المحاضرة العاشرة : أ.م.د وعد هادي الحساني

رابعا. موازنة الأساس الصفري Zero – Base Budgeting : إذ أن موازنة الأساس الصفري برزت للوجود بشكل واسع عندما تبنتها إدارة الرئيس (Carter) عام 1976 وذلك على اثر نجاح تطبيقها عام: 1969 في شركة (TaxasTument) للآلات الحاسبة، ومن ثم طبقت في ولاية جو رجيا الأمريكية عام 1970 عندما كان (Carter) حاكما للولاية. وعليه تعرف موازنة الأساس الصفري بأنها أداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق تهدف إلى إعادة توجيه ومناقلة التخصيصات المالية من برامج ذات أفضلية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية وهذا يؤدي إلى تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية المعتمدة وإنها باختصار أسلوب للتخطيط والموازنة. وتعرف أيضا بأنها يفترض عدم وجود أية خدمة، أو نفقات في بداية السنة المالية مع الآخذ في الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة) كما يرى (Dudick) أن موازنة الأساس الصفري تمثل في جوهرها أسلوباً للمراجعة والتقويم الشامل ومن الأساس لكافة الأنشطة والبرامج التي يراد التخطيط لها وتمويلها ضمن موازنة السنة القادمة واتخاذ الأجراء المناسب بشأنها حتى وان تضمن ذلك إلغاء القائم منها أو تخفيض الاعتمادات المخصصة لها.

المقومات الأساسية لموازنة الأساس الصفري

تعتمد الموازنة الصفرية على عدد من المقومات التي تمثل مفاهيم وإجراءات عمل خاصة بها وهي :

1. **مجموعات القرار** : وتمثل الوثائق التي تشخص نشاطاً معيناً وتضعه بطريقة تمكن الإدارة من تقويمه وترتيبه مقابل الأنشطة الأخرى المنافسة،وتتضمن تحديد وتحليل ووصف كل نشاط مميز سواء أكان قائما أم جديدا ووضعه بشكل رزمة

تضم مجموعة من مستويات أداء النشاط بما في ذلك بيان الأهداف،وصف الأعمال،حجم العمل،التكاليف ،العوائد،معايير الأداء والبدائل لتحقيق الأهداف.

2. **تحديد وحدة القرار** : تعكس وحدة القرار الوحدة التنظيمية التي يدخل في اختصاصها أداء نشاط معين، وتقع تحت سلطة مدير واحد يكون مسؤولاً عن نجاحها وعليه فإنها تمثل التطبيق العملي لمفهوم محاسبة المسؤولية ،ويجب أن تكون مخرجاتها واضحة قابلة للقياس وتكون ناتجة من الموارد المخصصة للوحدة ويتم تحديد وحدة القرار على أساس الأنشطة والوظائف والبرامج التي تعتمد لإنجاز الأهداف .
3. **مراجعة وتقويم البرامج والأنشطة الجديدة والقائمة** : وفي ضوء المراجعة والتقويم يتم أعداد الموازنات التفصيلية للوحدة كاملة.
4. **تقويم وترتيب مجموعات القرار** : يتم ترتيب مجموعات القرار المقترحة من وحدات القرار وفقا للأهمية المتوقعة للنشاط في تحقيق الأهداف من خلال معايير الكلفة/المنفعة أو أي معيار مناسب، وتتولى الإدارة العليا عملية المفاضلة والاختيار على أساس المعايير المحددة والتمويل المتوقع.
5. **مستويات للجهد والتمويل** : وتعني أعداد بدائل لمستويات الأداء (الجهد) المختلفة الممكنة لإنجاز النشاط وهناك ثلاثة مستويات للجهد والتمويل وكما يلي:

أ. المستوى الحالي: هو أنجاز العمل بالصورة الحالية وبعكس مستوى الجهد والتمويل الذي يكفل إنجاز العمل

ب. مستوى الحد الأدنى: هو أنجاز النشاط بأبسط صورة ممكنة حيث يمثل اقل جهد ممكن وضروري

ج. مستوى كفاية الأداء الأعلى : وبعكس الرغبة في تحسين مستوى الإنجاز وعن طريق زيادة مستويات الجهد والتمويل، وحسب هذا البديل يتوقع زيادة في الناتج وتحسناً في نوعية الخدمات عما هي عليه في المستوى الحالي.

