

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

إعداد

دكتور

أيهاب محمد يونس

استاذ مساعد الاقتصاد والمالية العامة

أكاديمية الشروق

المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية

كلية التجارة وإدارة الأعمال – جامعة حلوان

المجلد الرابع والثلاثون – العدد الثالث – سبتمبر 2020

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

ملخص

تناولت الدراسة مدى تطبيق مصر لنظام موازنة البرامج والأداء، والذي تم الإعلان عنه في موازنة العام المالي 2016/2015، حيث تم استعراض عديد من الدراسات التطبيقية، وكذا بعض التجارب الدولية في تطبيق هذا النظام؛ والذي اتضح أن مصر لم تتخذ الإجراءات اللازمة لتطبيقه، رغم سبق مصر عديد من الدول، حيث بدأت محاولة التطبيق مبكرا في موازنة العام المالي 1966/1965، لكن للأسف لم تستمر إجراءات التطبيق، بل كانت متقطعة على فترات زمنية طويلة؛ وبالتالي كانت كل مرحلة تمثل بداية جديدة غير مكتملة الأركان؛ وهذا يؤكد بأن الدولة لم تستفد بالتجارب السابقة سواء في مراحل التطبيق أو العقوبات التي واجهت تلك الدول وكيفية علاجها لتطبيق ذلك النظام وتعظيم المزايا الناتجة عن تطبيقه، ولذلك لم تصل إلى التطبيق الكامل بعد مرور أكثر من 50 عاما منذ أول محاولة للتطبيق.

وقد تم التوصل إلى إطار مقترح لتطبيق مصر موازنة البرامج والأداء، وذلك من خلال بيان الإجراءات والخطوات اللازمة للتطبيق الكامل لذلك النظام، وكمثال عملي عرضنا نموذج وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وكيفية قيامها بتطبيق برامج فرعية ومعايير لقياس الأداء؛ لبيان مدى تحقيق الأهداف المحددة أو الانحراف عنها وما الإجراءات الإصلاحية اللازمة لذلك.

الكلمات المفتاحية: عجز الموازنة، الدين العام، موازنة البرامج والأداء، مصر.

1- مقدمة:

إنّ الأزمة المالية العالمية الأخيرة قد أثارت عديد من القضايا سواء على المستوى العالمي أو المحلي، وفي مقدمتها قضية الدين العام وعجز الموازنة العامة التي تفاقت خلال العقود الماضية، والتي ترتبط بشكل أساسي بطريقة إعداد الموازنة العامة فضلا عن الأسباب الأخرى؛ وذلك لأن الموازنة العامة يتمثل هدفها الأساسي في حسن استخدام الموارد المحلية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وعلى جانب آخر، فقد اتجهت مصر نحو تطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي في نوفمبر 2016 لمواجهة عديد من المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد المصري مما كان له آثار أخرى نتيجة للإجراءات والإصلاحات المطبقة.

وتبعاً لذلك فقد اتجهت كثير من الدول إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء لرغبتهم في إدخال نظام موازنة قائم على الأداء مع التقليل إلى أدنى حد من التعقيدات والتكاليف اللازمة لقيام بذلك، خاصة الدول ذات الموارد والقدرات المحدودة التي تسعى لإشباع حاجاتها المتعددة. لكن في المقابل نجد أن الدول التي لديها خلل خطير في إدارة المالية العامة أو أنظمة الحوكمة سيكون من الصعب الانتقال إلى الميزانية القائمة على الأداء¹.

فالموازنة القائمة على الأداء تهدف إلى تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام من خلال ربط تمويل المؤسسات العامة بالنتائج التي يقومون بتقديمها واستخدام معلومات الأداء بشكل منهجي؛ وبالتالي لا ينبغي اعتبار الميزانية على أساس الأداء

¹ سوسن الشمراني: موازنة البرامج والأداء، المفاهيم والتطبيق، جامعة الملك سعود، 1431-2010.

مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان: الموازنة العامة المصرية وتحديات التحول، 2015.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

مبادرة معزولة، حيث يجب أن ينظر إليها - بدلاً من ذلك - كجزء من مجموعة من الإصلاحات الأوسع نطاقاً - يشار إليها غالباً باسم الإدارة من أجل النتائج - مصممة لتركيز الإدارة العامة بشكل أكبر على النتائج المقدمة وأقل على العمليات الداخلية. وتشمل هذه الإصلاحات الأوسع إصلاحات الخدمة المدنية المصممة لزيادة حوافز الموظفين العموميين ، إعادة الهيكلة التنظيمية لزيادة التركيز على الخدمة المقدمة، وتحسين التنسيق (مثل إنشاء وكالات وخفض عدد الوزارات)؛ والتغييرات المؤسسية والإشرافية لتعزيز المساءلة العامة عن الأداء².

- مشكلة الدراسة: أثبتت التجارب في عديد من الدول على مر العقود الماضية أن الموازنة التقليدية (موازنة البنود) لا تتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية المتسارعة، وخاصة الأزمات المتتالية؛ والذي يتطلب ضرورة تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة في ضوء الحاجة الفعلية للنفقات الضرورية واستبعاد النفقات غير الضرورية. كما أن الموازنة التقليدية لا تعبر تعبيراً حقيقياً عن واقع الخدمات التي تقدمها الوحدات الحكومية؛ كل ذلك دفع عديد من الدول نحو التحول إلى موازنة البرامج والأداء بهدف التكيف مع هذه المتغيرات، وعلاج تلك الأزمات وحسن استخدام الموارد المتاحة.

ولم تكن مصر بعيدة عن ذلك، حيث توجهت الدولة نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء، لمواجهة مشاكل تزايد عجز الموازنة والدين العام... الخ³؛ وذلك

² Marc Robinson and Duncan Last: **A Basic Model of Performance-Based Budgeting**, IMF, 2009.

شريف محمد فتحي: موازنة البرامج والأداء، مركز البديل للتخطيط والدراسات الاستراتيجية، 2016.

³ رئاسة الوزراء: برنامج عمل الحكومة حتى 2018، مارس 2016

لمحاولة السيطرة على تلك المشاكل وعلاجها ودفع عجلة النمو، وذلك استكمالاً لبرنامج الإصلاح الاقتصادي. وهنا يثور التساؤل هل تم التحول الفعلي من النظام التقليدي إلى نظام موازنة البرامج والأداء الذي ينظر إلى الاقتصاد نظرة شاملة سواء من حيث الموارد المتاحة أو الخدمات المؤداة أم لا؟

- فرضية الدراسة: تتمثل فرضية الدراسة في أن الموازنة العامة في مصر لم تشهد تحولاً حقيقياً لتطبيق موازنة البرامج والأداء؛ وذلك لعدم تحقق كثير من الالتزامات والإجراءات العملية التي تتطلب تطبيقها رغم الإعلان الأخير عن بداية التطبيق منذ موازنة العام المالي 2016/2015.

- أهمية الدراسة: تبدو أهمية الدراسة فيما تعانيه الموازنة العامة من مشاكل متراكمة على مر العقود الماضية، والتي ازدادت حدة خلال السنوات القليلة الماضية؛ حيث ازداد الدين العام بصورة متسارعة حتى وصل 108% من الناتج المحلي عام 2017/2016، وكذلك تزايد عجز الموازنة بنسبة كبيرة، حيث وصل 12.5% عام 2016/2015⁴؛ وهنا تبدو أهمية التحول نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء لأن عجز الموازنة عجز هيكلي وليس عجز مؤقت؛ ومن ثم فالحملية تحتاج إصلاح إداري وهيكلي، وليس مجرد إصلاح مؤقت، ويأتي على رأس تلك الإصلاحات طريقة إعداد الموازنة العامة وتقييم أداء الوحدات الإدارية المختلفة، ومن ثم حسن استخدام الموارد المالية.

