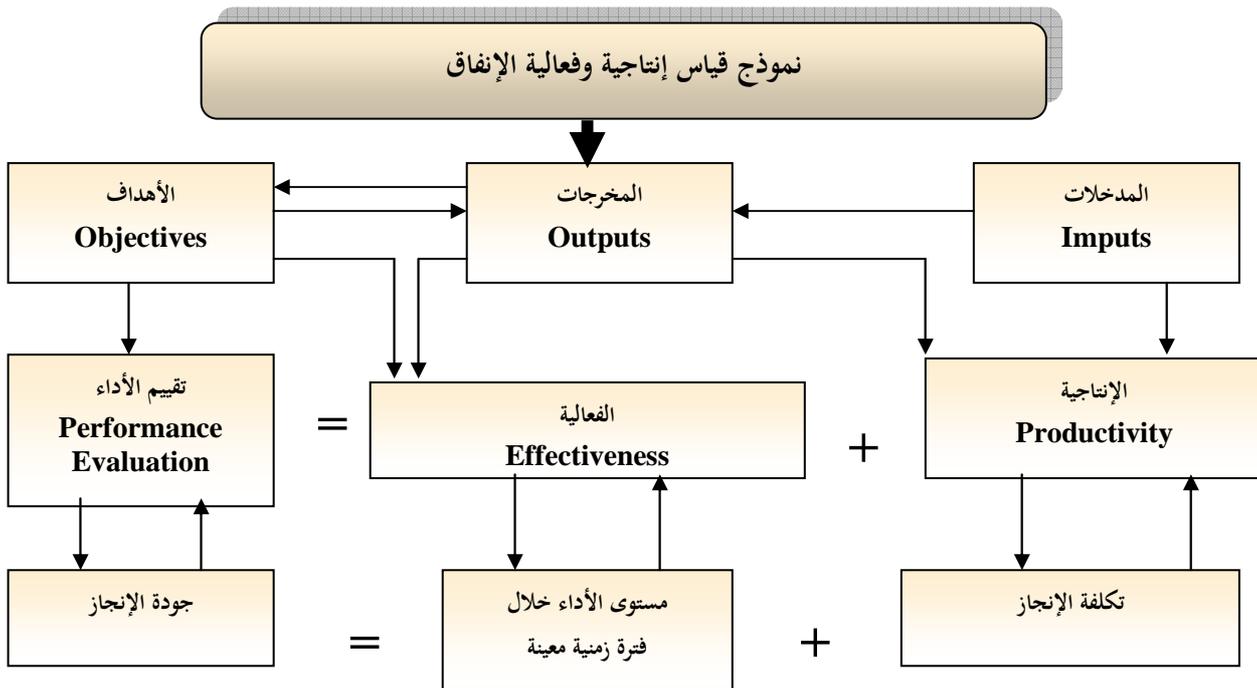
¹ - عبد الله محمود سالم، نحو إطار عام لمراجعة الفعالية والكفاءة والرقابة السابقة للبرامج الحكومية كأداة لترشيح الانفاق الحكومي بالمملكة العربية السعودية، جامعة الزقازيق، جمهورية مصر العربية، 2000، ص90.

● 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 مرحلتي الرقابة المالية والإدارية إلى مرحلة الاهتمام بالاقتصاد القومي في مجموعه، وما يتطلبه من ضرورة تحقيق كفاءة تخصيص الموارد القومية

¹ - PPB : Planning Programming Budgeting