مزايا موازنة الأساس الصفري:

اتسمت موازنة الأساس الصفري بعدد من المزايا كغيره من الأساليب السابقة ويمكن إيجازها بما يأتي:

1. تساعد الإدارة في تخصيص الموارد بشكل أكثر عدالة بين البرامج القائمة والجديدة وبما يعود بمنافع اكبر قياسا بالموارد المتاحة.
2. تساعد في توزيع الموارد وفقا للأولويات والأهداف المطلوب تحقيقها وتبعا لأولويات الاتفاق.
3. قويم الأنشطة الجارية ومدى إمكانية الاستمرار فيها أو تخفيضها أو إلغائها.
4. تعتبر مرحلة التخطيط مرحلة أساسية في إعدادها حيث تأخذ بعين الاعتبار الوسائل البديلة لأداء نفس العمل مما يودي إلى تحسين عملية التخطيط وإمكانية المفاضلة بين البدائل التي تحقق الأهداف العامة.
5. تمكن من الربط بين التكاليف والعوائد لكل برنامج أو نشاط مما يمكن من التقييم الدقيق لها.

العيوب الموجهة لموازنة الأساس الصفري:

لا يخلو أي أسلوب سواء أكان من الأنظمة الحديثة أم القديمة من السلبيات وتطبيق موازنة الأساس الصفري هو كغيره من الأنظمة لا يخلو من الصعوبات التي تواجه عملية تطبيقيه0 لذا فقد وجهت له العديد من الانتقادات يمكن إبرازها بما يلي:

1. صعوبة ترتيب مجموعة القرارات ترتيبا تفاضليا وأيضا صعوبة تحديد مجموعات القرارات المختلفة أو غير المتماثلة أو المتداخلة.
2. التقويم السنوي سيؤدي إلى مواجهة صعوبات ومشاكل عند التطبيق.
3. عدم تحديد العلاقة بين التكلفة والعائد بشكل موضوعي عند قياس أداء البرامج المختلفة نتيجة لعدم توفر المعايير والمقاييس اللازمة لذلك.
4. يتطلب تطبيق موازنة الأساس الصفري أعباء ومجهوداً إضافياً من واضعي ومعدي الموازنة ،كذلك صعوبة توفير البيانات اللازمة لإعدادها حيث تتطلب الكثير من المعلومات والبيانات التي قد لا تكون متوفرة أومن الصعب الحصول عليها.

5. قد تظهر عدم الملائمة بين الموازنة الصفرية والبرامج الواجب إقرارها لأسباب سياسية أو اجتماعية.

خامسا. موازنة الأداء :

يطلق عليها أيضا الموازنة الموجهة بالأداء أو بموازنة النتائج، وهو مدخل جديد يسعى إلى قياس الأداء، والنتائج من خلال كل منهما ، إن هذا النوع من أسس تخطيط الموازنة والذي جرى التأكيد عليه في الولايات المتحدة منذ سنة 1992 سعى لكي تحول الموازنة العامة إلى موازنة أداء حقيقية على وفق أحكام قانون الأداء والنتائج الحكومية الصادرة عام 1992 الذي يهدف إلى البدء بمشاريع ريادية لقياس الأداء بشكل منتظم، إذ يلزم هذا القانون كل دائرة تقدم خدمات مباشرة للمواطنين أن تطور مستويات خدماتها، وأن تخصيصات أية دائرة حكومية يرتبط بمستوى رضا المواطنين في خدمات هذه الدائرة، أي بمستوى أداء تلك الدائرة بعبارة أخرى .وعليه فان التوجه أعلاه يهدف إلى تغيير تقييم نجاح البرامج الحكومية والسياسات بعيدا عن زيادة وصرف الأموال باتجاه إنجاز النتائج" المخرجات الفعلية للبرنامج" وفي ذلك أهمية بالغة في تسهيل التقويم الأفضل للاقتصاد وسالمة المخططات الحكومية، ومن الناحية النظرية فأن هذه الموازنة تعتمد على الربط بين الإنفاق على نشاطات الأجهزة الحكومية كافة، ونتائج هذا الإنفاق من خلال وضع منظومة مؤشرات لقياس الأداء للمستويات كافة لتحقيق الإنفاق المطلوب والوصول إلى الأهداف والأولويات الوطنية.