- أهداف الدراسة: تتمثل أهداف الدراسة في: تحديد مضمون موازنة البرامج والأداء، الفرق بينها وبين الأنظمة الأخرى للموازنة العامة، الشروط الواجب توافرها

⁴ وزارة المالية: التقرير الشهري، أعداد مختلفة.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

قبل تطبيقها، معوقات تطبيقها، مدى تطبيق مصر لموازنة البرامج والأداء، وأخيرا الإطار المقترح لتطبيقها.

- منهجية الدراسة: تتبع الدراسة المنهج الوصفي في استعراض مضمون موازنة البرامج والأداء، كما تتبع المنهج الاستنباطي حيث المقدمات المسلم بصحتها، والتي تتمثل في دور الموازنة العامة باعتبارها البرنامج المالي للحكومة ودوره في حسن استغلال الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة واشباع الحاجات العامة. بعد ذلك ننقل إلى المنهج الاستقرائي، والذي سيتم من خلاله الاستدلال من الوقائع الفردية المتعددة، والتي تتمثل في ملاحظة اعداد الموازنة العامة للسنوات التي تلت الإعلان عن تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء؛ والتي نصل من خلالها إلى نتيجة عامة مفادها مدى تطبيق النظام من عدمه؛ ومن ثم نصل إلى الإطار المقترح للتطبيق الفعلي للنظام.

- خطة الدراسة: تبعا لأهمية الدراسة وأهدافها فإننا سوف نتناول هذا الموضوع من خلال النقاط التالية: الدراسات السابقة، مضمون موازنة البرامج والأداء، نماذج بعض الدول التي تحولت إليها، واقع تطبيق موازنة البرامج والأداء في مصر، وأخيرا نحو التطبيق الفعلي لموازنة البرامج والأداء في مصر.

2- الدراسات السابقة:

يوجد العديد من الدراسات التي تناولت موازنة البرامج والأداء نذكر منها:

1/2-دراسة (أحمد عبدالوهاب، 2018):⁵

⁵ - أحمد عبدالوهاب: موازنة البرامج والأداء " تجارب دولية للتحويل إلى موازنة البرامج والأداء، المركز المصري لدراسات السياسات العامة، 2018.

حيث تناولت الدراسة تجارب عديد من الدول التي تحولت نحو تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء تبعا لما واجهته من مشاكل اقتصادية، والتي نجحت في النهاية في الوصول إلى التطبيق الكامل لهذا النظام بعد عدة مراحل ومواجهة العديد من الصعوبات؛ ومن ثم تعد هذه النماذج دليلا جيدا لنجاح مصر في التطبيق الفعلي موازنة البرامج والأداء.

2/2 دراسة (سعود جايد وآخرون، 2018):⁶

تناولت الدراسة كيفية استخدام موازنة البرامج والأداء كأداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية من خلال دراسة تطبيقية في جامعة المثنى بالعراق، وقد توصلت الدراسة إلى أن هناك قبول تام لأفراد العينة لأهمية تبني وتطبيق نظام موازنة البرامج والأداء، كما أن هناك فائدة كبيرة تحصل عليها الوحدات الحكومية الفرعية لأغراض التخطيط والرقابة من خلال تطبيق هذا النظام، كما أوصت الدراسة إلى ضرورة الانتقال لتطبيق موازنة البرامج والأداء لأنها تتمتع بخاصية المرونة، كما أن عملياتها مركزة وتسعى إلى تخفيض التكاليف، بالإضافة إلى تنفيذها يكون أكثر دقة؛ ولذلك فإن موازنة البرامج والأداء تعد أداة لتقييم الأداء والتخطيط المالي للوحدات الحكومية.

3/2- دراسة (حسن أحمد عبدالرحمن، 2011):⁷

تناولت الدراسة الأسلوب التقليدي لإعداد الموازنة العامة، والذي تبين أن له العديد من الإيجابيات، كما أن له العديد من السلبيات؛ وقد انتهت الدراسة بوضع

⁶ - د. سعود جايد مشكور وآخرون: استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية (دراسة تطبيقية في جامعة المثنى بالعراق)، 2018.

⁷ - حسن أحمد عبدالرحمن: تطوير أسلوب إعداد الموازنة في مصر (إطار مقترح)، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، ع1، 2011.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

مقترح لإعداد الموازنة العامة، والذي حاول الجمع بين نظام موازنة البرامج والأداء والنظام التقليدي، على أن يتم تطبيقه من خلال مرحلة التخطيط سواء على المستوى القومي أو القطاعي أو الوحدات، كما يجب توافر العديد من المتطلبات المحاسبية والإدارية والقانونية وغيرها.

4/2-دراسة (Marc Robinson and Duncan Last, 2009):⁸

تناولت الدراسة نماذج الموازنة على أساس الأداء، وقد توصلت الدراسة إلى أن تطبيق موازنة الأداء غير ملائم كلياً لشريحة واسعة من البلدان وخاصة الدول منخفضة الدخل، كما توصلت أن نموذج scaled down للموازنة القائمة على أساس الأداء - والذي يهدف لجعل عمليات إعداد الموازنة أداء معروفاً - يمكن أن يطبق في بعض الدول منخفضة الدخل، والذي يمكن من خلاله تحقيق منفعة هامة في تنمية الدول. وبصفة عامة يجب أن تكون محاولة التطبيق في الدول التي وضعت بالفعل سياسة للمالية العامة ونظام لإدارة المالية العامة، وكذا الإجراءات التي تضمن تنفيذ الموازنة كما هو مخطط له، كما يجب أن تكون نظم المعلومات قادرة على تقديم بيانات الميزانية الموثوقة والمناسبة في وقت واحد. وأخيراً فإن تحسين القدرات قادر على معالجة الطلب المتزايد لتحليل الميزانية على أساس الأداء؛ وبالتالي فإن البلدان التي لديها مشاكل حقيقية في أنظمة الحوكمة فمن غير المحتمل أن تستفيد من الموازنة على أساس الأداء.

5/2-دراسة (مصطفى عطيه الغندور، 2004):⁹

⁸ Marc Robinson and Duncan Last: **op.cit**, IMF, 2009.

⁹ - د. مصطفى عطيه الغندور: تطوير إعداد موازنة البرامج والأداء في إطار تحديد التكلفة على أساس النشاط بهدف ترشيد الإنفاق الحكومي ، المجلة المصرية للدراسات التجارية، مج 28، 2004.

ركزت الدراسة على كيفية تطوير إعداد موازنة البرامج والأداء في إطار تحديد التكلفة على أساس النشاط، حيث تناولت أنظمة الموازنة المختلفة، والتي توصلت من خلالها إلى أن موازنة الاعتمادات (الرقابة) برغم أنها حققت جانبا من الرقابة على المال العام إلا أنها عجزت عن تحقيق الكفاءة الاقتصادية للموارد المالية خاصة فيما يتعلق بجانب الأداء والتخطيط. كذلك فإن موازنة التخطيط والبرمجة ينصب اهتمامها على التخطيط طويل الأجل دون الاهتمام بالتخطيط التشغيلي قصير الأجل؛ وبالتالي فإنها تركز على ترشيد الانفاق في المشروعات الاستثمارية الجديدة دون الاهتمام بجدوى ومنافع الأنشطة الجارية من عام لآخر. هذا في حين أن موازنة البرامج والأداء تعتبر خطوة على الطريق الصحيح، لكن ذلك يتطلب في المقام الأول تعديل نظام التكاليف، حيث يجب أن تحدد التكلفة على أساس النشاط.

