

انعكاس موازنة البرامج والاداء على نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل في العراق

Reflection of Programs and Performance Budgeting on the Integrated Financial Information Management System in Iraq

حيدر عبدالحسين حميد المستوفي، الجامعة المستنصرية، (العراق)،

dr.haider.almustawfi@uomustansiriyah.edu.iq

تاريخ قبول المقال: 11-01-2022

تاريخ إرسال المقال: 08-01-2022

الملخص ..

بغية ضمان الاستخدام الامثل للموارد المتاحة عملت الحكومات على تخطيط تلك الموارد وتحديد اوجه الانفاق العام بما يحقق الاهداف المرجوة ، فظهرت انواع عدة من الموازنات العامة والتي يعكس كل منها الواقع البيئي استجابة للضغوط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فظهرت موازنات : البرامج والاداء، نظام التخطيط البرمجة الموازنة ، الموازنة على الاساس الصفري ، وكل منها يعكس فلسفة تمثل تطورا وازضافة نوعية للموازنة السابقة . حيث اوجدت دول العالم توليفات مختلفة من الموازنات العامة فاخذت كل دولة اسلوبها الخاص لاعداد وتنفيذ الموازنة العامة وكذلك عملت بعض الحكومات المتعاقبة ضمن نفس الدولة على اعتماد اساليب مختلفة لاعداد وتنفيذ والرقابة على الموازنة العامة بما يحقق اهداف كل منها لكن مع المحافظة على بعض الخصائص العامة للموازنة .

ينبغي الوصول الى اطار عام لموازنة البرامج والاداء ينبغي توفير متطلبات اساسية تساعد الحكومة على تخطيط مواردها ونفقاتها بشكل سليم بما يضمن الاستخدام الامثل للموارد المتاحة من جهة وتحقيق المساءلة من جهة اخرى ، كما ينبغي وجود اطار مالي متوسط الامد ، نظام لمراقبة وتقييم الاداء ، نظام متكامل للمعلومات يساعد على التخطيط والمتابعة والتقييم ومن ثم اخذ القرارات المناسبة ، كما ينبغي ان تكون عملية اصلاح الموازنة العامة تشاورية وتشاركية مع مراعاة دوافع وحوافز اولئك الذين قد تتغير حياتهم المهنية بواسطة الانظمة والاجراءات الجديدة ، فغالبا ما تقشل جهود الاصلاح الحكومي بسبب

التنفيذ الضعيف فقد يكون التصميم سليماً ولكن إذا لم تفهم أغراضه بشكل واضح أو إذا اعتبرها أصحاب المصلحة تمثل تهديداً لهم أو عبء عليهم فإن هذا الإصلاح سيتلاشى .

الكلمات المفتاحية : موازنة البرامج والاداء ، نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل ، المعاملات المالية الحكومية ، تقييم الاداء ، الانفاق العام.

Abstract:

In order to ensure the optimal use of the available resources, governments worked on planning those resources and determining the aspects of public spending in order to achieve the desired goals. Several types of public budgets appeared, each of which reflects the environmental reality in response to economic, social and political pressures. Thus, budgets appeared: programs and performance, planning system, budget programming, budget On a zero basis, each of them reflects a philosophy that represents an evolution and a qualitative addition to the previous budget. Where the countries of the world created different combinations of public budgets, so each country took its own method for preparing and implementing the general budget, as well as some successive governments within the same country worked on adopting different methods for preparing, implementing and controlling the general budget in order to achieve the objectives of each, but while preserving some of the general characteristics of the budget.

A general framework should be reached for balancing programs and performance. Basic requirements should be provided to help the government plan its resources and expenditures properly to ensure the optimal use of available resources on the one hand and achieve accountability on the other hand. There should also be a medium-term financial framework, a system for monitoring and evaluating performance, an integrated information system It helps in planning, following up and evaluating, and then taking appropriate decisions. The process of public budget reform should be consultative and participatory, taking into account the motives and incentives of those whose careers may change by new regulations and procedures. Government reform efforts often fail due to poor implementation. The design may be sound, but If its objectives are not clearly understood, or if stakeholders consider it a threat or burden to them, this reform will vanish.

Keywords: program and performance budgeting, integrated financial information management system, government financial transactions, performance evaluation, public spending.

مقدمة

تستند مشكلة البحث الى مدى امكانية موازنة البنود التقليدية المطبقة حاليا في وحدات الانفاق العام العراقية على تقديم اجابات واضحة وموضوعية حول قدرة الحكومة على تحقيق ما تصبو اليه من تنفيذ البرامج والمشروعات فهل تهتم موازنة البنود بالتركيز على دراسة اتجاهات الانفاق الحكومي وقياس نتائج ذلك الانفاق، وكذلك هل تتمكن موازنة البرامج والاداء من ترشيد الانفاق العام وتحقيق فاعلية المساءلة في الوحدات الحكومية ؟

وتكمن اهمية البحث في تناوله الجانب الفلسفي للموازنة العامة للدولة بشكل عام وموازنة البرامج والاداء بشكل خاص .

ويهدف البحث الى وضع اطار لاعداد الموازنة العامة يساعد على التحول من موازنة البنود نحو موازنة البرامج والاداء بما يتناسب وخصوصية البيئة العراقية ودورها في ترشيد الانفاق العام وتحقيق فاعلية المساءلة في الوحدات الحكومية العراقية .

اما فرضيات البحث :

1-لاتهتم موازنة البنود المطبقة حاليا في العراق بالتركيز على طرق او اتجاهات الانفاق الحكومي وقياس نتائجه .

2-استعمال موازنة البرامج والاداء يؤدي الى ترشيد الانفاق العام وتحقيق فاعلية المساءلة في الوحدات الحكومية العراقية .

المبحث الاول : موازنة البرامج والاداء ..

ادى توسع التعامل الجديد للمسؤوليات الحكومية للوكالات الحكومية الامريكية العامة الى جعل موازنة البنود التقليدية غير ذات فائدة بعد ظهور وكالات وبرامج متعددة الاغراض مما ادى الى تشابك البرامج والخطوط التنظيمية ، ولم تعد طرائق الموازنة العامة السابقة (موازنة البنود) التي تتعامل مع وكالات حكومية صغيرة الحجم نسبيا وذات غرض واحد ذات فائدة كبيرة وقد تطلب توسع حكومة الولايات المتحدة في تلك المرحلة تغييرا جذريا في ممارسات الموازنة العامة اذ شهدت الفترة من 1933 الى 1936 بعد

الكساد الكبير نمو هائلا في الانشطة الحكومية فقد تصاعدت النفقات الفيدرالية نتيجة لاستحداث العشرات من الوكالات الجديدة وادراج العديد من البرامج الاجتماعية .

المطلب الاول : مفهوم موازنة البرامج والاداء :

استخدمت موازنة البرامج والاداء بيانات الرسالة Mission والغايات Goals والاهداف Objectives لتوضيح سبب انفاق المال العام ، فهي طريقة لتخصيص الموارد المتاحة لتحقيق اهداف محددة بناء على غايات البرنامج والنتائج المقاسة وبهذه الطريقة يكون اطار التخطيط وعملية الموازنة العامة باكملها موجّهين نحو النتائج المطلوبة (Young ،) (23 : 2003 وعلى عكس الموازنة العامة التقليدية الموجهة نحو الرقابة فان وضع موازنة البرامج والاداء هي اكثر توجهها نحو الادارة . وتعد هذه الموازنة بمثابة اداة للجمع بين المساءلة التشغيلية والمساءلة المالية ، اذ تشير المساءلة التشغيلية الى الاقتصاد وفاعلية تقديم الخدمات العامة بينما تعني المساءلة المالية بدقة التعبير (من اين تأتي تخصيصات الموازنة العامة والى اين تذهب) (Nguyen) ، (92 : 2007) ومن ثم فان مدخل موازنة البرامج والاداء له مكونان اساسيان: برامج محددة واداء متوقع ، وان ممارسة اعداد الموازنة العامة هذه تساعد المسؤولين على تقييم كفاءة العمل لوحدات التشغيل وتسهيل الاداء الفاعل للانشطة المحددة .

