



دليل اللقاء التدريبي

" أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك "

بالتعاون مع

المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

بيروت - لبنان

من 2009/09/28 إلى 2009/10/02

مع تحيات اللجنة المنظمة

**لمحة عامة عن ديوان المحاسبة
في الجمهورية اللبنانية
-:-**

تقرر تاريخياً، إنشاء ديوان المحاسبة بصدور الدستور اللبناني في 1926/5/23. فقد نصت على ذلك المادة 87، إلا أن الديوان لم ينشأ فعلاً إلا في سنة 1959، وذلك بموجب المادة 223 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 1951/1/16. وقد جاء فيها: " ينشأ ديوان المحاسبة مهمته السهر على إدارة الأموال العمومية، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة والبلديات والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها وبمراقبة الأعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة".

ومنذ إنشاء الديوان توالت التشريعات المنظمة له حتى يومنا هذا، مسجلة خمس محطات رئيسية في مسيرة خمسة وأربعين عاماً يمكننا عرضها كما يلي :

1- في سنة 1952 أعيد النظر في تنظيم الديوان بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 9 تاريخ 1952/11/21 حيث أنيطت به إلى جانب الرقابة المؤخرة، صلاحيات واسعة في الرقابة المسبقة بلغت حد تقرير الملاءمة.

2- بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 9 تاريخ 1954/11/23 ألغيت صلاحية الديوان في تقرير الملاءمة، وأصبحت رقابة الديوان المسبقة رقابة قانونية فقط.

3- أعيد النظر في تنظيم الديوان بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، ثم صدر قانون بالمرسوم رقم 7366 تاريخ 1961/8/18 ألغيت بموجبه صلاحية ديوان المحاسبة الخاصة بالموافقة على تعيين الموظفين، وأنيطت هذه الصلاحية، إضافة إلى سائر شؤون الموظفين الذاتية، بمجلس الخدمة المدنية.

4- أعيد تنظيم الديوان بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، الذي أحدث لأول مرة وظيفة مدقق حسابات. وتم تعديل هذا القانون بالمرسوم الإشتراعي رقم 5 تاريخ 1985/3/23، الذي أعاد العمل ببعض مواد المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، ثم بالقانون رقم 132 تاريخ 1992/4/14، الذي قضى بتوسيع ملاك الديوان.

5- بموجب القانون رقم 133 تاريخ 1992/4/14، أنشئ قسم القانون المالي في معهد الدروس القضائية وأصبح قضاة الديوان، من مستشارين ومعاوني المدعي العام، يعينون من خريجي هذا المعهد.

الإطار العام للقاء التدريبي حول موضوع :

" أهمية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء ودور الجهاز الأعلى للرقابة في ذلك "

هدف اللقاء

يهدف هذا اللقاء إلى إكساب المشاركين المعارف والخبرات عن التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية كمدخل بديل لإدارة الموارد الإنتاجية وذلك من خلال التركيز على الموضوعات التالية:

- الفرق بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء.
- الإلمام بمتطلبات العمل بموازنة البرامج والأداء.
- دور أجهزة الرقابة في متابعة إجراءات التحول إلى موازنة البرامج والأداء ، وإبداء الرأي في تنفيذها.
- الاطلاع على تجارب الأجهزة الأعضاء حول هذا الموضوع.

المشاركون في اللقاء

الموظفون الفنيون في الأجهزة العليا للرقابة الأعضاء في المجموعة ، ممن هم بدرجة مدقق أو مراقب وتتوفر لديهم خبرة عملية في مجال الرقابة المالية.

تاريخ ومكان انعقاد اللقاء

من 28/ أيلول/2009 لغاية 02 تشرين الأول/2009

فندق مونرو - منطقة سوليدير - بيروت - لبنان

البرنامج الزمني للقاء

الموضوع	التوقيت	الجلسة	اليوم
ترحيب وتعارف	10.00-8.45		الاثنين 2009/9/28
الافتتاح	10.30-10.00		
راحة وحفل كوكتيل	10.50-10.30		
مفهوم موازنة البنود	12.00-10.50	الأولى	
موازنة البرامج والأداء (المفهوم والأهمية)	13.30-12.00	الثانية	
راحة وغداء	15.00-13.30		
الفرق بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء	16.30-15.00	الثالثة	
راحة	16.45-16.30		
(تابع) الفرق بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء	18.00-16.45	الرابعة	
أهمية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية كمدخل بديل لإدارة الموارد الإنتاجية	10.00-8.30	الأولى	الثلاثاء 2009/9/29
راحة	10.30-10.00		
(تابع) أهمية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية كمدخل بديل لإدارة الموارد الإنتاجية	12.00-10.30	الثانية	
غداء وراحة	14.00-12.00		
المعايير التي يمكن استخدامها في عملية التحول	15.30-14.00	الثالثة	
راحة	15.50-15.30		
(تابع) المعايير التي يمكن استخدامها في عملية التحول	17.00-15.50	الرابعة	
دور الأجهزة العليا للرقابة والمشاكل والصعوبات في عملية التحول	10.00-8.30	الأولى	الأربعاء 2009/9/30
راحة	10.45-10.00		
(تابع) دور الأجهزة العليا للرقابة والمشاكل والصعوبات في عملية التحول	12.00-10.45	الثانية	
عرض تجارب الأجهزة	10.00-8.30	الأولى	الخميس 2009/10/1
راحة	10.30-10.00		
عرض تجارب الأجهزة	12.00-10.30		
مراجعة وتوصيات	10.00-9.00	الأولى	الجمعة 2009/10/2
الختام وتوزيع الشهادات / حفل كوكتيل	10.00		

البرنامج الاجتماعي والسياحي للقاء

النشاط	الوقت	اليوم
عشاء رسمي بدعوة من رئيس ديوان المحاسبة على شرف الوفود المشاركة - مطعم منير - برمانا	الساعة 8 مساءً	الثلاثاء 2009/09/29
رحلة سياحية : مغارة جعيتا . - غداء بدعوة من وزارة السياحة في احد مطاعم مدينة جبيل الأثرية . - زيارة التلفريك	الساعة 12.30 ظهراً	الأربعاء 2009/09/30
رحلة سياحية: قصر موسى ومتحف الشمع في دير القمر ، الشوف . - قصر بيت الدين الأثري . - غداء في مطعم الأمير أمين الأثري - بيت الدين	الساعة 12.30 ظهراً	الخميس 2009/10/01
زيارة حرة للأسواق	مساءً	يومياً

لائحة بأسماء المحاضرين والخبراء

تمت الاستعانة بالمحاضرين والخبراء ممن تتوفر لديهم الخبرات والمعارف حول موضوع اللقاء وعمليات الإعداد والتصميم والتنظيم ، وهم السادة :

الرئيس القاضي عبد الرضى ناصر	رئيس غرفة مكلف بتسيير أعمال ديوان المحاسبة
القاضي بسام وهبة	معاون المدعي العام في ديوان المحاسبة
القاضي مروان عبود	معاون المدعي العام في ديوان المحاسبة
القاضي روزي بو هدير	مستشار في ديوان المحاسبة
السيد نعمان زرزور	رئيس المصلحة الإدارية - مدير اللقاء
السيد الياس شربل	مدير الموازنة ومراقبة عقد النفقات في وزارة المالية سابقاً
السيدة كوثر عواد دارة	أخصائية ومستشارة من قبل UNDP لدى وزارة المالية
الآنسة هيام زهر الدين	مدقق حسابات أول - أخصائي تدريب I.D.I
السيد ضياء الدين نور الدين	مدقق حسابات أول - أخصائي تدريب I.D.I

أسماء الوفود المشاركة

الوظيفة	أسماء الوفود	أسم الجهاز
- مدير الشؤون الإدارية والمالية. - مدير الرقابة على الشركات. - مساعد تنفيذي.	- السيدة سحر عربيات - السيد خليل غنيم - السيد مفلح الحجاجة	ديوان المحاسبة. المملكة الأردنية الهاشمية
- مندوب حكومة	- السيد عمر التونكتي	دائرة المحاسبات . الجمهورية التونسية
- قاضي - قاضي	- السيد رشيد صلاح - السيد محمد حبيب	مجلس المحاسبة . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
- مساعد مراقب مالي - مراجع مساعد	- السيد وليد بن محمد المريسيل - السيد مشيب بن محمد آل سعيد	ديوان المراقبة العامة. المملكة العربية السعودية
- مراجع	- السيد عبيد الله إسماعيل الدود	ديوان المراجعة العامة. جمهورية السودان
- مراقب - مراجع حسابات	- السيد بدر بن راشد بن سيف الذهني. - يحيى بن عبدالله بن محمد الكندي	جهاز الرقابة المالية. سلطنة عمان
- مدير فرع طرطوس - معاون مدير - معاون مدير	- السيد محمد علي حسامو - السيد محمود كناكارية - السيد عبد السلام الزعبي	الجهاز المركزي للرقابة المالية. الجمهورية العربية السورية
- مدقق - مدقق مساعد - مدقق مساعد	- السيدة حصة غازي المشعان - السيدة كوثر علي اشكناني - السيدة ريم عيسى المعتوق	ديوان المحاسبة . دولة الكويت
- معاون رئيس هيئة - رقيب مالي أقدم - رقيب مالي	- السيدة بنان زكي فاضل - السيدة نادية عبد الهادي - السيدة انعام طالب حسين	ديوان الرقابة المالية. جمهورية العراق
- مدير - مدير	- السيد معاوية اسعد سعيد موسى - السيد جمال فوزي عبد الفتاح حاج يوسف	ديوان الرقابة المالية والادارية. فلسطين
- مراقب - مراقب - مراجع أول	- السيد ياسر محمد عبد الفتاح الزيايدي - السيد نبيل محفوظ محمود الشريف - السيد محمد السيد محمد ابو زيد	الجهاز المركزي للمحاسبات. جمهورية مصر العربية

- مستشارة	- السيدة خديجة آيت زي	المجلس الأعلى للحسابات. المملكة المغربية
- مستشار	- السيد المختار ولد احمد	محكمة الحسابات. الجمهورية الإسلامية الموريتانية
- رئيس مراقبة - مدير عام - عضو	- السيد توفيق عبد الرحمن الغوري - السيد محمد سيف محمود المخلافي - السيد غالب احمد الحاج الصمدي	الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. الجمهورية اليمنية
	- - - -	ديوان المحاسبة. الجمهورية اللبنانية
		قطر

أرقام هواتف الخدمات والتيسير

طوارئ : 112 - 999

دليل الهاتف : 1515

لجنة التنظيم :

<u>رقم الهاتف</u>	<u>الاسم</u>	
+961 70 049201	فؤاد خريزات	1
+961 03 989326	ربيع عياش	2
+961 03 834239	وسيم كاملة	3
+961 03 443895	زياد الشحيمي	4
+961 03 438187	زياد معلوف	5
+961 71 179684	عبد الله الحلبي	6

أرقام هاتف السفارات العربية

05/922500	الأردن - بعبدا :
05/457730	تونس - الحازمية
01/822081-826712	الجزائر - الجناح
01/860351-860248	السعودية - قريظم
01/352270-350057	السودان - مدام كوري
01/865271-805189	قطر - شوران
01/822515-753911-2-22	الكويت - الحمرا
01/825566/859977	مصر - الرملة البيضاء
01/859851-829859	المغرب - بنر حسن
01/852698/2 -852682	اليمن - بنر حسن
01/856555-855757	سلطنة عُمان - الرملة البيضاء
05/459940	العراق - الريحانية
01/611162/3/4/5	جامعة الدول العربية- سامي الصلح

الجمهورية اللبنانية.

