

ميزانية البرامج و الأداء بقرينة جهاز المراجعة المالية فبى الجمهورية العربية الليبية الشعبية الأشتراكية العظمى

أحمد عويدات

مراجع عام لجهاز المراجعة المالية بالجمهورية العربية
الليبية الشعبية الاشتراكية،
أمين عام للمجموعة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة.

أولا - الدراسة النظرية نشأة وتطوير البرامج و الأداء

في 1954 م قدم ديفيد نوفيك شرحا تفصيليا بين فيه تطبيق ميزانية البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية و شرح مضمونها، و كان ذلك في تقريره المسمى الاقتصاد و الفعالية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للميزانية . في عام 1955 قامت لجنة موفر الثانية بدراسة اقتراح ديفيد و كذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق ميزانية الأداء في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية، مما أدى إلى ظهور مفهوم ميزانية البرامج و الأداء الذي جذب اهتمام الكثير من الدول و كذلك اهتمام هيئة الأمم التي أصدرت كتيباً بعنوان «ميزانية البرامج سنة 1965 م» . من العوامل التي ساعدت على انتشار ميزانية البرامج و الأداء ثلاث عوامل رئيسية هي:

- 1 - إهمال ميزانية الأداء لعنصر التخطيط في حين ظهرت الحاجة إلى خطط بعيدة المدى،
- 2 - ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي و ظهور الرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة في اتخاذ القرارات
- 3 - كبر حجم النفقات العامة في الميزانية و زيادة اثارها على الاقتصاد الوطني مما أدى بالمفكرين إلى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية و الموازنات العامة.

مزايا ميزانية البرامج و الأداء

1 - **التخطيط:** التخطيط يعني التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل. إنه وظيفة أساسية من وظائف الحكومة وأجهزتها التنفيذية. تهتم ميزانية البرامج و الأداء بالتخطيط حيث تقوم بتحديد برامج و مشاريع الوزارات و المصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة و النفقات المتوقعة لها و ليس لسنة واحدة كما تفعل ميزانية البنود التي تبين نفقات سنة مالية واحدة و لا ترتبط في أغلب الأحيان بتخطيط طويل الأجل.

2 - **تحديد الأنشطة الحكومية المختلفة:** بمعنى أنها تقوم بتحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة، و من ثم تقسم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية و البرامج الفرعية إلى نشاطات و ترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية و البرامج الفرعية و النشاطات في وثيقة الميزانية العامة على الصفحات المخصصة لها. ثم تقوم بعد ذلك بتوزيع الاعتمادات على أبواب و بنود الإنفاق المعرفة في الميزانية .

3 - **تحليل البدائل:** من القواعد الأساسية التي تركز عليها ميزانية البرامج و الأداء تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة و المصالح الحكومية . فبعد تحديد البدائل تجرى الدراسة التحليلية المتعمقة لها بهدف تحديد التكاليف و العوائد لكل منها و المزايا

ميزانية البرامج والأداء

والعيوب المرتبطة بكل منها و على ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات.

4 - التقييم: يساعد تقييم البرامج الحكومية على تحسين عملية تنفيذها . إن الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ أو نفذت من حين لآخر من شأنه أن يكشف عن المشاكل التي تواجه التنفيذ و عن الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع وعن التغيرات التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع لكي تسهل عملية التنفيذ والوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها .

تقسيمات ميزانية البرامج والأداء

يتطلب إعداد ميزانية البرامج و الأداء التقسيمات التالية: (التقسيم الوظيفي) (التقسيم حسب الوحدات التنظيمية)، (التقسيم حسب النشاط الرئيسي و الفرعي) ، (التقسيم حسب البرامج : يتضمن البرنامج عادة بيانات عامة تتناول موضوع البرنامج و جهة تنفيذه وأهدافه و تمويله و وحدات أدائه و إرادته و مدى ارتباطه بالبرامج الأخرى، و أية بيانات أخرى تلقي الضوء على خصائص البرنامج، ويجوز أن تنفذ الإدارة الواحدة أكثر من برنامج كما يجوز أن تنفذ أكثر من إدارة برنامج واحد) ، (التقسيم طبقا لطبيعة النفقة : عند تطبيق الميزانية لابد من تمويل البرامج فتدرج اعتمادات مواد كل برنامج لتمويله و يتم توزيع هذه الاعتمادات داخل البرنامج طبقا لطبيعتها).