المطلب الثاني : الاسباب التي دعت الى تبني موازنة البرامج والاداء :

شرعت العديد من الدول حول العالم الى تبني الموازنات المستندة الى الاداء لاسباب مختلفة اهمها الازمات المالية ، الضغوط المتزايدة للحد من الانفاق العام ، تغيير الادارة السياسية ، وفي العديد من الحالات ادخلت معلومات الاداء في عملية الموازنة كجزء من حزمة اوسع للتحكم في الانفاق العام او اصلاح ادارة القطاع العام ، كما استخدمت موازنة الاداء في العديد من الدول جنبا الى جنب مع ادارة الاداء (Anderson ،) (2 : 2008) ويمكن لاهداف موازنة البرامج والاداء ان تتغير بمرور الوقت .

المطلب الثالث : الخطوات العامة المعتمدة في موازنة البرامج والاداء :

بغية الوصول الى موازنة فاعلة مستندة الى البرامج والاداء ينبغي اعدة النظر في اولويات الانفاق الحكومي العام واداء البرامج التي ينبغي ان تدرج رسميا في عملية الموازنة العامة (Last & Robinson،) (4:2009) ويجد البعض بان هناك خطوات عامة ينبغي الاخذ بها عند التخطيط لاعداد موازنة البرامج والاداء وكما يلي (Ibrahim،) (92:2013 :

- 1-تحديد غايات وحدة الانفاق العام .
 - 2-تحديد الاهداف التي تؤدي الى تلك الغايات .
 - 3-تطوير وتصنيف البرامج الرئيسية والفرعية وانشطة العمل التي تخدم كل هدف .
 - 4-تحديد المدخلات (المال ، والقوى العاملة ، والمواد ، وما الى ذلك) على مستوى كل برنامج .
 - 5-وضع معايير او مؤشرات لتحديد المخرجات او الاداء وتقدم هذه الخطوة منظورا شاملا لادارات الموازنات الفاعلة .
 - 6-انشاء نظام التقارير والرقابة والمساءلة .
 - 7-تحديد مؤشرات الاداء والمخرجات لجميع الفئات الفرعية على مستوى كل برنامج .
- ولايمكن لانموذج الموازنة العامة المستندة الى البرامج والاداء ان يكون ناجحا الا اذا قامت كل وحدة انفاق بما ياتي (Last & Robinson)، (3 : 2009 :
- 1-تحديد بوضوح النتائج التي تهدف الى تحقيقها عن طريق المخرجات ومن ثم ايصالها الى المجتمع .
 - 2-تزويد وزارة المالية وصناع القرار السياسي الرئيسيين خلال عملية اعداد الموازنة العامة بمؤشرات الاداء الرئيسية لقياس فاعلية وكفاءة خدماتها .

المطلب الرابع : العوامل المؤثرة في نجاح او فشل موازنة البرامج والاداء :

بغية بناء انموذج معياري لموازنة البرامج والاداء ينبغي توفير موارد ادارية كبيرة لانشاء بيانات اداء قابلة للتحليل تساعد على الاستخدام الامثل للموارد ، كما يتعين على موظفي وحدات الانفاق العام ان يتمتعوا بالمقدرة على ربط اجراءات محددة بالاهداف الاستراتيجية العامة كون عملية تحليل بيانات الاداء في الموازنة العامة تتطلب جهودا اضافية (Moynihan & Beazley)، (14 : 2016 .

ويعتقد بعض اخر وجود ثلاث عوامل رئيسية تسهم في نجاح او فشل تنفيذ الموازنة العامة المستندة الى الاداء وهي كل من : القدرة Ability والسلطة Authority والقبول Acceptance ويمكن توضيح ماهية هذه العوامل عن طريق الجدول رقم (1) التالي :

جدول (1) العوامل الرئيسية المؤثرة في نجاح موازنة البرامج والاداء

الوصف	العوامل	
إذا لم تكن الحكومة قادرة على قياس وتقييم جيد للأداء، فسيكون مصير الموازنة هو الفشل المحتم	القدرة على قياس وتقييم الأداء	القدرة Ability
ينبغي أن تكفل الحكومة كفاءات الموظفين الرئيسيين عند تنفيذ الموازنة المستندة الى الاداء	القدرة الشخصية	
هناك حاجة إلى حوافز لجعل إصلاحات الموازنة العامة المستندة الى الاداء بأن تكون ناجحة وفاعلة	القدرة التحفيزية	
توفير المتطلبات الفنية الخاصة لجمع معلومات الأداء وتوفير قاعدة بيانات تكون فيها معلومات الأداء متاحة بسهولة في أشكال مناسبة لمجموعة متنوعة من المستخدمين	القدرة التقنية	
لا يمكن تنفيذ الموازنة المستندة الى الاداء إذا تعارضت مع التشريعات النافذة التي تنظم العمل الحكومي	السلطة القضائية	السلطة Authority
يتطلب تنفيذ موازنة ناجحة مستندة الى الاداء الى إصلاح الاجراءات وقواعد العمل الحكومي ذات الصلة	السلطة الإجرائية/التنفيذية	
تكون الموازنة المستندة الى الاداء أكثر فاعلية عندما تكون هناك سلطة لامركزية في عملية صنع القرارات وإعداد التقارير وغيرها	السلطة التنظيمية	
يتطلب قياس الأداء وإستخدام معلومات الأداء في قرارات تخصيص موارد الموازنة القبول من الجهات السياسية	القبول السياسي	القبول Acceptance
ينبغي الوصول الى قناعة وحدات الإنفاق العام بجدوى موازنة البرامج والاداء، فإذا ما شعرت الوزارات / الجهات التنفيذية أن المشرعين سيستخدمون معلومات الأداء لتوجيه اللوم لها أكثر من المكافأة والثناء فلربما لن يدعموا تطبيق هذه الموازنة، كذلك الحال إذا كانوا لا يرون أن معلومات الأداء مفيدة في التأثير على قرارات الموازنة	القبول الإداري	

المصدر :

Ability and Performance-based Budgeting , Acceptance. " Authority , Matthew ,Andrews 2004 . . The International Journal of Public Sector Management Vol.17.Reforms "

المطلب الخامس : تحديات تطبيق موازنة البرامج والاداء :

وجدت دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بان دول المنظمة التي طبقت الموازنات المستندة الى الاداء واجهت التحديات الاتية فيما يخص اعتماد مؤشرات الاداء وكما ياتي : (Curristine, 2005 : 96)،

- 1- صعوبة ربط النتائج Outcomes الى برامج محددة .
- 2- صعوبة ايجاد وتصميم مؤشرات اداء لانشطة محددة .
- 3- عدم وجود دعم سياسي كافي لهذا النوع من العمل .
- 4- عدم وضوح الاهداف لبعض وحدات الانفاق العام .
- 5- ضعف جودة او عدم كفاءة المعلومات التي يستحصل عليها بخصوص الاداء فضلا عن عبء المعلومات عن زيادة عدد مؤشرات الاداء مما يزيد من تعقيد البرامج والمؤشرات .