لبنان كلمة سامية الأصل، لفظها العبرانيون «لبينون» والأشوريون «لبيانو»، ونسب الاسم إلى البياض بسبب تراكم الثلوج على قمم الجبال، أو قد يكون بسبب بياض طبقات الصخور الكلسية المتواجدة بمرتفعاته.

الموقع:

يقع لبنان في غربي قارة آسيا على ساحل البحر الأبيض المتوسط الذي يحده من الغرب. ومن الشمال والشرق تحده سوريا ومن الجنوب تحده فلسطين المحتلة. تقع على ساحله الممتد على البحر المتوسط المدن التاريخية القديمة: بيروت، طرابلس، جبيل، صيدا، صور.

جغرافية لبنان.

- المساحة الإجمالية: 10452 كلم².

- الموقع: يقع لبنان إلى الشرق من البحر الأبيض المتوسط، وفي غرب القارة الآسيوية، يحده من الشمال والشرق سوريا، ومن الغرب البحر المتوسط، ومن الجنوب فلسطين المحتلة.



- طول الحدود: 454 كلم؛ منها 375 كلم مع سوريا، و 79 كلم مع فلسطين المحتلة.
- طول الشريط الساحلي: 225 كلم.
- أهم الجبال: المكمل، الشيخ، صنين، المنيطرة.

- أعلى قمة: القرنة السوداء (3090 م).
- أهم الأنهار: الليطاني، العاصي، الأولي، قاديشا.

العاصمة: بيروت.

أهم المدن: طرابلس، صيدا، صور، بعلبك، زحلة، جونيه.

عدد السكان: 4 ملايين و مائة ألف نسمة. وتبلغ الكثافة السكانية 392 نسمة بالكلم المربع .

اللغة الرسمية: العربية، بالإضافة إلى لغات أخرى الفرنسية والإنجليزية.

العملة الرئيسية: الليرة اللبنانية .

التيار الكهربائي: 220 فولت، 50 دورة.

الاتصالات: المفتاح الدولي للاتصالات هو (00961).

الرمز الكودي LE :

التوقيت: غرينتش + ساعتان شتاء و3 ساعات صيفا.

التقسيم الإداري: الجمهورية اللبنانية مكونة من ست محافظات هي: البقاع، الجنوب، النبطية، الشمال، بيروت، جبل لبنان، أضيفت لاحقا محافظتي بعلبك الهرمل ، وعكار.

اليوم الوطني: 22 نوفمبر/ تشرين الثاني - عيد الاستقلال 1943 .

الانضمام إلى جامعة الدول العربية: سنة 1944 (عضو مؤسس)، وإلى الأمم المتحدة سنة 1945.

دوام العمل: 8.00-14.00 الاثنين إلى الخميس، ونهار الجمعة 8.00-11.00، والسبت 8.00-13.00، والقطاع الخاص 9.00-18.00 الاثنين إلى السبت، والمؤسسات المصرفية 8.30-12.30 الاثنين إلى الجمعة، ويوم السبت 8.30-12.00 ظهراً.

الموارد: تتمثل في أهم الحاصلات الزراعية مثل الحمضيات والخضراوات والزيتون. أما أهم الصناعات فهي صناعة الأغذية، والمنسوجات، والكيماويات، والاسمنت ومنتجات الأخشاب وتصنيع المعادن والمجوهرات وتكرير النفط، وهناك موارد طبيعية أخرى مثل الحجر الجيري وخام الحديد والملح.

النظام الجمركي: البضائع الشخصية معفاة من الجمارك.

جوازات السفر والتأشيرات: على من يزور لبنان أن يكون مزوداً بجواز سفر صالح وأن يحصل على تأشيرة دخول تمنحها البعثات الدبلوماسية اللبنانية في الخارج، وهناك الكثير من رعايا الدول الأوروبية والأميركية والعربية التي بإمكانها الحصول على سمات الدخول على الحدود اللبنانية .

المناخ.

يتمتع لبنان بمناخ متوسطي نموذجي ،في الصيف يكون الطقس معتدلا حيث تبلغ الحرارة 30 درجة مئوية في شهري يوليو/تموز وأغسطس/آب ، وفي فصل الشتاء تنهمر الثلوج بكميات كبيرة على الجبال حيث تشتد البرودة.

لبنان بلد سياحي من الطراز الأول يتميز بكونه بلد سياحة الفصول الأربعة ، ولديه من المقومات السياحية المتميزة ما يؤهله ليكون في مقدمة مقاصد الجذب السياحي في الوطن العربي وعلى الصعيد الدولي أيضا، وتستند مقوماته الى طبيعة خلابة ومناخ معتدل وإرث حضاري عريق ووعي سياحي متأصل لدى المواطن اللبناني المعروف بكرمه وبشاشته وجاهزيته لاستقبال الضيوف وإكرام وفادتهم وإدخال المتعة والفرح الى قلوبهم ، ناهيك عما يتميز به وبجدارة المطبخ اللبناني الشهير بأطباقه التقليدية التراثية وبتنوعه ليقدم أيضا بامتياز كل أطباق الشرق والغرب، وكثرة توفر المراكز الرياضية، والطبية ، والتسوق الفاخرة ، بالإضافة الى المهرجانات والمؤتمرات واللقاءات التي تعقد في ربوعه على مدار السنة.

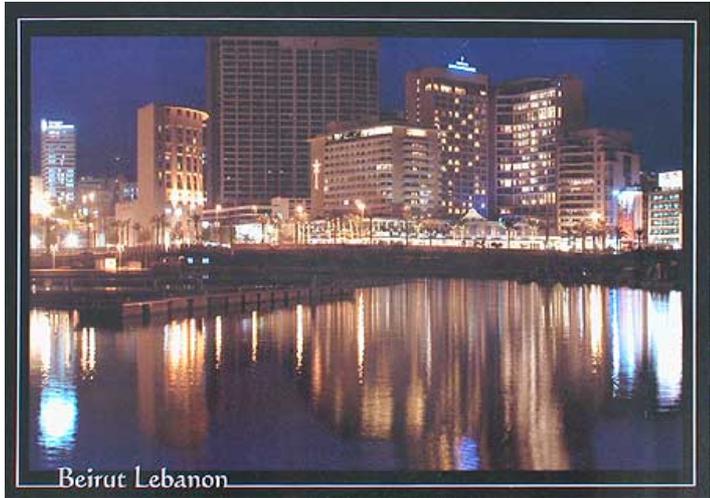




أقيمت بيروت على كتف الساحل الصخري في وسط لبنان ، في موقع استوطنه الإنسان منذ العصور الحجرية القديمة. وفي أواسط الألف الثاني ق. م. كانت بيروت مدينة ملكية ورد ذكرها في رسائل تل العمارنة الشهيرة ، غير ان دورها بقي محدودا ، ولم يبرز إلا بعد أفول نجم المدن الفينيقية الأخرى كصيدا وصور وجبيل ، ولا سيما بعد ان اسكنها الرومان فيلقين من قدامى جنودهم وحولوها عام 15 ق. م. الى " مستعمرة " يتمتع أهلها بالحقوق عينها التي يتمتع بها مواطنو روما وما لبثت ان أصبحت مركزا لتدريس القانون . فأقيمت فيها مدرسة حقوق شهيرة . أسهم أساتذتها ومشرعوها في وضع الدستور اليوستينياني الذي يعتبر في أساس الدساتير المعاصرة .

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى وتفكيك الدولة العثمانية وإنشاء دولة لبنان الكبير ، أصبحت بيروت عاصمة لبنان الحديث السياسية والاقتصادية والثقافية ، وبات عدد سكانها اليوم يناهز المليون نسمة.

غير أن الحرب التي ضربت لبنان ، بين عامي 1975 و1990 دمرت قلب العاصمة الذي يخفي معالم تاريخها القديم والوسيط وحولت مراكز النشاط الاقتصادي فيها باتجاه الأحياء والمدن الأخرى في البلاد . ووضعت الحكومة اللبنانية في أوائل التسعينات مخطط لإعادة أعمار المدينة يهدف الى تحويل بيروت ، على مدى 25 عاما ، الى مدينة حديثة تغطي مساحة مليون وستماية ألف متر مربع وتضم عددا من معالمها التاريخية ، كساحة الشهداء ومبنى المجلس النيابي والسراي الكبير ، بالإضافة الى المعالم الأثرية التي استطاعت أعمال التنقيب الأثري أن تكشف عنها.





المطاعم وفن المطبخ اللبناني التقليدي.



تكثر في لبنان وسائل التسلية والترفيه فإذا رغب السائح بارتياح مطعم فخم على الطراز الأوروبي او تناول الغذاء في احد المقاهي الجبلية على ضفة النهر فمثل هذه المطاعم متوافر في لبنان ، من دون ان ننسى كازينو لبنان باستعراضاته الدولية المبهرة ، ويمكن للسائح مشاهدة العروض حفلات الرقص على أنواعها من الدبكة اللبنانية الى الرقص الشرقي والغربي .

وتنتشر المطاعم المتخصصة بالمأكولات الغربية والشرقية بالإضافة الى المطاعم التي تقدم المأكولات اللبنانية. وتكثر في لبنان المحلات المتخصصة بتقديم الحلويات على أنواعها الشرقية منها والغربية .

يجمع المطبخ اللبناني بين وفرة الخضرة والفاكهة الطازجة مما يجعل من الطعام متعة ولا أحلى وتجمع المائدة بين 30 و 40 صنفاً لذيذاً وتتلون في الحفلات العامرة لتضم ألف صنف وصنف.

التزلج على الثلج والماء.

يعتبر لبنان من المراكز القليلة في منطقة الشرق الأوسط المجهزة لممارسة أنواع الرياضات الشتوية. ويبدأ فصل التزلج عادة في شهر كانون الأول (ديسمبر). وتؤمن المنتجعات الكبرى لزبائنهم الإقامة في الفنادق والشاليهات الشتوية بالإضافة الى تسهيلات كثيرة تشمل أدوات التزلج. وفي لبنان عدة منتجعات سياحية شتوية . أما النشاط اللبناني فهو على تنوع شواطئه ولطف مناخه مكان مثالي لممارسة رياضات البحر. وتوفر معظم المنتجعات السياحية والنوادي البحرية إمكانية ممارسة السباحة والتزلج على الماء وركوب الأمواج والصيد والإبحار الشراعي والغطس تحت المياه وما الى ذلك.