6/2-دراسة (Jack Diamond, June 2003)¹⁰:

تناولت الدراسة تقييم النموذج الجديد لموازنة الأداء - والذي تطبقه الدول الصناعية- وذلك من خلال تحديد مكوناته الأساسية، وتقوم هذه المهام من خلال اقتصاديات الأسواق الناشئة، والتي تقوم بتحويل أنظمة موازنتها الحالية إلى النموذج المشار إليه، وقد توصلت الدراسة أن هذا التحول ليس سهلا إنما يتطلب إصلاحات أربع عناصر أساسية: الأول: أن هيكل أي برنامج موجود يجب أن يتسق بشكل أوسع مع التخطيط الاستراتيجي للموازنة وكذلك إطار عمل الموازنة متوسط الأجل. الثاني: يتضمن إعادة تصميم وتنقية البرامج الموجودة. الثالث: تحسين أنظمة

¹⁰ - Jack Diamond: **Performance Budgeting: Managing the Reform Process**, IMF, WP/03/33, June 2003.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

تكاليف الموازنة ومهارات إعدادها. الرابع: أن أي نظام جديد للموازنة سواء من حيث الدوافع أو المسؤولية يحتاج إلى تقديم.

7/2- دراسة (Jack Diamond, Feb2003)¹¹:

تناولت الدراسة عملية إصلاح نظام الموازنة، والذي يتضمن التحول من الأنظمة التقليدية المركزية لتوجيه المدخلات إلى النظام الأحدث تطوراً وهو نظام موازنة الأداء، مع التركيز على قيود القدرات الإدارية المحدودة. وقد توصلت الدراسة أنه رغم أهمية هذه القدرات لعمل النظام الجديد، إلا أن الأكثر أهمية هو تغيير المهارات الإدارية اللازمة لهندسة التحول من نظام إلى آخر، وبالاعتماد على تجارب الدول التي طبقت الإصلاح تم التوصل إلى العديد من العوامل الأساسية اللازمة لنجاح التغيير في استراتيجية الإدارة.

3- مضمون موازنة البرامج والأداء:

تعد موازنة البرامج والأداء أحد أنواع أنظمة الموازنة العامة، والتي تختلف عن غيرها من الأنظمة، حيث تتمتع بالعديد من المزايا، كما نفرق بين موازنة البرامج وموازنة الأداء.

1/3- أنظمة الموازنات العامة: هناك أنواع عدة من أنظمة الموازنة العامة يمثل

كل نوع منها مرحلة من مراحل التطور الذي مر بها النظام المتبع في إعداد الموازنة أو تبويبها، وتخدم الوظائف والأهداف التي ترغب الدولة في التركيز عليها، وأهم أنواع هذه الأنظمة المتعلقة بإعداد الموازنات.

¹¹ Jack Diamond: **Form Program to Performance Budgeting, The challenge for Emerging Market Economies**, IMF, February, 2003

- **نظام موازنة الاعتمادات والبنود** Control Budget، موازنة الاعتمادات

والبنود أو الموازنة التقليدية أول أنواع الموازنات استعمالاً وأكثرها انتشاراً، وتمثل المرحلة الأولى وهي مرحلة الاتجاه الرقابي التنفيذي، وتتميز بتركيز الرقابة على جباية الأموال العامة وإنفاقها، من حيث: تقييد صلاحيات الإنفاق، ومن حيث تركيز الاهتمام على ما تشتريه الوحدات الحكومية من سلع وخدمات . وتقوم بنية الموازنة التقليدية على أساس أن النفقات العامة تصنف تصنيفاً إدارياً أي أن ها توزع على الدوائر، والوزارات التي تدخل موازاناتها في الموازنة العامة على شكل اعتمادات أو مخصصات سنوية، ثم يجري تصنيف هذه المبالغ السنوية التي تخصص لكل وحدة إدارية تصنيفاً نوعياً حسب الغرض من النفقة التي تسمى بنود الإنفاق أو مواد الإنفاق Item-by-item ، ولما كانت المشتريات متشابهة لدى كافة الدوائر الحكومية فإن بنود الإنفاق تكون أيضاً متشابهة مثل: الرواتب والأجور، وأثمان اللوازم، وعلاوات الانتقال والسفر¹².

- **موازنة البرامج والأداء** Program Performance Budget، برز مع بداية

القرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية اتجاه نحو التركيز على الجوانب الإدارية في الموازنة العامة بدلاً من التركيز على الجانب الرقابي الذي تحققه موازنة الاعتمادات والبنود، فظهرت اتجاهات مختلفة نحو إصلاح النظام المالي، وتبني نظم موازنة جديدة تعتمد بنيتها وتصنيف النفقات فيها بشكل متميز عن التصنيف التقليدي. وهذا يعنى أنها وسيلة لتبويب بيانات الموازنة العامة للتركيز على البرامج الحكومية، وليس على ما تشتريه الحكومة من سلع وخدمات، أي انها تعمل على إبراز وظيفة جديدة للدولة وهي وظيفة الرقابة الإدارية بدلاً من التركيز على الرقابة

¹² - مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان: دليل الموازنة المصرية، 2014.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

المالية. كما تعرف بأنها تقدير مفصل للنفقات عن السنة المقبلة مبنى على النشاط الذي تقدمه الوحدة الحكومية وذلك من خلال برامج محددة وتكاليف مقدرة مع معايير لقياس النتائج وفاعلية الأداء¹³.

وهنا يجب التمييز بين ميزانيات البرامج وميزانيات الأداء حيث أن الأولى تتعلق بمستويات الأداء العليا في التنظيم الإداري التي تنفذ البرامج بينما الثانية تتعلق بالمستويات الدنيا من هذا التنظيم، فميزانية الأداء تتعلق بأصغر الوحدات الحكومية التي تؤدي مجموعة من الأنشطة يتكون منها تنفيذ برنامج معين أي أن موازنة البرامج هي مجمع للأنشطة التي تمثلها ميزانيات الأداء، ونستنتج من ذلك أن ميزانيات البرامج تفيد في عملية المتابعة، واتخاذ القرارات على مستوى الوزارات والمستويات الأعلى، بينما ميزانية الأداء تخدم أغراض المتابعة واتخاذ القرارات بالنسبة للمستويات الأدنى. ويميز دليل هيئة الأمم المتحدة بين موازنة البرامج وموازنة الأداء حيث يحدد: أن موازنة البرامج "تهتم بتبويب موازنات الوحدات الإدارية المختلفة إلى وظائف ومهام، ثم برامج رئيسية ثم برامج فرعية، يتم الربط بينها وبين البيانات المالية"، أما موازنة الأداء "فتقوم بتزويد الإدارة بوسائل القياس الدقيقة مثل: تكلفة الوحدة، وقياس العمل، ومعدلات الأداء. إن الشكل الأساسي للميزانية على أساس الأداء هو ذلك الذي يهدف إلى ضمان أن يأخذ صناع القرار الرئيسون بشكل منهجي حساب النتائج التي يتعين تحقيقها من خلال الإنفاق. وهذا يتطلب توافر معلومات حول أهداف ونتائج الإنفاق الحكومي، في شكل مؤشرات الأداء الرئيسية وشكل بسيط من تقييم البرنامج. كذلك فإن عملية إعداد الموازنة تكون

¹³ - صلاح محمد محمود: موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الأداء الحكومي، 2008.

مصممة لتسهيل استخدام هذه المعلومات في قرارات تمويلها، وبالتالي فإن موازنة البرامج تساعد صناع القرار على مقارنة تكاليف وفوائد خيارات الإنفاق.¹⁴

- الفرق بين موازنة الاعتمادات والبنود وموازنة البرامج والأداء:

في ظل موازنة البنود يتم الاهتمام بالاعتمادات، حيث يتم التأكد من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها، وأن إجراءات الصرف كانت سليمة وتمت في ظل اللوائح والقوانين السارية. لكن مع تزايد العجز وتفاقم الدين العام بدأ الاهتمام بالمقابل أو العائد المتحصل من هذا الانفاق سواء لأداء عمل أو خدمة ما وذلك من خلال تطبيق موازنة البرامج والأداء، فبجانب سلامة الصرف يتم التركيز على العمل الذي أنجز أو الخدمة التي قدمت، فهل كمية العمل أو الخدمة توازي الانفاق الذي تم، أم كان من الممكن أداء كميات أكبر وبكفاءة أعلى؛ وبالتالي هل تكاليف العمل أو أداء الخدمة مناسبة أم مرتفعة بسبب الإسراف أو ضياع الوقت.

