



كلية الحقوق
الدراسات العليا
قسم الاقتصاد السياسي
والتشريعات الاقتصادية

بحث بعنوان

آليات تطوير الموازنة المحلية وتأثيرها علي التنمية الاقتصادية

مقدم من الباحث

حسن عزت عبد الجليل عبد الجليل

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ السيد أحمد عبد الخالق

أستاذ الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية

كلية الحقوق جامعة المنصورة

رئيس جامعة المنصورة الأسبق

وزير التعليم العالي الأسبق

الملخص

تشكل الموازنات المحلية أساس العمل المالي في الإدارة المحلية؛ حيث إن نجاحها يقود إلى نجاح النظام المالي، و لكي تحقق الموازنات المحلية الأهداف المرجوة يجب أن تتوفر لها مجموعة من الشروط.

فإذا أردت أن تبحث عن الإصلاح المالي والإداري فعليك بالموازنة العامة، وكيف لا؟ وهي تعبر عن مجمل النشاط الاقتصادي والسياسي للدولة، كما أنها الأداة التي تحدد الدور الذي يقوم به القطاع العام والخاص بعد التصديق عليها من السلطة التشريعية، لذا فإن كفاءة الموازنة العامة يترتب عليها كفاءة النظام المالي والإداري في الدولة، كما يجب أن نضع البيئة المحلية في الاعتبار إذ يجب أن تتحلي بالهيكل الإداري والتنظيمي القوي، وأن تساعد علي نجاح القوانين الإدارية والمحاسبية، أضف إلي ذلك كفاءة الموظفين وتوفير الإمكانيات اللازمة لهم؛ لكي يصنعوا الفارق ويحقق الأهداف المنشودة للإدارة المحلية.

وبناء علي ما تقدم فإن توافر هذه الآليات يحدث النتيجة، وهي تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية علي مستوي الإدارات المحلية من خلال ترشيد الإنفاق المحلي وتحقيق الرقابة الفعالة، مما يكون له انعكاساً ايجابياً علي الاقتصاد.

Abstract

Local budgets form the basis of financial work in local administration; their success leads to the success of the financial system. In order for local budgets to achieve the desired goals, a set of conditions must be met.

If you want to search for financial and administrative reform, you should look for the general budget, and why not? It expresses the entire economic and political activity of the state, and it is also the tool that determines the role played by the public and private sectors after it is ratified by the legislative authority. Therefore, the efficiency of the general budget depends on the efficiency of the financial and administrative system in the state. We must also take the local environment into consideration, as it must have a strong administrative and organizational structure, and help the success of administrative and accounting laws. In addition to the efficiency of employees and providing them with the necessary capabilities; so that they can make a difference and achieve the desired goals of local administration.

Based on the above, the availability of these mechanisms brings about the result, which is achieving the goals of economic development at the level of local administrations through rationalizing local spending and achieving effective oversight, which has a positive impact on the economy.

المقدمة

إن التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتھا الدول فرضت علیھا واقعاً جديداً، فلم يعد أسلوب المركزية يتلاءم مع التطلعات والتطور المستمر للخدمات المقدمة للسكان المحليين وخاصة في ظل الزيادة السكانية، ومن ثم أصبح لزاماً علی الدول أن تشرك هيئاتها المحلية العباء لتلبية مطالب سكانها.

فالإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تتنازل الأخيرة عن بعض الاختصاصات للأولي لتساعدها في أداء وظائفها، وتتخذ الإدارة المحلية الموازنة المحلية كأداة لتحديد الأهداف وتحقيق الإمكانيات، إلا أن التطورات التي يشهدها نظام الإدارة المحلية يلزمها تطور في أسلوب الموازنة.

وبناءً علی ما تقدم فإن استخدام أسلوب الموازنة المتطور الذي يواكب أسلوب الإدارة المحلية الحديثة يلزمها آليات محدده، سواء علی مستوى التشريعات الإدارية والمالية، أو علی مستوى البيئة والعنصر البشري الذي يدير العمل.

مشكلة البحث

تعد الموازنة المحلية المرآة التي تعكس مدي جودة نظام الإدارة المحلية، فمن خلالها يتم التعرف علی حجم الموارد المالية المحلية، ومجالات إنفاقها، ومدي فعالية هذا الإنفاق. إلا أن الموازنات المحلية تحتاج إلي آليات معينة تختص بأسلوب وبيئة العمل ، حتي تتمكن من تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

وبناءً علی تقدم تكمن مشكلة البحث في سؤال رئيسي، ما هو الأسلوب الموازني الذي يخدم أهداف التنمية في مصر ؟، وما هي محددات نجاحه ؟، وما تأثير ذلك علی التنمية الاقتصادية؟، ويتفرع عن السؤال الرئيسي أسئلة فرعية.

١- ما هو أسلوب الموازنة الذي يناسب البيئة المحلية في مصر .

٢- ماهي محددات قيام وتطوير الموازنة المحلية.

٣- ما هو انعكاس تطوير الموازنات المحلية علی التنمية الاقتصادية.

أهداف البحث

١- تطوير أسلوب إعداد الموازنة المحلية في مصر.

٢- التعرف علی آليات تطوير الموازنة المحلية.

٣- التعرف علی نتائج تطوير الموازنة المحلية.

مبحث تمهيدي

الموازنة المحلية ومقومات نجاحها

تعدُّ الموازنةُ المحليةُ الأداةَ الرئيسيةَ لتنفيذِ السياسةِ الاقتصاديةِ والماليةِ في الإدارات المحلية، ومن ثمَّ فهي تُحدِّدُ كَيْفِيَّةَ الحصولِ على الإيرادات وتنظيم الإنفاق والاستغلال الأمثل للموارد؛ لذا وَجَبَ على المختصين وهم بصدد إعداد الموازنات المحلية أن يَدَّخروا كُلَّ جهدٍ لكي يتوافَرَ فيها مجموعةٌ من المُقَوِّمات لِتُؤَكِّبَ التطوُّرات المحليةَ في ظلِّ عَصْرِ العولمة.

وسوف نعرضُ في هذا المطلب أولاً تعريفَ الموازنة المحلية، ثم علاقةَ الموازنة المحلية بالموازنة العامة، وأخيراً مُقَوِّمات نجاحها.

أولاً:- تعريفُ الموازنة المحلية

هناك تعريفاتٌ كثيرةٌ للموازنة المحلية نذكرُ منها ما يلي:-

تُعرَّفُ الموازنة المحلية بأنها: "خطةٌ ماليةٌ قصيرةُ الأمد تشملُ التوجُّهات والأهداف والبرامج التي تسعى إلى تنفيذها الهيئاتُ المحليةُ خلال سنةٍ ماليةٍ قادمةٍ، وتحتوي الموازنة على أرقامٍ ونشاطاتٍ وأغراضٍ اقتصاديةٍ واجتماعيةٍ وإداريةٍ وغيرها. كما أنَّ الموازنة تقومُ بترجمة الطموحات والرَّغبات الإنسانية إلى أرقامٍ ومقاييس كميةٍ قابلةٍ للتنفيذ العمليِّ (نائل العواملة، ١٩٩٣: ٤١).

وفي تعريف آخر " هي الخطة المالية التي تحوي تقديراً للإيرادات والنفقات عن عام مالي واحد، ويسمح وضع الموازنة للحكومة المحلية بتقدير احتياجاتها في ضوء مصادر الإيرادات المتاحة لإشباع تلك الاحتياجات

(Local Budgeting Manual, 2012:5)

كما تُعرَّفُ الموازنة المحلية بأنها وثيقةٌ تتضمنُ تقديراً للموارد المالية والنفقات المُتَوَقَّعة للوحدات المحلية عن فترةٍ زمنيةٍ مُقْبِلَةٍ تُقدَّرُ عادةً بعامٍ واحدٍ (عبد الحميد، ٢٠١١: ٤٩).

وفي تعريفٍ آخر فإنَّ الموازنة المحلية هي "وثيقةٌ تتضمنُ تقديرات السُلطات المحلية لأعباء وموارد المحليات عن فترةٍ زمنيةٍ قادمةٍ تُقدَّرُ عادةً بعامٍ واحدٍ مُصدَّقاً عليها من السُلطة التشريعية" (موسى، ٢٠١١: ٣).

مما سبق يتَّضح أنَّ النظرة الحديثة إلى مفهوم الموازنة المحلية تتبلور في اعتبارها أهمَّ وسيلةٍ لتنفيذ السياسة العامة المحلية، إذ تقومُ فكرةُ الموازنة المحلية على ركنين:-

الركن الأول:-

التنبؤ: تحتوي وثيقة الموازنة المحلية على بيان مُفصّل لِمَا تتوقَّعه السلطات المحليّة من نفقاتٍ لازمةٍ لسير المرفق المحليّ خلال فترةٍ مُعيَّنة، كما تشتملُ في الوقت نفسه على بيانٍ آخر يتضمَّن تقديرها لِمَا سوف تتحصَّل عليه من مواردٍ لازمةٍ لتغطية النفقات.

والجدير بالذِّكر أنَّ ركن التنبؤ يكتسبُ في الوقت الحاضر مزيداً من الأهميَّة؛ لأنَّ مُختلف الحكومات تتَّجه للرَّبط بين تقديرات الموازنة المحليَّة وتقديرات الخطَّة العامَّة للتنمية الاقتصاديَّة (موسى، مرجع سابق: ٣).

الركن الثاني:-

الإجازة: تقومُ السُّلطة التشريعيَّة باعتماد مشروع الموازنة المحليَّة، حيث تقضي المادَّة ١٢٢ من القانون رقم (١٤٣) لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحليّ من "درج ميزانيَّة كلّ محافظة في قسم خاصٍّ بالموازنة العامَّة للدولة، وتُعتبر جزءاً منها، ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامَّة للدولة من أحكام".

وبما أنَّ المادَّة ١٢٤ من الدستور المصريّ ٢٠١٤ تنصُّ على أنه "تشملُ الموازنة العامَّة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرَض مشروعهَا على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقلِّ من بدء السنة الماليَّة، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتمُّ التَّصويتُ عليها باباً باباً".

لذا فإنَّ الإجازة شرطٌ أساسيٌّ من شروط نفاذ الموازنة المحليَّة؛ حيث تُعدُّ الموازنة المحليَّة جزءاً مُكملاً لموازنة الدولة، وتسري عليها أحكامها (موسى، مرجع سابق: ١٧).

ثانياً: مقومات الموازنة المحلية

تقع على الإدارات المحليَّة مهامُّ تنفيذ السِّياسة العامَّة المحليَّة من خلال تزويد السكَّان المحليّين بالخدمات الأساسيَّة اللازمة لضمان نموِّ اقتصاديّ واستقرارٍ اجتماعيّ وسياسيّ؛ لذا يتطلَّب الأمرُ أن تمتلك الإدارات المحليَّة مواردَ ماليَّة في صورة موازنةٍ لتحقيق أهدافها، ومن ثمَّ لا يمكنُ الحديثُ عن نظام اللامركزيَّة الإداريَّة في ظلِّ غياب اللامركزيَّة الموازنيَّة، الذي يجبُ أن يتوافر فيها مقوِّمات وخصائصُ مُعيَّنة حتى تنهضَ بنظام اللامركزيَّة الإداريَّة، والتي منها:

توافر البيئة المناسبة التي تتعلق بمستوى تطبيق اللامركزية، حيث إن لامركزية الموازنة هي جزء من نظام قائم على اللامركزية (السياسية، الإدارية، المالية).

- على المستوى السياسي (رحيم حسين، ٢٠١٣: ٣٤٧)

ينبغي أن يكون هناك دعم للديمقراطية بحيث يتمكن المواطنون وممثلوهم من القدرة على صياغة وتنفيذ السياسات من خلال المجالس المحلية المنتخبة.

- وعلى المستوى الإداري

ينبغي أن يكون هناك وضوح للتنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة، واستقلال للإدارات المحلية عن الحكومة المركزية بأشكالها؛ سواء أكان استقلالاً عضوياً أم استقلالاً وظيفياً أم مالياً.

