- ثانيا. موازنة البرامج والأداء **Performance Programming Budget** :

وفي بدايات 1912 ظهر اتجاه في الولايات المتحدة الأمريكية يدعو إلى التركيز على الجانب الإداري في الموازنة العامة بدلاً من التركيز على الجانب الرقابي الذي تحققه موازنة الاعتمادات والبنود ، ومن أسباب هذا التوجه في التحول هو نتيجة التركيز على تكلفة إنجاز الأعمال بدل من بنود الإنفاق والاهتمام بنوعية الخدمة والارتقاء بها إلى المستوى المطلوب. واستخدام الأساليب الإدارية التي وضعت حديثا في المجال الحكومي. إدخال النظم المحاسبية وتطبيقها حيث حققت الرقابة في المجال الحكومي بشكل مستقل عن الموازنة العامة. وعليه تعرف موازنة البرامج والأداء بأنها تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف، والبيانات الكمية لقياس الإنجاز والعمل المنجز تحت البرنامج. وتعرف كذلك بأنها مجموعة من الأساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ الأهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة. فيرى البعض أنها مصطلحات لها نفس المعنى، بينما يحاول البعض توضيح أوجه الاختلاف بينهما من عدة نواح وكما يأتي:

1. المستوى الإداري : أن البرنامج يشمل عدداً من وحدات الأداء التي ترتبط عادة بالمستويات التنفيذية حيث ترتبط موازنة البرامج عادة بمستوى إداري (تنظيمي) أعلى من مستوى موازنة الأداء.
2. البعد الزمني : موازنة البرامج ترتبط بالتخطيط للمستقبل ، بينما ترتبط موازنة الأداء بالماضي، أي ما تم إنجازه من أعمال .
3. أولوية الأعداد : أن موازنة البرامج هي الإطار الذي يتم قياس الأداء وفقاً له و إعداد موازنة البرامج يسبق أعداد موازنة الأداء.

كما ميز 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 رئيسة ثم برامج فرعية (أنشطة)، يتم الربط بينها وبين البيانات المالية . أما موازنة

الأداء فتقوم بتزويد الإدارة بوسائل القياس الدقيقة، مثل كلفة الوحدة، قياس العمل ومعدلات الأداء.

أسس موازنة البرامج والأداء

يتطلب استخدام هذه الموازنة تحديد البرامج وتحديد علاقتها بالهيكل التنظيمي وقد يقتضي الأمر أجراء بعض التعديلات كي تحقق الانسجام بين البرامج والهيكل التنظيمي ، كما يتعين تحديد وحدة الأداء التي قد تكون ناتجاً نهائياً كما قد تكون نشاطاً فضلاً عن قياس تكاليف الأداء ، وضمان الحصول على معلومات مستمرة لمعرفة مدى الإنجاز ومقارنته بالخطط ، على أن تصور الحسابات على أساس البرامج وتقسم على أساس وحدات الأداء وبذلك فأنها لا تركز على الجانب المالي فحسب بل تأخذ في اعتبارها الجانب الاقتصادي والمادي ويمكن أيجاز الأسس التي ترتكز عليها موازنة البرامج والأداء بما يلي :

1. تحديد وسائل قياس الأداء والنسب المئوية ومعدلات الأداء لكل برنامج.
2. تحديد البرامج الكفيلة بتحقيق أهداف كل وزارة.
3. ربط نظام الحسابات بتصنيف البرامج والنشاطات.
4. تحديد الأهداف الحكومية وتشكيل الوزارات الحكومية التي تنفذها.
5. تجزئة البرامج إلى وحدات أصغر كلما كان ذلك ممكناً واستخدام وسائل القياس للبرامج والأعمال وتقويم الأداء.
6. تحديد البرامج والنشاطات وتحديد أهداف كل منها، وتصنيفها وفقاً لذلك.
7. تعديل النظام المحاسبي ليشمل استخدام محاسبة التكاليف وأساس الاستحقاق.

مقومات تطبيق موازنة البرامج والأداء

لتطبيق موازنة البرامج والأداء يجب توافر مجموعة من المقومات وكما يلي :

1. تحسين وتطوير الحسابات بحيث تكون متوافقة مع التبويب على أساس البرامج.
2. تدريب العاملين في دائرة الموازنة كي يستوعبوا المفهوم الجديد والإجراءات الجديدة.
3. أعادة تنظيم الجهاز المسؤول عن الموازنة والوحدات الموجودة في الوزارات المختلفة.
4. تطوير مقاييس الأداء والعمل.

5. تغيير التبويب بحيث يكون تبويباً على أساس البرامج .
6. إصدار دليل تفصيلي يوضح كيفية أعداد تقديرات الموازنة على أساس البرامج.
7. توفر الرغبة الجادة لدى القيادات الإدارية والسياسية.