وبالتالي فالهدف من تركيز الضوء على الأداء وكفاءته هو رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق العام، وحسن استخدام الموارد المالية المتاحة بعدم الإسراف؛ وذلك لأن الهدف من الانفاق العام ليس مجرد صرف الاعتمادات ولكن قدر الخدمات التي تؤدي لأفراد المجتمع. وحيث أن الموازنة تعتبر أداة لتنفيذ الخطة؛ فإنه يجب أن توضح مدى تنفيذ برامج الخطة والأعمال الواردة بها ودرجة تنفيذها¹⁵.

2/3- مزايا تطبيق موازنة البرامج والأداء:

يترتب على تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء مزايا عديدة نذكر منها:

¹⁴ - صندوق النقد الدولي: دليل شفافية المالية العامة، 2007.
¹⁵ شريف محمد فتحي، مرجع سبق ذكره، المرجع السابق، 2016

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

- إعطاء صورة دقيقة عن حجم الإنفاق الحكومي وذلك بالتحديد المسبق للتكلفة.
- توسيع صلاحيات مديري الدوائر في مجال التخطيط والرقابة الذاتية، وبالمقابل تؤدي إلى تحميلهم مسؤولية عدم الكفاءة التي قد تحدث في الأداء.
- رفع كفاءة أداء أجهزة الرقابة المالية والإدارية من خلال مؤشرات للتقويم والرقابة.
- تنسيق البرامج والأنشطة الحكومية ومنع الازدواج فيها ، و مرونة توزيع المخصصات على الأنشطة.
- رفع كفاءة النظام المحاسبي وزيادة الاعتماد على بيانات تكاليف الأداء وموثوقية التقارير المالية¹⁶.
- إيجاد ترابط أفضل بين الخطط قصيرة الأجل والمتوسطة الأجل وطويلة الأجل.
- إنشاء قاعدة بيانات علمية عن مجالات الأداء الحكومي الحالي والماضي، وزيادة الاعتماد على معدلات أداء ومقاييس إنجاز نموذجية للأعمال المتشابهة.
- رفع كفاءة الوحدات الحكومية في إدارة وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية.
- إيجاد مبررات منطقية للإنفاق بمستواه وشكله الحالي والمستقبلي.
- ترجمة سياسة الدولة وأهدافها إلى برامج تعالج المشكلات بصورة واضحة.

3/3- صعوبات تطبيق موازنة البرامج والأداء:

- يواجه تطبيق هذا الأسلوب عددا من الصعوبات:
- نقص الموظفين المؤهلين عمليا وفنيا لتنفيذ مثل هذه الأسس.
- صعوبة قياس الأنشطة في صورة وحدات ناتج، أو تحديد تكلفة الوحدة.
- صعوبة ربط الأداء بالهدف وصعوبة قياس الفاعلية.
- ارتفاع تكلفة التطبيق، لما يتطلبه من جهود وأعباء.

¹⁶ - صندوق النقد الدولي: التقرير السنوي، 2017.

- صعوبة تقبل الجهاز الإداري والمالي للتغيير ومقاومته له.
- صعوبة تغيير الأنظمة المحاسبية لتتوافق والعمل على وفق هذا الأساس¹⁷.
- عدم ملائمة الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري للدولة لتطبيق هذا الأساس¹⁸

4- نماذج بعض الدول التي تحولت إلى موازنة البرامج والأداء:

- تتعدد الدول التي تحولت إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء نذكر منها:
- 1/4- دولة ماليزيا: بدأت ماليزيا في تطبيق موازنة البرامج والأداء اعتباراً من 1968، وخلال فترة الثمانينات قامت بتنفيذ برنامج للصناعات الثقيلة شمل صناعة البتروكيماويات، الحديد والصلب وصناعة السيارات، وقد صاحب ذلك محاولة تطوير لموازنة البرامج والأداء لتواكب التغيرات والتحديات التي يواجهها الاقتصاد الماليزي لتحقيق معدلات نمو متزايدة، والتحول من هدف إحلال الواردات إلى هدف توسيع القاعدة التصديرية، وخاصة الصناعات التصديرية القادرة على المنافسة العالمية. وفي ضوء ذلك فقد بدأ تطوير الموازنة اعتباراً من 1990 لعلاج نقاط الضعف التي واجهت الحكومة في تنفيذ موازنة البرامج والأداء وخاصة :
- تركيز الرقابة على مستوى البنود في اعداد وتنفيذ الموازنة دون الاهتمام بالرقابة على تحقيق الأهداف وعلى قياس المخرجات، والآثار المترتبة على النشاط.
 - استخدام الموازنة كأداة للإنفاق وليس كأداة للإدارة، ضعف المساءلة عن الفاعلية والكفاءة.
 - المركزية في تفويض الاختصاصات وعدم اعطاء المديرين السلطة الكافية.

¹⁷ Jack Diamond: Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required? IMF, WP/02/2002

¹⁸ - د. إسماعيل حسين: موازنة البرامج والأداء: المفهوم، الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، 2004.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

وبناء على ما تقدم فقد تبنت الحكومة نظام الموازنة المعدل، الذي يتضمن الاعتماد على الأداء وليس على المدخلات، وكذلك التركيز على المخرجات وتقييم آثار الأنشطة في تنفيذ البرامج، وبالإجمال تحقيق التخصيص الأمثل للموارد وتدعيم آليات الرقابة والمسئولية، وقد تم تعميم هذا البرنامج على جميع الوزارات اعتباراً من 1995¹⁹.

2/4- دولة الإمارات: بدأت الإمارات في خطة تطوير النظام المالي في عام 2001، وذلك بتطبيق موازنة البرامج والأداء، والتحول من التركيز على المدخلات فقط إلى الربط بين المدخلات والمخرجات، وقد بدأت المرحلة التجريبية في عام 2002 في بعض الوزارات. بعد ذلك قامت إمارة دبي بتطبيق استراتيجية للتحويل لموازنة البرامج والأداء، والتي واجهت فيها العديد من العقبات من خلال مجموعة من الإجراءات للوصول في النهاية إلى تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، وكذلك تحديد أولويات الإنفاق²⁰.

وفي عام 2005 صدر تقرير عن وزارة المالية والصناعية لتقييم عملية تطبيق نظام موازنة البرامج والأداء وأهم ما جاء بالتقرير²¹:

- التوجه الى المساءلة وليس مزيد من الرقابة أي ان يتم التركيز على النتائج المتوقعة من النفقات.
- وضع خطة للبرامج لمدة ثلاث سنوات وتحديد ما تسعى الوحدات لتحقيقه.
- تحديد اولويات الانفاق.

¹⁹ سوسن الشمراني، مرجع سبق ذكره، 2010

²⁰ - وزارة المالية بدولة الإمارات: الميزانية العامة للاتحاد: دليل الإجراءات لإعداد الميزانية، 2010.

²¹ - سوسن الشمراني: مرجع سبق ذكره 2010.

-
- صياغة بيان مساءلة حول التعهد بالالتزام حول التعهد بالالتزام على تحقيق النتائج المحددة في بيان موازنة البرامج والاداء.
- ضرورة وجود محاسبة تكاليف لتوزيع المصروفات العامة على البرامج.
- الحاجة الماسة الى مهارات جديدة لإدارة النظام الجديد، وكذا الحاجة إلى تدريب الموظفين الحاليين.
- أن يتم تحديد مؤشرات لقياس الأداء لكل برنامج.
- 3/4- دولة جنوب إفريقيا :** لا تصنف جنوب إفريقيا من الدول الفقيرة ، ولكن تجربتها في التحول إلى موازنة البرامج والأداء جديرة بالاهتمام، ففي نهاية التسعينات تم إعداد مشروع الموازنة العامة وفقا لموازنة البرامج والأداء، وكانت مدعومة بخطة إصلاح ديمقراطي بعد انتهاء نظام الفصل العنصري، فكان مشروع الموازنة يحتوي على إطار مالي متوسط الأجل لكافة المشروعات، وتتضمن أيضا تحول نظام التدقيق المحاسبي في الحكومة إلى نظام مراقبة وتقييم الأداء، وعرض البرامج الحكومية في صورة مفصلة ومحددة الأهداف مع وجود كافة المؤشرات لقياس الأداء، إضافة إلى التقديرات المالية ما ساهم في النهضة الاقتصادية في جنوب إفريقيا حيث تعد تجربة جنوب أفريقيا من أفضل تجارب أعمال موازنة البرامج علي الإطلاق²².