- سمات تتعلق بالإدارة المحلية

وتتمحور حول مدى توافر الموارد المالية؛ أي درجة غنى أو فقر الإدارة المحلية، وتوافر مزايا نسبية تتعلق بالزراعة أو الصناعة أو التجارة، أو توافر المورد البشري الذي يشكل المحور الرئيسي لعملية التنمية.

ويرى الباحث أن توافر هذه المقومات؛ من بيئة محلية غنية تنسم بالاستقلال التام عن السلطة المركزية، وقواعد قانونية واضحة تنظم عمل هذه الإدارات، ينفصها أسلوب موازني يعمل بأسلوب علمي سليم لنجاح منظومة الإدارة المحلية، وهو ما سوف نناقشه في السطور القادمة.

المبحث الأول

آليات تطوير الموازنة المحلية

تمهيدٌ وتقسيمٌ: -

إنَّ تفعيل دور الموازنات المحلية ليس تعديلاً في منظومة المالية المحلية، بل هو تطويرٌ؛ حيث إنَّ الفارقَ كبير، فالتعديلُ المراد به إصلاحُ بعض ما ثبت من عيوبِ أثناء التطبيق ومُحاولة التقليل منها، فالمشكلات التي تُسببها موازنة البنود من هدر في المال العام، وعدم الاستخدام الأمثل للموارد يمكنُ تداركُه من خلال تعديل بعض القوانين لتشديد نظام الرقابة والبحث عن مواردٍ جديدةٍ لتعويض مشكلة ندرة الموارد، ولكنَّ الحقيقة أنه لا يُعدُّ التعديل سوى مرحلةٍ قادمةٍ نحو التطوير غير قادر على إصلاح منظومة المالية العامة.

أمَّا التطوير فيُعنى به خلقُ استراتيجيةٍ ناجحةٍ للإدارة المالية المحلية وتكُن في موازنة البرامج والأداء، حيث تعمل على إرساء مبادئ التخطيط العلميِّ السليم الذي يُساعد على نجاح المشروعات المحلية وتعظيم الاستفادة منها، وبناء نظام رقابةٍ فعَّالٍ للحفاظ على المال العام. وتحتاجُ موازنة البرامج إلى مجموعةٍ من الآليات حتى يُمكن تطبيقها، تبدأ بالتشريعات المالية والمحاسبية والرقابية للإدارة المحلية مروراً بالبنية المؤسسية، وتصل إلى الفرد الذي يقود هذه العملية وتوفير كلِّ الإمكانيات التي تُساعده على القيام بدوره.

وسوف نتناولُ هذا المبحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول: الآليات المتعلقة بمنظومة المالية العامة والمحلية التشريعية.

المطلب الثاني: الآليات المتعلقة بالبيئة المحلية.

المطلب الثالث: الآليات المتعلقة بالعنصر البشري.

المطلب الأول

الآليات المتعلقة بمنظومة المالية العامة والمحلية التشريعية

تلعب الإدارة المحلية دوراً مهماً في عملية التنمية وتعبئة الموارد، وبالتالي الإسهام في تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية جغرافياً بين المحافظات (عدلي، ٢٠١٦: ٧٥).

وتمثل الموازنة الأداة التي من خلالها تُحقّق الإدارة المحلية أهدافها المنشودة، ويتطلّب تطوير الموازنة المحلية تطوير التشريعات المتعلقة بموازنة الدولة، والموازنة المحلية.

(أ) – تطوير التشريعات المتعلقة بالمالية والموازنة العامة.

بيّنا فيما تقدّم أنّ الموازنة العامة للدولة تحتلّ أهميّة كبيرة، حيث إنها أداة من أدوات السياسة المالية يتمّ من خلالها تحديد موارد الدولة واستخداماتها، ومن ثمّ فإنّ فاعليّة الموازنة العامة كأداة يترتّب عليها فاعليّة المنظومة التي تندرج تحتها، ومنها الموازنة المحلية، لذا فإنّ تطوير الموازنة المحلية يتطلّب تطوير التشريعات الخاصة بالموازنة العامة والتشريعات المالية المحلية.

١- تطوير الآليات التي تحكم إعداد الموازنة العامة، والتي منها: (دليل شفافية المالية العامة، ٢٠٠٧: ٦٥)

- ضرورة وجود جدول زمنيّ ثابت يحكم عملية إعداد الموازنة العامة، وتوافر الوقت اللازم للهيئة التشريعية لمباشرة عملها.
- ينبغي أن تكون الموازنة واقعية، كما يشترط وضوح أيّ قواعد متعلّقة بها.
- ينبغي وجود آليات واضحة لإدارة الأنشطة داخل وخارج الموازنة ضمن الإطار الشامل لسياسة المالية العامة.
- ضرورة تقديم وصفٍ لأهمّ الإجراءات الخاصة بالإيرادات والنّفقات، ومدى مساهمة كلّ منهما في تحقيق أهداف الموازنة.

٢- تطوير الآليات التي تحكم مرحلة اعتماد الموازنة العامة

- ضرورة وجود لجنة فنية مختصة لدراسة مشروع الموازنة العامة.
- إتاحة فرصة لمشاركة الرأي العام في مناقشة واعتماد الموازنة العامة.
- نشر الموازنة العامة لتكون متاحة أمام الجمهور.

٣- تطوير الآليات التي تحكم مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

- ضرورة توافر نظام محاسبي شامل ومُتكامِل؛ لِمُتابعة الإيرادات والنِّقَقات والمُتأخِّرات والخصوم والأصول.
- ضرورة توافر تقارير نصف سنويَّة لمُوافاة الهيئة التَّشريعيَّة بآخر تطوُّرات المُوازنة، كما يجبُ نشرُ تقارير آخر كلِّ ثلاثة أشهرٍ أكثر تواترًا.
- ضرورة توافر مُقترحاتٍ عن الإيرادات والنِّقَقات التَّكميليَّة أثناء السَّنَةِ الماليَّة على نحوٍ يَنفَق مع عَرَض المُوازنة الأصليَّة.
- ضرورة إبلاغ السُّلطة التَّشريعيَّة بالحساب الختاميِّ المُدقَّق، وتقرير هيئة التَّدقيق مع مُطابقتها بالمُوازنة المُعتمدة، ونشره في حدود سَنَةِ.

٤- تطوير الآليات التي تُحْكَم مرحلة التَّدقيق وتقييم المُوازنة العامة

- ينبغي إنشاء هيئةٍ وطنيَّةٍ للتَّدقيق والحسابات تعملُ على تشجيع المُساءلة العامة وتعزيزها.
- يجبُ على الهيئة الوطنيَّة لتدقيق الحسابات مُوافاة السُّلطة التَّشريعيَّة بجميع التقارير، بما في ذلك التقارير السنويَّة، ويلزمُ وجودُ آليَّاتٍ لِرصد إجراءات المُتابعة.

(ب) – تعديل قانون المُحاسبة الحكومي ١٢٧ لسنة ١٩٨١ المُعدَّل بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦

عند النُّظر في قانون المُحاسبة الحكوميَّة نجدُه ينصُّ في مادته (٤) على أنَّ من أهداف النِّظام المُحاسبيِّ الحكوميِّ ترشيد الإنفاق على نحوٍ يدعمُ فاعليَّة النِّقَقات العامَّة، وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة لتحديد المراكز الماليَّة، ورسم السِّيَّاسات وإِتخاذ القرارات اللازمة.

إلا أنَّ الواقع أثبت عدم قدرة النِّظام المُحاسبيِّ المصريِّ على تحقيق أيٍّ من هذه الأهداف؛ نظرًا لاعتماده على الأساس النقديِّ في قياس نتائج المُعاملات الحكوميَّة والتَّبيُّقُ عند الرِّقابة الماليَّة والتَّشريعيَّة (رضوان، ٢٠١٥: ٢٤٢).

(ج) – اعتماد أساس الاستحقاق في القياس المُحاسبيِّ

ويعرف أساس الاستحقاق بأنه الطريقة التي يتم من خلالها تسجيل وحفظ البيانات والمعاملات الحسابية بتاريخ وقوع الحدث، وليس بتاريخ دفع أو استلام النقدية، وبالتالي فإن البيانات المالية المعدة علي هذا الأساس تمكن من معرفة الالتزامات والموارد المالية التي سيتم قبضها في المستقبل لذلك فإن البيانات المالية في هذا الأساس أكثر فائدة (Gnana rajah, 2014:4).

ومن ثم فإن نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق يعمل على توفير المعلومات المالية وغير المالية، مما يساعد الإدارة المحلية في عملية الرقابة والتخطيط، حيث يتكوّن النظام من عناصر: المدخلات والمخرجات والعمليات التشغيلية والتغذية الراجعة والرقابة (الجزراوي، وآخرون، ٢٠٠٩: ٩).

ومن ثم فإن موازنة البرامج والأداء تحتاج لنظام الاستحقاق؛ حيث يُوفّر المعلومات اللازمة التي تعكس النتائج والأهداف بصورة تقارير شهرية أو فصلية أو سنوية، فتكتسب السنة المالية شخصية معنوية مستقلة لها كل الحقوق، وعليها كافة الالتزامات التي تترتب على كافة ما يُبدّل فيها من جهود، وما يتحقّق فيها من أنشطة، وتأكيداً لما سبق يُوفّر نظام الاستحقاق المزايا الآتية:- (The Institute of Chartered Accountants of India, 2021:5)

١. يُوفّر منهجاً محاسبياً متكاملًا يتميز بالدقة، ويُعطي صورةً شاملةً لتنفيذ البرامج والأنشطة الحكومية.
٢. يُساعد في تحديد تكلفة أداء غالبية البرامج والأنشطة الحكومية، كما يُتيح مؤشرات كمية للتكلفة في علاقتها بحجم الأداء، نستطيع من خلالها السيطرة على الإنفاق العام من جهة ووضع الخطط المالية من جهة أخرى.
- ٣ - سهولة إيجاد علاقات كمية وقيمية بين التكلفة والإنجازات المقابلة لها، مما يدعم فكرة الرقابة على التكلفة وخفضها من جهة، وزيادة حجم الإنجاز ورفع مستواه من جهة أخرى.
- ٤ - المساعدة على وجود المعلومات اللازمة لإجراء المقارنات السنوية بين نتائج التنفيذ على عدة سنوات مالية، مما يساعد على ترشيد قرارات الموازنة والتخطيط القومي.
- ٥ - يُوفّر التقارير المالية التي تعدّ في نهاية كل سنة مالية شاملة، ويجعلها متمشية مع مبادئ المحاسبة المالية.

(ع) - وضوح دور مسؤوليات التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة (الشافعي، ٢٠١٣: ٣٧٧).

إنّ نجاح تطبيق موازنة البرامج والأداء في الإدارات المحلية يتوقّف إلى حدٍ بعيدٍ على وضوح وشفافية وثبات القواعد المحددة لدور ومسؤوليات الإدارات المحلية، كما أنّ تعريف وتحديد مهام واجبات الإدارات المحلية يجب أن يكون واضحاً، وأن تُصاغ النصوص القانونية على نحو دقيق؛ بعيداً عن الغموض واللبس.

وختاماً لما سبق فإنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء في الإدارات المحلية وتحقيق أهدافها يحتاج إلى تغيير النظام المحاسبي وبعض التشريعات المالية التي تقف عائقاً أمام تطوير نظام الإدارة المحلية، مع ضرورة التحديد الدقيق لدور التنظيمات الإدارية بدرجاتها المختلفة، أضف إلى ذلك البيئة المحلية ومدى تطورها، وهو ما يتم شرحه في المطلب التالي.

المطلب الثاني

الآليات الخاصة بالبيئة المحلية

يتطلب أسلوب موازنة البرامج والأداء توفير بيئة خاصة للعمل، إذ يجب أن يكون هناك نظام معلومات يتم تصميمه بصورة مناسبة للحصول على المعلومات الخاصة بنظام الإدارة المحلية بأسلوب منظم ومُحكم حتى يستطيع المدير والإدارة ووزارة المالية تقييم الأداء، وبما أن التطبيق سيكون على الإدارات المحلية فإنه أصبح لزاماً عليها أن تتبع أسباب التطوير الإداري.