الثقافة والتعليم.



يضم لبنان اليوم عددا من الجامعات بالإضافة الى عدد من المعاهد والمدارس المتخصصة. ومن بين هذه الجامعات، جامعة القديس يوسف التي أسسها الآباء اليسوعيون منذ قرن وما يزالون يشرفون عليها، أما الجامعة الأميركية في بيروت التي تأسست عام 1866م . أما الجامعة اللبنانية فقد تأسست عام 1953 وهي تضم ثلاث عشرة كلية منها كليات التربية والآداب والحقوق والعلوم والهندسة والطب ومعهد للفنون الجميلة. ثم تبعتها جامعة بيروت العربية التي تضم كليات آداب وحقوق وتجارة وهندسة .

و بالنسبة الى التعليم الابتدائي والثانوي فالمدارس الحكومية والخاصة منتشرة في جميع أنحاء لبنان وهي توفر التعليم بلغتين على الأقل .

المتاحف.

المتحف الوطني في بيروت : افتتح 1942 ويضم مجموعة كبيرة من المكتشفات الأثرية في جميع أنحاء لبنان.

متحف نقولا إبراهيم سرسق في بيروت : تقام فيه معارض للفنون التشكيلية بالإضافة الى مجموعته الخاصة الدائمة.

متحف الجامعة الأميركية في بيروت : يحتوي على أثريات متنوعة.

قصر بيت الدين : في منطقة الشوف وفيه متحف يضم بعض مخلفات عهد الإمارة ومجموعة هامة من الفسيفساء البيزنطية.

متحف جبران : القائم في إحدى أديرة بشري ويضم مجموعة كبيرة من مخطوطات الفيلسوف والشاعر والفنان اللبناني جبران خليل جبران ولوحاته.

متحف بعلبك القائم في موقع بعلبك الأثري يعطي لمحة تاريخية عن القلعة وعن تشييدها ويضم مجموعة من القطع الأثرية.
 متحف الشمع في جبيل
 متحف المتحجرات في جبيل
 متحف الصابون في صيدا .
 متحف ماري باز للشمع في دير القمر .
 متحف ما قبل التاريخ في جامعة القديس يوسف في بيروت
 متحف المشاهير في جعيتا .
 المتحف العلمي للأولاد في وسط بيروت .
 متحف الحياة البحرية و البرية في مدينة صور .
 متحف التراث اللبناني في جونية مبنى التلفزيون.
 متحف روائع البحر في المتن - جديدة المتن .
السياحة الصحية.

أصبح لبنان مركزا إقليميا رائدا في قطاع السياحة الصحية في منطقة الشرق الأوسط إذ يمتلك كل مقومات السياحة العلاجية لجهة عدد المستشفيات : هناك 161 مستشفى منها 7 مستشفيات جامعية تحتوي على 15 ألف سرير، إضافة الى 13 ألف غرفة فندقية وعدد كبير من الشقق السكنية وبالتالي ثمة مجالا لاستيعاب أعداد كبيرة من طالبي السياحة العلاجية من مختلف الدول العربية .

يمكن للبنان تقديم سلة واسعة من الاختصاصات الطبية لطالبي العلاج التي تشمل تشخيص أمراض القلب والتقنيات الجراحية والعلاجية وتقنيات التدخل الجراحي لعلاج أمراض القلب وعمليات التجميل والتنحيف والسرطان والعلاج الفيزيائي وأمراض الأطفال وغيرها...
 ومن أهم المستشفيات :

- مستشفى الجامعة الأميركية – بيروت.
- مستشفى أوتيل ديو – بيروت.
- مستشفى الروم – بيروت.
- مستشفى المقاصد – بيروت.
- مستشفى رفيق الحريري الجامعي – بيروت
- مستشفى الزهراء الجامعي – بيروت.
- مستشفى الرسول الأعظم(ص)- بيروت.

الحرف.

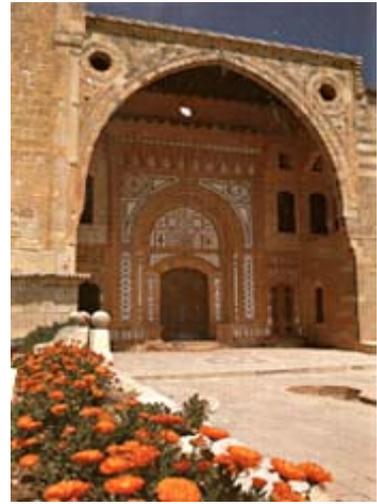
تتبع الحرف من صميم طبيعة البلد، فيستخدم الحرفيون المواد المحلية ويمنحونها إشكالا بحس جمالي ناشئ عن تأثيرات تاريخية واجتماعية وبيئية. فالقصب النامي على ضفاف الأنهر في لبنان وشجر النخيل وصوف الخراف وتربية دود القز ، تساهم جميعها في الحرف المحلية . ولقد نشأت حرف لبنان بفعل الحاجة : فالأدوات والمنسوجات والسجاد والحصر التي حبكت باليد لم تكن تعتبر يوما مجرد زينة بل كانت تستعمل في الحياة اليومية. وكثيرا ما يقودنا البحث عن الحرف المحلية في لبنان الى قرى جذابة ونائية كما يقودنا الى الحرفيين الذين يؤمنون تواصل هذا الجانب من ذاكرة لبنان الجماعية فالتقليد المعمر قرونا لا يزال قويا في عدة مناطق

لكن استمراره يعتمد على مراكز تسويق لبيع هذه الحرف التقليدية الفريدة .
ومن بين هذه الصناعات:
صناعة القش ، الفخار، الخزف ، الزجاج المنفوخ ، النحاس ، النسيج ، الخشب وأيضاً تنتشر
في لبنان صناعة الحرير، المرصبان، السكاكين، صهر الأجراس، الحلبي من الفضة، الصابون
الحرفي والتطريز.

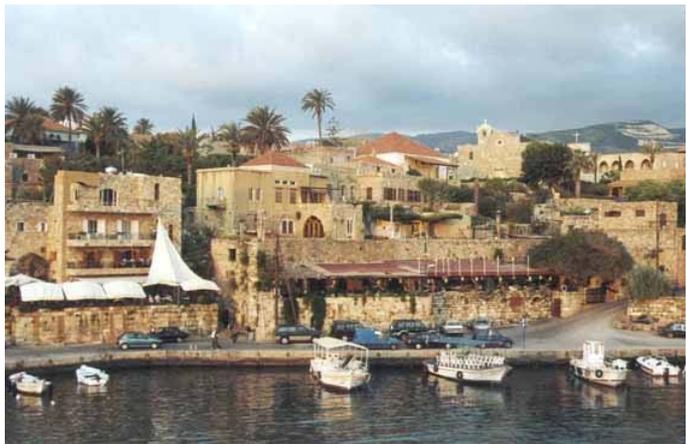
مواقيت الصلاة حسب توقيت بيروت .

اليوم	شهر هجري	شهر ميلادي	الفجر	الشروق	الظهر	العصر	المغرب	العشاء
	شوال	ايلول وت1	د ساعة					
الأحد	8	27	3:57	5:29	11:29	2:54	5:29	6:51
الاثنين	9	28	3:58	5:30	11:29	2:53	5:28	6:49
الثلاثاء	10	29	3:58	5:30	11:28	2:52	5:27	6:48
الأربعاء	11	30	3:59	5:31	11:28	2:52	5:25	6:46
الخميس	12	1	4:00	5:31	11:28	2:51	5:24	6:45
الجمعة	13	2	4:01	5:32	11:27	2:50	5:23	6:43















أسعار صرف العملات العربية أمام الدولار /

الدولار	العملة		الدولار	العملة
0.7085	دينار أردني		0.2879	دينار كويتي
1.2278	دينار ليبي		3.745	ريال سعودي
46.05	ليرة سورية		3.673	درهم إماراتي
73.4	دينار جزائري		0.3769	دينار بحريني
1.328	دينار تونسي		0.385	ريال عماني
7.9985	درهم مغربي		3.6407	ريال قطري
1153.55	دينار عراقي		1507.5	ليرة لبناني
			5.5475	جنيه مصري

المدخل الحديثة في إعداد الموازنة.

تمهيد :

تطورت أساليب إعداد الموازنة العامة للدولة عبر التاريخ وتم التطبيق الأولي للموازنة كما هي الآن في تقدير وتبويب إيرادات ونفقات الدولة (موازنة البنود) في الولايات المتحدة الأمريكية وما تبعها من تطورات حديثة خلال العقد الماضي وحتى الآن، وفيما يلي مناقشة لكلا من الأسلوب التقليدي للموازنة والأساليب الحديثة ومستعرضين عيوب ومميزات كلا أسلوب .

أولاً: الأسلوب التقليدي : (موازنة البنود):

لقد بدأ تطبيق موازنة البنود في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1921 م لتكون موازنة تنفيذية شاملة وتصنيف يساعد على التمييز بين النفقة الجارية والرأسمالية، بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وليس وفقاً للغرض منها . بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها. ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية .

اهتم هذا الأسلوب من الموازنات بالجانب الرقابي على النفقة أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها . حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر .

مميزات موازنة البنود:

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تسهل تجميع البيانات.
- سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.
- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.

- سهولة إجراء التحليل والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.

عيوب موازنة البنود :

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات.
- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.
- عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للأجهزة الحكومية.
- قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.

ثانياً- الأساليب الأخرى لإعداد الموازنة العامة:

بعد ان كثرة عيوب موازنة البنود وتفاديا لذلك ، ظهرت نماذج أخرى مثل موازنة الأداء و موازنة البرامج والأداء والموازنة الصفرية و أخيرا مع نهاية التسعينيات الميلادية ظهرت الموازنة التعاقدية.

1- موازنة الأداء:

تعرف بأنها ذلك التصنيف في الموازنة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل إلى العمل المنجز نفسه. إذ أن الموازنة تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس لمجرد شراء سلع وخدمات. ومن ثم فموازنة الأداء تلقي الضوء على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططا لها .

وتعتبر موازنة الأداء محصلة للمحاولات الأولى لإصلاح نظام موازنة البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الإدارية وتقليل النفقات عند إنجاز المشاريع .

مزايا موازنة الأداء:

1. تساعد على توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية , فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة

1. بتوزيع الاعتمادات بين الوزارات والمصالح عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها .
2. تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح) كما أنها تسهل عملية الرقابة في مرحلة التنفيذ, نظراً لوجود معايير للأداء .
3. توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الحكومة لهم, فهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي ستقوم بتنفيذها الدولة, والأهداف المرجوة من تنفيذها وتكاليف تلك البرامج والمشاريع .