4/4- دولة مالي: جاء الطلب بالتحول لهيكلية البرامج والأداء في مالي من الجمعية الوطنية في عام 1995 ، حيث حثت الحكومة على "اعتماد نظام سواء للميزانية أو لعرضها، والذي يكون من شأنه أن يسمح لهم ليس فقط للتحقق وتقييم الاتساق، واتساق مقترحات الميزانية مع البرامج أو الخطط الوطنية القائمة ، ولكن

²² Marc Robinson and Duncan Last : op.cit, 2009

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

أيضا لرصد تقدم الحكومة بشكل عام - والوزارات التنفيذية بشكل خاص - نحو تحقيق الأهداف المحددة في تلك البرامج والخطط. وقد بدأت وزارة المالية نهج تدريجي لتقديم ميزانية البرنامج بدءا بعدد قليل من الوزارات في عام 1997 والانتهاء من جميع الوزارات بعد بضع سنوات.

وبحلول عام 2002 حددت الموازنة 99 برنامجا مختلفا ونشرت 1000

مؤشر للأداء بعد مراجعة الأهداف والغايات المحددة في الموازنة ومراجعة نتائج العام السابق. لكن مما يؤخذ على هذه التجربة أنه تم التطبيق دون بناء القدرات الكافية، واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة؛ وهو ما أثر في النهاية على جودة النتائج المحققة، والذي يتطلب بدوره تحسين اعداد الموازنة وزيادة تطبيق اللامركزية وتحسين مشاركة الوزارات التنفيذية في اعداد الموازنة.

5/4 - الدروس المستفادة من التجارب الدولية: تتعدد الدروس المستفادة من التجارب الدولية منها:

- ضرورة وضع استراتيجية قومية تسعى الدولة لتحقيقها مثل تجربة ماليزيا في التحول الصناعي.
- دراسة العقبات وأوجه القصور في التطبيق ومن ثم تحديد سبل العلاج مثل تجربة الإمارات.
- تجنب الأخطاء والتعجل في التطبيق دون قدرات كافية مثل تجربة مالي.
- واجمالا يجب القيام بدراسة متعمقة لهذه التجارب وغيرها لمعرفة مدى استفادة مصر منها

5- واقع تطبيق موازنة البرامج والأداء في مصر:

يعد دستور عام 1923م هو أول دستور يتعلق بالموازنة العامة وكيفية إقرارها، حيث تضمن مواد تشتمل على إيرادات الدولة ومصروفاتها، ومواعيد تقديمها للبرلمان وتحديد السنة المالية . وحيث أن الموازنة العامة للدولة يجب أن تأتي في شكل يتفاعل مع الاستراتيجيات والأهداف الاقتصادية للدولة، وأن تحتوي على كل التفاصيل من خلال معرفة متطلبات الإصلاح وتحديد الأولويات الاقتصادية، لترسم للمجتمع مستقبل أفضل ؛ فقد قُدمت دراسات عديدة منذ بداية الستينات للحكومات المتعاقبة عن ضرورة إصلاح الموازنة العامة للدولة والتحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، وذلك لتخفيض عجز الموازنة وإحكام الرقابة على المال العام، لكن لم يتم اتخاذ خطوات عملية لتطبيق ذلك التحول.

وقد كانت البداية بموازنة العام المالي 1966/65، ثم المحاولة الثانية في العام 1974/73 بعد صدور القانون 53 لسنة 1973، ثم المحاولة التالية في العام 1977/76، ثم عادت الحكومة مرة أخرى عام 2002 بعد مشاورات مع خبراء البنك الدولي، لتعلن عن التحول إلى نظام موازنة البرامج والأداء، وقد بدأت وزارة المالية بتطبيق ذلك بمصلحة الضرائب على المبيعات خلال عام 2001/2002 وعام 2002/2003، كما تم تطبيقه في الهيئة العامة للمصل واللقاح بوزارة الصحة خلال العام 2003/2002، لكن لم يستمر تطبيقه بعد ذلك؛ وربما يرجع هذا لتغيير الحكومة في ذلك الوقت، وقد تبين أن الجهد الذي بذل من قبل قد اقتصر على تحليل الاعتمادات في الموازنة بعد اعتمادها، فلم يكن لهذا النظام دور أساسي في إعداد تقديرات الموازنة؛ وبالتالي لم يعد له النظام المحاسبي أو نظام المتابعة المناسب. توالى بعد ذلك خطوات الإصلاح في عام 2005 حيث تم إقرار القانون رقم 87 والمعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973م بشأن الموازنة العامة للدولة الذي

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

نص على ضرورة تطبيق العمل بموازنة البرامج والأداء في مدة أقصاها 5 سنوات من تاريخ سريان القانون، ووفقا لذلك كان المقرر أن تتحول الموازنة إلى موازنة البرامج في عام 2010م، ولكن لم يتم التنفيذ أيضا²³.

1/5- التحول نحو تطبيق موازنة البرامج والأداء:

أصبحت الموازنة العامة للدولة تعاني من اختلالات هيكلية كبيرة مع تفاقم المشكلات الاقتصادية التي يعاني منها الاقتصاد المصري، فنجد أن الأجور وفوائد الديون وأقساطها والدعم تحصل على 80% أو أكثر من إجمالي الإنفاق الحكومي²⁴. يزيد الإنفاق على تلك البنود مع كل عام جديد دون أي تدخل من الحكومة لترشيد الإنفاق، أو تقدير جدوى ذلك الإنفاق ونتائجه في توفير الاحتياجات العامة للمجتمع، بل تلجأ الحكومة إلى فرض ضرائب جديدة أو الاقتراض الداخلي أو الخارجي لتعزيز الإنفاق على تلك البنود، مما أدى لتفاقم حجم الدين العام وزيادة أعبائه.

وقد ترتب على ذلك كله الاعلان الأخير عن بدء التحول التدريجي إلى موازنة البرامج والأداء في موازنة عام 2016/2015 لتتضمن الموازنة تحديد الأهداف الاقتصادية والمالية التي تسعى الحكومة لتنفيذها حيث تنص علي أن معدل النمو الاقتصادي المستهدف 4.3% من الناتج الإجمالي وكذلك نسبة العجز الكلي (من 9.5 إلى 10%) إضافة إلي استهداف عدم تجاوز مستويات الدين العام لمعدلات 91 و 92% من الناتج المحلي، وتم تحديد بعض الوزارات لكي تقوم بإعداد موازنتها وفقا لموازنة البرامج والأداء وهـ ي: وزارة الصحة والسكان، وزارة التربية والتعليم، وزارة التعليم العالي، وزارة البحث العلمي، وزارة التضامن

²³ مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان: مرجع سبق ذكره، 2014، 2015

²⁴ وزارة المالية: الموازنة العامة للدولة 2020/2019.