ومن ثم فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية يتم من خلال عملية التغيير التنظيمي، وهي آلية يتم من خلالها تغيير القوانين والقواعد السائدة في الإدارة، والتقنيات والوسائل الموجودة والهيكل التنظيمي، ومهارات الموظفين التي تساعدهم على استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة (شوقي، ٢٠١٧: ١٨٤).

ويعرف التغيير التنظيمي بأنه "عملية مدروسة مسبقاً ومخططة لها لفترة طويلة من الزمن، وتتصب على الخطط والسياسات أو الثقافة التنظيمية وتكنولوجيا الأداء أو الهيكل التنظيمي وظروف العمل وغيرها؛ من أجل تحقيق المواءمة والتكيف مع ظروف البيئة الداخلية والخارجية للبقاء والاستمرار في نجاح دائم" (الشماع، وآخرون، ٢٠٠٥: ١٠٣).

وهكذا يمكن القول: إن الإدارات المحلية تحتاج إلى إحداث تحول هيكلي في الإدارة الراهنة والانتقال إلى تطبيق الإدارة الحديثة التي تناسب أسلوب موازنة البرامج والأداء وتُساعده على نجاحها، لذا فإن التغيير التنظيمي الذي يعد بيئة خاصة لنجاح موازنة البرامج والأداء سوف يتحقق في الآتي:-

(أ) – دمج المعرفة في برامج التنمية المحلية

تعرف المعرفة المحلية بأنها مجموعة من المعرفة التي بناها مجموعة من الأشخاص عبر الأجيال داخل البيئة المحلية في نطاق جغرافي معين.

ومن ثم يجب على متخذي القرار بناء علاقات ذات مغزى مع المجتمعات المحلية لبناء الثقة بنجاح، والمشاركة في عملية التنمية. إن الجهات الفاعلة المحلية هي الأفضل في فهم مشاكل المجتمع ومشاركتها القوية ضرورية لفهم المعرفة المحلية.

وأكد البنك الإنمائي للبلدان الأمريكية أن المعرفة المحلية هي جزء لا يتجزأ من كل مرحلة من مراحل عمليات التنمية الخاصة بها لدرجة أنه من الصعب فصلها عن عملياتها.

ومن ثمّ تؤدي المعرفة المحلية إلى برامج أكثر فعالية ونجاحًا لأنّ الفهم الشامل للسياق المحلي يمكن أن يحسن الوصول إلى الخدمات وتطوير حلول أكثر تكيفًا مع الاحتياجات المحلية، كما أن تصميم وتكييف البرامج لتعكس التجارب الحية لأعضاء المجتمع يعالج أيضًا الأسباب الجذرية للقضايا بدلاً من مجرد الأعراض.

بالإضافة إلى ذلك، وجدت المنظمات أن الحلول المولدة محليًا والمستمدة من المعرفة المحلية ومداخلات المجتمع أدت إلى نتائج ناجحة؛ غالبًا بطريقة أكثر كفاءة من الحلول المقترحة من خارج المجتمع.

وأخيرًا يعد استخدام المعرفة المحلية خطوة أساسية نحو تعزيز الملكية المحلية؛ حيث يشارك أصحاب المصلحة المحليون في اتخاذ القرارات في كل خطوة من خطوات المشروع، وهذا يزيد من احتمالية نجاح المشروع واستدامته (USAID, 2022:3).

(ب) – الحرص والدعم والمتابعة الكاملة من جانب السلطة المختصة لنجاح موازنة البرامج والأداء

إنّ عملية تطبيق موازنة البرامج والأداء في الإدارات المحليّة تحتاج إلى دعم كبير ومتابعة من جانب السلطات المعنية، وخاصّةً أنّ البيئة المحليّة تحتاج ذلك في بداية الأمر لنجاح الموازنة. وقد أدركت الدولة المصريّة ذلك، فصدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٦٧ لسنة ٢٠١٩ بشأن موازنة البرامج والأداء بأنه "تشكّل بمجلس الوزراء لجنة لمتابعة منظومة خطط وموازنات البرامج والأداء برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كلّ من: وزير التخطيط، ووزير التنمية الاقتصاديّة، ووزير الماليّة، ورئيس الجهاز المركزي للتّخطيط والإدارة، وتختصّ هذه اللجنة لتسيير ومتابعة منظومة خطط وموازنات البرامج والأداء وفق الخطط والموازنات المتعلّقة بها".

(ج) – توفير نظام معلومات متطوّر

إنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء يتطلّب نظام معلومات يلزم تصميمه بصورة مناسبة للحصول على المعلومات بأسلوب منظم، بحيث يستطيع المدير والإدارة والوزارة المسؤولة تقييم الأداء وتأدية عملها. إنّ طبيعة عمل موازنة البرامج والأداء لا يمكن أن تتم بمعزل عن المديرين التنفيذيين، ومن ثمّ يجب إعطاؤهم حرية التصرف حتى يتمكنوا من تحقيق الأهداف التي يسعون إلى تحقيقها (الشمراني، ٢٠١٠: ١١).

(د) استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات لتطوير نظام الإدارة المحليّة

تشكل الرقمنة أهمية محورية لتمكين الحكومات والمجتمعات المحلية من تنفيذ مهامها، ويمكن للسلطات المحلية تعزيز قدراتها بشكل كبير من خلال الاستفادة من الأدوات والعمليات الرقمية، مما يمهّد الطريق لانتقال مستدام يتماشى مع المتطلبات الحديثة والضرورات البيئية (Climate Academy, 2022:4).

(هـ) تدريب العنصر البشري على استخدام الوسائل التكنولوجيّة

إنَّ استخدامَ تكنولوجيا المعلومات في الإدارات المحليَّة بدون وجود عنصرٍ بشريٍّ مؤهَّل ومُدَرَّب لا يُحَقِّق أيَّ نجاحٍ، إذ يكونُ الأمرُ مُجَرَّدَ شكليَّاتٍ لا فائدةَ منها، ومن ثَمَّ فَإِنَّ العنصرَ البشريَّ المؤهَّل هو أحدُ أضلَعِ المثلث الذي لا غنى عنه للتطوير.

كما يجبُ أن يُدَرَّبَ العنصرُ البشريُّ على استخدامِ مُوازنة البرامج والأداء بجانب استخدام الوسائل التكنولوجية، فمُوازنة البرامج والأداء لها أسسٌ وقواعدٌ يجبُ العلمُ بها لكي تُطبَّقَ بطريقةٍ صحيحةٍ وتُحَقِّقَ الهدف الذي أنشئت من أجله.

المطلب الثالث

المُحدّدات الخاصّة بالعنصر البشريّ

تقوم الإدارة المحليّة بمسؤوليّاتٍ كبيرةٍ، فهي المَنوطة بتوفير الخدمات الأساسيّة للمواطنين المحليّين، ومن ثمّ فإنّ هذه المسؤوليّات تتطلّب جهازاً وظيفيّاً فعّالاً مبنياً على أسسٍ إداريّة وقانونيّة سليمة (صالح، ٢٠١٨: ٢٢٩).

فالموردُ البشريّ عنصرٌ أساسيٌّ في قيام وظائف الإدارة المحليّة وتحسين أدائها، لذا فإنّ الاهتمام به وتطويره يعدّ أولويّةً في النّظام الإداريّ المحليّ، كما لا يمكن فصل تنفيذ التنمية عن تحسين وتكوين الموارد البشرية، فالتنمية هي عملية تغيير لن تتوقف لأن التنمية تُظهر اختيارات الأهداف وتحقق الإمكانيات البشرية (Anindya, 2022: 162).

ويتطلّب العنصرُ البشريّ مجموعةً من المُقوّمات لكي يتحلّى بالكفاءة في إدارته لنظام الإدارة المحليّة، فالتدريب على استخدام التكنولوجيا الحديثة، ودراسة العلوم الماليّة والمُحاسبية اللازمة للتعامل مع نظام المُوازنات الحديثة، يعدّ أولى خطوات التّطوير لمواكبة ما يحدث في العالم الخارجيّ من تطوّراتٍ في مجال الإدارة المحليّة.

كما يحتاج العنصرُ البشريّ إلى مزيد من الحوافز الماديّة والمعنويّة لرفع وتحسين مُستوى أداء العاملين، حيث تعدّ الحوافز أحد الأسباب المهمّة نحو تحقيق العنصر البشريّ لأهداف المؤسسة

وبناءً على ما تقدّم؛ فإنّ توفير عنصرٍ بشريّ يتميّز بالكفاءة في إدارته لنظام الإدارة المحليّة يتطلّب- الآتي :

- وَضْع استراتيجية تخطيط الموارد البشريّة في الإدارة المحليّة.

- وَضْع استراتيجية للتدريب على الوسائل التكنولوجيّة الحديثة.

- إيجاد حوافزٍ للموظّفين المحليّين.

(أ) – وَضْع استراتيجية تخطيط الموارد البشريّة في الإدارة المحليّة.

يُعدّ تخطيط الموارد البشريّة في الإدارة المحليّة من أحد أضلع التّطوير الذي يجب أن تُنتج له الدولة المصريّة، حيث إنّ كفاءة العنصر البشريّ هي حجر الأساس بالنّسبة للإدارات المحليّة، فتوفير الموارد الماليّة غير كافٍ بذاته لبناء نظام إدارةٍ محليّة ناجح، ومن ثمّ يُشكّل الموردُ البشريّ الوقود الذي يُحرّك قطار التنمية المحليّة.

ويُعرّف تخطيط الموارد البشريّة بأنه "عمليةٌ يتمّ بموجبها الحصول على العدد الصّحيح من الأفراد المُدرّبين والمُؤهلين للوظائف المناسبة وفي الوقت المُناسب" (حسن رواية، ٢٠٠٤: ٧٥).

وعلي هذا فإنَّ تخطيط الموارد البشرية هو محاولةً لتطوير وتجديد احتياجات المنظمة أو جهة العمل من العاملين في غضون فترةٍ زمنيةٍ مُعيَّنة، هي الفترةُ التي يشملها التَّخطيط، وهي في الأعمَّ سنة (المبيضين، وآخرون، ٢٠١٢: ١٠).

ولكي تتجحَّ استراتيجيَّة تخطيط الموارد البشرية يجبُ توافُّر مجموعةٍ من الشروط:-

إرجاء تعيين الموظَّفين المحليين للإدارات المحليَّة-

إنَّ نظام تعيين الموظَّفين في مصر يتَّممُّ بقرارٍ من السُّلطة المركزيَّة، وتقومُ السُّلطة المركزيَّة بفلتره الموظَّفين، بحيث يتولَّى ذوو الكفاءات الوظائف الموجودة في الإدارات المركزيَّة، ويؤول باقي الموظَّفين للإدارات المحليَّة. لذا يجبُ أن تتولَّى الإدارات المحليَّة تعيينَ موظَّفيها إذا كانت ترغبُ في تطوير المنظومة، فهي التي تضعُ استراتيجيَّة تخطيط الموارد، وهي الأقدرُ على فهم البيئة المحليَّة والموظَّفين الذين يُناسبون الوظيفة المحليَّة.

استجابة تخطيط الموارد البشرية للتطوُّرات المحليَّة

إنَّ مطابقة خُطط وبرامج تنمية الموارد البشرية للواقع المحلي وإشباع الحاجات الجديدة في المُجتمع المحلي هي أولى خُطوات نجاح هذه الخطط، فيجبُ أن تُعدَّ الاستراتيجية لإعداد الموظَّفين على استخدام الأساليب التكنولوجيَّة والماليَّة والمُحاسبية الحديثة التي تُطبَّق في الإدارات المحليَّة (داودي، ٢٠١٨: ٧١).