عيوب موازنة الأداء:

1. صعوبة تحديد وحدات قياس الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الإنجازات لكل وزارة ومصلحة حكومية, فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية التي يصعب تحديد معايير لقياس أدائها .
2. صعوبة تطبيقها, إذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبية معقدة ومتابعة معينة .
3. ارتفاع تكلفة تطبيقها, وذلك لان التطبيق يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة .
4. إن اهتمام موازنة الأداء, وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) يجعلها تبدو كأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى .

2- موازنة البرامج والأداء (موازنة التخطيط والبرمجة):

ظهر هذا الأسلوب نتيجة الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة . فهذه الموازنة تهدف إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة و هي تعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمنتافسة لتحقيق أهداف معينة. وهكذا تعطي لوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي

من خلال البرامج . وبذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة (تخطيط ، تنفيذ ، رقابة)

هذه الموازنة بدا تطبيقها في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية عام 1955 ، مما أدى إلى ظهورها وانتشارها وجذب اهتمام الكثير من الدول و كذلك اهتمام هيئة الأمم المتحدة التي أصدرت كتيباً بعنوان موازنة البرامج سنة 1965 م .

مزايا موازنة البرامج والأداء:

1. ربط النتائج المتوقعة برسالة وأهداف الجهة الحكومية .
2. المساعدة على توفير البيانات التي تحدد طبيعة وماهية المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع (الآثار) التي تسعى إليها الحكومة ، وبالتالي تكون قرارات توزيع الموارد مدعّمة بالبيانات اللازمة .
3. المساعدة على تقوية وتعزيز مبادئ الإدارة المالية في القطاع الحكومي وبالتالي تطوير كيفية توزيع الموارد المالية المتاحة وإدارتها وتحسين أداء الخدمات الحكومية المقدمة .
4. توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية السابقة وتكلفة كل برنامج أو مشروع .
5. إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية حيث تحدد المسؤول عن أداء الأعمال .
6. التركيز على المخرجات (الخدمات) بدلاً من التركيز على المدخلات (الموارد المالية والبشرية) .
7. رفع مستوى الجودة المتعلقة ببيانات الأداء المتاحة للحكومة والمسؤولين في المؤسسات بما يساعد ذلك في التخطيط الاستراتيجي وتوزيع الموارد والرقابة على العمليات .

عيوب موازنة البرامج والأداء:

1. صعوبة تحديد الأهداف لجميع الأجهزة الحكومية تحديداً دقيقاً .
2. صعوبة تحديد عوائد بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي و ملموس .
3. ارتفاع تكاليف تطبيقها في بعض الأجهزة الحكومية وخاصة الصغيرة منها .

4. إرسال كميات كبيرة من المعلومات إلى قطاع الموازنة عن البرامج الرئيسية والفرعية والدراسات التحليلية التي أعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية .
5. المبالغة في بيان فوائدها ومزاياها وفي الدعاية لها وفي بيع فكرتها .
6. تتطلب كميات كبيرة من المعلومات التي قد تعطل عملية تحليل السياسة العامة .

3- الموازنة الصفرية : (موازنة قاعدة الصفر) :

نتيجة لأن أسلوب موازنة البرامج والأداء قد واجهت بعض الصعوبات عند التنفيذ نظرا لعدم اهتمامه بتحديد الأولويات بين البرامج الجديدة ولا يهتم بتقييم البرامج الحالية ، ظهر اتجاه حديث في إعداد الموازنة يركز على كيفية تحقيق الأهداف و توفير وسائل تقييم أثار مستويات التمويل .

مفهوم الموازنة الصفرية :

في عام 1967 م عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدانمارك الموازنة الصفرية على أنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة, أو نفقات في بداية السنة المالية مع الأخذ في الاعتبار أكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة، في عام 1972م عرفت هذه الموازنة على أنها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير إداري أن يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر. بمعنى أنها تتطلب أن تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس التكلفة والعائد والفعالية .

مميزات وعيوب الموازنة الصفرية :

1. من محاسن الموازنة الصفرية أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة حيث يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة وبالتالي هناك إمكانية أكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر .
2. ومن المساوئ كون الموازنة الصفرية لا تهتم بما إذا كان المشروع سينتهي أم لا في نهاية المطاف فهي تقوم بفتح اعتماد له ولكن تترك أمر

المتابعة للجهات الإدارية المختلفة وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط التي تتابع مسألة التشطيب والإنهاء للكثير من المشروعات .

4- الموازنة التعاقدية:

مفهوم الموازنة التعاقدية :لقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996 م . وهي محاولة إعادة تشكيل الموازنة العامة على أنها نظام عقد صفقات بين جهة منفذة و الحكومة المركزية. بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها و برامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص و عام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع و البرامج بأقل تكلفة ممكنة و في الوقت المناسب شريطة أن تحقق تلك البرامج و المشاريع الأهداف المخطط لها .

مزايا الموازنة التعاقدية:

1. ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية .
2. عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخماسية للدولة .
3. ساعدت على تنفيذ البرامج و المشاريع الحكومية بكفاءة و اقتصادية و فعالية .
4. أدت إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين و رشدت الإنفاق العام .

عيوب الموازنة التعاقدية :

نظرا لحدثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الآن وان كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.

موازنة البنود

هدف الجلسة:

تهدف هذه الجلسة الى إطلاع المشاركين على المعلومات وإكسابهم المهارات والخبرات العلمية والعملية المتعلقة بموازنة البنود. من خلال التطرق والبحث في النقاط التالية:

- التعريفات القانونية الخاصة بالموازنة العامة، أنواعها.
- دور الموازنة في الحياة العامة ، والأهداف التي تسعى الدولة إليها من خلالها.
- موازنة البنود ومبادئ إعدادها.
- هيكلية موازنة البنود والتصنيفات المعتمدة بشأنها.
- مميزات وعيوب موازنة البنود.

المقدمة:

يشكل المال عصب الحياة لدى الأفراد والمؤسسات والحكومات، كما تعتبر وسائل إدارة المال جزءاً من نجاح أو فشل تلك الجهات، فمنذ أوائل القرن الماضي وعملية الموازنة العامة تشغل بال المفكرين بغية تحديثها شكلاً ومضموناً مما يتيح لها أداء وظيفتها كأداة من أدوات السياسة المالية، بل ومن أهم تلك الأدوات.

وشهدت العقود الأخيرة توجهها إصلاحياً عالمياً واسعاً شمل كافة النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولقد جاء هذا التوجه متزامناً مع التغيرات المتسارعة التي شهدتها الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة وما ترتب عليها من انهيار الحواجز بين الدول، وعولمة الأنشطة والمعاملات الاقتصادية، وتزايد المنافسة بين الدول وتعدد أنماطها إلى الدرجة التي أبرزت حاجة الدول المتقدمة والنامية على حد سواء إلى إجراء مراجعة شاملة ومستمرة لأداء كافة الأطر والسياسات الفاعلة في المجتمع ومنها السياسة المالية .

وهكذا، فإن الموازنة العامة تحتل موقعاً محورياً في الحياة الاقتصادية، فهي إحدى أدوات التنمية وهي التعبير الأهم عن السياسة الاقتصادية والإدارة الفضلى لوضع هذه السياسة موضع التنفيذ العملي، كما أنها تساهم في إعادة توزيع الدخل وفي توجيه الادخارات على

الأنشطة التي تريد الدولة تشجيعها أو المناطق التي تريد إنماءها من خلال الأنظمة الضريبية تكليفاً وإعفاءً، وبالتالي فإن عملية إعداد الموازنة العامة ليست تقنية أو إدارية فحسب، بل هي في صلب الحركة السياسية للمجتمع وفي صلب قضايا المعيشية وتحمل هموم الناس.

لهذا سوف نتناول في هذه الجلسة المواضيع التالية:

- تعريف الموازنة العامة، أنواعها، ودورها في الحياة العامة، والأهداف التي تسعى إليها الحكومة من خلالها.

- تعريف موازنة البنود، مبادئ إعدادها، خصائصها وتصنيفاتها، ومميزاتها.

تعريف الموازنة العامة :

عرف القانون الفرنسي الذي استبدل اسم الموازنة بـ "القانون المالي السنوي" على الشكل التالي:

"يقدّر القانون المالي السنوي ويجيز لكل سنة مدنية مجموع واردات الدولة وأعبائها".

وعرفها القانون الأميركي بأنها:

"صك تقدّر فيه نفقات السنة التالية و وارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المدرجة فيها".

أما القانون اللبناني فقد اعتبرها :

"صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة و وارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإتفاق".

ويتبين من هذا التعريف :

ان الموازنة العامة هي عبارة عن قائمة تفصيلية (أو بيان) توضح تقديرات إيرادات الدولة ونفقاتها معبرة عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة، وهذه القائمة (أو البيان) يتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية في الدولة ، ونستنتج من التعريف ما يلي:

1- موازنة الدولة عبارة عن قائمة أو بيان بإيرادات الدولة ومصروفاتها .

2- موازنة الدولة تقديرية وليست فعلية .

3- الموازنة تتعلق بفترة مالية محددة تكون عادة سنة .

4- الموازنة تكون معتمدة من قبل السلطة التشريعية .

أنواع الموازنات :

- موازنة البنود .
- موازنة الأداء .
- موازنة البرامج والأداء .
- الموازنة الصفرية .
- الموازنة التعاقدية.

دور الموازنة العامة:

للموازنة العامة في الدولة دور كبير في الحياة العامة لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسي والاجتماعي والاقتصادي للحكومة خلال فترة مالية قادمة , إذ يمكن الكشف عن مختلف أهداف الدولة, عن طريق تحليل الإيرادات العامة والنفقات العامة, التي تجمعها وثيقة واحدة وهي الموازنة العامة للدولة.

ونظراً لهذا الدور الأساسي للموازنة، تتجه معظم الدول إلى تحقيق الأمور التالية:

- 1- إعادة تحديد المفاهيم الأساسية التي تقوم عليها الموازنات العامة .
- 2- إعادة تحديد وظيفة الموازنة العامة في الاقتصاد والاجتماع .
- 3- إعادة تصويب تدخّل الدولة في الاقتصاد والتعامل مع الاختلالات الماكرو-اقتصادية
- 4- إعادة تركيز موضوع المراقبة في سياق الحكم الصالح أو الجيد والمساءلة وصولاً إلى المحاسبة ومن المسلم به، أنه في نظام الحكم الصالح تعتبر الشفافية في إدارة الأموال العامة مكوناً أساسياً من هذا الحكم، وهذا عمل لا يمكن تجاهله أو تخطيه، لأنه يشكل مؤشراً مهماً من مؤشرات الديمقراطية.

ويزداد دور الموازنة بازدياد فاعليتها في الحياة الاقتصادية.