وقد شهدت السنوات العشر الاولى لتطبيق تلك الموازنات مشكلات رئيسة تمثلت في ايجاد اهداف واضحة الحصول على بيانات كافية ذات جودة عالية ، تصميم مقاييس اداء لانشطة محددة وذلك كون الخطوات الاولى في تطوير نظام الاداء هي تحديد الاهداف وتصميم مؤشرات الاداء ومن ثم تنقيح وتحديث تلك المؤشرات بشكل مستمر ، كون الاحتياجات والاولويات الحكومية في تطوير مستمر وقد انتشرت ادارة الاداء في القطاع العام مع حركة الادارة العامة الجديدة (NPM) New Public Management ، اذ حددت اسباب هذا الانتشار على النحو الاتي : الطبيعة المتغيرة للعمل ، زيادة المنافسة ، مبادرات التحسين المحدودة ، جوائز الجودة الوطنية والدولية ، تغيير الادوار التنظيمية ، تغيير المطالب الخارجية واخيرا زيادة الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات ، كما بينت دراسة اخرى لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) عام 2007 وجود العديد من الصعوبات التي رافقت تنفيذ اصلاحات الموازنة العامة الموجهة نحو الاداء التي واجهتها معظم الدول الاعضاء في هذه المنظمة والتي تمثلت في 1-القياس : لاتزال بعض دول المنظمة تواجه صعوبات في مجالات القياس لاسيما تلك التي تتعلق بالنتائج كذلك الحال فيما يخص مقاييس المخرجات Output ، اذ يكون من الصعب ايجاد مقاييس دقيقة لانشطة محددة ، فايجاد مقاييس اداء للنتائج يعد صعب من الناحية الفنية فهي معقدة وتشمل تفاعل العديد من العوامل المخطط وغير المخطط لها بينما تتمثل التحديات الاخرى المتعلقة

بالقياس في تحديد اهداف واضحة وانظمة جيدة لجميع البيانات ، ولضمان الجودة ينبغي وجود عملية يجري من خلالها التحقق من صحة البيانات كما يمكن ان تكون هذه الانظمة مستهلكة للوقت ومكلفة اثناء الاعداد والادامة (CHO)،(2010:69) .

2-مقاومة التغيير من الموظفين العموميين (تغيير السلوك والثقافة) : تواجه جميع الاصلاحات تقريبا مقاومة التغيير خاصة عندما يتعلق الامر بممارسات الموازنة العامة طويلة الامد والتي تؤثر على الحكومة ككل اذ من الصعب تحفيز الجهات الرئيسية والفاعلة للابتعاد عن ممارسات الموازنة التقليدية والمالوفة ، اذ يمكن للمديرين في وحدات الانفاق العام ان يقاوموا التغيير لاسيما عندما يكون من غير الواضح لهم مدى فاعلية معلومات الاداء وكيف سيجري استخدامها من وزارة المالية او الجهات السياسية او الرقابية وكذلك احتمالية تعرضهم لانتقاد برامجهم علانية او تخفيض التخصيصات او احتمال تعرضهم للمساءلة عن النتائج التي لاتقع ضمن مسؤوليتهم او خارج صلاحياتهم او سيطرتهم ، كذلك ان تغيير السلوك للموظفين العموميين يكون امر صعب يتطلب بذل جهود متواصلة وقد يستغرق الامر عقدا او اكثر من الزمن لادخال ثقافة موجهة نحو الاداء مدعومة باصلاحات الخدمة العامة (Mdletye et al، 2015 : 550)

3-تطوير القدرة المؤسسية لوزارة المالية والوزارات الاخرى : حيث واجهت الدول مشاكل في تطوير القدرات المؤسسية الضرورية على مستوى وزارة المالية ووزارات الانفاق لدعم هذه الاصلاحات ، وتناثر هذه القدرة بالهيكل المؤسسي الواسع والموارد من حيث الموظفين والخبرات وذلك لاختلاف معلومات الاداء عن المعلومات المالية ، وبغية اصدار الاحكام ومقارنة الاداء تحتاج الحكومة الى الخبرات ذات الصلة لتكون قادرة على تحليل وتقييم المعلومات الواردة من الوزارات المختلفة ، اذ تعتمد الوزارة المعنية بدورها على وحدات الانفاق الفرعية التابعة لها للحصول على المعلومات وبالتالي فهي تحتاج كذلك الى القدرة على فهم وتقييم المعلومات التي تتلقاها من الوحدات الفرعية لتحديد مدى واقعية الاهداف المقترحة وحتى اذا كان هناك اهتمام بمعلومات الاداء فان الوزارات في بعض الحالات قد لاتملك الخبرة او المعرفة لتطوير معايير الاداء او حتى مراقبة الاداء بشكل فاعل ، وهذا الامر يمكن ان يؤدي الى توفير بيانات سلبية ليس لها وزن حقيقي في عملية صنع القرار (OECD)،(2007:70) .

4-تغيير سلوك السياسيين : للسياسيين دور مهم في تعزيز تطوير واستخدام معلومات الاداء في عملية الموازنة وينطوي هذا الدور على ممارسة الضغط على الجهات الفاعلة الاخرى لتنفيذ موازنة الاداء ولعب دور مهم في تحديد الاهداف واستخدام معلومات الاداء في اخذ القرارات المتعلقة بالموازنة ، ويختلف دور

السياسيين في السلطة التشريعية والتنفيذية تبعا لطبيعة العلاقة التشريعية والتنفيذية في عملية الموازنة التي بدورها تتأثر بنوع النظام السياسي القائم سواء رئاسي او برلماني ، ومع ذلك ففي العديد من الحالات يشكو السياسيين من تلقي الكثير من المعلومات ذات الجودة والاهمية المتباينة ، وفي كثير من الاحيان تقدم المعلومات بطريقة غير واضحة او غير مفهومة فلدى السياسيين في السلطة التشريعية والتنفيذية احتياجات اعلامية مختلفة لذلك ينبغي ان تكون المعلومات مصممة حسب متطلباتهم كما ينبغي توفيرها في الوقت المناسب لموضوع القرار ذي الصلة وتتمثل احدى التحديات الرئيسية في انشاء معلومات ذات جودة وذات صلة تاخذ بعين الاعتبار قيود الوقت والقدرات التي يعمل بموجبها صانعو القرار السياسي (OECD)،(2007:71) .

المبحث الثاني : موازنة البرامج والاداء ونظام ادارة المالية المتكامل :

تعد قدرة الحكومة على ادارة مواردها المالية العامة اساسا لقدرتها على تقديم الخدمات كما تعد انظمة معلومات الادارة المالية (FMIS) Financial Information Management System من بين الادوات التي تسهل ذلك كونها تدعم عمليات ادارة موازنة القطاع العام والمحاسبة والخزينة وادارة الدين العام فضلا عن انشاء مستندات الابلاغ ، ويعني التدفق المتزايد للمعلومات ان المعلومات مطلوبة من العديد من الاطراف سواء كانت حكومية ام غيرها ، لذلك يتطلب الامر توثيق البيانات في وقتها الحقيقي واجراء العمليات والمعالجات المحاسبية المطلوبة وصولا الى المخرجات من المعلومات (مالية وغير مالية) التي من شأنها ان تساعد المسؤول الحكومي على اخذ قراراته في الوقت المناسب بناء على تلك المعلومات . ولغرض تخطيط واعداد وتنفيذ موازنة عامة مستندة الى البرامج والاداء يجد البعض بان هناك ثلاث مطالب اساسية ينبغي توفيرها وكما يأتي : (Allen et al)، (2013 : 252)

1-تطوير قاعدة معلومات الاداء : ينبغي في البداية وضع مجموعة صغيرة نسبيا من مؤشرات الاداء للبرامج المختارة مع ايجاد معايير مقبولة لتقييم ذلك الاداء لتكون قابلة للاستخدام في عملية اعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة .

2-تطوير هيكل البرامج في وحدات الانفاق العام .

3-تعديل النظام المحاسبي ونظام المعلومات الادارية المحوسب لجعله سهل الاستعمال وان يكون متوافقا مع البرامج والتخطيط له من البداية .

ويعتقد الباحث انه كلما توسعت الحكومات في اعمالها وزادت عمليات التبادل الداخلي والخارجي زادت الحاجة لوجود نظام محكم لتوثيق ومعالجة البيانات واصدار التقارير مع ضمان امن وسلامة تلك البيانات من التحريف والتلاعب والضياع الامر الذي ينعكس على زيادة فاعلية وكفاءة وحدات الانفاق العام ، وعليه فقد اصبح اعتماد نظم الادارة المالية المتكاملة (IFMIS) مكونا اساسيا للاصلاحات المالية التي تعتمدها الحكومات لتعزيز فاعلية وكفاءة وامن ادارة البيانات واعداد التقارير المالية الشاملة .