تهيئة البيئة المناسبة لنجاح الاستراتيجية

يتوقَّفُ نجاح الاستراتيجية على توفير المناخ المناسب لها، فالنِّظام السِّياسي والاقتصاديُّ له تأثيرٌ على المورد البشري، فالظروف الاقتصادية الجيِّدة تزيدُ من عمليَّة التَّمنية التي تخلقُ بدورها فرصَ عملٍ مناسبة وقادرةً على سدِّ احتياجات الباحث عن العمل، كما يُتيح النِّظام السِّياسي الجيِّد صُنْع القيادات الناجحة التي تُساعد على نجاح النِّظام المحلي.

يجبُ أن تكونَ استراتيجيَّة تخطيط الموارد البشرية عامَّةً، وأن تتضمَّن أسسَ تطبيق مُوازنة البرامج والأداء.

إنَّ من أهمِّ أسباب وَضْع استراتيجيَّة للموارد البشرية هو خلقُ موظَّفٍ قادرٍ على التعامل مع أنظمة الإدارة الحديثة، وبما أنَّ هناك توجُّهاً لتطبيق مُوازنة البرامج والأداء فإنَّ نجاحها يُحتِّم علينا أن تكونَ هذه الاستراتيجية عامَّةً على مُستوى الإدارات المحليَّة؛ وذلك لأنَّ الآليَّة تطبيق مُوازنة البرامج والأداء تحتاجُ إلى تخطيطٍ شاملٍ على مُستوى جميع الإدارات المعنية.

(ب) - وَضْع استراتيجيَّة للتدريب على الوسائل التكنولوجيَّة الحديثة

يلعبُ التَّدرِيب دورًا مهمًّا في تنمية الموارد البشريَّة، حيث تُحدِّدُ الاستراتيجيَّةُ الأهداف التي تسعى الإداراتُ لتحقيقها، والوسائل التكنولوجيَّة التي يستخدمها المُتدرِّب من أجل الوصول لأهداف المنظَّمة أو الإدارة التي يعملُ بها فتزدادُ كفاءته، ويكتسبُ المهاراتِ اللازمة للقيام بالوظيفة المعنيَّة.

ويُعرَّفُ التدرِيب بأنه "عمليَّةُ مُنظَّمة تَهدفُ إلى تغيير سلوك الفرد واتِّجاهاته من نمطٍ اتَّخذه لنفسه إلى نمطٍ آخر، يتناسبُ مع النِّظام الإداريِّ ويُحقِّق أهداف الإدارة" (عبد الموجد، ٢٠٠٧: ٢٠٢).

- وبناءً على ما تقدَّم؛ فإنَّ التَّدرِيب يُحقِّق مجموعةً من الأهداف:- (نعمان، ٢٠٠٨: ٢٣)
- تحسين أداء الموظَّف من خلال اكتساب المهارات اللازمة.
- رَفَع طموحات وأهداف الموظَّف من زيادةٍ في الأجر وترقية.
- التَّدرِيب على الوسائل الإداريَّة الحديثة يعمل على مُواجهة التحدِّيات التي تعترضُ المؤسَّسة من الداخل والخارج.
- القدرة على مُعالجة مشاكل العمل المُتكرَّر الحاليَّة والمستقبليَّة.
- إعداد كوادرٍ مُؤهلين للعمل في الوظائف الإداريَّة العليا تحت أيِّ ظرف.
- تحقيق الاستقرار والنِّظام في المؤسَّسة أو الإدارة التي يتَّم فيها التدرِيب.
- ولكي يُحقِّق التدرِيب أهدافه؛ يجبُ توافُّر مجموعةٍ من الشروط:- (عوض الله، ٢٠١٥: ٢٨)
- وَضْع المؤسَّسة أو الإدارة المعنيَّة استراتيجيَّةً للتَّدرِيب.
- توافُّر الإمكانيَّات الماليَّة من أجل تغطية تكاليف التَّدرِيب .
- ضرورة توافُّر الوقت الكافي، واختيار الزَّمان والمكان المُناسبين لنجاح عمليَّة التَّدرِيب.
- ضرورة توافُّر المهارة والكفاءة المُناسبة في طاقم التَّدرِيب.
- الاستعداد الكامل للموظَّف ذهنيًّا ونفسيًّا.

ج) – إيجاد حوافز للموظفين المحليين

إنَّ الاهتمام بالحوافز الماديَّة والمعنويَّة له دورٌ مهمٌّ في رفع وتحسين أداء العاملين في الإدارات المحليَّة، بل هو أحدُ أهمِّ الرِّكائز التي تُساعد المؤسَّسة أو الإدارة على تحقيق أهدافها من خلال خُلُق دوافعٍ إيجابِيَّة للعاملين فيها.

وبناءً على ما تقدَّم؛ تحتاجُ الإدارة المحليَّة في مصر إلى تطبيق استراتيجِيَّة للتَّدريب للنهوض بالموظَّفين والعمل الإداريِّ المحليِّ ينمُّ فيها تطبيقُ ما سلف من مبادئٍ خاصَّةٍ بالتَّدريب، ولكي تُؤتي استراتيجِيَّة التَّدريب ثمارها يجبُ أن تتبنَّى وزارة التَّنمية المحليَّة الاستراتيجِيَّة لما تمتلك من كواِدِر بشريَّة وتوافُر أنظمة التكنولوجيا الحديثة. فوجودُ جهازٍ مركزيٍّ للتَّدريب في وزارة التَّنمية المحليَّة يُشرف عليه رجال الخبرة والمهارة من الإداريِّين يمنحُ الإدارات المحليَّة موظَّفين أكفَّاء.

المبحث الثاني

تأثير تطبيق موازنة البرامج والأداء على التنمية الاقتصادية

تمهيد وتقسيم:

تُعرّف موازنة البرامج والأداء بأنها الاستخدام المنهجي لمعلومات الأداء لإبلاغ قرارات الميزانية، إما كمدخلات مباشرة لقرارات تخصيص الميزانية أو كمعلومات لإبلاغ تخطيط الميزانية، وذلك بهدف المزيد من الشفافية والمساءلة طوال عملية الميزانية من خلال توفير المعلومات للمسؤولين الحكوميين والمشرعين والجمهور حول أغراض الإنفاق والنتائج التي تم تحقيقها (OECD, 2023:2).

ومن ثم فإنّ موازنة البرامج والأداء تقوم على أسسٍ علميّة تستطیع من خلالها تحقيق الأهداف التي تسعى إليها المنظّمة أو المؤسسة، كما تُشكّل أهداف كلّ برنامجٍ على جِدة والأنشطة التابعة له في مجملها الأهداف العامّة لتلك المؤسسة أو المنظّمة.

وبناءً على ما تقدّم؛ فإنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء على الإدارات المحليّة في مصر يُحقّق أهدافاً اقتصاديّة مهمّةً على المستوى المحليّ والوطنيّ، فمن خلالها يتمّ وضع هيكلٍ للتخطيط وإعداد الميزانيّة، كما يُعطي الآليّة اللازمة لمراقبة الأداء خلال تنفيذ الميزانيّة، وذلك بمقارنة الأهداف الموضوعّة بالأداء (غنام، مرجع سابق: ٦٥).

علاوةً على ذلك؛ فإنّ مراقبة الأداء وسيلةً مهمّةً لتعديل المسار واتّخاذ الخطوات الصّحيحة أثناء التنفيذ، وذلك عن طريق التّحليل ورفع التقارير للإدارة العليا. لذا فإنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء لها انعكاساتٌ اقتصاديّة مهمّةٌ على مستوى الإدارات المحليّة والدولة ككلّ، وهو ما يتمّ توضيحه في المطالب الثلاثة القادمة:-

المطلب الأول: ترشيذ وتفعيل النّفقات الخاصّة بالوحدات المحليّة.

المطلب الثاني: تطبيق الرّقابة الفعّالة ومُحاربة الفساد.

المطلب الثالث: التّكامل الاقتصاديّ والتنمية المُستدامة على المستوى القوميّ

المطلب الأول

تَرْشِيد وتَفْعِيل النَّفَقَات الخاصة بالوحدات المحلية

لقد أصبحت مشكلة نُقْص الموارد المالية للإدارات المحلية سواءً من قَلَّة مُتَحَصَّلَات الصَّرَائِب والرسوم أو المَعُونَات المركزية من التَحْدِيَّات الأساسية التي تُواجهها، ممَّا جَعَلها تتعرَّض لضغوطٍ ماليةٍ كبيرةٍ ومُتزايدةٍ (عواضة، ١٩٨٣: ١٢١).

علاوةً على ذلك استمرار زيادة الحاجة للأموال التي تحتاجها الإدارات المحلية، واستمرار تزايد وتنوع الإنفاق الحكومي جعل الكثيرين من المسؤولين يُعيدون التفكير في مدى فاعلية الموازنة التي تُطبّقها الإدارات المحلية. تلك الموازنة التي تركز على عملية الحصول على الأموال ولا تركز على نتائج الأداء، والسبب في ذلك يرجع إلى أنَّ موازنة البنود تعتمد على وسائل وأدوات غير علمية عند تقدير الحاجة للأموال، ومن ثمَّ تنحصر الأدوات الرقابية في عدم تجاوز المخصصات المُقدَّرة في الموازنة، وهو ما يُفسِّر مشكلة عدم فاعلية النفقات المحلية (حسين، ٢٠٠٤: ٤).

وبناءً على ما تقدّم؛ بدأ التفكير من جانب المسؤولين الحكوميين في تطبيق أسلوب أفضل يُمكن من خلاله الاستفادة من أساليب الإدارة العلمية الحديثة في مجالات الإدارة الحكومية، يُساعد على تقديم الخدمات المحلية بكفاءة وفاعلية، ويُرشِّد من الإنفاق المحلي، ألا وهو أسلوب موازنة البرامج والأداء.

أولاً: مظاهر عدم دقة تقدير النفقات في موازنة البنود

تمثل موازنة البنود أقدم صور الموازنات حيث تعتمد على التنبؤ النوعي للمصروفات والإيرادات في أبواب ومجموعات وبنود، وتخصص الاعتمادات لكل منها لكي يمكن الاستدلال على العناصر التفصيلية للمصروفات ومصادر الإيرادات (بحيري، ٢٠٠٨: ١٨).

والحقيقة أن مشكلة موازنة البنود تكمن في عدم دقة تقدير النفقات، حيث تقدر النفقات بناء على موازنات السنوات السابقة مع زيادة سنوية لمواجهة الحاجات المتزايدة. ولا شك أن أسلوب موازنة البنود يعتمد على وسائل غير علمية في تقدير النفقات، ومن ثم فإن الأدوات الرقابية التي تتبع عملية تنفيذ الموازنة محددة في عدم تجاوز المخصصات (حسين، مرجع سابق: ٥).