أهداف الموازنة العامة:

وتهدف الدولة من خلال الموازنة العامة إلى تحقيق العديد من الأهداف وأهمها:

- 1- الاستغلال الأمثل للموارد من خلال استخدام الموازنة كأداة للتخطيط, حيث تعمل على برمجة أهداف الدولة وترتيب أولوياتها واختيار ما يخص فترة الموازنة, وبلورة هذه الأهداف والتعبير عنها بأساليب كمية ومالية.
- 2- اعتبار الموازنة كأداة للرقابة حيث يتم معرفة مدى تحقيق أهداف الدولة من خلال مقارنة النتائج الفعلية مع المخطط وتقييم الأداء للوحدات الإدارية , وحيث يتم إعداد التقارير الدورية التي توضح الانحرافات عن المخطط ويجري تحليلها لمعرفة مسبباتها.
- 3- تعتبر الموازنة كأداة لقياس كفاءة الأداء لمختلف المستويات الإدارية, خاصة إذا ما تم ربط استخدام الموازنة بمحاسبة المسؤولية .

موازنة البنود

تمهيد

لقد بدأ تطبيق موازنة البنود في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1921 م لتكون موازنة تنفيذية شاملة وبتصنيف يساعد على التمييز بين النفقة الجارية والرأسمالية, بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعاً لنوعيتها وليس وفقاً للغرض منها ، بمعنى أن يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها. ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية .

اهتم هذا الأسلوب من الموازنات بالجانب الرقابي على النفقة أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها . حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر .

1 - تعريف موازنة البنود .

تتألف موازنة البنود من مجموع الاعتمادات المخصصة للنفقات والموزعة على جميع الإدارات على شكل بنود متماثلة في سائر الإدارات، وكذلك الموارد المطلوبة لتغطية هذه النفقات وهذه الموارد موزعة أيضاً على بنود وفقاً لنوعية الضريبة والرسم. يتضح من هذا التعريف، أن هذا النمط من الموازنات يتناسب مع الأسلوب الإداري المركزي المبني على تركيز قوة القرار المالي ومسؤوليته في أيدي قليلة على قمة الهرم الإداري وهي تعتمد على الأسس التالية:

- * تحديد النفقات.
- * تحديد الموارد المطلوبة.
- * تنفيذ الموازنة وإجراء قطع الحساب.
- * تحقيق استقرار اقتصادي.

* توزيع الدخل.

* مدتها الزمنية : سنة واحدة.

مبادئ إعداد موازنة البنود :

موازنة البنود بشكل عام لا تحقق الأهداف التخطيطية والرقابية وتقييم الأداء إلا اذا تم إعدادها بطريقة علمية صحيحة لجهة الدقة في تقدير النفقات والإيرادات مع الأخذ بالأولويات التي تتسجم مع الأهداف المخططة لها.

واتفق فقهاء المالية على ان إعداد الموازنة يجب ان يخضع لمجموعة من المبادئ تهدف الى وضع الموازنة في صورة واضحة لكي يسهل على السلطة التشريعية قراءتها ، ومن ثم فرض الرقابة اللازمة على تنفيذها ، ومن هذه المبادئ :

- 1- مبدأ السنوية : تعد تقديرات الموازنة العامة للدولة عن فترة زمنية محددة تكون عادة سنة .
- 2- مبدأ وحدة الموازنة : الدولة لها موازنة واحدة تشمل جميع النفقات والإيرادات وان تمثل المركز المالي للدولة بدقة .
- 3- مبدأ عدم التخصيص : أي عدم تخصيص إيراد معين لمواجهة مصروف معين .
- 4- مبدأ الوضوح :تقضي هذه القاعدة أن تتسم الموازنة العامة بالوضوح الكافي الذي يساعد على فهم محتويات وتفصيلات الموازنة .
- 5- مبدأ الإفصاح والشفافية : بمعنى أن تنشر الموازنة وان يرفق بها الإيضاحات الضرورية التي تفسر طبيعة هذه الأرقام بحيث تكون واضحة للقارئ والمحلل والصحافة .
- 6- مبدأ توازن الموازنة : أي أن الإيرادات العامة تعادل النفقات العامة.

2- هيكليتها:

استناداً لما ورد أعلاه، تكون هيكلية (تبويب) موازنة البنود متشابهة في معظم الدول التي تعتمد حتى الآن، لذلك سنستعرض هيكلية الموازنة العامة في لبنان والتي لا تزال تعتمد موازنة البنود.

هيكلية الموازنة العامة وفق النموذج اللبناني تقسم إلى قسمين:

- قسم الواردات

- قسم النفقات

وبدوره، قسم الواردات ينقسم إلى قسمين:

- الواردات العادية: ضرائب ورسوم مختلفة.

- الواردات الاستثنائية: هبات وقروض

وتتوزع على 50 بنداً

أما قسم النفقات، فيتوزع على جزئين:

الجزء الأول: ويشتمل على اعتمادات نفقات تسيّر الإدارات العامة (النفقات التشغيلية)

ويتوزع على 18 بنداً

الجزء الثاني: يشتمل على اعتمادات النفقات الاستثمارية وهذا الجزء يتفرع كما يلي:

جزء ثاني "أ": النفقات الاستثمارية لسنة واحدة.

جزء ثاني "ب": النفقات الاستثمارية لعدة سنوات (قوانين البرامج).

ويتوزع على 16 بنداً.

التصنيفات المتبعة في موازنة البنود :

تصنيفات موازنة البنود هي عملية تجميع لعناصر النفقات والإيرادات ذات الطبيعة المتجانسة في مجموعات من الحسابات الرئيسية والفرعية بناء على أسس معينة بهدف تسهيل عملية المتابعة والرقابة، وفيما يلي أنواع التصنيف المختلفة لموارد ونفقات موازنة البنود :

1- التصنيف الإداري: يطلق عليه أحياناً التصنيف النظامي لأنه يرتبط بالتنظيمات الحكومية، حيث يخصص لكل وزارة أو مصلحة اعتمادات خاصة في الموازنة، وغالباً ما تقتصر على النفقات.

2- **التصنيف الموضوعي**: يطلق عليه أحيانا التصنيف النوعي أو الطبيعي حيث يعتمد على اعتبار نوع الخدمة أو موضوع النفقة الأساس في تصنيف الموازنة خاصة بالنسبة للنفقات العامة .

3- **التصنيف الاقتصادي**: يعتمد هذا التصنيف علي تقسيم النفقات والإيرادات العامة إلى مجموعات حسب أوجه النشاط الحكومي وعلاقتها بفروع النشاط من إنتاج واستهلاك واستثمار. بناء عليه يتم تقسيم النفقات و الإيرادات إلى نفقات جارية و رأسمالية ، و إيرادات جارية و رأسمالية.

4- **التصنيف الوظيفي**: وفقا لهذا الأساس يتم تقسيم النفقات بناء على الوظيفة التي يتم تخصيص النفقة لأدائها.ويمكن تقسيم المصروفات في الموازنة على حسب نوع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة ، ويظهر هذا التصنيف بالشكل التالي :

- وظيفة سيادية: الأمن والدفاع والعدل

- وظيفة اقتصادية: الزراعة, الصناعة , سياحة, خدمات

- وظيفة اجتماعية: التعليم, الصحة, الضمان الاجتماعي .

5- **التصنيف المزدوج** : هو تصنيف يجمع بين خصائص ومميزات التصنيف الوظيفي و الاقتصادي

تصنيف الموازنة في لبنان :

- التصنيف الإداري.

- التصنيف الوظيفي.

- التصنيف الاقتصادي.

تتوزع النفقات حسب **التصنيف الإداري** على أبواب وفصول:

فالباب يختص برئاسة أو وزارة معينة،

أما **الفصل** فيختص بإدارة ضمن الوزارة، وهكذا يمكن أن يتضمن الباب فصلاً واحداً أو عدة فصول.

من حيث التصنيف الوظيفي، فيمكن أن تشمل الوزارة الواحدة عدة وظائف أو وظيفة واحدة وتُدرج الاعتمادات ضمن كل وظيفة ويمكن أن تلحظ وجود وظيفة واحدة في عدة إدارات.

3- مميزات وعيوب موازنة البنود:

موازنة البنود يعبر عنها في معظم البلدان كأسس مالية وعادة ما تتمثل المساءلة أمام السلطة التشريعية في اعتبارات التجاوزات ، الأمر الذي يهيمن على كامل مراحل الموازنة ، إذ يتجه التركيز اساساً على مراقبة حدود الاعتمادات.

كما ان التصنيف النوعي والتنظيمي للنفقات في موازنة البنود لا يمكن من التعرف على البرامج والمشروعات ، فضلاً عن انه لا يمت بصلة الى تكلفة معظم المدخلات للأعمال المنفذة.

وبعبارة أخرى ان نظام موازنة البنود لا يمد بالمعلومات عما تقوم به الحكومة فعلاً وما تحققه من إنفاق الأموال ، غير ان انه يمكن تجميع مثل هذه المعلومات من تقارير الوزارات والوثائق الإضافية ، لكن لا يمكن في كثير من الحالات ربط هذه المعلومات مباشرة بالبيانات المالية كما تظهر في الموازنة ، ففي غياب هذا النوع من المعلومات تتناقص جدوى المدخل من مداخل الموازنة حتى لأغراض عرضها على السلطة التشريعية.

بشكل عام تهتم موازنة البنود بالكلفة أكثر مما هي معنية بالنتائج من الصرف (الإنفاق) ، فالإنفاق هو نسبة من الإنفاق السابق وليس مربوطاً بالمردود أو الناتج عن هذا الأداء .

مميزات موازنة البنود :

- وجود نماذج وتعليمات واضحة تسهل تجميع البيانات.

- سهولة الإعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية.

- سهولة إحكام الرقابة عند الصرف من الأموال العامة.

- سهولة إجراء التحليل والمقارنة بين إيرادات ونفقات السنة السابقة.

عيوب موازنة البنود :

كما سبق وذكرنا أن نمط موازنة البنود يتناسب مع الأسلوب الإداري المركزي، المبني على تركيز قوة القرار المالي ومسؤوليته في أيدي قليلة على قمة الهرم الإداري، ومن سيئات هذا النظام :

- أ- انصياع الموظف للإدارة العليا وللأسس المحاسبية المعتمدة.
- ب- التركيز على تنفيذ دقيق لقرارات مالية وعدم الاهتمام بالأهداف والبدائل المتاحة وتحليل الكلفة ومقارنتها بالفائدة المرجوة.
- ج- فقدان عنصر التحليل والتقويم والمفاضلة بين بدائل الصرف.
- د - المساءلة تتركز في اعتبارات التجاوز ومراقبة حدود الاعتمادات.
- هـ التصنيف التنظيمي للنفقات لا يساعد على التعرف على البرامج والمشروعات.
- و- لا يمكن معرفة التكلفة لمدخلات العمل المؤدى.
- ز- لا تعطي معلومات عما تعمله الحكومة وما تحققه من إنفاق الأموال.
- ح- تهتم بالكلفة أكثر مما هي معنية بالنتائج من الصرف.
- ط- الإنفاق هو نسبة من الإنفاق السابق وليس مربوطاً بالمردود أو الناتج عن هذا الأداء.
- ي- عدم تحليل الكلفة ومقارنتها بالفائدة المرجوة.
- ق- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.
- ل- عدم القدرة على قياس الأداء الفعلي للإدارات الحكومية.
- م- قلة المرونة عند التنفيذ لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة.