الاجتماعي، وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزارة النقل، وزارة الدولة للتطوير الحضري والعشوائيات، ووزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية.²⁵ وقد تم اختيار هذه القطاعات للبدء بها خلال المرحلة الأولى نتيجة وجود برامج وخطط استراتيجية ويراعى عند تقديم هذه الجهات لموازناتها المعايير التالية²⁶:

- تقديم مشروع موازنات هذه الوزارات والجهات التابعة لها (جهاز إداري، إدارة محلية، هيئات خدمية) على أساس البرنامج، بحيث تشمل كافة المصروفات بحسب التقسيم الاقتصادي موزعة على البرامج.
- عرض هيكل برامج الوزارة والجهات التابعة لها، وبحيث يشمل العرض أسماء البرامج وأهدافها، وملخص لأهم مخرجات كل برنامج على حدة.
- عرض الإطار الاستراتيجي للبرنامج وأهم التحديات المتوقعة مواجهتها عند التنفيذ.
- استراتيجية الوزارة على المدى المتوسط (3 - 5 سنوات) وتشمل البرامج الحالية والمستقبلية، وأهم أهدافها ومخرجاتها، والتقديرية المتوقعة لتوقيتات التنفيذ، والتكلفة، وأية مصادر تمويل متوقعة من خارج الموازنة العامة.
- البدء بإعداد بعض مؤشرات لقياس مدى تحقيق المستهدف لكل برنامج²⁷.

2/5- مدى التطبيق الفعلي لموازنة البرامج والأداء في مصر:

رغم كل ما تقدم فإن الموازنة العامة في مصر لا زالت تطبق نظام موازنة الاعتمادات والبنود؛ ودليل ذلك أنه لم يتم أية تعديلات سواء في إعداد الموازنة أو في الحساب الختامي فلم نجد مثلاً في الحساب الختامي للعام المالي

²⁵ وزارة المالية: منشور اعداد الموازنة العامة العام المالي 2016/2015

²⁶ وزارة المالية: منشور اعداد الموازنة العامة العام المالي 2016/2015

²⁷ وزارة المالية: منشور اعداد الموازنة العامة العام المالي 2016/2015

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

2016/2015 الإشارة إلى مدى تنفيذ موازنة البرامج والأداء من عدمه؛ وبناء عليه لم يتم الإشارة إلى مدى تحقق الأهداف والبرامج الموضوعة في الموازنة، وما نسبة الإنجاز، وما المعوقات...الخ. كما لم يتم الإشارة في الموازنات التالية وكذا الحساب الختامي عن البرامج الموضوعة ومدى تنفيذها؛ وللتدليل على ذلك نذكر ما يلي:

- إن البيان المالي للموازنة العامة للعام 2016/2015 والذي يفترض أنه بداية التطبيق لموازنة البرامج والأداء لم يشير إلى ذلك، برغم أنه تمت الإشارة إليه في منشور الموازنة لذات العام.

- لم يتناول منشور إعداد الموازنة للعام المالي 2017/2016 نتائج تطبيق موازنة البرامج والأداء لمجموعة الوزارات المختارة العام الماضي، وهل نجحت في التطبيق أم أن هناك عقبات حالت دون ذلك؟ أيضا لم يشير البيان المالي لموازنة عام 2017/2016 إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء إلا في جملة عابرة في ثنايا الحديث عن الإجراءات الإصلاحية.

- استمر منشور إعداد الموازنة في العام 2018/2017 للإشارة إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء في نفس الوزارات التي تم اختيارها سابقا، ولم يتم الإشارة إلى مدى تطبيق النظام في تلك الوزارات من عدمه، وهل يوجد إيجابيات أو سلبيات أم لا؟ وكذلك كان البيان المالي للموازنة عن ذات العام.

- إن منشور إعداد الموازنة للعام 2019/2018 أضاف عددا آخر من الوزارات (9 وزارات) لتطبيق موازنة البرامج والأداء دون الإشارة إلى مدى نجاح الوزارات السابقة في تطبيق هذا النظام من عدمه.

- تابع منشور إعداد الموازنة للعام 2020/2019 بالإشارة إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء حيث أشار إلى انضمام 6 وزارات أخرى ليكون العدد 22 وزارة تطبق النظام الجديد، إلا أنه لم يشر أيضا إلى نتائج تطبيق هذا النظام.
- كذلك إذا ما افترضنا أن تلك الوزارات المطبقة لموازنة البرامج والأداء قامت بالفعل بوضع برامج وأهداف خاصة بها فما مدى اتفاقها أو تعارضها مع الخطة الاستراتيجية أو الأهداف القومية؟
- الآن وبعد مرور 5 سنوات عن الإعلان عن بدء تطبيق موازنة البرامج والأداء كان يفترض أن يتم نشر هذه الموازنات لتكون دليلا للإدارات والوزارات الأخرى في كيفية التطبيق وتجنب الأخطاء، لكن حتى الآن لم يتم نشر هذه الموازنات وبالتالي يثور التساؤل هل تم تطبيقها أم لا؟

3/5- اسباب عدم تطبيق موازنة البرامج والأداء في مصر:

- نرى أن هناك عديد من الأسباب التي حالت دون تطبيق موازنة البرامج والأداء، نذكر منها:
- عدم وضع استراتيجية وطنية يتم تحقيق أهدافها من خلال موازنة البرامج والأداء كما فعلت كثير من الدول الأخرى مثل ماليزيا واستراتيجية التحول نحو الإنتاج الصناعي والتصدير بدلا من سياسة احلال الواردات، ودليل ذلك أن منشور إعداد الموازنة العامة ذكر منذ العام المالي 2016/2015 ثم الأعوام التالية أنه طلب من الوزارات المعنية إعداد برامج وأهداف ومقاييس للأداء... الخ، رغم أن القاعدة الأساسية في موازنة البرامج والأداء هو أن يتم وضع خطة قومية ينتج عنها مجموعة من البرامج التي تلتزم بتنفيذها الوحدات الإدارية المختلفة، حتى وإن بدأ التطبيق جزئيا في بعض القطاعات يجب أن تكون أهدافها تتسق مع الأهداف الكلية

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

التي تسعى إليها الدولة وليست في معزل عنها؛ وبالتالي إذا كان يوجد تطبيق حقيقي لموازنة البرامج والأداء فإنه يجب أن تكون برامج وأهداف تلك الوزارات تابعة للبرامج والأهداف القومية وليست منفصلة عنها بل هي جزء منها ووسيلة لتحقيقها.

- عدم وضع مدى زمني للتطبيق الكامل لموازنة البرامج والأداء ولا توجد أية مؤشرات على ذلك.

- عدم استكمال الإصلاح الإداري - رغم اتخاذ بعض الإجراءات مثل إصدار قانون الخدمة المدنية- وعلاج التحديات التي تواجه عملية الإصلاح وعلى رأسها تعقد الجهاز الإداري للدولة، تضارب الاختصاصات، تضخم العمالة، البطالة بتحسين الخدمات العامة مع ترشيد الإنفاق العام وتأكيد مبدأ المساءلة ؛ وبالتالي يتطلب متابعة الإصلاح الإداري في المحور التشريعي ومحور التطوير المؤسسي وكذلك التحول الفعلي إلى الحكومة الذكية الالكترونية وأخيرا محور تنمية وبناء القدرات.

- عدم وضع برنامج تدريبي متكامل لتدريب العاملين وتأهيلهم لتطبيق النظام الجديد للموازنة العامة.

- عدم تعديل النظام المحاسبي وتطبيق محاسبة التكاليف وكذا عدم تطبيق أساس الاستحقاق، حيث أن الأساس النقدي المطبق حالياً لا يوفر صورة كافية للواقع الفعلي للعمليات المالية، ويسهم في إظهار نتائج مضللة عن إيرادات ومصروفات الوحدات الحكومية، كما أنه لا يُظهر كامل المعلومات عن الموارد المطلوبة لتمويل المشاريع والخدمات، بينما تطبيق أساس الاستحقاق المحاسبي سيساعد على توفير معلومات مكتملة ودقيقة وملاءمة التوقيت عن المركز المالي ونتائج الأنشطة والبرامج والمشاريع والتدفقات النقدية للمنشآت وتعزيز الرقابة على الإيرادات

والمصروفات والأصول والالتزامات، وهذا ما يتفق مع التوجه الدولي وخاصة مع قواعد احصاءات مالية الحكومة لصندوق النقد الدولي.²⁸

- عدم وضع وتحديد معايير لقياس الأداء ومدى الانحراف عن تحقيق الأهداف المحددة سلفاً.