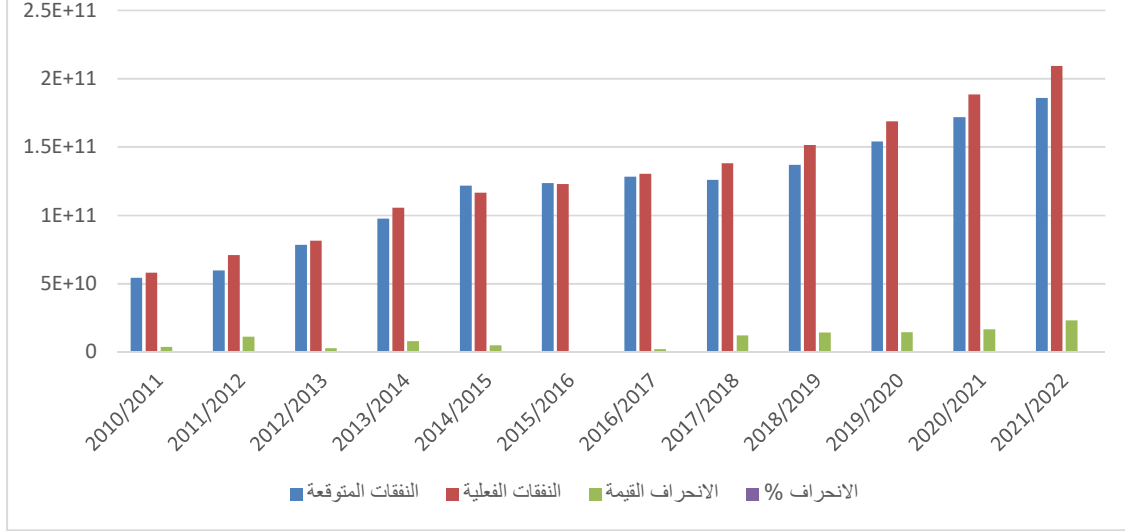
ولكي ندعم حديثنا بالواقع الموجود في مصر، فإن الجدول رقم (١) يظهر أرقام الموازنة المحلية المعتمدة على البنود؛ فمخلال النتائج المُوضَّحة في الجدول والشكل البياني رقم (١) يتَّضح لنا أنَّ نسبة الانحراف في تقدير النفقات المحلية وصلت في عام ٢٠١١/٢٠١٠ إلى ٦,٦٩%، ثم إلى ١٨,٨٤% في عام ٢٠١٢/٢٠١١، وهي نسبة كبيرة للغاية تعكس بشكل واضح عدم الدقة في تقدير النفقات المحلية،

الجدول رقم (١): نسبة دقة النفقات المحلية ما بين النفقات الفعلية والمتوقعة (الجدول بالجنيه)

السنوات	النفقات المتوقعة	النفقات الفعلية	الانحراف	
			القيمة	%
٢٠١١/٢٠١٠	٥٤٣٧٩٠٦٤٠٠٠	٥٨١٦٦٠٤٤٥٨٩	٣٧٨٦٩٨٠٥٨٩	٦,٦٩
٢٠١٢/٢٠١١	٥٩٨١٢٨٦٦٠٠٠	٧١٠٨٤٧٣٣٦٧٧	١١٢٧١٨٦٧٦٧٧	١٨,٨٤
٢٠١٣/٢٠١٢	٧٨٦٢٥٨٦٥٠٠٠	٨١٤١٨٩١٤٦٧٦	٢٧٩٣٠٤٩٦٧٦	٣,٥٤
٢٠١٤/٢٠١٣	٩٧٧٢٥٠٢٦٠٠٠	١٠٥٦٣١٩٣٧١٢٦	٧٩٠٦٩١١١٢٦	٨,٠٩
٢٠١٥/٢٠١٤	١٢١٧٦٨٨٣٢٠٠٠	١١٦٦٤٣٤٥٩١٩٥	٥١٢٥٣٧٢٨٠٥	٤,٣٩
٢٠١٦/٢٠١٥	١٢٣٧٠٩٣٢٨٠٠٠	١٢٢٩٨٦٩٢٤١٥٨	٧٢٢٤٠٣٨٤٢	١
٢٠١٧/٢٠١٦	١٢٨٣٢٨٧٥٤٠٠٠	١٣٠٤٣٩٦٩٢٠٧٦	٢١١٠٩٣٨٠٧٦	١,٦٤
٢٠١٨/٢٠١٧	١٢٦١٦٢٦٠٢٠٠٠	١٣٨٣٠٥٥٧٩٢٢٢	١٢١٤٢٩٧٧٢٢٢	٩,٦٢
٢٠١٩/٢٠١٨	١٣٧١٨٩٥٩٥٠٠٠	١٥١٤٧١٧٧٣٩٥٣	١٤٢٨٢١٧٨٩٥٣	١٠,٤١
٢٠٢٠/٢٠١٩	١٥٤١٥١٧١١٠٠٠	١٦٨٧٦٣١٩٥٧٩٣	١٤٦١١٤٨٤٧٩٣	٩,٤٧
٢٠٢١/٢٠٢٠	١٧١٩١٠٢١٩٠٠٠	١٨٨٥٩٨٩١٨٥٥٠	١٦٦٨٨٦٩٩٥٥٠	٩,٧٠
٢٠٢٢/٢٠٢١	١٨٥٩٥٣٥١٩٠٠٠	٢٠٩٣٠١٣٠٠٠٠٠	٢٣٣٤٧٧٨١٠٠٠	١٢,٥٥

المصدر: تمّ تجميعها وحسابها بمعرفة الباحث من واقع إحصائيات الموازنة العامة للدولة، من وزارة المالية في سنواتٍ مختلفة.

الشكل (1) نسبة دقة النفقات المحلية ما بين النفقات الفعلية والمتوقعة



أما في عام ٢٠١٣/٢٠١٢ فبلغت نسبة الانحراف ٣,٥٥%، ثم بلغت ٨,٠٩ في عام ٢٠١٤/٢٠١٣.

وعند الانتقال إلى موازنة ٢٠١٥/٢٠١٤، ٢٠١٦/٢٠١٥ نجد أن التّقدّيرات المُتوقّعة للنفقات للموازنتين سالفتي الذكر غير دقيقة، حيث نجد زيادة في النفقات المُتوقّعة عن النفقات الفعلية، وهو ما يعدّ إهداراً للمال العام، أما موازنة ٢٠١٦/٢٠١٧ فقد كانت أقلّ انحرافاً من السّنوات السّابقة، حيث بلغت نسبة الانحراف ١,٦٤%.

وعند الحديث عن المُوازنات من عام ٢٠١٧/٢٠١٨ إلى عام ٢٠٢١/٢٠٢٢ نجد أن نسبة الانحراف تباينت بين السّنوات من ٩,٦٢، ١٠,٤١، ٩,٤٧، ٩,٧٠، ١٢,٥٥% على الترتيب.

وبناءً على ما تقدّم؛ يرى الباحث أنه يُوجد انحراف كبير للنفقات في المُوازنة المحلية، ويرجع هذا الانحراف إلى أن النفقات المحلية يتمّ تقديرها دون الاستناد إلى أسس موضوعية تُراعي الأرقام الفعلية للموازنات السّابقة وتغيّر الأسعار والأحوال الاقتصادية المحيطة بالإدارة المحلية؛ لذا يجب أن تملك الإدارة المحلية الصّلاحيات والقوانين التي تُمكنها من إعداد موازنة محلية؛ وفق نظام موازني قائم على البرامج والأداء.

ولكنّ السؤال الذي يطرح نفسه الآن: كيف يُسهم أسلوب موازنة البرامج والأداء في تفعيل وترشيد النفقات المحلية؟، وهو ما سنُجيب عنه في النقاط التالية:-

ثانياً: دور موازنة البرامج والأداء في تفعيل وترشيد النفقات المحلية

تُعاني جُلّ الإدارات المحلية في مصر من مشاكل، كالتدرة في الموارد المحلية، وتزايد الإنفاق المحلي الناتج عن ضخامة الالتزامات التي تقع على عاتقها. ويرى مُعظم الاقتصاديين أن المشكلة الاقتصادية التي تُواجه المُجتمع ليست الندرة في حدّ ذاتها، بل هي التّحديد الدقيق للأهداف والأولويات، وعدم الاستغلال الأمثل للموارد.

ومن ثم أصبح الأخذ بمفهوم فاعلية النفقات المحلية أولوية للخروج من مشكلات الإدارات المحلية، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي أنشئت من أجلها الإدارات المحلية. ولكي نفهم كيف يسهم أسلوب موازنة البرامج والأداء في تفعيل وترشيد النفقات المحلية، يجب أولاً أن نعرّف فاعلية النفقات المحلية، وكيف تقودنا إلى ترشيد الإنفاق العام.

(أ) فاعلية النفقات المحلية مدخل لترشيد الإنفاق العام

(١) تعريف فاعلية النفقات وكيفية قياسه

ينمُّ النَّظَر إلى الفاعلية على أنها معيارٌ يُظهر درجة تحقيق الأهداف التي تُحدِّدها المنظَّمة أو الإدارة المعنية انسجاماً وتكيفاً مع البيئة التي تعمل بها من حيث استغلال الموارد المتاحة، وعلى الرغم من أهمية الفاعلية فإنها لم يُجمع على تعريفها حتى الآن.

فهناك من يُعرّف الفاعلية بأنها "تمكينُ المنظَّمة من تأمين الموارد المتاحة واستخدامها بكفاءة لتحقيق أهدافٍ مُحدَّدة" (حريم، ٢٠١٠: ٩٢).

كما عرفها (vinont Plauchet) بأنها "استطاعةُ تحقيق النَّشاط المُرتقَّب والوصول للنتائج المرتقبة. كما وبناءً على ما تقدّم؛ فإنَّ الفاعلية تعني عمل الأشياء الصحيحة، كما يمكن ربطُ الفاعلية بالمخرجات، حيث يمكن التعبير عنها بنسبة قيمة المخرجات الفاعلية إلى المخرجات المُتوقَّعة أو المُخطَّطة، وعليه فإن: (جودة، بدون: ٧١).

$$\text{الفاعلية (نسبة)} = \frac{\text{قيمة المخرجات الفاعلية}}{\text{قيمة المخرجات المُتوقَّعة}}$$

أمّا فاعلية النفقة العامة فتعرّف على أنها "تمكينُ الوحدة الإدارية من تحقيق أهدافها في إطار بيئة الأعمال داخل نشاطٍ حكوميٍّ مُعيَّن" (العشماوي، ٢٠٠٧: ١٥٤).

وعليه تُقاس الفاعلية عادةً باستخدام طريقتين: (الداودي، ٢٠١٠: ٢٠٠)

الطريقة الأولى: تعتمدُ على قياس عنصرَي النَّاتج المُحقَّقة والنتائج المُتوقَّعة، وعلى ذلك:

$$\frac{RM}{RP} = \text{الفاعلية (نسبة)}$$

Rm: النتائج المُحقَّقة

Rp: النتائج المُتوقَّعة

ومن ثم تَسمح بالحكم على درجة تحقيق الأهداف.

الطريقة الثانية: حيث تقوم هذه الطريقة في القياس على توافر الإمكانيات المُستخدمة والإمكانات المُتوقعة لتحقيق النتائج المُتوقعة، وعلى ذلك:

$$\frac{Mm}{mp} = \text{(نسبة) الفاعلية}$$

حيث إن:

Mm: الإمكانيات المُستخدمة.

MP: الإمكانيات المُتوقعة لتحقيق النتائج المُتوقعة.

ومن ثم تُعرّف فاعلية النفقة العامة بأنها "تمكين الوحدة الإدارية أو المؤسسة من تحقيق أهدافها في إطار بيئة الأعمال داخل نشاط حكومي مُعيّن" (عشماوي، مرجع سابق: ١٥٤).

(٢) – علاقة الفاعلية بالكفاءة

مفهوم الكفاءة:

حيث تُعرّف بأنها "استطاعة القيام بالعمل المطلوب بقليل من الإمكانيات، والنشاط الكفء هو النشاط الأقل تكلفة. كما تُعرّف بأنها "استطاعة تحقيق النتائج المنشودة بأقل قدر ممكن من المجهود أو النفقة" (محمد سعيد، ١٩٨٩: ١٤). ومن ثم فإن الكفاءة تعني عمل الأشياء بشكل صحيح، مع تعظيم الناتج وتقليل التكلفة.

وبناءً على ما تقدّم؛ يُنظر للفاعلية من جانب النتائج، أي استغلال كافة الموارد المتاحة للوصول للأهداف المحددة، في حين ترتبط الكفاءة بالوسيلة التي اتبعت في تحقيق هذه النتائج (عبد الحفيظ، مرجع سابق: ٦٩).

(٣) – مفهوم ترشيد الإنفاق العام

يُعرّف ترشيد الإنفاق العام على أنه "الالتزام (الفاعلية) في تخصيص الموارد و(الكفاءة) في استخدامها بما يُحقّق رفاهية المجتمع" (أبو دوح، مرجع سابق: ٤٤).

كما يمكن تعريفه بأنه "إنجاز الأهداف العامة المقدّرة للدولة أو الإدارات التابعة لها؛ وذلك باستخدامها على أحسن وجه دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة" (يونس، ١٩٩٤: ٤٤).

وبناءً على ما تقدّم؛ فإنه إذا تحققت فاعلية النفقة العامة فنحن بصدد ترشيد هذه النفقة.

(ب) كيف يُسهم أسلوب موازنة البرامج والأداء في تفعيل وترشيد النفقات المحلية.