مزايا وعيوب موازنة البرامج والأداء

مزايا موازنة البرامج والأداء

تتجلى فوائد ومزايا موازنة البرامج والأداء في الآتي :

1. تمكين الوحدة الإدارية من استغلال مواردها نحو أهداف واضحة مما يساعد المدراء في تلك الوحدات على فهم وتقدير مدى مساهمة تلك الوحدة في تحقيق الأهداف الكلية على مستوى التنظيم بشكل عام.
2. أعداد تقارير أكثر موثوقية بسبب الاعتماد على بيانات تكاليف الأداء الحكومي و استخدام نظام محاسبي ذي كفاءة عالية وزيادة.
3. تساعد في ترشيد تنفيذ البرامج والأنشطة بما هو خطط سابقا إذ يتم بصورة مستمرة متابعة التنفيذ ومقارنة ما تم إنجازه في صورة وحدات أداء .
4. تعطي صورة واضحة عن الأعمال المنجزة التي تتضمنها الموازنة السنوية المنصرمة وكذلك الأعمال التي لم يتم إنجازها وأسباب ذلك، مما يؤدي إلى العمل الجاد من أجل تحسين الإنجاز وتطويره .
5. يحقق تنافساً من أجل التطوير وتحسين الأداء بين الإدارات لأن القياس المتبع هو القياس وفق للعمل المنجز والذي بدوره يساعد على تطبيق نظام حوافز تتوافر فيه العدالة النسبية فيدفع العاملين إلى زيادة إنتاجيتهم والتقدم في إعمالهم .
6. إن اعتماد التخصيصات وتوزيع الموارد للبرامج الجاري تنفيذها بناء على نتائج تقارير الأداء الداخلية والخارجية توضح مدى كفاءة وفاعلية تلك الوحدة في إنجاز أهدافها.

عيوب تطبيق موازنة البرامج والأداء

يواجه تطبيق موازنة البرامج والأداء عدد من المساوئ منها ما يلي :

1. صعوبة ربط الأداء بالهدف وقياس الفاعلية بالإضافة إلى صعوبة قياس الأنشطة في صورة وحدات ناتج، أو تحديد كلفة الوحدة .

2. اهتمت بالمشاريع قصيرة الأجل على الرغم من أن التقويم السليم للبرنامج أو النشاط لا يرتبط بفترة زمنية واحدة وإنما بفترة وجوده.
3. عدم ملائمة الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري للدولة لتطبيق موازنة البرامج والأداء.
4. صعوبة أجراء التغيرات على الأنظمة المحاسبية لتصبح أكثر ملائمة وتناسباً مع نصوص موازنة البرامج والأداء .
5. صعوبة تقبل الجهاز الإداري والمالي للتغيير ومقاومته لهُ.
6. ارتفاع تكلفة التطبيق لما يتطلبه من جهود وأعباء مكتبية كثيرة لأعداد التقارير الخاصة بمراحل تخطيط وأعداد وتنفيذ ومتابعة وتقويم البرامج والأنشطة.
7. يتطلب كادر متخصص لتنفيذها أي يحتاج تطبيق موازنة البرامج والأداء لخبرات فنية مدربة ذات كفاءة عالية يفتقر الجهاز الإداري إليها.

ثالثا. موازنة التخطيط والبرمجة **Planning Programming Budget** : نشأ هذا النظام من الموازنات بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة عندما قامت مجموعة من المحللين في مؤسسة (RAND) الأمريكية بطرح هذا النظام واستخدامه واضعة بذلك الوسيلة اللازمة للمساعدة في فهم المشاكل المتعلقة بالدفاع الوطني ، وفي عام ١٩٦٢ تبنت وزارة الدفاع الأمريكية هذا النظام لتطوير نشاطات التخطيط والمراقبة وأمر الرئيس جونسون في صيف 1965 لتطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية وفي 1966 بدأت الولايات المتحدة بتطبيقه على موازنة السنة المذكورة . وعليه تعرف موازنة التخطيط والبرمجة بأنها الموازنة التي تهتم بالأساس بالتخطيط الشامل وتكاليف (المهام و الأنشطة) والتي تصاغ في شكل برامج وتستلزم التحديد المسبق للتكلفة الكلية للمهمة بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي تنفذها.

1. التخطيط : هو اختيار مسار العمل من أجل تحقيق الأهداف التي يم وضعها.
2. البرامج : هي المجهودات التي تبذلها الوحدات الإدارية الحكومية لتحقيق أهدافها.