سادسا. الموازنة التعاقدية Contract Budget : يمكن اعتبار الموازنة التعاقدية هي الموجة الأخيرة من موجهات إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة تعني إعداد الموازنة العامة للدولة على أساس نظام العقود أو الصفقات بين جهة منفذة (شركات أجنبيه ، شركات محلية ، شركات القطاع العام) والحكومة المركزية أو الفدرالية ، أي أن الدولة تطرح مشاريعها إمام الجهات المنفذة لغرض التعاقد معهم على تنفيذ تلك المشاريع بأقل كلفة ممكنة و بأعلى منفعة يتم الحصول عليها وعلى أن يأخذ بالاعتبار عنصر الزمن في تنفيذ المشاريع ويمكن قياس ذلك كميا ، و مفهوم الموازنة التعاقدية فهو إن تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومية علاقة

تعاقدية يتم بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل وإثناء وبعد تنفيذها على ما اتفق عليه أي أنها نظام لعقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة.

وتستخدم حاليا في العديد من البلدان مثل كندا ، أمريكا ، الصين ، اليابان ، أوربا ، وان أول محاولة لتطبيق هذه النوع من الموازنة عام 1996 م في وزارة المالية النيوزلندية، إما في العراق هناك خصوصية تتمثل بنقص الخبرة وقلة الشركات العراقية ذات الكفاءة ، مما أطال من فترة تنفيذ المشاريع ورفع كلفتها على حساب المواطن العراقي ومن ثم خسارة الوقت ، لذلك فان التعاقد يجب أن يكون بين لجنة عليا من الخبراء ترتبط برئيس الوزراء مباشرة والشركات العالمية كي يلمس المواطن المشاريع التي يتم إنجازها .

مزايا الموازنة التعاقدية

تتسم الموازنة التعاقدية بعدد من المزايا يمكن إيضاحها على النحو الأتي :

1. تؤدي إلى تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة وذلك بإبرام عقود مشاركة P3S مع القطاع الخاص وعقود البوت B,O.T في توفير البنى التحتية للبلاد.
2. تساعد في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي تواجه الإدارات الحكومية و بالذات القضاء على الروتين الحكومي وسوء الأداء وانخفاض جودة الخدمات البلدية المقدمة للمواطنين و ذلك من خلال إبرام عقود الخدمات في الجانب التشغيلي من الموازنة .
3. إعادة صياغة الموازنة العامة للدولة بشكل يساعد على ربط الموازنة بالتخطيط طويل الأجل للمشاريع التي تتطلب ذلك .
4. تساعدت على تنفيذ المشاريع الحكومية بكفاءة واقتصادية مما يؤدي إلى توصيل مخرجات المشاريع إلى المواطنين وترشيد الإنفاق العام.
5. تحد بدرجة كبيرة من الفساد المالي والإداري الذي يضرب أطنابه في العراق .

أنواع عقود الموازنة التعاقدية

أن انخفاض أسعار البترول أدى إلى ندرة الموارد الاقتصادية للدولة العراقية وتحقيق عجز واضح في الموازنة مما يتطلب البحث عن صيغ جديدة من شأنها تخفيض عجز الموازنة وتوفر السلع والخدمات إلى شرائح واسعة من المجتمع وأيضا تسهم في تنفيذ البنى التحتية وهذه الصيغ توفر تمويل غير مباشر إلى الموازنة العامة للدولة وهي بأنواع مختلفة إلا أنها تشترك بمجملها بالاعتماد على القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي وعلى شركات القطاع العام والشركات الأجنبية واهم هذه الصيغ هي :