الدراسات الأساسية لميزانية البرامج والأداء

تعتمد ميزانية البرامج و الأداء على ثلاث دراسات تقدمها الجهات التي تطبق ميزانية البرامج و الأداء إلى مكتب الميزانية، وهذه الدراسات هي :

1 - المذكرة التفسيرية للبرنامج: و تبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة و الخطة التي ستسير عليها لتحقيق الأهداف

2 - الخطة التمويلية للبرنامج : و تكون على شكل جداول تتضمن ملخصا لبرامج المنظمة كما تتضمن تقديرات التكاليف و العوائد لبرامج المنظمة.

3 - الدراسات التحليلية الخاصة: و تحضر هذه الدراسات بواسطة ميزانية البرامج في الجهة الحكومية و تتضمن الدراسات التحليلية التي تم على ضوءها اختيار البرامج الرئيسية و البرامج الفرعية للمنظمة.

تطبيق ميزانية البرامج و الأداء

تتضمن عملية تطبيق ميزانية البرامج و الأداء الخطوات التالية:

1 - تحديد الأهداف المراد تحقيقها و ذكرها باختصار في شكل قائمة.

2 - تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة.

3 - تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف للسنة ثم إخطار إدارة الميزانية العامة كي ترصد الاعتمادات الكافية لتنفيذ برامج و مشاريع تلك السنة.

4 - تقدير النتائج من البرامج الرئيسية و البرامج الفرعية و من المشاريع.

5 - تقدير ما تحتاجه البرامج من أموال لمدة أربع سنوات أخرى مقبلة علاوة على تكاليف البرنامج في السنة الأولى من الخطة.

6 - وضع نظام و إجراءات للمتابعة و تحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع.

7 - وضع نظام و إجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم و دائم.

8 - تحديد المسؤولية الإدارية عند تنفيذ البرنامج.

مزايا ميزانية البرامج و الأداء

* ربط النتائج المتوقعة برسالة و أهداف الجهة الحكومية.

ميزانية البرامج والأداء

* المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات و تكلفتها المالية و ربطها بالمنافع (الآثار) التي تسعى إليها الحكومة، و بالتالي تكون قرارات توزيع الموارد مدعمة بالبيانات اللازمة.

* المساعدة على تقوية و تعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي و بالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها و تحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة .

* توضيح ماذا من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة و تكلفة كل برنامج أو مشروع.

* إقرار مبدأ المساءلة و المسؤولية حيث تحدد المسئول عن أداء الأعمال.

* التركيز على المخرجات (الخدمات) بدلا من التركيز على المداخلات (الموارد المالية و البشرية)

* رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي و توزيع الموارد و الرقابة على العمليات

ثانيا - الدراسة العملية

يمثل الواقع العملي في ليبيا استخدام نوعين من الميزانيات لتحقيق أهداف الدولة و هما :

1 - الميزانية التسييرية (الإدارية) و هي بنود و اعتمادات يتم رصدتها لتغطية الباب الأول و الثاني من المصروفات الإدارية للدولة.

2 - التنمية (التحول) و هي ميزانية ترصد لتعطيه برامج التنمية و ما تحويها من مشروعات تنموية مختلفة.

و يمكن توضيح الجهات ذات العلاقة بهاتين الميزانيتين كما يلي:

3 - المؤتمرات الشعبية الأساسية و تقدم إليها الميزانيتين لمناقشتها وإقرارهما بما يروونه من ملاحظات بحيث تقدم إلى مؤتمر الشعب العام ليتولى الصياغة وإصدار القرارات

4 - اللجنة الشعبية العامة للمالية و تتولى إعدادا وإشرافا على تنفيذ الميزانية التسييرية .

5 - اللجنة الشعبية العامة للتخطيط و تتولى إعدادا والإشراف على تنفيذ التحول .

6 - جهاز المراجعة المالية و يتولى مسؤولية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانيتين و تقديم تقريره إلى جماهير المؤتمرات الشعبية الأساسية بصورة سنوية و بصورة مستمرة إلى الجهات ذات العلاقة بتنفيذ .

7 - جهاز التفتيش و الرقابة الشعبية و يتولى الرقابة الإدارية والقيام بإجراءات التحقيق فيما يخص المخالفات المحالة إليه من جهاز المراجعة المالية أو الجهات الأخرى .