الخلاصة:

لقد استعرضنا في هذه الجلسة :

- التعريف القانوني للموازنة العامة و أهميتها دورها في الحياة العامة ، الأهداف التي تسعى إليها الحكومات من خلال الموازنة ، أنواع الموازنات ، تعرفنا على موازنة البنود ومبادئ إعدادها ، واعتمدنا نموذج عن موازنة الدولة اللبنانية للتعرف على الهيكلية والتصنيف المتبع فيها ، وأخيرا استعرضنا مميزات وعيوب موازنة البنود.

ونؤكد على ضرورة إجراء حوار صريح حول الموازنة العامة للدولة ، لان النقاش الصريح لا يهدف إلى الانتقاد بل هو دعوة إلى الحوار العلمي المبني على حقائق علمية على أمل الوصول إلى قناعة قد تُشجع على التغيير وإصلاح المالية العامة .

وبغية تلافي مشكلات موازنة البنود، تتجه معظم الدول حالياً لاعتماد نمط آخر من الموازنات، ينصب الاهتمام فيها على النتائج وأهمها :

موازنة البرامج والأداء التي سوف نتعرف مفهومها و أهميتها في الجلسة التالية، ومن ثم سوف نتناقش وإياكم التي تليها حول " **الفرق بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء** ".

موازنة البرامج والأداء

هدف الجلسة:

من خلال هذه الجلسة سيتم إطلاع المشاركين على المعلومات وإكسابهم الخبرات، والمهارات العلمية والعملية المتعلقة بموازنة البرامج والأداء (المفهوم والأهمية) من خلال إستعراض وبحث النقاط التالية :

- الموازنة ، دورها ، ومراحلها.
- الفرق بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء .
- مفهوم موازنة البرامج والأداء .
- عناصر موازنة البرامج والأداء – الأهداف – الموارد – النتائج .
- الانتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج والأداء .
- تصنيف الموازنة – وإدخال تصنيف البرامج -.
- تحديد المسؤوليات .

تعريف الموازنة :

- الموازنة ليست مجرد احتساب للنفقات والواردات
- الموازنة تشكل خطة عمل تحدد:
- الأنشطة التي ستنفق عليها الحكومة خلال سنة مالية معينة
- القطاعات الاقتصادية التي ستمول هذا الإنفاق
- المستفيدون المباشرين من الخدمات العامة

دور الموازنة :

تلعب الموازنة الأدوار الرئيسية التالية:

- توزيع الموارد على القطاعات بحسب الأولويات
- إعادة توزيع الدخل والثروة
- تحقيق استقرار اقتصادي (نسب النمو، العجز،..)

مراحل الموازنة :

- مرحلة التحضير/ التخطيط.
- مرحلة الإقرار (مجلس وزراء ومجلس نواب).
- مرحلة التنفيذ.
- مرحلة المراقبة والتدقيق .

الفرق بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء :موازنة البنود :

- تحديد الموارد المطلوبة
- تحديد النفقات
- إجراء قطع الحساب- إقفال الحسابات
- تحقيق استقرار اقتصادي
- توزيع الدخل
- سنة واحدة
- يعتبر النظام الحالي جيداً لإدارة عمليات الموازنة.
- المساءلة تقتصر على المساءلة المالية .

موازنة البرامج والأداء :

- توزيع الموارد بحسب الأولويات والأهداف
- تبيان النتائج المترتبة على الإنفاق
- يتم تحديد الموازنة لكل برنامج أو نشاط
- تحضير الموازنة مرتبط بالأولويات والأهداف والنتائج بما يجعل من الموازنة تعكس تخطيطاً استراتيجياً
- سنتين أو أكثر.
- يمكن النظام الحالي العموم من الاطلاع على الانجازات بشكل أكثر شفافية
- المساءلة تطل مدى تحقيق النتائج المرجوة ولا تقتصر على المساءلة المالية

مفهوم موازنة البرامج والأداء :

التخطيط

الأولويات

البرامج

معايير الأداء

قياس الأداء

• الأهداف + موارد + فاعلية = نتائج

• الموارد + فعالية الكفاءة = نتائج

عناصر موازنة البرامج والأداء :1- الأهداف :

مواصفات الهدف الجيد:

- أن يكون بالإمكان تكميم الهدف وقياسه .
- أن يرتبط الهدف بتاريخ محدد .
- أن يعكس الهدف إرادة فعلية وليس مجرد توقعات .

تحديد الأهداف عبر الإستراتيجيات الحكومية.

- إستراتيجية لكل برنامج ينسجم مع استراتيجيات البرامج الأخرى.
- شكل الإستراتيجية: خطة- بيان وزاري- برنامج سياسي للحكومة- قانون.

الأهداف يجب أن تعكس أولويات الحكومة.

تحديد معايير لقياس الأهداف.

2- الموارد :

الموارد هي:

- المال العام.
- القانون.
- خطاب سياسي \ توعية.

- حرية استخدام الموارد مقابل الكفاءة في استخدامها.

- حرية أكبر مقابل مسؤولية أكبر.

3- النتائج :

- متابعة النتائج وقياسها وتقييمها.

- أهمية المعلومات.

- صعوبة قياس النتائج .

4- من الموارد الى النتائج: حلقة مغلقة:

المرحلة الأهم هي قياس الأثر:

• على النشاط بحد ذاته .

• على المجتمع ككل .

الحلقة تبدأ من :

المواطن المكلف الضريبي ← ضرائب ← إعمادات ← أنشطة و برامج ← نتائج

← المستفيد الأول والأخير المواطن المكلف الضريبي .

قياس الأثر: مثال :

- الهدف
10 % .
- البرنامج
التعليم الابتدائي .
- النشاط
تدريب المعلمين.

قياس الأثر: مثال آخر :

قياس الأثر على المجتمع.	قياس النشاط
معدل الرسوب	عدد الدورات التدريبية للمعلمين
يهتم المواطن	لا يهتم المواطن
علاقته بالخدمة غير مباشرة وغير حصرية	علاقته بالخدمة محددة وحصرية
صعب التحديد	سهل التحديد
لا يؤخذ في الاعتبار عند احتساب	يؤخذ في الاعتبار عند احتساب الكلفة
	الكلفة

مع الإشارة الى أن قياس النشاط يتعلق ب "أداء الإدارة"، وقياس الأثر على المجتمع يتعلق ب "أداء السياسة العامة".

الانتقال من موازنة البنود الى موازنة الأداء:

- تغيير تصنيف الموازنة: اعتماد التصنيف الوظيفي وتصنيف البرامج.
- تحديد الأهداف والبرامج.

- تحديد المسؤوليات.
- الانتقال من المحاسبة النقدية الى محاسبة الاستحقاق.
- تغيير دور الرقابة من رقابة مسبقة الى رقابة مؤخره ومن رقابة مالية الى رقابة الأداء.
- والأهم من ذلك كله تعميم ثقافة الأداء .

تصنيف الموازنة :

التصنيف الوظيفي: يبين هذا التصنيف الرؤية الإستراتيجية لتوزيع موارد الحكومة بحسب الخطوط العريضة أو بحسب الوظائف الرئيسية للحكومة (الخدمات الصحية، الدفاع والأمن، الخدمات التعليمية،..)، وليس بحسب الوحدات الإدارية (وزارة الصحة، وزارة التعليم،..).

التصنيف الإداري/التنظيمي: يبين هذا التنظيم الوحدات الإدارية التي تتولى الإنفاق وأو جباية الواردات. نظرياً، يفترض أن يشمل هذا التصنيف بالتفصيل جميع الإدارات والمرافق والمصالح العامة (باستثناء التجارية منها) لتعزيز الشفافية وتأمين التغطية الشاملة للموازنة.

تصنيف البرامج \التصنيف العملي يختلف هذا التصنيف بين بلد وآخر غير أنه يعني في المطلق مجموعة من العمليات أو الأنشطة (الجارية وأو الاستثمارية) التي تهدف الى تحقيق غاية مشتركة ترتبط بسياسات الحكومة بصورة عامة أو بوحدة إدارية ما. وهو يرتبط نوعاً ما بالتصنيف الوظيفي. هذا النوع من التصنيف هو الذي يربط المدخلات (الموارد) بالمخرجات (النتائج).

التصنيف الاقتصادي: يبين هذا التصنيف طبيعة الموارد ويستخدم عادة في إعداد الموازنة ومراجعتها وفي المحاسبة والتدقيق كما يستخدم في التحليل الاقتصادي لتدخلات الحكومة.

- إدخال تصنيف البرامج :

نوع التصنيف	درجة التصنيف	مثال
التصنيف الوظيفي الزراعة	وظيفة أو وظيفة فرعية برنامج رئيسي	الزراعة والتحريج والأسماك والصيد الزراعة
التصنيف الإداري إدارة الإرشاد الزراعي	وزارة أو هيئة مستقلة مصلحة / مديرية تتبع لوزارة	وزارة الزراعة إدارة الإرشاد الزراعي
التصنيف العملي / برنامج إدارة المشروع والخدمات الاستشارية بناء مستودعات	برنامج أنشطة جارية مشروع استثماري	برنامج إرشادي حول الزراعات الغذائية إدارة المشروع والخدمات الاستشارية بناء مستودعات
التصنيف الاقتصادي خدمة عامة كهرباء	البند الفئة الفقرة	مواد استهلاكية خدمة عامة كهرباء

- تحديد المسؤوليات :

تعزيز اللامركزية.

تحديد مدير للبرنامج يكون هو المسؤول .

إعطاء الشخص المسؤول هامشاً من الحرية في استخدام الموارد .

تحديد "الثواب والعقاب".

- عقد الأداء الذي يحتوي على:

- الأهداف .
- الموارد .
- رفع التقارير .

أهمية التحول الى إدارة الأنشطة الحكومية كمدخل بديل لإدارة الموارد الإنتاجية.