1. **عقود الخدمات :** وهي عقود تبرم مع القطاع الخاص أو العام وتتعلق بالجانب التشغيلي من الموازنة من أجل توفير أنواع عديدة من الخدمات البلدية ، الصحية و الاجتماعية إلى المواطنين وتشمل هذه العقود (عقود توفير المياه الصالحة للشرب ، عقود النظافة ورفع النفايات ، عقود التشجير ، عقود الخدمات البريدية ، عقود الخدمات الصحية ، عقود الاتصالات وغيرها)
2. **عقود مشاريع المشاركة :** تعد عقود مشاريع المشاركة احد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص وبموجبها يقوم القطاع الخاص في تمويل وتصميم وبناء وتشغيل وصيانة بعض الخدمات العامة والمشاريع الإنتاجية وحسب صيغ تعاقدية معينة يتفق عليها الجانبين كما في صناعة الكهرباء وغيرها ، وهناك نماذج عديدة لعقود المشاركة مع القطاع الخاص يمكن أن تختار الدولة الصيغة المناسبة لها حسب طبيعة المشروع المراد مشاركة القطاع الخاص فيه.
3. **عقود مشاريع البوت :** يقصد بعقود مشاريع البوت تلك المشاريع التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات المحلية أو الأجنبية العامة أو الخاصة لإنشاء مشروع معين وإدارته وتحمل كافة تكاليفه بموجب عقد مع الحكومة وتحت رقابتها وبعد انتهاء مدة العقد تنقل ملكية المشروع إلى الدولة وتمتاز عقود البوت بتوفير البنى التحتية للبلاد في ضل ندرة الموارد الاقتصادية وما يرافقها من عجز في الموازنة العامة للدولة واعتقد إن تلك العقود مناسبة جدا للعراق إذا ما أحسن توظيفها.

مستلزمات تطبيق عقود الموازنة التعاقدية :

أن مستلزمات تطبيق عقود الموازنة التعاقدية هي كالأتي :

1. نظرا للانتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري في معظم الأنشطة الحكومية ، ولغرض حماية عقود الموازنة التعاقدية منها فلابد من تشكيل لجنة خبراء ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتبنى هذه اللجنة كل ما يتعلق بعقود الموازنة التعاقدية سواء كانت تشغيلية أو استثمارية وكالأتي :

أ. تتحمل لجنة الخبراء إعداد البنى التحتية من التشريعات والقوانين والأنظمة التي تسهل عملها عند التعاقد مع الأطراف الداخلية والخارجية بموجب آليات الموازنة التعاقدية .

ب. تقوم لجنة الخبراء باستلام المشاريع المقترحة من القطاعات المختلفة للدولة العراقية وترتيب تنفيذها حسب أهميتها وحاجة المجتمع إليها بعد دراسة الجدوى الاقتصادية لكل مشروع

ت. ترتبط بلجنة الخبراء هيئات أو لجان متخصصة ذات طابع فني لمتابعة المشاريع التي يتم تنفيذها بناء على معايير تتعلق بالكلفة والجودة وفترة التنفيذ ويتم المفاضلة بين الشركات في إحالة العقود بناءً على ذلك ثم يتم تحديد محاسبة المسؤولية لكل مشروع أو مرحلة من مراحل وإعداد قاعدة بيانات لكل مشروع لتسهيل عملية متابعة تنفيذه وتحديد الانحرافات التي تحصل ومعالجتها أول بأول .

2. يتم الشروع بالتعاقد مع الشركات الأجنبية الرصينة على تنفيذ عقود الاستثمار بموجب آليات التعاقد في الموازنة التعاقدية على إن ينشر كل عقد في وسائل الإعلام وتنظم ندوات تلفزيونية لشرح المنفعة المتوقعة لكل مشروع وفترة انجازه و يشترك بها ممثل الشركة واحد أعضاء لجنة الخبراء والمختصين الآخرين وأن الهدف الرئيسي من ذلك هو تحقيق الشفافية وكسب ثقة المواطنين وتحقيق الرقابة الشعبية عبر السلطة الرابعة .

3. إيقاف عمل الجهات الرقابية والحكومية الأخرى بقدر تعلق الأمر بعقود الموازنة التعاقدية (عقود خدمات ، عقود مشاركة ، عقود البوت) وذلك لمنع تسلل الروتين الحكومي والفساد المالي إليها ويتم وضع آليات المتابعة والمراقبة من قبل لجنة الخبراء .