فيما يخص ميزانية البرامج و الأداء فإنها لم تشهد تطبيقا فعليا، مع إمكانية اعتبار تجربة ميزانية التحول كنوع ابتدائي نحو أسلوب البرامج و الأداء. وعليه فقد أجريت دراسة مبدئية لتوضيح الصعوبات التي قد تعيق تطبيق البرامج و الأداء. و يتكون مجتمع الدراسة من الأعضاء الماليين و رؤساء أقسام و المدراء المعنيين بأمانة التخطيط وأمانة المالية بالإضافة إلى المعنيين بجهاز المراجعة المالية ، و قد تم توزيع 65 صحيفة استبيان على عينة من مجتمع الدراسة و بلغ عدد المستعادة منها 61 صحيفة بنسبة (94 % تقريبا) و هي نسبة ممتازة

الأسئلة المطروحة

1 - ماهي الصعوبات التي تواجه إعداد البرامج و الأداء ؟

2 - ماهي الصعوبات التي تواجه تطبيق البرامج و الأداء ؟

مميزانية البرامج والأداء

- أسلوب الدراسة : استخدام أسلوب المسح الإحصائي في جمع المعلومات من خلال صحيفة استبيان تتضمن خمسة إجابات للمجيبين على مقياس ليكرت الخماسي ، حيث يمثل الرقم (5) موافق بشدة (1) غير موافق بشدة و تتكون صحيفة الاستبيان من جزأين أساسيين : الجزء الأول تضمن عشرة أسئلة عن مشاكل إعدادها ، أما الجزء الثاني فقد تضمن ثمانية - تسعة أسئلة عن مشاكل تنفيذها.

ملخص التحليل الإحصائي وتفسير النتائج من خلال تحليل إجابات المشاركين في صحيفة الاستبيان فقد أمكن تجميع الإجابات و ترتيبها وفقا لما يلي :

1 - صعوبات الإعداد

ن م	البيان
1	عدم بيان الأهداف الموضوعية بصورة واضحة
2	صعوبة تحديد البرامج التي تحقق الأهداف، والأنشطة التي تحقق البرامج
3	عدم وجود نظام معلومات فعال
4	ضعف الرغبة من الموظفين لاستخدام هذا النوع من الميزانيات
6	عدم وجود نظام لمحاسبة التكاليف
7	عدم ملائمة الهيكل التنظيمي الحالي لاستخدام أسلوب ميزانية البرامج و الأداء
9	التأخر في إقفال الحسابات و إعداد القوائم المالية للجهات التنفيذية.

2 المشاكل الخاصة بالتنفيذ

ن م	البيان
1	ازدواجية العمل في بعض الجهات
2	عدم فعالية التقارير السنوية التي تصدرها الجهات
3	صعوبة قياس بعض الإنجازات
4	عدم التقيد بالمخصصات لكل برنامج
6	عدم وجود وحدات رقابية داخلية فعالة.
7	ازدواجية العمل بين أجهزة الرقابة في الدولة.
8	التأخر في اعتماد الميزانية و مباشرة تنفيذها.
9	عدم استقرار الوحدات التنفيذية من حيث المكان أو الهيكل الوظيفي.

كما أورد عدد من المجيبين مجموعة من الصعوبات التي قد تواجه إعداد و تطبيق البرامج، و ذلك كما يلي:

- 1 - ضعف الحوافز المادية و المعنوية للعاملين في القطاع العام
- 2 - عدم ملائمة التشريعات الحالية و ضرورة إعداد النظر فيها.
- 3 - عدم المساءلة عن أي تقصير في تحقيق الأهداف التي تم رصد المخصصات من أجلها.
- 4 - عدم رصد المخصصات الكافية للمشاريع الواردة في الميزانية العامة.
- 5 - استحداث مشاريع بعد صدور العامة، و تغيير الأهداف تبعاً لذلك.

ميزانية البرامج والأداء

6 - أن النظام المحاسبي الحالي الذي يقوم على الأساس النقدي لا يتناسب مع البرامج.

التوصيات

- 1 - بناء نظام فعال للمعلومات في كل وحدة إدارية و في كل برنامج، بحيث تتسم المعلومات بالملائمة و الدقة و تحدد من خلالها وحدات قياس الانجاز بالإضافة إلى سرعة الوصول إليها.
- 2 - إعداد نظام لمحاكاة التكاليف في الجهاز التنفيذي، و ذلك عن طريق عمل دراسة موضوعية لتكاليف الأنشطة و الموارد.
- 3 - الحد من الازدواجية بين أجهزة الرقابة عن طريق التنسيق الفعال بينها، أو حصر الصلاحيات في جهة واحدة و إعطائها صلاحيات أكبر بحيث تستطيع القيام بعملها بفعالية.
- 4- يمكن توزيع تكلفة الأفراد الذين يقومون على خدمة عدد من عناصر البرنامج على أساس وقت الموظف الذي يستنفذه كل عنصر أو أساس الوحدات المنجزة إذا كانت تلك الوحدات متشابهة.
- 5 - الحد من ازدواجية العمل في الجهات التنفيذية.
- 6 - إعداد التقارير السنوية التي تعدها الجهات الرسمية بطريقة موضوعية مع احترام عامل الوقت في تقديم تلك التقارير.
- 7 - تعديل التشريعات المالية بما يتلاءم مع أسلوب ميزانية البرامج.