تقوم فكرة موازنة البرامج والأداء على أن إنفاق كثير من الأموال بشكل فعالٍ أعظم من الالتزام بما هو مُحدّد بشكل غير فعال، ومن ثمّ فإنّ مبادئ قيام موازنة البرامج تُوجب ضرورة ربط الإنفاق بالهدف منه.

إنّ أهمّ ما يميّز موازنة البرامج والأداء هو بناؤها على أسس علميّة متكاملة تعمل على نجاح أيّ منظومة إداريّة إذا ما توافرت لها البيئة المناسبة، لذا فإنّ مساهمة أسلوب موازنة البرامج والأداء في تفعيل وترشيد النفقات المحليّة يتّضح من خلال بيان طبيعة عملها.

وبناءً على ما تقدّم؛ تُسهّم موازنة البرامج والأداء في تفعيل وترشيد النفقات المحليّة من خلال الخطوات التالية:-

١ - تحديد الأهداف

تحديد الأهداف العامّة للإدارة المحليّة هو حجر الأساس في تطبيق موازنة البرامج والأداء، فُحدّد الحكومة البرامج والأهداف التي تهدف إنجازها خلال سنة الموازنة، ثم يتمّ تقسيم جميع البرامج إلى جارية واستثماريّة على حسب طبيعة البرامج، ثم إلى مجموعة مشروعات وأنشطة، وهي نقطة الارتكاز التي تبني عليها التّقدّيرات والاعتمادات، وكذلك المحاسبة والتقرير (الشمرواني، مرجع سابق: ١٠).

وتعليقاً على ذلك؛ فإنّ تحديد الأهداف واحتياجات الإدارة المحليّة غير موجودٍ في ظلّ الموازنة الحاليّة، وهو سبب المشاكل الحاليّة؛ حيث إنّ مديريّات الخدمات الكائنة في المحليّات تخضع ماليّاً وإداريّاً للمحافظات، لكن لا تملك الإدارات المحليّة أيّة سلطات بشأنها، في حين تدرج موازنتها وتتبع الوزارات (عبد الوهاب، ٢٠٠٦: ٢٧).

والحقيقة أنّ هذه المديريّات هي التي تُقدّم الخدمات للسكّان المحليّين، فإذا كانت موازنتها تُعدّ من خلال الوزارات، فإنّ النتيجة هي وجود فجوة بين واقع الإدارات المحليّة، والموازنات التي تُعدّ سلفاً من جانب الوزارات المُفتقّدة لدراسة واقع واحتياجات هذه المُجتمعات، ومن ثمّ يتطلّب تحديد الأهداف الذي يُشكّل قاعدة موازنة البرامج والأداء تعديل بعض القواعد القانونيّة الخاصّة بنظام المديريّات الخدميّة وتبعيّتها للوزارات.

٢ - تقسيم الأهداف والبرامج إلى أنشطة

إنّ من أهمّ أعمال الإدارات المحليّة هو تقديم خدماتٍ للجماهير، وهذه الخدمات يجب أن تُوضّع في بندٍ مُعيّن أو نشاطٍ مُعيّن، ويجب أن يندرج المشروع أو النشاط في برنامجٍ رئيس يستند تنفيذه إلى وزارةٍ مُعيّنة، ومن ثمّ فإنّ تبعيّة كلّ خدمةٍ لوزارةٍ بعينها يُفقدّها الكفاءة وعدم الفاعليّة؛ أي أن تُقسّم هذه البرامج إلى أنشطة ومشروعات، ويُحدّد نصيب كلّ إدارةٍ محليّةٍ حسب التّقسيم الوظيفيّ من هذه البرامج والأنشطة (المرجع السّابق: ٢٨).

٣ - مؤشّرات الأداء

في هذه المرحلة تقوم الإدارات المحلية بتقسيم المشروعات إلى وحدات أداء، وهي تُمثّل وحدات الخدمات التي ستقدّمها للجمهور، وتعدّ هذه المرحلة من أصعب المراحل، حيث يتطلّب من الإدارة المحلية تحديد وحدات الأداء، وهي تفصيل الخدمات التي تُؤدّيها (المرجع السابق: ٢٨).

٤- مراقبة وقياس الأداء

إنّ نظام موازنة البرامج والأداء يُعطي آلية مناسبة لمراقبة الأداء خلال تنفيذ الميزانية؛ وذلك بمقارنة الأهداف المرصودة بالأداء (غنام، مرجع سابق: ٦٥).

لا يمكن للمعايير الرقابية وحدها تقييم أداء النفقات المحلية، وكشف الانحرافات في حالة غياب مقاييس الأداء الفعلية، فمقياس الأداء هي أداة مهمة للحكم على الأمور، كفاعلية النفقة وغيرها، وبدون وجود مقياس ظاهر وسهل الاستخدام ومُتفق عليه، سوف يتحوّل الأمر إلى تدخّل شخصي في الحكم على الأمور (عبد الحفيظ، مرجع سابق: ٢٤).

وبناءً على ما تقدّم؛ فإنّ توافر العناصر السابقة، من تحديد الأهداف، وتقسيم الأهداف، وتوافر مؤشرات الأداء، ومراقبة وقياس الأداء، هي آليات تُساعد على ترشيد وتفعيل النفقات المحلية من خلال مراقبة الأداء المحلي واتخاذ الخطوات التصحيحية أثناء التنفيذ، ويمكن قياس ذلك من خلال المثال التالي:-

(مثال)

قيام الإدارة المحلية بمشروع رصف طريق بطول ٥٠ كيلو متر وسعر الكيلو متر مليون جنية، أيالتكلفة الكلية للمشروع ٥٠ مليون جنية.

إنّ فاعلية النفقة العامة هنا تُقاس بمؤشر يُدعى مؤشر فاعلية النفقة العامة الذي يعدّ من أهم المؤشرات المُتخصّصة في قياس أداء الوحدات الحكومية، وتعني هذه المؤشرات مقارنة الناتج والأداء المُتحصّل عليه بالهدف المرسوم.

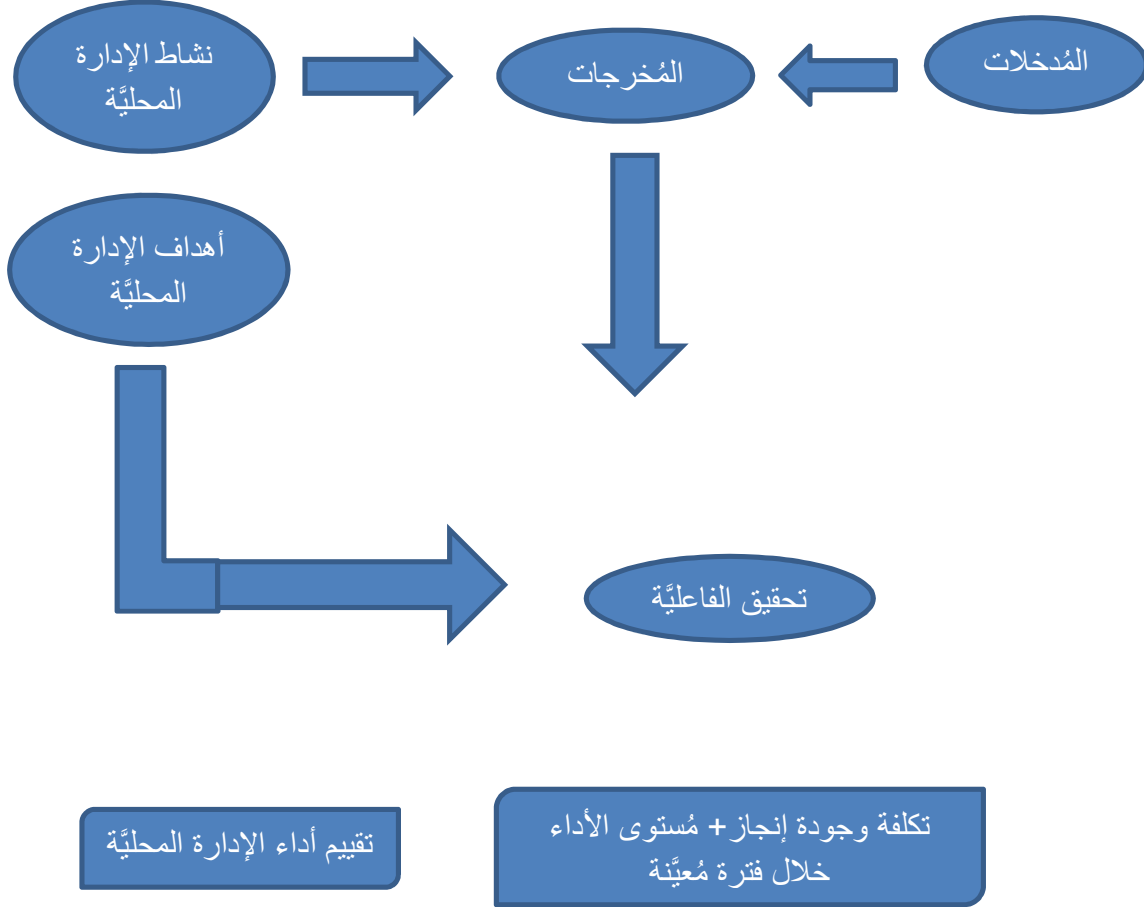
$$\text{الفاعلية (نسبة)} = \frac{\text{الإنجاز الفعلي}}{\text{الإنجاز المخطّط}}$$

وبالتطبيق على هذا المثال فإنّ إنجاز ٢٥ كيلو متر من الطرق المرصوفة يُمثّل فاعلية مقدارها ٥٠٪ إذا كان الهدف إنجاز ٥٠ كيلو متر خلال مدّة مُعيّنة واستهلاك ٥٠٪ من المبلغ الكلي للمشروع ٢٥ مليون جنية.

$$\text{مؤشر فاعلية النفقة العامة (نسبة)} = \frac{25 \text{ كيلو متر}}{50 \text{ مليون جنية}} = \frac{25 \text{ مليون جنية}}{50 \text{ مليون جنية}}$$

ومن ثَمَّ فَإِنَّ فاعليَّة النفقة العامَّة هنا هي أداة للتَّقييم والحكم على أداء الإدارة المحليَّة، فيُعبَّر هذا المؤشِّر عن درجة تحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة المحليَّة للوصول إليها (مرجع سابق: ١٢٧)

ويُوضَّح الشكل رقم (٢) طريقة أداء الإدارات المحليَّة باستخدام مؤشِّر فاعليَّة النفقة العامَّة



المصدر (عبد الحفيظ: ١٢٥)

فمؤشِّر فاعليَّة النفقة يَرْتَبط بتحقيق النتائج؛ أي الفرق بين النتائج المُحقَّقة والنتائج المُتوقَّعة، وهو في الوقت نفسه يتعلَّق بتحقيق الأهداف، ومن ثَمَّ كُلَّمَا كانت النتائج المُحقَّقة "أي ما يتمُّ تحقيقه من أهداف" أقرب من النتائج المُتوقَّعة "أي الأهداف المُحدَّدة"، كانت الإدارة المحليَّة أكثر فاعليَّة (الداودي، مرجع سابق: ٢٢٠).

وبناء علي ما تقدم يمكن لموازنة البرامج والأداء أن تعمل على تحسين الانضباط المالي الكلي؛ حيث إن تحسين ترتيب أولويات الإنفاق يعني تحسين القدرة على توفير "مساحة مالية" لمبادرات الإنفاق الجديدة دون زيادة الإنفاق الكلي بشكل كبير. إن الموازنة القائمة على الأداء تساعد أيضاً في تيسير عملية ضبط الأوضاع المالية عندما

يكون ذلك ضرورياً من خلال مساعدة الحكومة على استهداف خفض الإنفاق في أقل برامجها فعالية أو أقلها أهمية على المستوى الاجتماعي، وبقدر ما تنجح الموازنة القائمة على الأداء (والإدارة القائمة على النتائج عموماً) في تحسين كفاءة الخدمات الحكومية، فإنها تمكن الحكومة من القيام "بالمزيد بموارد أقل" وتساعد في احتواء الضغوط التصاعدية الطويلة الأجل على الإنفاق العام الكلي (Robinson, 2010:3).