المطلب الاول : مفهوم نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل (IFMIS)

عرف نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل (IFMIS) Integrated Financial Information Management System على انه مجموعة من التطبيقات البرمجية المتكاملة التي تستخدم لتوفير مجموعة خدمات المعالجة المالية والتسجيل والترحيل للمؤسسات ، كما عرف على انه مجموعة من النظم الفرعية (الوحدات) ترتبط مع بعضها البعض والتي تعتمد مدخلا شاملا للادارة المالية وهذا يعني مجموعة من الادوات لتحقيق ادارة الموارد العامة بشكل فاعل وكفوء وشفاف في اطار الملاءة المالية (Pessoa & Pimenta)، (286 : 2015 .

بينما عرفه البنك الدولي على انه مجموعة من حلول الاتمته التي تمكن الحكومات من تخطيط الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها عن طريق المساعدة في تحديد اولويات الانفاق العام وتنفيذها والابلاغ عنها وكذلك الابلاغ عن الايرادات ، ويمكن ان تسهم حلول هذا النظام في زيادة فاعلية العمليات الحكومية وكفاءتها ، ويشير نظام معلومات الادارة المالية عادة الى حوسبة عمليات ادارة الانفاق العام بما في ذلك اعداد وتنفيذ الموازنة العامة والمحاسبة بمساعدة نظام متكامل للادارة المالية من الوزارات المختصة ووحدات الانفاق العام ، وينبغي ان يضمن النظام المتكامل والتواصل مع انظمة المعلومات الاخرى ذات الصلة (Dener et al)، (10 : 2011 .

يوفر IFMIS حزمة مالية محوسبة متكاملة لتعزيز فاعلية وشفافية ادارة الموارد العامة عن طريق حوسبة نظام ادارة الموازنة والمحاسبة للحكومة ويتكون من انظمة فرعية اساسية عدة تقوم بتخطيط ومعالجة واعداد تقرير عن استخدام الموارد العامة (Adero et al)، (33 : 2014 فهو يمكن ان يحسن الحوكمة عن طريق توفير معلومات مالية في الوقت الحقيقي يتيح للمدراء استخدامها لادارة البرامج بشكل فاعل وصياغة الموازنات العامة وادارة الموارد ، وعلى الرغم من اعتقاد البعض بان نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل ليس اكثر من كونه حل تقني مصمم لزيادة موثوقية وامن واجراءات المحاسبة

والابلاغ المالي والرقابة الداخلية للحكومة الا ان هذا النظام له تأثيرا كبيرا عن طريق تسهيل اعتماد اصلاحات ادارة الشؤون المالية العامة في العديد من المجالات الاخرى بضمنها موازنة البرامج والاداء او اطر الاتفاق متوسط الامد ، وبغية ايجاد موازنة عامة ونظام ادارة مالية سليمين ينبغي توفر كل من المطالب الاتية : الشمولية والشرعية والمرونة وامكانية التنبؤ والمنافسة والامانة والشفافية والمساءلة ، اذ تعد النظم المحاسبية والمالية التي تعمل بشكل جيد من بين الاسس التي تدعم القدرة الحكومية على تخصيص الموارد واستخدامها بفاعلية وكفاءة كما يساعد هذا النظام الحكومات على الامتثال للوائح المالية المحلية والدولية ومعايير اعداد التقارير الدولية (Karanja & Nganga)، (10 : 2014 .

وعادة ما يدعم نظام معلومات الادارة المالية دفتر الاستاذ العام والحسابات المستحقة الدفع وحسابات القبض فضلا عن ذلك يمكن لنظام ادارة المعلومات المالية توفير مجموعة من الوظائف المتقدمة بما في ذلك ادارة المخزون والنقد والاصول وكذلك خدمات التقارير المالية والادارية للمؤسسات ، واستنادا الى ما جاءت به الادبيات فان IFMIS يمتاز بثلاث مزايا تشغيلية مهمة فيما يتعلق بادارة الموازنة العامة وكما ياتي : (Pessoa & Pimenta)، (286 : 2015

- 1-تسجيل ومعالجة المعاملات المالية الحكومية في الوقت المناسب بشكل موثوق وامن عن طريق انظمة ادارة المعلومات الالية وفقا للوائح المالية والمحاسبية ومع مستوى عال من امان البيانات وامكانية تتبعها
- 2-تحسين ادارة السياسة المالية استنادا الى معلومات في الوقت المناسب عن المركز المالي في اي لحظة والذي لايمكن الوصول اليها الا عن طريق قاعدة بيانات دقيقة ومحدثة باستمرار وذات تغطية واسعة للقطاع العام .
- 3-رصد وتوثيق البيانات المالية وغير المالية وبيانات الاداء التي تسهم في ادارة عامة تنسم بالفاعلية والكفاءة .

المطلب الثاني : اهمية نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل :

كانت عمليات تنفيذ الموازنة والمحاسبة في معظم البلدان النامية تتم اما يدويا او مدعومة بتطبيقات برمجية قديمة ولا تتمتع بصياغة كافية وقد كان لهذا تاثيرات ضارة على عمل انظمة ادارة الاتفاق العام والتي غالبا ما لا يجري تقديرها بشكل كاف الامر الذي القى بضلاله سلبا على ادارة الموازنة العامة بسبب الافتقار الى كشوفات الايرادات والنفقات التي يمكن الاعتماد عليها في الوقت المناسب لتخطيط

الموازنة والرقابة عليها والابلاغ عنها ، وكانت نتائج ذلك التزامات على الموارد الحكومية غير مسيطر عليها مما ادى في كثير من الاحيان الى تراكم التزامات حكومية جديدة عن طريق اللجوء الى الاقتراض المفرط الذي ينعكس على رفع اسعار الفائدة الذي يؤثر سلبا على كفاءة تقديم الخدمات علاوة على ذلك وجدت الحكومات انه من الصعب تقديم حساب دقيق وكامل وشفاف لوضعها المالي الى البرلمان او الى الاطراف المعنية الاخرى بما في ذلك الجهات المانحة والجمهور ، وهذا النقص في المعلومات اعاق الشفافية والمساءلة في الحكومة ولم يسهم الا في تفاقم مشاكل الحكم في العديد من هذه البلدان ، وبعد نظام الادارة المالية والمحاسبة الذي يعمل بشكل جيد اساس لتقييم قدرة الحكومة على تخصيص الموارد واستخدامها بفاعلية وكفاءة (Allen et al ، 2013 : 798) .

وتتباين درجة تعقيد وتشعب نظام الادارة المالية المتكامل من بلد الى اخر تبعا لدرجة تعقيد العمليات المالية وعدد الوحدات الحكومية المستفيدة من هذا النظام وكذلك مستوى البنى التحتية من انظمة المعلومات الالكترونية ، فعلى سبيل المثال لا الحصر يغطي انموذج IFMIS السائد في امريكا اللاتينية اربعة مجالات رئيسية هي : الموازنة والخزانة والمحاسبة وادارة الدين العام ويتفاعل هذا النظام مع انظمة ادارة الموارد العامة الاخرى مثل الاستثمار العام والموارد البشرية والرواتب والمشتريات والتعاقدات وادارة الضرائب وادارة الاصول ، ويتكون هذا الانموذج من قاعدة بيانات مركزية واحدة مع تغطية واسعة تدار بشكل مركزي من وزارة المالية مع عمليات لا مركزية بين الكيانات العامة ووحدات الانفاق الخاصة بها ، بينما لم تعتمد بلدان اخرى مثل المانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الاميريكية نظام مالي عام واحد يغطي كامل وحدات الانفاق العام ، وتشير التجارب الدولية الى الحاجة لان يرافق تصميم وتطبيق نظام IFMIS التزامات حكومية جادة وموارد بشرية ومالية كافية ودعم داخلي واسع وجدول اعمال لادارة التغيير الفاعل ، اذ اثبتت دراسات البنك الدولي الى ان من بين مشروعات نظام الادارة المالية المتكامل المنفذة حول العالم هناك 21% فقط من تلك المشروعات كانت ناجحة وان منها 6% فقط من المشروعات تعد مستدامة ، وعليه ينبغي ان تشمل الادارات الحكومية المركزية واللامركزية ومن الضروري ان تحتوي على نظام معلومات منفصل لكل مستوى حكومي ليكون قادرا على التسجيل في كل مرحلة من مراحل تنفيذ الموازنة والايرادات والمدفوعات والنفقات والالتزامات المسبقة والالتزامات والمستحقات المالية والمحاسبة في الوقت المناسب وذلك لضمان ان يكون تصنيف الموازنة العامة متنسقا تماما مع جداول الحسابات وفقا للمعايير الدولية مثل دليل احصاءات المالية الحكومية الذي نشره صندوق النقد الدولي وتصنيف الوظائف في الامم المتحدة (Pessoa & Pimenta ، 2015 : 284 – 290) .