6- نحو التطبيق الفعلي لموازنة البرامج والأداء في مصر:

يعاني النظام الحالي للموازنة المصرية من اختلال هيكلي يكمن في بنية نظام موازنة البنود والاعتمادات، أو موازنة الرقابة، حيث يركز هذا النظام التقليدي في إعداد الموازنة على اعتمادات الإنفاق دون أن يولي اهتماماً أساسياً للأهداف وللعوائد الاقتصادية والاجتماعية المحققة، كذلك تركز الرقابة والمتابعة في هذا النظام على الالتزام بحدود الاعتمادات وعدم تجاوزها دون اهتمام كاف بالآثار السلبية التي قد تترتب على قصور اعتمادات الإنفاق عن تحقيق الأهداف. كما لا يولي هذا النظام اهتماماً كافياً للبرمجة الزمنية للأهداف الرئيسية والفرعية لتوزيعها على المراكز المسؤولة عن تحقيقها.

أما نظام موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء فيركز أساساً على 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 استناداً لمؤشرات الكفاءة، مقاسة بعلاقات

²⁸ صندوق النقد الدولي: احصاءات مالية الحكومة، 2001.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

المخرجات بالمدخلات، أو النتائج بتكلفة تحقيقها وتقاس الفاعلية بعلاقات النتائج المحققة بالأهداف المخططة.

1/6- الإطار المقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء في مصر:

يتمثل الإطار المقترح في مجموعة من الإجراءات التي يتعين على مصر تطبيقها، إذا ما أرادت تطبيق موازنة البرامج والأداء، نذكر منها:

- ضرورة الاستفادة باستراتيجية 2030 ووضعها في صورة برامج تنفذ من خلال الموازنة العامة.

- إعادة هيكلة المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية ، وكذلك تطوير القوانين المنظمة.

- تعديل النظام المحاسبي بتطبيق نظام محاسبة التكاليف ونظم معلومات الإدارة المالية والانتقال إلى أساس الاستحقاق وليس الأساس النقدي.

- العمل على تطبيق أنظمة تكنولوجيا معلومات وبرامج متخصصة في قياس النتائج والأداء.

-تحديد مقاييس للعمل ومعدلات للبرامج نقيدها في تقييم الأداء لكل برنامج وتقسيماته، مع وجود برنامج حوافز ومكافآت لتعزيز الأداء.²⁹

-تدريب العاملين المختصين وتجهيز خبراء في إعداد الموازنة العامة طبقا لموازنة البرامج والأداء.

- ضرورة تحديد فترة زمنية للتطبيق: حيث لا يمكن تصور تفعيل التطبيق واكتماله دون تحديد مدى زمني، وخير دليل ما حدث خلال الخمس سنوات الماضية منذ

²⁹ -سعيد جايد وآخرون، مرجع سبق ذكره، 2018.

الإعلان عن بدء تطبيق موازنة البرامج والأداء لكن دون تحديد مدى زمنى لذلك لم نرى تغيير في إعداد الموازنة.

- أن يتم تحديد الأركان والأهداف الرئيسة للسياسة المالية والاقتصادية بدقة: وذلك كما ورد بموازنة العام المالي 2016/2015 وما تلاها من موازنات، وهي تتمثل في: زيادة معدلات التشغيل وفرص العمل الحقيقية والمستدامة، تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، وتحقيق التنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية. وقد تم ترجمة هذه الأركان الأساسية في عدد من الأهداف الكمية مثل: زيادة معدل النمو، خفض معدل كل من: البطالة، التضخم والدين العام، وزيادة حجم الاستثمار... الخ.

30

-أن تقوم كل وزارة أو جهة إدارية بإعداد برنامج لتنفيذ الخطة أو الأهداف الموضوعية: أي كيف تساهم هذه الجهة في تحقيق الأهداف القومية المذكورة، وليس برنامج أو أهداف خاصة بها كما ذكر في منشور إعداد الموازنات السابقة.

2/6- نموذج مقترح لإطار تطبيق موازنة البرامج والأداء في أحد الوزارات:

تبعاً لما تقدم، فإن كل جهة عليها أن تقدم البرامج التي تستطيع من خلالها المساهمة في تحقيق الأهداف الكلية، فعلى سبيل المثال إذا أخذنا وزارة التعليم العالي فما البرامج التي ستقوم بوضعها للمساهمة في تحقيق هدف " زيادة معدل النمو الاقتصادي " ؟

هنا يجب على الوزارة أن تقوم بوضع برامج فعالة تحقق قيمة مضافة لمخرجات التعليم، بحيث تساهم هذه المخرجات في زيادة معدل النمو إما بزيادة نسبة التشغيل أو بالابتكار أو الاختراع أو الوفاء باحتياجات السوق...الخ، ويكون

30 - وزارة المالية: منشور إعداد الموازنة العامة، سنوات مختلفة.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

ذلك من خلال مجموعة من البرامج الفرعية، كما يجب أن يوضع مجموعة من المعايير لتقييم أداء هذه البرامج ومدى نجاحها في تحقيق المستهدف كما يتضح من النموذج التالي، وهو نموذج مصغر أو بصورة اجمالية وليس بصورة تفصيلية. نموذج للبرامج ومعايير القياس المقترحة لتطبيق موازنة البرامج والأداء في وزارة التعليم العالي

البرامج	معايير قياس الأداء
- اعداد برامج تعليمية حديثة تواكب التغيرات العالمية والتطورات التكنولوجية السريعة يكون من نتائجها تخفيض التكلفة وزيادة معرفة ومهارات الخريجين.	- عدد البرامج التعليمية الجديدة التي تم تنفيذها وعدد الطلاب الملتحقين بها.
- تشجيع الابتكار والاختراع والبحث العلمي والاشتراك في المسابقات الدولية.	- عدد الدورات التدريبية المنفذة التي حصل عليها الطلاب أو الخريجين.
- الاتفاق مع قطاع الأعمال لمعرفة احتياجات سوق العمل وتأهيل الخريجين.	- عدد المشروعات المشتركة بين المؤسسات التعليمية وقطاع الأعمال.
- القيام بالتدريب والمشروعات المشتركة.	- عدد الأبحاث العلمية المنشورة في المجالات المستهدفة أو المحددة سلفاً.
- علاج مشاكل قطاع الانتاج وخاصة الانتاج الصناعي والتكنولوجي	- عدد الابتكارات أو الاختراعات المسجلة وعدد الجوائز في المسابقات الدولية.
	- أعداد الخريجين و الملتحقين بسوق العمل.

المصدر : من إعداد الباحث

ومن ثم يمكن في نهاية العام قياس أداء هذه البرامج ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف الموضوعة أو المحددة في الموازنة، كذلك يمكن تقييم مدى استمرار هذه البرامج أو إلغائها أو تعديلها.

3/6- المتابعة المنتظمة للنتائج المترتبة على إعداد موازنة البرامج والأداء:

- رغم أهمية ضرورة وضع الإطار السابق إلا أنه لا يكفي وحده لنجاح التطبيق بل يجب أن توجد متابعة منتظمة لإعداد وتنفيذ موازنة البرامج والأداء؛ حيث تؤدي إلى عديد من النتائج منها:
- تحسين أولويات الإنفاق (القدرة على التخصيص الأمثل للموارد المحدودة)، وتشجيع الوزارات التنفيذية على الإنفاق بكفاءة وفعالية أكبر عن طريق جعلها تترك أن أدائها سيؤثر على مستوى التمويل. فعلى سبيل المثال : إذا لم تحقق بعض البرامج الحكومية نتائجها المقصودة أو تم القيام بذلك بتكلفة عالية بشكل غير مقبول يمكن أن تشجع أصحاب القرار على إعادة النظر فيما إذا كانت البرامج يجب إلغاؤها أو تصغيرها أو إعادة هيكلتها بشكل أساسي.
 - يمكن للموازنة الأساسية القائمة على الأداء تحسين الانضباط المالي الكلي.
 - تحسين تحديد أولويات الإنفاق، وهذا يعني تحسين القدرة على توفير "حيز مالي" لمبادرات الإنفاق الجديد دون زيادة النفقات الإجمالية بشكل متناسب.
 - كما تؤدي متابعة موازنة البرامج والأداء إلى تسهيل الترشيح المالي عندما يكون ذلك ضرورياً من خلال مساعدة الحكومة في خفض الإنفاق على البرامج الأقل فعالية أو الأقل أهمية اجتماعياً.