المطلب الثاني

تطبيق الرقابة الفعالة ومُحاربة الفساد

يُعدُّ الفساد ظاهرةً موجودةً في كلّ الأنظمة سواءً كانت دكتاتوريةً أو ديمقراطيةً، فالفسادُ ينشأ في بيئةٍ يتوافرُ فيها المناخُ الذي يَسمحُ للأشخاص باستغلال الفرص والاستفادة من الرِّشوة والواسطة والمحسوبية، لذا يُعدُّ الفساد من أهمِّ العقبات التي تُواجه التنمية الاقتصادية (عبد العال، مرجع سابق: ١٥٢).

وعلى الرغم من كلّ الممارسات الرقابية على مُوازنة الإدارة المحلية من مختلف الأجهزة الرقابية، فإنَّ الدور الذي تقومُ به ليس على المستوى المطلوب، ويبقى ضعيفاً وغير كافٍ لمواجهة التجاوزات (عبد الحفيظ، مرجع سابق: ٩٥).

فالفسادُ المحليُّ يُعدُّ من أهمِّ العقبات التي تُعرق كفاءة نظام الإدارة المحلية في مصر، ومن ثمَّ يفقد المواطن الثقة في النظام المحلي، ويوضِّح الجدول رقم (٢) ترتيب مصر في مؤشر مُدركات الفساد على المستوى العالمي، حيث احتلَّت المرتبة ١١٤ من أصل ١٧٧ دولة عام ٢٠١٢ على مستوى العالم، ثم المرتبة ٩٤ من أصل ١٧٥ دولة عام ٢٠١٣ على مستوى العالم، وفي عام ٢٠١٤ احتلَّت المرتبة ٨٨ على مستوى العالم من أصل ١٦٨ دولة. أمَّا في عام ٢٠١٥ فقد احتلَّت المرتبة ١٠٨ من أصل ١٧٦ دولة، وفي عام ٢٠١٦ تراجعت واحتلَّت المرتبة ١١٧ من أصل ١٨٠ دولة، ثم في عام ٢٠١٧ تحسَّن الوضع واحتلَّت المرتبة ١٠٥ من أصل ١٨٠ دولة، ثم احتلَّت المرتبة ١٠٦ من أصل ١٨٠ دولة عام ٢٠١٨. أمَّا في أعوام ٢٠١٩، ٢٠٢٠، ٢٠٢١، فتراجعت واحتلَّت المرتبة ١١٧ من أصل ١٨٠ دولة.

الجدول رقم (٢) ترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد.

السنّة	ترتيب مصر
٢٠١٢	١١٤
٢٠١٣	٩٤
٢٠١٤	٨٨
٢٠١٥	١٠٨
٢٠١٦	١١٧
٢٠١٧	١٠٥
٢٠١٨	١٠٦
٢٠١٩	١١٧
٢٠٢٠	١١٧
٢٠٢١	١١٧

المصدر: مُنظّمة الشفافية الدوليّة

وبناءً على ما تقدّم؛ فإنّ مستوى الفساد في مصر مُرتفع جدّاً، ويوضّح مدى فشل الأنظمة الرّقابية، ونظام موازنة الرّقابة المُطبّق في مصر، ومن ثمّ وَجب البحث عن نظام مُوازنة يُوفّر الرّقابة والفاعليّة التي تحدّ من ظاهرة الفساد الماليّ والإداريّ في مصر، ومن ثمّ يَكْمُن الحلّ في تغيير أسلوب عامل المُوازنة.

حيث إنّ طبيعة عمل مُوازنة الأداء تركّز على الحاجات التي تقوم بها الحكومة ولا تُركّز على الأشياء التي تشتريها، ومن ثمّ تنقل التركيز من وسائل القيام بها، إلى العمل المُنجَز نفسه (لعمارة، مرجع سابق: ١٨٧).

ثم تأتي موازنة البرامج لتقديم الأهداف وتحديد مسئوليات التنفيذ التي يتم على أساسها قياس أداء ما تم إنجازه من قبل الوحدات الإدارية، ومن ثم تعدد أساساً راسخاً لدراسة كفاءة وقياس الخدمات الحكومية (المرجع السابق: ١٩١).

لذا فإن السؤال الذي يطرح نفسه الآن: ما وسائل موازنة البرامج والأداء لبناء نظام رقابي فعال؟.

(أولاً) طبيعة الرقابة في ظل موازنة البرامج والأداء

تعد الرقابة في ظل موازنة البرامج والأداء عملية مهمة، حيث يتم من خلالها التأكد من أن الصرف قد تم في الوقت المحدد له في الخطة المالية الموضوعة على أعمال تم إنجازها وفقاً لخطة العمل، ومن ثم تتضمن التقارير المالية مقارنة الأداء الفعلي وتكاليفه بما كان يجب أن ينفق تحت الظروف العادية، وأن تستمر الرقابة والمتابعة لجميع مراحل الأداء (الشمراي، مرجع سابق: ٣٠).

(ثانياً) وسائل الرقابة في ظل موازنة البرامج والأداء

من أجل نجاح موازنة البرامج والأداء في تطبيق نظام الرقابة يجب توافر الآتي:-

- ١- بناء هيكل مترابط لمراكز المسئولية على صورة مجموعة من الأنشطة المتميزة وتحديد مسئولية إنجازها.
- ٢- تحديد وسائل قياس الأداء؛ وذلك بتحديد أدوات القياس مثل النسب المئوية ومعدلات الأداء.
- ٣- اتباع أساس الاستحقاق، إذا كان حساب تكلفة الوحدة يتطلب أخذ جميع التكاليف في الاعتبار وإجراء التسويات الجردية اللازمة.

ويمكن القول: إنه في ظل استخدام موازنة البرامج والأداء للأنظمة المحاسبية الحديثة، فإنها توضح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، أما في ظل موازنة الرقابة واستخدام الأساس النقدي فإن العلاقة بين الاعتمادات والأنشطة والنتائج المتوقعة غير واضحة.

ومن ثم فإن أهداف الإنفاق العام في ظل موازنة البنود مبهمة وغير واضحة، كما أن عملية تخصيص الموارد تحدث وفقاً لأسس غير موضوعية، وهو ما يوضح ظاهرة الانحراف والفساد المنتشرة في الإدارات المحلية (أبو دوح، مرجع سابق: ١١٩).

الجمع بين أهداف الرقابة المالية والرقابة الإدارية

عند وجود موازنة البرامج والأداء ينبغي الجمع بين أسلوب الرقابة الذي من خصائص موازنة الاعتمادات ونظام المحاسبة، وبين مهام الرقابة الإدارية التي تتضمن إليها موازنة البرامج والأداء ونظام المحاسبة على الأنشطة.

فالرقابة المالية هي مراقبة صرف أو استخدام الموارد للتأكيد على عدم تجاوز الاعتمادات المسموح بها، ولكي يتم تحقيق أهداف الرقابة المالية يلزم اتباع ما يلي:

- ضرورة توفير دليل التبويب المناسب في موازنة الاعتمادات، الذي يشتمل على التَّبويب النوعي بحسب نوع المصروف، والتَّبويب الإداري بحسب الوزارات والمصالح والوحدات الحكومية المختلفة بالإضافة إلى التَّبويب الاقتصادي.

- استخدام نظام محاسبي يتضمّن المصروفات الفعلية بما يتواءم مع هيكل التَّبويب المُطبَّق في موازنة الاعتمادات.

- إصدار تقارير للمتابعة وفقاً لهيكل الاعتمادات يتم على أساسها مقارنة المصروفات الفعلية بالاعتمادات المحددة كتقديرات بالموازنة.

أما بالنسبة للرقابة الإدارية فيتم من خلالها تخصيص مقدار المبالغ المقدرة لكل برنامج أو نشاط، لذلك تتطلب مهام الرقابة المالية ما يلي:-

- ربط الاعتمادات بالجدولة الزمنية بحيث تُوضع خطة زمنية للبرامج تعكس التشغيل المتوقع باستخدام الموارد في إنجاز المخرجات المتوقعة من البرنامج.

- لكي تتم مقارنة الجهد المبذول في البرنامج بالإنجاز المحقق منه واتخاذ القرارات المرتبطة بالرقابة وتقويم الأداء يتوجب تحديد كل من.

- التكاليف المستنفذة في تنفيذ البرامج والأنشطة المكونة لها.

- ربط الإنجاز الخاص بالبرامج أو النشاط في صورة مقاييس عينية للأعمال أو الخدمات أو المنتجات النهائية (الشمراني، مرجع سابق: ٣٢).

ومن ثم يرى الباحث أن نظام موازنة البرامج والأداء يُوقِّر الرقابة الفعّالة التي تُحد من مظاهر الفساد في مصر، فالرقابة في ظل موازنة البرامج والأداء تتعدى درجة الالتزام بالقوانين واللوائح المالية إلى الأداء؛ أي إن المسؤولية تمتد إلى ما بعد الإنفاق، فإذا لم يُحقّق الإنفاق أهدافاً وجبت المسؤولية. لذا فإن تطبيق موازنة البرامج والأداء يُساعد على محاربة الفساد في مصر إذا ما تضافرت مع الممارسات الرقابية الأخرى.

المطلب الثالث

التكامل الاقتصادي والتنمية المستدامة على المستوى القومي

تلعب الموازنة المحلية الجيدة دوراً رئيساً وحاسماً كأحدى الركائز المهمة لتحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة على المستوى القومي، فهي تُولي أهمية بالغة لعنصر التخطيط، حيث تقوم بتحديد برامج ومشاريع الإدارات المحلية لسنواتٍ مقبلة، وليس لسنةٍ واحدةٍ كما في موازنة الرقابة.

فالموازنة المحلية التي تُطبق التخطيط العلمي السليم، والرقابة الفعالة، قادرة على أن تُلبّي مُتطلبات التنمية الشاملة؛ فالتخطيط العلمي السليم يقوم على دراسة البيئة المحلية ومواردها، وقيام المشروعات التي تُناسبها، كما تعمل الرقابة الفعالة على ربط الإنفاق بالهدف منه، ممّا يُساعد على ترشيد النفقات المحلية.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه الآن: كيف تُسهم موازنة البرامج والأداء في تحقيق التكامل الاقتصادي؟.

وسوف نجيب على هذا السؤال من خلال المحاور التالية:-

- تطبيق موازنة البرامج والأداء يُساعد على تحقيق تنمية متوازنة إقليمياً.
- تطبيق موازنة البرامج والأداء أداة لتطوير الموارد الذاتية المحلية.

أولاً:- تطبيق موازنة البرامج والأداء يُساعد على تحقيق تنمية متوازنة إقليمياً

تعدّ مشكلة توزيع الموارد هي المشكلة الأساسية بمجال التنمية الإقليمية في مصر، والتي نشأت عن المركزية الشديدة في جميع مجالات الدولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعمرانية (إبراهيم، إيمان، ٢٠٢١: ٢٣٤).

ومن ثم تتركز التنمية في أقاليم ومناطق معينة وخصوصاً المحافظات الحضرية الأكثر نمواً، ويرجع السبب في ذلك إلى سياسة التخطيط المركزي في مصر.

فالمادة السابعة من القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أنه "تُقسّم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر، ويكون لكل إقليم عاصمة، وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية".

كما تنص المادة الثامنة من القانون ذاته على أنه "ينشأ بكل إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي تُشكّل على النحو التالي:

- محافظ الإقليم، وله الرئاسة، ويكون بالتناوب سنوياً من بين محافظي المحافظات المكوّنة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكوّنة للإقليم.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي أميناً عاماً للجنة.
- ممثّلو الوزارات المختصة، ويصدرُ باختيار كلّ منهم قرارٌ من الوزير المختصّ.