المطلب الثالث : خصائص نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل :

تتمثل الخصائص الاساسية لنظام ادارة المعلومات المتكامل في الاتي : (Khemani & Diamond ،
(99 : 2006)

1- عند تطوير نظام معلومات الادارة المالية المتكامل فمن المهم ان يلبي احتياجات الادارة بمستوياتها كافة وان ينظر اليه على انه جزء لا يتجزأ من اصلاح نظام الموازنة العامة وبالتالي لا يجري تصميمه لتلبية المتطلبات الحالية فقط ولكن لدعم الاحتياجات المستقبلية التي من المحتمل ان تنشأ عند تنفيذ اصلاحات الموازنة العامة .

2- يوفر مجموعة واسعة من المعلومات غير المالية والمالية تساعد الادارة على اخذ القرارات وينبغي تصميمه لاداء وظائف المحاسبة الضرورية فضلا عن انشاء تقارير مخصصة للاستخدام الداخلي والخارجي ، فبالنسبة للموازنات القائمة على الاداء ستكون معلومات الاداء مهمة للمديرين مثل تحديد البرامج واهداف ونتائج البرامج وانواع السلع والخدمات المنتجة وكذلك المؤشرات التي يمكن عن طريقها الحكم على فاعلية وكفاءة البرامج .

3- كونه نظام فان دوره يتمثل في تجميع وربط ومعالجة البيانات ومن ثم توفيرها لجميع الاطراف في نظام الموازنة بشكل مستمر لذلك ينبغي ان يكون المشاركين في النظام قادرين على الوصول اليه واستنباط المعلومات المحددة التي يحتاجونها لتنفيذ وظائفهم المختلفة .

وعليه يجد الباحث بان نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل يمكن ان يسهم في عملية تبني موازنة عامة مستندة الى البرامج والاداء كونه يتيح تحسين تسجيل المعاملات المالية الحكومية ومعالجتها وامكانية الوصول الفوري والفاعل الى بيانات مالية موثوقة ، الامر الذي يعزز الشفافية والمساءلة من السلطة التنفيذية امام البرلمان والجمهور وتوفير صورة كاملة ومحدثة للالتزامات والنفقات على اساس مستمر ، فبمجرد الالتزام ينبغي ان يكون النظام قادرا على تتبع جميع مراحل معالجة المعاملات الحكومية وتوفير المعلومات لضمان تحسين فاعلية وكفاءة الادارة المالية الحكومية . كما انه من بين اسباب فشل تطبيق نظام ادارة المعلومات المالية المتكامل في بعض الدول هو ان اصلاحات القطاع العام قد ادخلت في بيئة وظيفية لا ترغب في قبول هذه الاصلاحات او عدم توفر القدرة التقنية على فهم الاصلاح وتنفيذه او الحفاظ عليه بمجرد تقديمه ، ونتيجة لذلك فان تلك الاصلاحات لا تتجح او تتأخر كثيرا بحيث يجري التخلي عنها في كثير من الحالات .

ان من المهم تعريف وتوعية الملاك الوظيفي الحكومي بفلسفة اصلاح الموازنة العامة كون العنصر البشري يؤثر في جميع مراحل الموازنة وليس فقط في مرحلة صنع القرار لذلك سيتفاعل الافراد بشكل مختلف استجابة لمستوى مشاركتهم في تطوير الموازنة العامة ومعرفتهم بالمحاسبة وهيكل الموازنة وتنفيذها وفهمهم لمحتواها ، فاذا كانت الحكومة تود زيادة فرص التنفيذ الناجح للنتائج القائمة على الاستحقاق والاصلاحات الموجهة نحو المخرجات ينبغي عليها ان تضمن ان الجهات الفاعلة المركزية تعمل بشكل وثيق مع بعضها البعض وان تدعم بقوة الادارات التنفيذية عند تنفيذ الاصلاحات وقد يكون من الجدير بالاهتمام انشاء هيئة استشارية مثل تلك الموجودة في استراليا والمملكة المتحدة بحيث يمكن للاطراف المختلفة الاجتماع بانتظام لمناقشة موضوعات المحاسبة ، وكون المعايير المحاسبية في تطور مستمر لذلك ينبغي ايجاد التزام كبير بالاصلاحات وتقليل المقاومة بالتالي اشراك الادارات والهيئات التنفيذية في تطوير الاصلاحات .

المطلب الرابع : وجود نظام متكامل للمعلومات المالية ومتابعة وتقييم الاداء :

يعد وجود نظام متكامل للمعلومات المالية ومتابعة تنفيذ الموازنة العامة ومن ثم قياس وتقييم الاداء امرا من شأنه ان يساعد على :

1- تطوير عملية تخطيط واعداد الموازنة العامة عن طريق الاستناد الى ارقام حقيقية وانية لعمليات الصرف وتحصيل الايرادات من وحدات الانفاق العام وصولا الى حساب موحد للخزينة العامة على مستوى الايرادات والنفقات العامة للحكومة ككل وضمان عدم تشتت النقد .

2- الابلاغ المالي بشكل موضوعي ودقيق وفي الوقت المناسب (تقارير مرحلية وفصلية وسنوية) عن حركة حسابات الموازنة وتجميعها .

3- تحسين عملية الرقابة والتدقيق على مستوى وزارتي المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية الاتحادي والذي يمكن ان يعمل كنظام انذار مبكر لحالات التجاوز في الانفاق العام ، او نقص الايرادات العامة ، او توجيه الانفاق في غير ما مخطط له .

4- المساعدة على تجميع وتحليل البيانات المالية ومن ثم اعادة تصنيفها وحسب متطلبات العمل .

5- متابعة نسب الانجاز المالية والمادية الفعلية للبرامج والمشاريع التي تبنتها الموازنة العامة ومقارنتها بنسب الانجاز المخطط لها في البرنامج الحكومي .

6- اتاحة المجال للتركيز على المخرجات والنتائج المترتبة على الانفاق العام بدلا من التركيز على جانب المدخلات من نفقات الموازنة العامة (العبيدي ، 2016 : 88-102) .

7- استخدام مخرجات هذا النظام لتحديث بيانات الاطار المالي متوسط الامد .