هدف الجلسة :

من خلال هذه الجلسة سيتم إطلاع المشاركين على المعلومات وإكسابهم الخبرات العلمية والعملية المتعلقة بأهمية التحول الى إدارة الأنشطة الحكومية . من خلال المناقشة والبحث في النقاط التالية:

كيفية التحول الى اعتماد صيغة الأداء في إدارة الأنشطة الحكومية ، وتحديد أهداف الأنشطة ومؤشراتها . وعلى علاقة النشاط الإداري بالموارد الإنتاجية ، وعن الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة ودورها في عملية الدمج الاقتصادي والاجتماعي ، وكذلك أهمية العنصر البشري في عملية التحول باعتباره أهم عناصر العملية الإنتاجية ، وتطور الموارد البشرية في الفكر الحديث ، وعن أهمية التكنولوجيا مدى تأثيرها على دور الموارد البشرية ، وعلى مفهوم تحديث الإدارة وإصلاح هيكليتها وأبعاده ، وبيان أسباب إعادة الهيكلة الإدارية ، وأهدافها، وتحديث أجهزة الرقابة العليا .

مُقَدِّمَةٌ

شَهِدَت الموازنات العامة لمختلف دول العالم تطوُّرات بالغة الأهمية ، منذ ثلاثينيات القرن العشرين وحتى اليوم ، خصوصاً بالنسبة إلى دورها الإقتصادي وتأثيرها الكبير في الدولة والمجتمع ، بحيث أنها أصبحت وسيلة فعَّالة تركز عليها الحكومات لدرء مخاطر التقلبات الإقتصادية وبلورة برامج التخطيط ومشاريع التنمية على المستوى الوطني العام ، وإرساء قواعد المساءلة والمحاسبة في الأنظمة الديمقراطية . وقد أدَّت هذه التطوُّرات ، إلى إجراء تغييرات بُيوية متتابعة طالت مُكوّنات الموازنة ومحتوياتها وطريقة تبويبها ونقلتها من موازنة بنود قائمة على رصد الإعتمادات بصورة تقليدية جامدة ، إلى موازنة قائمة على وظائف ومهمَّات محدَّدة وواضحة ، يجري تنفيذها عبر المشاريع والأنشطة الحكومية المختلفة . كما أنها أدَّت ، من ناحية أخرى ، إلى تغيير الأساليب المعتمدة فنياً في إعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها ، وذلك من خلال رَبطها بعددٍ من الضوابط العلمية ومؤشَّرات القياس الدَّقيقة والصارمة ، ينبغي على الموظفين القائمين بالأعمال التنفيذية احترامها والتقيُّد بها .

وهكذا ، نشأت أنماطٌ مختلفة من الموازنات وتطوَّرت نماذج جديدة منها ، وصولاً إلى ما بات يُعرف بإسم " موازنات البرامج والأداء"¹ . وقد أدَّى هذا التحوُّل العميق ، في النظرة إلى الموازنة العامة ، إلى إرساء قواعد جديدة في إدارة الأنشطة الحكومية ، ساهمت إلى حدِّ بعيد في حُسن إدارة الأموال العمومية ورفع فُدرات الموظفين العموميين وزيادة مستوى إنتاجية الإدارات والمرافق العامة ، انطلاقاً من الموارد الإنتاجية المتوافرة وانتهاءً بالمردود الإقتصادي والإجتماعي المُحصَّل ، وبالمقارنة بين الأهداف المرسومة والنتائج المُحقَّقة . فمن المعلوم ، أن موازنة البرامج والأداء تركز على تحديد واضح لأهداف الدولة ، ضمن خطة عمل سنويَّة مترجمة بأرقام الإعتمادات المفتوحة في الموازنة ، وكذلك على تحديد واضح لواجبات الموظفين العموميين ومسؤولياتهم التنفيذية ، يجري على أساسه تقييم ما تمَّ إنجازه سنوياً من قبل مختلف الوحدات الإدارية المختصة وفقاً للمهمَّات والمشاريع والأنشطة المقرَّرة .

لذلك سنقوم بعرض هذا الموضوع في جلستين إثنين ، يتناول كلُّ منهما ما يلي :

الجلسة الأولى : التحوُّل إلى إدارة الأنشطة الحكومية وعلاقته بالموارد الإنتاجية وسياسة الدَّمج الإقتصادي والإجتماعي .

الجلسة الثانية : أهمية العنصر البشري وتحديث الإدارة في عملية التحوُّل .

¹ كانت الولايات المتحدة الأميركية أولى دول العالم التي اعتمدت موازنة الأداء بُعيد الحرب العالمية الثانية ، وتبعتها كلُّ من : كندا ، المملكة المتحدة ، أستراليا وبعض الدول الأوروبية وشرق آسيا ومؤخراً فرنسا . وأولى الدول العربية التي سَعَت إلى تطبيق موازنة الأداء جاءت الإمارات العربية المتحدة وتلتها المملكة المغربية وباقي الدول الأخرى .

التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية

وعلاقته بالموارد الإنتاجية وسياسة الدمج الإقتصادي والاجتماعي.

يُستدعي هذا الموضوع مناقشته في ثلاث فقرات ، هي التالية : الفقرة الأولى ، حول أهمية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية ، الفقرة الثانية ، وتتناول نشاط الإدارة وعلاقته بالموارد الإنتاجية ، والفقرة الثالثة ، وتتعلق بالموازنة وسياسة الدمج الإقتصادي والاجتماعي .

الفقرة الأولى : التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية .

أولاً : التحول إلى اعتماد صيغة الأداء في إدارة الأنشطة الحكومية .

عند بحث موضوع المالية العامة ، يتبادر إلى الذهن أمران هامان ، هما : وطأة العبء الضريبي وحجم الدين العام ، وذلك بسبب زيادة النفقات العامة باطراد واستمرار ، بالتوازي مع ازدياد عدد السكان وارتفاع الأسعار وشح الموارد . وهذا ما أرخى بثقله على الموازنات العامة في معظم دول العالم ، طارحاً على الملأ مشكلة جديدة راهنة ناشئة عن ثقل الإقتطاع الضريبي المفروض على المكلفين ، والذي بلغ ذروته في دول مثل : فرنسا والسويد والمملكة المتحدة ، وبات يُهدد بالإرتداد عكسياً على مجمل الإقتصاد الوطني . كما أن العجز الواضح في الموازنة العامة ، مع ما ينتج عنه من تعاظم في مشكلة الدين العام ، بات يُنظر إليه بعدم فُدرَة الدولة على تخفيض النفقات العامة أو كبح جماحها . من هنا ، بدأ التفكير بضرورة التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية ، بصورة مغايرة للسابق ، والإستعاضة عن تخفيض النفقات العامة بالتقليل من كلفة النشاط الإداري العام مع السعي الحثيث إلى زيادة فعاليته الإنتاجية ، في الوقت عينه ، وذلك عبر عملية إصلاحية إدارية ومالية شاملة ، تشارك فيها السلطات السياسية المعنية (حكومة + برلمان) بالإضافة إلى إرادة واعية تصدر عن الجهات الإدارية والمالية العليا في الدولة² ، ترمي إلى تحديث الإدارة العامة وبناء هيكلية جديدة لها والسير بها قدماً نحو التطور .

ونقتطف هنا ، جزءاً مُعبراً من الخطاب³ الذي وجّهه رئيس الحكومة الفرنسية ، إلى أعضاء حكومته الوزراء ، عند تحضير مشروع قانون موازنة سنة 2006 في فرنسا ، والذي جاء فيه : " إن النفقات العامة للدولة تتابع صعودها بالتوازي مع ارتفاع الأسعار ، وأن النقص في حاصلات الواردات الضريبية وفي تغطية النفقات المالية الضرورية ، لتحرير القوى الحية في وطننا من قيودها ، سيتم التعويض عنه من خلال إتباع سياسة عصر النفقات العمومية . كما أن تحديث إدارات الدولة وإجراءاتها والمعاملات الإدارية فيها ، يقتضي ترجمته بالمقابل عبر تحقيق زيادة في الإنتاجية تصل إلى حدود 2 ٪ سنوياً عن طريق اعتماد سياسات مالية رشيدة تُسهم ، من ناحية أولى ، في تثبيت النفقات العامة وتحول دون تفاقمها وتؤدي ، من ناحية ثانية ، إلى توسيع هامش المناورة وتحريرها في ما خصّ تحديد الأولويات الضرورية " .

² (وهذا ما حصل بالتمام في معظم الدول التي اعتمدت موازنة البرامج والأداء وكان آخرها فرنسا ابتداءً من سنة 2006 .
³ (مقالة حول الإصلاح المالي في فرنسا للسيد ستانسلاز غودفروي ، نشرها المركز الفرنسي للتوثيق ، وثيقة رقم 329 ، صفحة 4 .

وبما أن الموازنة العامة للدولة ، تشكل الضابط الأول للإنفاق ، عبر المبالغ الضخمة المرصدة سنوياً فيها ، فإن بإمكانها أن تلعب دوراً بارزاً ومؤثراً في تحقيق إنفاق منتج وفعال . ويتم ذلك ، عن طريق تحديد الأنشطة التي تُزعم الإدارة القيام بها ورصد الأموال الضرورية لتنفيذها . كما أنه يقتضي ، بعد تنفيذ النفقات ، التأكد من أن عمليات الإنفاق قد تمت وفقاً لأفضل إنتاجية وأنها حققت الأهداف المرسومة لها . أما الإنفاق دون التثبيت من إنتاجية الأنشطة التي تقوم بها الإدارة ، ودون معرفة مدى تحقق الأهداف المرسومة لها ، يبقى عملاً إعتباطياً مُرتجلاً ، لا يعدو كونه ضرباً من تبيد المال وهدر للوقت وتشتيت للجهد ، دون طائل مُرتجى .

كما أنه يحق للمواطن والمُكف ، دافع الضريبة ، والمُمول الأول للموازنة ، بواسطة الضرائب والرسوم ، أن يتأكد من أن الأموال التي يدفعها تأخذ طريقها إلى المكان المناسب والصحيح ، وتحقق الغاية من دفعها إلى الخزينة العامة .

وإذا كانت الموازنة العامة ، تمثل الإطار الجامع لنشاطات الدولة وخياراتها لأهدافها وطرق أدائها لتحقيق تلك الأهداف ، فإن تبويب الموازنة على أساس الوظائف التي تقوم بها الدولة – أية دولة – وتضمين كل وظيفة منها البرامج والأنشطة الرئيسية ، وتحديد أهداف كل نشاط من الأنشطة فيها ، بالإضافة إلى تحديد مؤشرات كمية ونوعية لها تستخدمها الإدارة ، بعد أن يُصار إلى تنفيذ الموازنة ، للتأكد من تحقق تلك الأهداف وقياس أداء الإدارات التنفيذية المختلفة . كل ذلك يُشكل عنصراً هاماً ، في التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية ، قادر على إحداث نقلة نوعية مُميّزة وتطوير النظرة إلى الموازنة وتحويلها ، من موازنة قائمة على ثقافة الوسائل المتاحة إلى موازنة جديدة قائمة على ثقافة الأهداف المرجوة . وهكذا ، يُصبح لكل إنفاق هدف يقتضي إنجازه عبر النشاط المطلوب تنفيذه ، وقياس أداء القائمين به عبر آلية لتحديد جودة ذلك النشاط ، وطريقة البحث عن الوسائل الفضلى لإنجاز المهام عموماً بأقل كلفة ممكنة وأعلى إنتاجية مرجوة .