وتختصّ لجنة التخطيط الإقليمي بالآتي:-

- التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل خطة الإقليم، وذلك على ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً.
- النظر في التقارير الدورية لمُتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة وفقاً للظروف التي تواجه تنفيذها، ويُعرض ما تُصدره اللجنة من التوصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية.^١
- فمن المتعارف عليه أن توزيع الاستثمارات المخصّصة بين المحافظات كان يتم بناءً على عدد السكّان حتي عام ٢٠٠٨، وقد شكّل ذلك عقبةً في طريق تنمية المحافظات الصحراوية التي تُمثّل ٩٦% من مساحة مصر، وكان نصيبها من الاستثمارات في حدود ١%، إلا أنه تمّ إدخال بعض التعديلات على نسب توزيع الاستثمارات بعد ذلك؛ لتحقيق العدالة التنموية بين المحافظات، فكانت كالاتي:-
- ٦٠% طبقاً لعدد السكّان.
- ١٠% خاصة بالتنمية البشرية.
- ٥% طبقاً للمساحة الكلية المرجّحة بالمساحة المأهولة.
- ٥% لمواجهة التحديات الأمنية بمحافظات إقليم القناة.
- ١٥% لتقليل الفوارق التنموية بمحافظات الصعيد.

^١ الفقرة الأولى مُستبدلة بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٨٨، البند الثاني مُستبدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١.

- ٥٠% لإمكان التوازن في الخطة. (عبد العال، مرجع سابق: ٣٠)

وبناءً على ما تقدّم؛ فإنّ الباحث يرى أنّ تطبيق موازنة البرامج والأداء في الإدارات المحليّة يسهم في حلّ مشكلة التنمية غير المتوازنة إقليمياً، ومن ثمّ التّكامل الاقتصادي.

فموازنة البرامج والأداء بما أنها أداة للتّخطيط فإنها تُعبّر بالضرورة عن أهداف الإدارة المحليّة، وعن سياستها وبرامجها وكيفية استغلالها لمواردها، وعملية توزيع الموارد بين أوجه الإنفاق التي تُحقّق أهدافها وسياستها، وبناءً على ذلك تتحقّق التنمية المحليّة.

إنّ استغلال كلّ إدارةٍ محليّةٍ لمواردها يصنّع بيئةً متوازنةً للاستثمارات والخدمات على المستوى المكانيّ، وهذا ما يُحقّق التّكامل الاقتصاديّ على المستوى الوطنيّ.

ثانياً- العمل على استغلال وتطوير الموارد الذاتية المحليّة

- تعدّ الموارد الذاتية المحليّة هي الرّكيزة والدعم الأساسيّة لمُتطلّبات التنمية المحليّة، وذلك من خلال الاستغلال الأمثل لموارد الإدارات المحليّة الذاتية في الإنفاق على المشروعات التي تخصّ مواطنيها.
- إنّ من خصائص موازنة البرامج والأداء اللجوء إلى عملية المُفاضلة بين البدائل أو البرامج المطروحة عندما تكون الموارد محدودة؛ من أجل تحقيق أكبر قدرٍ ممكنٍ من المنفعة العامّة. ومن ثمّ فإنّ موازنة البرامج والأداء تبحث في البيئة المحليّة عن آلياتٍ تستطيع من خلالها تمويل البرامج والمشاريع التي تخدم السكّان المحليين.
- وتختلف الإدارات المحليّة عن بعضها البعض، فلكلّ إدارةٍ ميزةٌ نسبيّةٌ عن الإدارة الأخرى، ومن ثمّ فإنّ موازنة البرامج والأداء تبحث في كلّ إدارةٍ عن كيفية تطوير بيئتها الخاصّة بها، واختيار نوعيّة المشاريع التي تناسبها وتخدم سكّانها.
- وبناءً على ما تقدّم؛ فإنّ تنمية البيئة المحليّة وتطويرها هي تنميةٌ اقتصاديّةٌ تعود بالفائدة على الدولة ككلّ، وبذلك تستطيع موازنة البرامج والأداء بقدرٍ ما تملك من أساليبٍ علميّةٍ في التّخطيط والرّقابة أن تُقلّل الفوارق الإقليميّة في التنمية بين المُحافظات، وأن تُرشّد الإنفاق المحليّ، وتُحارب الفساد بقدرٍ ما تملك من وسائلٍ رقابيّةٍ حديثة.

نتائج البحث

١. توصل البحث إلى أن تطبيق موازنة البرامج والأداء يساعد على تطوير نظام التخطيط.
٢. توصل البحث إلى أن تطبيق موازنة البرامج والأداء يعمل على تطوير نظام الرقابة المالية.

٣. توصل البحث إلى أن تطبيق موازنة البرامج والأداء يحقق التنمية الاقتصادية.

قائمة المراجع

أولاً:- الكتب

- أبو دوح، محمد عمر حماد (٢٠٠٦). ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الإسكندرية، دار الجامعة .
- الشماع، خليل محمد حسن؛ حمود، خيضر كاظم (٢٠٠٥). نظرية المنظمة. عمان، دار المسيرة، الطبعة الثانية.
- المبيضين، صفوان محمد ؛ الأكلبي، عائض بن شافي (٢٠١٢). تخطيط الموارد البشرية. عمان، دار اليازوري للنشر والتوزيع.
- جودة، محفوظ، (بدون سنة النشر). دور الإدارة الاستراتيجية منظومة الأعمال. عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى.
- حريم، حسين (٢٠١٠). إدارة المنظمات من منظور كلي. عمان، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية.
- حسن، رواية (٢٠٠٤). إدارة الموارد البشرية رؤية مستقبلية. مصر، دار الجامعة. —
- عبد الموجود، أبو الحسن (٢٠٠٧). التطوير الإداري في منظمات الرعاية الاجتماعية. الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى.
- عبد الوهاب، سمير (٢٠١٦). اللامركزية في مصر: نحو تفعيل الإطار المؤسسي والقانوني. القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة.
- عواضة، محمد حسن (١٩٨٣). الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- يونس، منصور ميلاد (١٩٩٤). مبادئ المالية العامة. الجمهورية الليبية، منشورات الجامعة المفتوحة.
- موسى، أحمد جمال الدين (٢٠١١). ميزانية الدولة: الإطار القانوني والمضمون الاقتصادي، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية عشرة.

ثانياً :- الدوريات

- إبراهيم، إيمان خيرى محمد (٢٠٢١). قياس دور اللامركزية المالية في علاج مشكلة الفوارق الإقليمية بالتطبيق علي مصر. مجلة البحوث التجارية، كلية التجارة جامعة الزقازيق، المجلد ٤٣ العدد (الأول).
- الجزاروي، إبراهيم محمد علي؛ سعيد، لقمان محمد (٢٠٠٩). أدوات تكنولوجيا المعلومات ودورها في كفاءة وفعالية المعلومات المحاسبية. مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المستنصرية، مج بدون العدد (٧٥)، ١-٣٧.
- الدواوي، الشيخ (٢٠١٠). تحليل الأسس النظرية لمفهوم الأداء. مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، مج ٢٠١٠ ع (٧)، ٢١٧-٢٢٧.
- الشافعي، محمد إبراهيم (٢٠١٣). تمويل اللامركزية المحلية في مصر. مجلة الشريعة و القانون كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد (٥٦)، ٣٥٥-٤٢٢.
- العشماوي، محمد عبد الفتاح (٢٠٠٧). نموذج مقترح لتحسين بيئة القياس المحاسبي لإنتاجية وفعالية النفقة بالقطاع الحكومي باستخدام مدخل إعادة هندسة العمليات، ملتقى. أدوار المحاسبين ومراقبي الحسابات في تعظيم قيمة المؤسسات، القاهرة.
- بحيري، أحمد هاني (٢٠٠٨)، نُظْمُ المُوازنة العامة للدولة، مجلة البحوث التجاريّة، كُليّة التجارة، جامعة الزقازيق، مج ٣٠، ع (٢)، ١٥-٦٩.
- حسين، إسماعيل (٢٠٠٤). موازنة البرامج والاداء – المفهوم- الفلسفة- الأهداف. المنظمة رضوان، اشرف جابر محمد (٢٠١٥). تقييم القياس والإفصاح المحاسبي في القطاع الحكومي المصري في ضوء التجارب الدولية: دراسة مقارنة، المجلة العلميّة للاقتصاد والتجارة، كُليّة التجارة، جامعة عين شمس، ع ٣، يونيو.
- رحيم حسين (٢٠١٣). لامركزية الموازنة والتنمية المحلية أي ارتباط لأي اقتصاد، مجلة دراسات جبائية، العدد (٣).
- حمدي، عبد العظيم (١٩٨٦). التمويل المحلي وتنمية المحليات. بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية.-
- شوقي، مرابط (٢٠١٧). التغير التنظيمي كآلية لتحسين خدمات الإدارة المحلية. مجلة علوم الإنسان والمجتمع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مج بدون ع (٢٣).

- صالح، سحر محمد أنور(٢٠١٨). كفاءة جهاز الإدارة العامة في مصر وأثره علي الرضا الوظيفي للعاملين: دراسة ميدانية، المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية، كلية التجارة، جامعة قناة السويس، مجلد ٩ ع (٤)، ٢٢٩- ٢٥٣.
- عدلي، هويدا (٢٠١٦). اللامركزية في مصر: بوابة التنمية. أحوال مصرية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، العدد (٦١).
- عبد الحميد، عبد المطلب(٢٠١١). التمويل المحلي والتنمية المحلية. مركز تنمية الإدارة المحلية، أكاديمية السادات.
- عبد العال، فريد أحمد (٢٠١٢)، أثر تطبيق اللامركزية على تنمية المحافظات المصرية بالتطبيق على قطاع التنمية المحلية، معهد التخطيط القومي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢٣٦).
- نائل العواملة (١٩٩٣). تحليل الموازنة الاستثمارية للمجالس المحلية في الأردن دراسات العلوم الإنسانية، المجلد ٢٠ (أ) العدد (٤)، ٣٩ - ٨٨.
- دليل شفافية المالية العامة.(٢٠٠٧)٠
- محمد سعيد، أحمد(١٩٨٩). الكفاءة والكفاية والفعالية. مجلة التجاريين، العدد(٥).

ثالثاً :-الرسائل

- داودي، أحمد، دور(٢٠١٨). وسائل التكنولوجيا في تنمية الموارد البشرية: دراسة حالة. (رسالة دكتوراه).قسنطينة، الجزائر.
- عبد الحفيظ، عباس (٢٠١١). تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورة .(رسالة ماجستير). كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أوبكر بلقايد – تلمسان، الجزائر.
- غنام، فريد احمد عبد الحافظ (٢٠٠٦). إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين.(رسالة ماجستير). الجامعة الإسلامية ،غزه.
- نعمان، عائدة عبد العزيز علي (٢٠٠٨). علاقة التّدريب بأداء الأفراد العاملين في الإدارة الوسطى: دراسة حالة جامعة تعز (رسالة ماجستير)، كلية العلوم الإداريّة والماليّة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، الجمهورية اليمنية.

رابعاً:- القوانين

١- الفقرة الأولى مستبدلة بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٨٨ ،البند الثاني مستبدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

قانون المحاسبة الحكومي ١٢٧ لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ -٢.

خامساً:- المراجع الأجنبية

- Anindya Putri Kusuma (2022). An Analysis of the Effectiveness of Local Government Expenditure Allocations in Education, Health, Social Assistance Development. Proceedings of the International Conference on Economics and Business Studies, volume 218.
- Climate Academy(2022).Digitalization: A Game Changer for Local Governments & Communities. United Nations University Institute for Environment .
- Gnanarajah, R. (2014). Cash versus accrual basis of accounting: an.
- Robinson, M. M., & Last, M. D. (2010). A basic model of performance-based budgeting. International Monetary Fund.
- Local Budgeting Manual (2012).Property Tax Division, Oregon Dpoartment Of Revenue Press, USA.
- The Institute of Chartered Accountants of India(2021). Guidance Note on Accrual Basis of Accounting. Printed by : Sahitya Bhawan Publications, New Delhi.
- United States Agency for International Development(2022).INTERGRATING LOCAL KNOWLEDGE IN DEVELOPMENT PROGRAMMING.
- Organisation for Economic Co-operation and Development(2023). OECD Performance Budgeting Framework.