وعرفت أيضا بأنها طريقة فنية للتخطيط بشكل جوهري وان هدفه الرئيسي هو ترشيد عملية صناعة السياسة عن طريق توفير معلومات وبيانات ذات صلة بالتكاليف

والمنافع للبدائل المختلفة لأغراض تحقيق الأهداف المتوخاه وقياس المخرجات لتسهيل عملية تحقيق هذه الأهداف بشكل أكثر فاعلية.

خطوات إعداد موازنة التخطيط والبرمجة

إن الخطوات الأساسية التي يمكن أن تعد من خلالها موازنة التخطيط والبرمجة هي :

1. تحديد الأهداف الرئيسية للحكومة وتتمثل في احتياجات المواطنين من السلع والخدمات والتي يجب أن تنسجم مع الهدف العام للحكومة.
2. تحديد البرامج الأساسية مع التركيز على الهدف الذي يحقق كل برنامج بشكل واضح وصري.
3. تقسيم البرامج الأساسية إلى برامج فرعية والتي بدورها تقسم البرامج الفرعية إلى أنشطة وتحديد وقياس تكلفة كل نشاط.
4. تقييم كل برنامج عن طريق تحليل الكلفة مقابل المنفعة لتحديد المساهمة الممكنة لكل برنامج في تحقيق الهدف.
5. إعداد موازنة رئيسية توحد البرامج المختارة حديثا مع البرامج القائمة حاليا.
6. وضع الموازنة موضع التنفيذ.
7. الرقابة والإشراف على التنفيذ وتوفير المعلومات المسترجعة عن نتائج التطبيق .

خصائص موازنة التخطيط والبرامج

تتمثل خصائص موازنة التخطيط والبرامج على النحو الأتي :

1. تعتبر مرحلة تحضير وإعداد هذا النوع من الموازنات هي المرحلة الأساسية فيها (وضع الأهداف العامة وتحديد البرامج) وأي فشل فيها يؤثر على الموازنة ويؤدي إلى فشلها .
2. تركز على الأهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها عن طريق البرامج والأنشطة.
3. لا تلتزم بقاعدة سنوية الموازنة حيث أن الأهداف يتم تحقيقها على مدى يزيد عن سنة.

4. يتم تبويب بياناتها طبقاً للهدف العام الذي تسعى الحكومة إلى تحقيقها وتعتبر البرامج والأنشطة الحكومية وسائل لتحقيق الأهداف (يتم قياس التكلفة لكل هدف على حدة بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي تتولى تنفيذ البرامج والأنشطة) .
5. تتطلب كادر متخصص في أساليب التخطيط العلمي والتحليل المالي الكمي وبحوث العمليات والبرمجة.

عيوب موازنة التخطيط والبرمجة

هنالك مجموعة من الصعوبات التي تواجه موازنة التخطيط والبرامج يمكن إيضاحها على النحو الأتي :

1. صعوبة قياس الأهداف والتكاليف والمنافع.
2. صعوبة الإجماع على قائمة بالأهداف العامة تحظى بموافقة جميع الأطراف.
3. يتطلب موظفين على درجة عالية من الكفاءة.
4. تغير الأهداف والسياسات الحكومية.

أن هذا النظام يعتمد على أساليب علمية في عملية اتخاذ القرارات كاستخدام أسلوب تحليل تكاليف الإنفاق على البدائل والتنبؤ بمقدار المنافع المتوقع الحصول عليها من كل بديل، مما يعني أن هذا الأسلوب يركز بصورة رئيسية على قواعد التخطيط الاقتصادي وليس القواعد الرقابية المحاسبية التقليدية. كما انه يعتمد على الربط بين ثلاثة عوامل رئيسة هي:

1. التخطيط : وهو سياسة طويلة الأجل، تختص بتحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها والنفقات المتوقعة لتحقيقها.
2. البرمجة : وهي تحديد البرامج والمشروعات اللازمة لتحقيق أهداف الوحدة الإدارية بأقصى كفاية فعالية.
3. الموازنة : وهي تخصيص الأموال لتنفيذ البرامج التي تم اعتمادها وفقاً لمصادر التمويل المتاحة.

مما ورد يمكن القول إن هذا الأسلوب في إعداد الموازنة قد جاء لعلاج نواحي القصور في الأساليب الأخرى. إذ يعتمد على التكامل بين ثلاثة عوامل رئيسة هي الأهداف

المطلوب تحقيقها والتي تتمثل بمرحلة التخطيط، ووسائل تحقيق هذه الأهداف وذلك عن طريق البرامج والأنشطة والأموال المتاحة لتمويل هذه البرامج والأنشطة والتي يتم تحديدها عن طريق إعداد الموازنة.