كما ينبغي ان يؤخذ بعين الاعتبار عند تصميم نظام المعلومات المالية المتكامل وقياس وتقييم الاداء ومتابعة تنفيذ الموازنة تحديد طبيعة البيانات المطلوبة من وحدات الانفاق العام ، ورسم مسار تدفق تلك البيانات الى كل من وزارتي المالية والتخطيط وديوان الرقابة المالية الاتحادي ومكتب ادارة الموازنة العامة (الذي اوصي بتشكيله) ، ومن ثم تحديد كيفية التعامل مع تلك البيانات وكيف سيجري توظيفها للاستفادة منها في صناعة واخذ القرارات ، وذلك لتجنب عبء المعلومات (Information Overload) الذي يؤدي الى عدم الاستفادة من تلك البيانات وفقدانها لموثوقيتها وبالتالي عدم التزام وحدات الانفاق العام باعتمادها وادخالها الى النظام . كما انه لايمكن لنظام ادارة الاداء ان ينجح اذا لم يكن لدى المديرين فهم واضح لكيفية استخدام المعلومات الناتجة عنه ، او اذا كانوا يعتقدون انها ستؤثر سلبا عليهم ، كما ينبغي الاخذ بعين الاعتبار منح المديرين التنفيذيين في وحدات الانفاق العام نوع من الحرية والمرونة في اخذ القرارات الخاصة بالعمل فلا يمكن مساءلة المديرين عن حالات الفشل في الاداء اذا كانوا يفتقرون الى حرية اخذ القرارات المتعلقة بذلك الاداء (حمزة ، 2020 : 92-98) .

وسيجري تعريف البرنامج على انه اي مجموعة من الانشطة المتكررة مناسبة وذات مغزى والمشاريع الاستثمارية والتي تستهلك الموارد (المدخلات) للمساهمة في تحقيق نتيجة مشتركة ، في حين سيجري تعريف النشاط المتكرر على انه حزمة من العمليات المستمرة والمتكررة التي تستهلك المدخلات وتنتج سلعة او خدمة وان المشروع الاستثماري يشير الى عما راسمالي مؤقت له وقت محدود للعمليات وعند اكتماله سيضيف الى الاصول المادية لوحدة الانفاق العام اذ يمكن اعتبار تصنيف البرنامج ضمن الموازنة التشغيلية على انه امتدادا للتصنيف الوظيفي لوحدة الانفاق العام .

وفي المقابل ينبغي على الجهة المعنية بمراقبة وتقييم الاداء ، ففي العراق اخذ ديوان الرقابة المالية الاتحادي على عاتقه مسؤولية تقييم اداء وحدات الانفاق العام فضلا عن التدقيق اللاحق للبيانات المالية الحكومية ووضع معايير لجودة الخدمات المقدمة من وحدات الانفاق العام وكما يلي :

1-توقيت تقديم الخدمات .

- ب-سهولة الوصول الى تلك الخدمات ومدى ملائمتها للمستفيد النهائي لها (رضا الزبون) .
- ج-مدى كفاية الافصاح عن المعلومات للمستخدمين الحاليين والمحتملين .
- د-ربط مقاييس المخرجات والنتائج بالتكاليف المرتبطة بها .

المطلب الخامس : المتطلبات الواجب اتباعها من وحدات الانفاق العام بغية التحول نحو موازنة عامة تستند الى البرامج والاداء :

كون الموازنة العامة الحالية تتكون من شقين جاري واستثماري وان نظام المحاسبة الحكومية في العراق يعمل بموجب الاساس النقدي مع عدم تطبيق محاسبة التكاليف ، في حين ان تطبيق موازنة البرامج والاداء تتطلب تطبيق محاسبة التكاليف واعتماد اساس الاستحقاق او الاستحقاق المعدل للوصول الى تسعير السلع والخدمات الحكومية المقدمة بغية ترشيد الانفاق العام وتعزيز المساءلة ، لذلك يجد الباحث انه ينبغي التحول نحو موازنة البرامج والاداء بشكل تدريجي عن طريق تجميع الانشطة والمشاريع الحالية بشكل برامج بحيث لايزيد مجموعها عن 500-600 برنامج (رئيسي وفرعي) وذلك للمساعدة على :

*جعل الخطط الحكومية متكاملة فيما بينها وذلك عن طريق المشروعات المنفذة من اكثر من وحدة انفاق عام (التي تخدم هدف واحد) في برنامج واحد تحدد مدخلاته والنتائج والمخرجات مع الاشارة الى مسؤولية كل وحدة انفاق عام .

*تقليص عدد المشاريع الحكومية المنفذة الى عدد محدود من البرامج .

*تفعيل عملية المتابعة والمساءلة واخذ القرارات . ان تطبيق ما تقدم سيساعد على :

*الاسهام في ترتيب الاولويات الحكومية ومن ثم توجيه الموارد العامة نحو البرامج ذات الاولوية العالية .

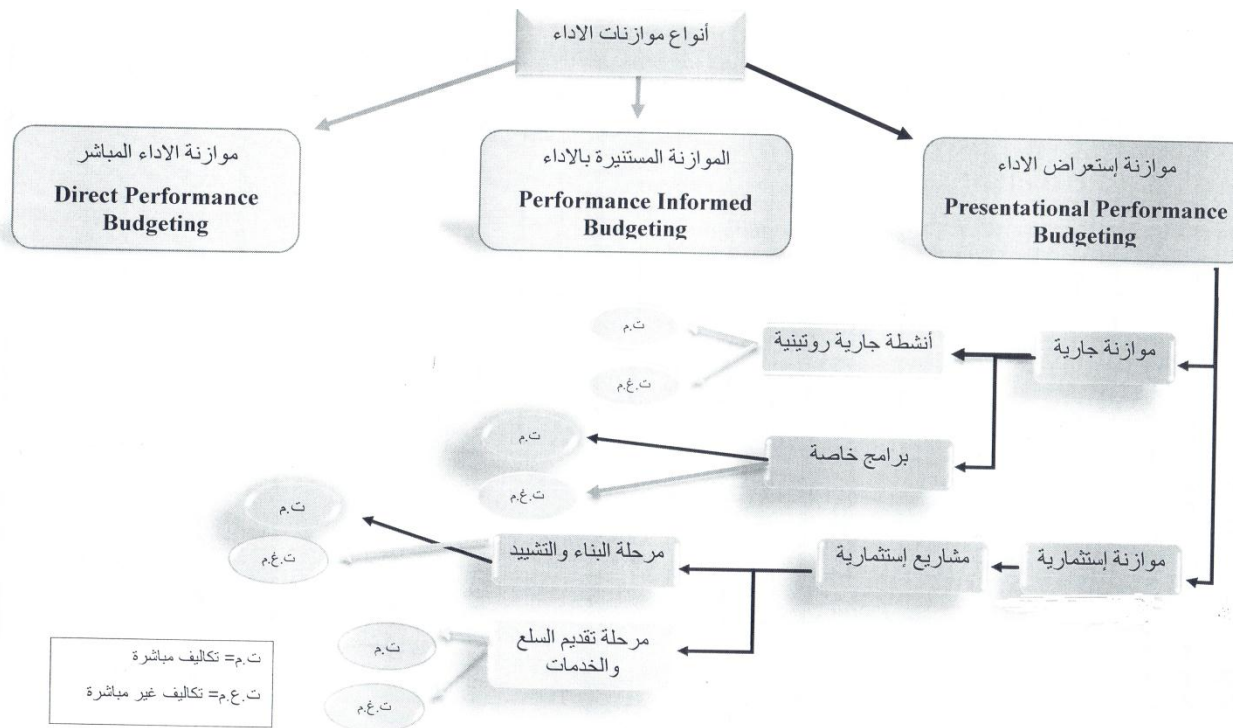
*ضمان تحقيق برامج متكاملة وعدم تكرار العمل وهدر المال العام والوقت .

*تحديد مسؤولية كل وحدة انفاق عام تجاه الاعمال المكلفة بها ومن ثم تفعيل المساءلة العامة .

على ان تشمل المرحلة الاولى من العمل على : المشاريع الاستثمارية (الحالية) والمقرة بموجب الموازنات العامة للسنوات السابقة ، وكذلك على البرامج الخاصة ضمن تخصيصات الموازنة الجارية والمقرة بموجب الموازنات العامة للسنوات السابقة ، ويبين الشكل رقم (1) الالية المقترحة من العمل :

شكل (1)

المرحلة الاولى من خطة الانتقال الى موازنة البرامج والاداء



المصدر : من اعداد الباحث .