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

- إن نجاح الميزانيات على أساس الأداء (والإدارة من أجل النتائج بشكل عام) في تحسين كفاءة الخدمات الحكومية فإنها تمكن الحكومة من القيام بـ " المزيد بأقل " ويساعد على احتواء الضغط التصاعدي طويل الأجل لإجمالي الإنفاق العام³¹.

7- النتائج:

- تبين من الدراسة عدم وجود تحول حقيقي إلى موازنة البرامج والأداء، ولا يرجع ذلك فقط إلى السنوات القليلة الماضية بل لأكثر من خمسين عاما، حيث يرجع إلى بداية منتصف الستينات من خلال موازنة العام 1966/65، ومما يؤكد ذلك أن دولة مثل ماليزيا بدأت متأخرة عن مصر في عام 1968 لكنها استكملت التحول الكامل لموازنة البرامج والأداء في عام 1990 من خلال نظام الموازنة المعدل، والذي اعتمد بصفة أساسية على الأداء والمخرجات، وتقييم الآثار المترتبة على تنفيذ برامج النشاط وعلى الأداء؛ والذي كان له دور فاعل في دعم استراتيجية تحول الاقتصاد الماليزي نحو الصناعة والتصدير؛ وهذا ما يثبت صحة فرضية الدراسة بأن مصر لم تطبق فعليا موازنة البرامج والأداء إنما يقتصر الأمر على مجرد محاولات محدودة وغير مكتملة، وذلك لأنه لم يتم تنفيذ الإجراءات اللازمة لتحقيق التحول الحقيقي.

- لم يتم وضع خطة استراتيجية وبرنامج متكامل يتم تنفيذه من خلال موازنة البرامج والأداء، كذلك لم يتم تحديد مدى زمني لتنفيذ التحول للنظام الجديد، وهذا يعطي انطبعا بعدم الجدية في التنفيذ.

- لم يتم تعديل في النظام المحاسبي وهو حجر أساس لموازنة البرامج والأداء، حيث ينبغي على محاسبة التكاليف وكذا التحول لأساس الاستحقاق بدلا من النقدي.

³¹ Marc Robinson and Duncan Last : op.cit, 2009

- لم يتم نشر موازنة الوزارات التي يفترض أنها قامت بتنفيذ موازنة البرامج والأداء؛ وبالتالي لم يتم معرفة إيجابيات وسلبيات التنفيذ أو معرفة معوقات التنفيذ.
- لم يتم الاستفادة من تجارب الدول الأخرى التي طبقت موازنة البرامج والأداء.

8- التوصيات:

- نرى أن أول خطوة تقوم بها الدولة ممثلة في وزارة المالية هو القيام بدراسة متعمقة للتجارب السابقة في تطبيق موازنة البرامج والأداء للخروج بالدروس المستفادة من حيث العقبات التي واجهت تلك الدول والحلول التي طبقتها والآثار التي ترتبت عليها، ومنها نموذج ماليزيا والتي وضعت استراتيجية للتحويل الصناعي ووظفت في ذلك موازنة البرامج والأداء، وهو ما ساهم في تحول الاقتصاد الماليزي، كذلك تجربة دولة الامارات والتي قامت بدراسة أسباب تعثر تنفيذ موازنة البرامج والأداء وتوصلت في النهاية إلى علاج أسباب القصور وهو ما أدى إلى نجاح الاقتصاد الاماراتي في كثير من المؤشرات الدولية
- الخطوة الثانية أو الأولى على التوازي مع الخطوة السابقة هو دراسة وتقييم الوضع الحالي للموازنة العامة المصرية، وما مدى نجاح بعض الهيئات أو الأجهزة التي طبقت موازنة البرامج والأداء ، وما العقبات التي تحول دون التطبيق أو استكماله، ولعل الاستفادة بتجارب الدول الأخرى سيساهم إلى حد كبير بوضع استراتيجية ناجحة لتطبيق موازنة البرامج والأداء.
- بعد الخطوات السابقة يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة نحو التحول الحقيقي لموازنة البرامج والأداء، حيث أن ذلك التحول ليس مجرد النص في منشور إعداد الموازنة العامة على قيام بعض الوزارات بإعداد الموازنة الخاصة بها عن طريق موازنة

تطبيق موازنة البرامج والأداء بين الواقع والمأمول "حالة مصر"

- البرامج والأداء بالإضافة للموازنة التقليدية، لكن الأمر أكبر من ذلك؛ حيث يتطلب التنفيذ وضع برنامج متكامل واستراتيجية قومية تسعى لتحقيقها.
- ضرورة استكمال عملية الإصلاح الإداري وإعادة هيكلة الأجهزة الإدارية لضمان حسن التنفيذ.
- تغيير النظام المحاسبي وتطبيق أساس الاستحقاق.
- ضرورة تطبيق برامج الكترونية خاصة بتطبيق موازنة البرامج والأداء.
- ضرورة تحديد البرامج الرئيسية والفرعية لكل وحدة إدارية ووضع معايير لقياس الأداء الخاص بها.

المراجع:

- أحمد عبدالوهاب: موازنة البرامج والأداء " تجارب دولية للتحويل إلى موازنة البرامج والأداء، المركز المصري لدراسات السياسات العامة، 2018.
- د. إسماعيل حسين: موازنة البرامج والأداء: المفهوم، الفلسفة والأهداف، ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، 2004.
- حسن أحمد عبدالرحمن: تطوير أسلوب إعداد الموازنة في مصر (إطار مقترح)، المجلة العلمية للبحوث والدراسات التجارية، ع1، 2011.
- د. سعود جابر مشكور وآخرون: استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية (دراسة تطبيقية في جامعة المثني بالعراق)، 2018.
- د. مصطفى عطيه الغندور: تطوير إعداد موازنة البرامج والأداء في إطار تحديد التكلفة على أساس النشاط بهدف ترشيد الإنفاق الحكومي ، المجلة المصرية للدراسات التجارية، مج28، 2004.
- سوسن الشمراني: موازنة البرامج والأداء، المفاهيم والتطبيق ، جامعة الملك سعود، 1431-2010.
- شريف محمد فتحي: موازنة البرامج والأداء، مركز البديل للتخطيط والدراسات الاستراتيجية، 2016.
- صلاح محمد محمود: موازنة البرامج والأداء كأداة لتقييم الأداء الحكومي، 2008.
- رئاسة الوزراء: برنامج عمل الحكومة حتى 2018، مارس 2016
- صندوق النقد الدولي: دليل شفافية المالية العامة، 2007.

- صندوق النقد الدولي: التقرير السنوي، 2017.
- مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان: دليل الموازنة المصرية، 2014.
- مرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان: الموازنة العامة المصرية وتحديات التحول، 2015.
- وزارة المالية: منشور إعداد الموازنة العامة، سنوات مختلفة.
- وزارة المالية: البيان المالي للموازنة العامة، سنوات مختلفة.
- وزارة المالية بدولة الإمارات: الميزانية العامة للاتحاد: دليل الإجراءات لإعداد الميزانية، 2010.
- Marc Robinson and Duncan Last: **A Basic Model of Performance-Based Budgeting**, IMF, 2009.
- Jack Diamond: **Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required?** IMF, WP/02/2002.
- Jack Diamond: **Performance Budgeting: Managing the Reform Process**, IMF, WP/03/33, June 2003.
- Jack Diamond: **Form Program to Performance Budgeting, The challenge for Emerging Market Economies**, IMF, February, 2003.