لذلك ينبغي تحديد مسارات العمل التدريجية الواجب اتباعها من وحدات الانفاق العام وكما يأتي :

- 1- وجود رؤية ورسالة وغاية واهداف ومن ثم خطة استراتيجية واضحة على مستوى كل وحدة انفاق عام
- 2- وجود توصيف وظيفي واضح ودقيق لمهام وواجبات كل تشكيل اداري رئيسي وفرعي داخل وحدة الانفاق العام (دائرة ، هياة ، مديرية عامة) بحيث ترتبط الوظائف الرئيسية والفرعية لكل تشكيل اداري مع الاهداف العامة لوحدة الانفاق العام (الوزارة ، المحافظة) ومن ثم ترجمة الاهداف العامة الى نتائج قابلة للقياس .

3- تعريف وقياس الاداء هو الخطوة الحاسمة في عملية التنفيذ ، اذ يتطلب قياس الاداء من وحدات الانفاق العام توضيح اهدافها وبالتالي الاساس الذي بموجبه سيجري قياس الاداء (المخرجات او النتائج)

4-تحديد مواصفات المخرجات لكل برنامج ومشروع وكما يأتي :

ا-هل ستكون مقدار السلع او الخدمات التي ستقدم الافراد او جهات خارجية ؟

ب-ينبغي ان تكون قابلة على التحديد والقياس والوصف بوضوح .

ج-ينبغي ان تكون موجهه نحو الاستخدام النهائي وليس لعمليات داخلية .

د-ينبغي ان تسهم في تحقيق النتائج المخطط لها .

هـ-ينبغي ان تكون خاضعة لسيطرة وحدة الانفاق العام (بشكل مباشر او غير مباشر) .

وكون المخرجات هي مؤشرات كمية وعددية يمكن ملاحظتها في الامد القريب وانها ترتبط بشكل مباشر بالبرامج والمشاريع المنفذة ، فيمكن استخدامها كاداة لمساءلة مديري تلك البرامج والمشاريع كونهم من يتابع عملية التنفيذ واخذ القرارات المباشرة ومن ثم تحديد اي انحرافات غير مرغوب فيها وعليه سيكون مدير البرنامج والمشاريع الوكيل تجاه الرئيس الاعلى (الاصيل) في وحدة الانفاق العام (الوزير المعني) .

5-تحديد مواصفات النتائج لكل مشروع وكما يأتي :

ا-ينبغي ان تعكس بشكل كاف اهداف وحدة الانفاق العام واهداف الحكومة واولوياتها .

ب-ينبغي الاشارة الى تاثير البرنامج على المجتمع .

ج-ينبغي ان تكون قابلة للتحقيق في الاطار الزمني المحدد .

د-ينبغي وجود علاقة سببية بين مخرجات وحدة الانفاق العام والنتائج .

هـ-ينبغي ان يكون هناك وضوح في التعريف والوصف ليتم الابلاغ عنه بسهولة .

تتميز النتائج عن المخرجات بكونها مؤشرات وصفية لما سيحققه البرنامج ضمن الامد المتوسط ، اي ان النتائج المستهدفة للبرنامج ستترتب باهداف وحدة الانفاق العام وبالتالي اهداف واولويات الحكومة المعلن عنها ، وبذلك يمكن توظيف مؤشرات نتائج البرنامج لمساءلة الرئيس الاعلى لوحدة الانفاق العام (الوزير

المعني باعتباره الوكيل) من قبل رئيس مجلس الوزراء كونه يمثل الاصيل الذي خول الوكيل ادارة شؤون وحدة الانفاق العام وتحقيق اهداف البرنامج الحكومي .

6- رسم مسار اجراءات العمل الميداني داخل وحدة الانفاق العام : المرحلة الاولى :

ا- تجميع المشاريع الاستثمارية الحالية (والتي هي قيد الانشاء) والتي تتشابه او تتكامل في اهدافها او نتائجها العامة ضمن برامج محددة ترتبط بشكل مباشر برؤية ورسالة واولويات الوزارة (وحدة الانفاق العام) وبالتالي باهداف البرنامج الحكومي واولوياته .

ب- تحديد المخرجات والنتائج على مستوى كل مشروع وبالتالي لكل برنامج .

ج- احتساب التكاليف السنوية المطلوبة على مستوى كل مشروع وبرنامج للسنوات الاربعة القادمة .

د- تحديد مؤشرات الاداء لكل مشروع وتوقيتات كل منها .

ان تطبيق المرحلة الاولى سيساعد على ترسيخ ثقافة ومفهوم موازنة البرامج والاداء على مستوى موظفي وحدات الانفاق العام من العاملين على تنفيذ المشاريع الاستثمارية بشكل خاص ، والقيادات الوظيفية وباقي موظفي الخدمة المدنية بشكل عام ، وكذلك ان هذه الخطوة ستضمن تحقيق نتائج حقيقية ومرضية عن تنفيذ المشاريع الاستثمارية الداخلة في بيانات الموازنة العامة وامكانية قياس مخرجاتها والتأكد من تحقيق الاهداف الحكومية العامة ومن ثم ربط المخرجات المتحققة بالتخصيصات المالية المقررة لها واخذ القرارات المناسبة تجاهها .

المرحلة الثانية : تاطير الانشطة الحكومية العامة المتكررة (النفقات الجارية الحالية والمستمرة من الفترات السابقة) على شكل برامج ومشروعات .

المرحلة الثالثة : تصميم المشاريع والبرامج (الجديدة) وادراجها ضمن موازنة السنوات القادمة مثل :

ا- البرامج والمشاريع التي تقع ضمن تخصيصات الموازنة الاستثمارية .

ب- برامج وحدة الانفاق العام التي تقع ضمن تخصيصات الموازنة الجارية (البرامج الخاصة) .

وتبين الاشكال (2 ، 3 ، 4) الالية المقترحة على مستوى وحدة الانفاق العام لتجميع البرامج والمشاريع الحالية ، واقتراح برامج ومشاريع جديدة للجانب الاستثماري من الانفاق العام ، وكذلك اجراءات العمل الخاصة بتجميع الانشطة الروتينية المتكررة ضمن الجانب التشغيلي على شكل برامج ضمن موازنة البرامج والاداء وكما يأتي :

شكل (2)

آلية تجميع المشاريع الحالية ضمن التخصيصات الاستثمارية لموازنة البرامج والاداء المستهدفة



المصدر : من اعداد الباحث .

شكل (3)

آلية أقترح البرامج الاستثمارية والمشاريع والانشطة الجديدة ضمن موازنة البرامج والاداء المستهدفة



المصدر : من اعداد الباحث .

شكل (4)

آلية اقتراح البرامج للأنشطة الروتينية المتكررة ضمن الجانب التشغيلي لموازنة وحدة الانفاق العام



المصدر : من اعداد الباحث .

الخاتمة

اولا : الاستنتاجات :

1- يمكن تحقيق الفاعلية في وحدات الانفاق العام عندما تكون هناك رؤى واهداف واضحة و استراتيجيات محددة بينما يمكن تحقيق الكفاءة عندما تمتلك وحدة الانفاق العام تخطيط وتنظيم وادارة للوقت واعتماد معايير الجودة في العمل ، حيث كلما توسعت الحكومات في اعمالها وزادت عمليات التبادل الداخلي والخارجي زادت الحاجة لوجود نظام محكم لتوثيق ومعالجة البيانات واصدار التقارير .

2- يمكن لنظام ادارة المعلومات المالية المتكامل ان يسهم في عملية تبني موازنة عامة مستندة الى البرامج والاداء وامكانية الوصول الفوري والفاعل الى بيانات مالية موثوقة لتعزيز الشفافية والمساءلة .

3- غالبا ما تفشل جهود الاصلاح الحكومي بسبب التنفيذ الضعيف ، فقد يكون التصميم سليما ولكن اذا لم تفهم اغراضه بشكل واضح او اذا اعتبرها اصحاب المصلحة تمثل تهديدا لهم او عبء عليهم .

4- من متابعة العمل الحكومي والتحليل الموضوعي للخبرات الوظيفية في مجال الموازنة العامة وامكانية تطبيق موازنة البرامج والاداء تبين ان خبرة الموظفين الحكوميين العاملين في اقسام المالية والرقابة تتركز في تطبيق موازنة البنود التي توارثوها من خبرات الموظفين السابقين ولا توجد اي خبرات ومعلومات جديدة يجري اضافتها او اكتسابها على مر الزمن .

5- ان عناصر الاطار العام المقترحة لاعداد موازنة البرامج والاداء على مستوى الحكومة المركزية هي:

ا- ان يكون بناء هيكل نفقات و ايرادات الموازنة العامة بالاستناد الى رؤية واولويات الحكومة .

ب- وجود اطار انفاق متوسط الامد لتخطيط الموازنة العامة وضرورة ربط عملية تخطيط الموازنة العامة ومتابعة تنفيذها برئيس الحكومة .

ج- وجود نظام متكامل للمعلومات المالية ومتابعة الاداء .

6- ان العلاقة بين جميع المشاريع التي تشترك او تتكامل فيما بينها من حيث المخرجات او النتائج ضمن برنامج واحد على مستوى وحدة الانفاق العام وبين وجود نظام متكامل للمعلومات المالية ومتابعة الاداء على مستوى الحكومة المركزية هي الاكثر قوة من بين باقي العلاقات .

7- وجود فجوة بين المؤسسة الاكاديمية وبين المؤسسات التنفيذية فيما يخص اشراك حملة الشهادات العليا من الاختصاصات الاكاديمية في عمليات تخطيط واعداد الموازنة العامة والذي انعكس على تراجع عملية الموازنة العامة من حيث التخطيط والاعداد والتنفيذ والرقابة ومن ثم تقييم الاداء .

ثانيا : التوصيات :

1- من متطلبات العمل الواجب على الحكومة المركزية الاخذ بها عند رسم وتخطيط الموازنة العامة المستهدفة التي تستند الى البرامج والاداء هو امتلاك الحكومة لرؤية مستقبلية وبرنامج عمل حكومي عام تحدد بموجبه الاولويات والتفضيلات الحكومية للسنوات القادمة عن طريق تبني هرم الاولويات والاسراع في تبني موازنة برامج واداء فاعلة بما ينسجم مع خصوصية البيئة العراقية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

2- ربط البرامج والمشاريع الحالية والمستقبلية لوحدات الانفاق العام (وزارات ، محافظات ، اقليم ، جهات غير مرتبطة بوزارة) باولويات البرنامج الحكومي عن طريق تطابق مخرجات ونتائج كل برنامج ومشروع على مستوى كل وحدة انفاق عام مع ما تستهدفه كل اولوية .

3- اعادة برمجة الية تخصيص الايرادات العامة لتغطية الانفاق الحكومي عن طريق السعي لزيادة الايرادات غير النفطية بحيث تستخدم لتغطية الانفاق الجاري ، وتوظيف الايرادات النفطية لتمويل المشاريع الاستثمارية ، واستدامة الموارد العامة للاجيال القادمة .

4- وجود تشكيل اداري يرتبط برئيس الحكومة يعنى بعملية تخطيط الموازنة العامة وترتيب اولوياتها ومن ثم متابعة عمليات الانفاق العام ونسب الانجاز ورفع التقارير الدورية والتوصيات بشأنها الى رئيس الحكومة بغية اخذ القرارات المناسبة .

5- انشاء هيئة استشارية مثل تلك الموجودة في استراليا والمملكة المتحدة بحيث يمكن للاطراف المختلفة الاجتماع بانتظام لمناقشة موضوعات المحاسبة واشراك الادارات الحكومية التنفيذية .

6- تحديد الاطار العام للموازنة العامة الجديدة التي تستند الى البرامج والاداء ، فمن المناسب للعراق في الوضع الراهن تطبيق موازنة استعراض الاداء وذلك لبساطة متطلباتها قياسا بالتنوعين الاخرين من موازنات الاداء وبالشكل الذي يتماشى مع طبيعة البنى التحتية لوحدات لانفاق العام .

7-ترسيخ ثقافة ومفهوم موازنة البرامج والاداء على مستوى موظفي وحدات الانفاق العام من العاملين على تنفيذ المشاريع الاستثمارية بشكل خاص ، والقيادات الوظيفية وباقي موظفي الخدمة المدنية بشكل عام .

المصادر والمراجع ...

اولا : العربية ..

1-العبيدي ، جوان جاسم خضير ، (2016) ، " تعزيز فاعلية نظام موازنة البرامج والاداء باطار نظريات ادارة الوقت " ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى قسم المحاسبة ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العراق .

2-حمزة، حيدر جاسم ، (2020) ، " اطار مقترح لاعداد موازنة البرامج والاداء وانعكاسه على ترشيد الانفاق العام وفاعلية المساءلة في الوحدات الحكومية " ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى قسم المحاسبة ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، العراق .

ثانيا : الاجنبية ..

A-Books :

3-Allen ، R.،Hemming،R.، & Potter،B.(Eds.).(2013).”The International Handbook of public financial management “ . Springer.

4-Dener، C.،Watkin، J.، & Dorotinsky، W.I.(2011).” Financial Management Information System : 25 years of World Bank Experience on What Works and What doesn’t “ . The World Bank.

B-Periodicals :

5-Adero،P.،Odoyo،F.S.، & Chumba،S.(2014).”Integrated Financial Management Information System and Its Effect on Cash Management in Eldoret West District Treasury،Kenya”.International Journal of Business and Social Science،Vol.5،No.8; July 2014

6-Andrews,M.(2004). "Authority,acceptance,ability and performance-based budgeting reforms".International Journal of Public Sector Management . Vol.17.

7-Currstine,T.(2005)."Government performance: lessons and challenges".OECD Journal on Budgeting,5(1).

8-Ibrahim,M.(2013)."Comparative Budgetary Approaches in Public Organization" . Research Journal of Finance and Accounting ، 4(15).

9-Karanja,J., & Nganga,E.(2014)."Factors Influencing Implementation of Intergrated Financial Management Information System in Kenya Government Ministries ".Research Journal of Finance and Accounting ،5(7).

10-Khemani,P., & Diamond, M.J.(2006)." Introducing Financial Management Information System in Developing Countries ".(EPub)(No.5-196).International Monetary Fund.

11-Mdletye,M.A.,Coetzee,J., & Ukpere,W.I.(2015)." The reality of resistance to change behavior at the Department of Correctional Services of South Africa". Mediterranean Journal of Social Sciences,5(3).

12-Nguyen,H.P.(2007). " Performance Budgeting : Its rise anr fall". Maxwell School Citizenship and Public Affairs ، Syracuse University, Syracuse,NY.

13-Anderson,B.(2008). " Performance Budgeting : A users guide ". In International Conference on Performance Budgeting, Mexico City.

C- Thesiss and Dissertations :

14-Cho,I.(2010). " The impact of Korean performance budgeting on budgetary programmes " (Doctoral dissertation, University of Birmingham).

D-Publications :

15-Moynihan,D., & Beazley,I.(2016). " Toward next-generation performance budgeting : Lessons from the experiences of seven reforming countries ".The World Bank .

16-Last.D., & Robinson, M.(2009). " A basic model of performance – based budgeting ".Journal Issue,2009,1.

17-OECD.(2007). " Performance Budgeting in OECD Countries ". Organisation for Economic Co-operation and Development.

18-Pessoa,M., Pimienta, C., Varea,M., Arosteguiberry, A.,Yaker,I.F.,de Albuquerque,C., ..& Una.G.(2015). " Public financial management in Latin America : The key to efficiency and transparency ". Inter-American Development Bank.

19-Young,R.D.(2003). " Performance-based budget systems.Public Policy and Practice ". 2(2) .