تجدر الإشارة ، إلى أن التحول إلى اعتماد صيغة الأداء في إدارة الأنشطة لا يقتصر على مجال الموازنة العامة للدولة ، بل أصبح يشمل عمل الشركات الخاصة ونشاط المؤسسات على أنواعها : تربية وصحية ومصرفية وغيرها ، وربما كان القطاع الخاص سبباً في هذا المضمّر . فأفكار قياس الأداء باتت حاجة ضرورية لكل مؤسسة أو هيئة تمارس نشاطاً ، أيًا كانت طبيعة هذا النشاط أو نوعه ، وعليها تطبيق ثقافة البرامج والأداء لتفعيله والتأكد من تحقيق الأهداف التي من أجلها وُجد أصلاً .

وعليه ، فإن إدارة الأموال بفعالية أصبحت هدفاً تسعى إلى تحقيقه جميع الهيئات والمؤسسات العامة والخاصة ، بُغية الحصول على جودة عالية في إنتاج السلع والخدمات وتأميناً للقدرة على المنافسة في الأسواق المحليّة والعالمية . لذلك ، يجدر بنا في الدُول العربية أن نتبني هذه المفاهيم الجديدة ، وأن نتحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية عبر موازنة البرامج والأداء ، التي بدأت تنتشر بصورة واسعة لتعم شتى الحقول والميادين ، لأنها تعكس سياسة حكومية إصلاحية وتنموية ، وكونها تعبر عن جميع الأنشطة التي تقوم بها الدولة ، في سبيل ممارسة وظائفها المالية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والسّياسية .

ثانياً : تحديد أهداف الأنشطة ومؤشراتها :

إن أحد أهم أهداف موازنة الأداء والبرامج ، القائمة على الأنشطة التي تسعى الدولة إلى تنفيذها ، هو نقل الإدارة المالية من ثقافة الوسائل والإعتمادات إلى ثقافة الأهداف والنتائج ، وبالإستناد إلى هذه الأخيرة يُشكل قياس الأداء جوهر الموازنة ، لذلك يجري تحديد إستراتيجية لكل برنامج ، وأهداف يقتضي العمل على تحقيقها ومؤشرات لقياس الأداء .

1 - تحديد الإستراتيجية

يأتي تحديد الإستراتيجية، لكلّ برنامج من برامج الموازنة العامة، في مرحلة أوّليّة تسبق مرحلة تحديد الأهداف والمؤشرات . ويصعب تحديد الأولويات وحصص الأهداف الملائمة للبرنامج المعني ، في ظلّ غياب الرؤية الإستراتيجية ، لأن غياب الرؤية يؤدي إلى فقدان الترابط والانسجام بين الأهداف وتضعفها . ويأخذ تحديد الإستراتيجية ، بعين الإعتبار ، مضمون البرنامج المعني والوظيفة التي ينتمي إليها والنشاطات التي يتضمّنّها ، ويتم ذلك في مرحلة إعداد الموازنة العامة . وتجدر الإشارة ، إلى أن تحديد الإستراتيجيات يحتاج إلى ورشة عمل وطنية كبرى تتخرط فيها جميع الوزارات والإدارات العامة ، وهي لا تتكرّر كلّ عام ، لأنها تتطلب عدداً كبيراً من الموظفين والإختصاصيين وتقيماً عميقاً للسياسات العامة ومقارنات مع تجارب الدُول الأخرى . ولهذا السّبب ، فإن الإستراتيجيات لا توضع لسنة مالية واحدة ، وإنما تمتدّ زمنياً لتشمل سنوات عدّة ، من ثلاث إلى خمس سنوات ، ومردّد ذلك إلى أن تطبيق هذه الإستراتيجيات يضيق بسنة مالية واحدة .

2 - تحديد الأهداف

بعد الإنتهاء من وضع الإستراتيجيات ، يجري العمل على تحديد أهداف البرامج والأنشطة المختلفة بما يتناسب مع خصائصها وأنواعها . ومن هذه الخصائص اللازمة لنجاح تلك الأنشطة ، نذكر :

- أهداف دقيقة وواضحة ، أي أن تجسّد الأهداف إستراتيجية البرنامج أو النشاط والسياسة العامة للحكومة ، وأن يكون عددها محدوداً من أجل الخروج بموازنة واضحة المعالم . فلا يجوز إغراق البرامج بعدد كبير من الأهداف التي تعقّد قانون الموازنة وتجعله صعب الفهم على القائمين بالمهام التنفيذية ، لأن فهم الأهداف يلعب دوراً جوهرياً في حُسن التنفيذ .
- أهداف تعكس المضمون ، يجب أن تعكس الأهداف المضمون الأساسي للبرنامج ، وأن تشمل الأنشطة الأكثر أهمية واستهلاكاً للإعتمادات وتلك التي تلعب دوراً أساسياً في تحقيق السياسة العامة للحكومة .
- أهداف قابلة للقياس ، يقتضي أن تكون الأهداف قابلة للقياس بالإستناد إلى مؤشرات رقمية وحسابية ، لأن لغة الأرقام تسمح بضبط عملية القياس والوصول إلى نتائج مُتفق عليها ولا تفتح المجال أمام النقاش حولها وإعطائها تفسيرات مُتعدّدة .

3 - تحديد المؤشرات

يُحدّد لكل هدف مؤشر واحد أو أكثر ، يُتيح التحقق من إنجاز ذلك الهدف ، ضمن مسار لقياس أداء الإدارة ، بعد تنفيذ البرامج والأنشطة المُحدّدة في الموازنة العامة . فلا يكفي ، لقياس أداء إدارة ما ، تحديد هدف لها وإنما يقتضي تحديد المؤشرات اللازمة لكل هدف بمفرده . ويتمتع كل مؤشر بمجموعة من الخصائص ، أهمها :

- أن يكون المؤشر ، متجانساً مع الهدف دالاً بوضوح على تحقّقه ، من أجل التمكن من قياس حُسن الأداء . وعلى سبيل المثال ، يُحدّد لتحقيق هدف تحسين نوعية الخدمة ، مؤشراً متجانساً معه هو معدّل رضَى المواطنين المستفيدين من خدمة المرفق العام بالإستناد إلى تحقيق المنفعة المُؤدّاة لهم ، وهذا ما يدلّ بوضوح على مدى تحقق الهدف المطلوب من عدمه .
- أن يعكس المؤشر ، مضمون النتيجة المنتظرة من البرنامج أو النشاط . على أنه ، يقتضي تجنّب المؤشرات المُبهمة ، التي توصل إلى نتائج هامشية غير أساسية لا تمتُّ بصلة إلى الأهداف الموضوعية لقياس الأداء ، أو تلك التي يكون لها نتائج معاكسة تُسهم في تضليل الإدارة والجهات الرقّابية ولا تساعد على تحسين الأوضاع التي تستهدفها عملية قياس الأداء .
- أن يَسمح المؤشر للإدارة ، بتكوين رأي واضح وصحيح حول مدى إنجاز الأهداف المُحدّدة لكل برنامج . من هنا ، يجري أحياناً تحديد أكثر من مؤشر واحد ، بُغية إجراء مقارنات متعدّدة الأوجه فيما بينها ومع مرافق أخرى ، تمتدُّ لفترة زمنية محدّدة ، بهدف الوصول إلى نتائج دقيقة حول مدى تحقق الأهداف . كما تسعى الدولة ، إلى تحديد مؤشرات كميّة تسمح بالوصول إلى نتائج قابلة لتكوين الرأي الصّحيح ، ولهذا السبب ، فإن تحديد جزء كبير من هذه المؤشرات يتم على أساس معدّل أو نسبة من النتائج المحقّقة من نشاط الإدارة .

ثالثاً : بعض الأمثلة .

ومن الأمثلة على التحوّل إلى إدارة الأنشطة الحكومية ، نذكر :

المثل الأول : أن تتضمّن موازنة الدولة برنامجاً خاصاً ، يتعلّق برفع المستوى الإجتماعي والثقافي للنساء في الأرياف⁴ ، وأن يحتوي هذا البرنامج على نشاط يتعلّق بمحو الأميّة لديهنّ ، ويُحدّد هدفاً سنوياً لهذا الأمر ينصبُّ على زيادة معدّل القراءة والكتابة ، على أن يكون مؤشراً للقياس لتحقيق هذا الهدف أو عدمه هو المعدّل السنوي للأمية بينهنّ . وفي ختام العام ، يُبيّن المؤشر مدى تحقيق هذا البرنامج لهدفه بطريقة واقعية ومادية ملموسة . فإذا ما تبين وجود نقص أو تقصير في البرنامج ، وبعد تحديد الأسباب ، يُصار إلى تحميل القائم بإدارة البرنامج المسؤولية ، والعمل على تلافّي الثغرات الحاصلة والفُصور الواقع فيه وتفعيل نشاط الإدارة المعنيّة في المستقبل . وهكذا دواليك ، حتى تحقيق كامل أهداف البرنامج والتوصّل في النهاية إلى محو الأميّة لدى النساء في الأرياف ورفع مستواهّن الإجتماعي والثقافي .

⁴ (مقالة للدكتور مروان قطب حول موازنة الأداء في فرنسا ، مجلة الحياة النيابية - لبنان ، العدد 71 ، صفحة 87 .

أما الإنفاق على برامج محو الأمية ، دون التحقق من إنجاز الأهداف التي تسعى الإدارة إليها ، يحول دون تفعيل العمل الإداري ورفع إنتاجيته وتجنب الثغرات التي تشوبه ، وهذا الأمر يمنع الإدارة من تطوير نشاطها نحو الأفضل والتحقق من فعالية إنفاق كل مبلغ نقدي على النشاط الذي تقوم به .

المثل الثاني : ونعطي مثلاً ثانياً على نشاط حكومي آخر ، كأن تتضمن الموازنة العامة برنامجاً لزيادة الإنتاج الزراعي في الدولة ، عبر التركيز على نشاط يتعلق بإنشاء سُود مائية وتأمين مصادر مائية جديدة ، على أن يكون هدف هذا النشاط مُنصباً على زيادة مساحة الأراضي الزراعية المروية ، ما يساهم في زيادة الإنتاج الزراعي ، وأن يكون مؤشر قياس تحقق هذا الهدف المعدل العام لمساحة الأراضي الزراعية المروية بالنسبة للأراضي الزراعية البعلية . وفي نهاية السنته المالية ، يجري تقدير الأعمال المنفذة من خلال النشاط وتقييمها عبر مؤشر القياس الموضوع لها ، ومعرفة ما إذا كانت الأهداف قد تحققت أم لا وتقدير نسبة النجاح والفشل وتحديد المسؤول عن ذلك .

ويُمكن لنا ، إعطاء مزيد من الأمثلة الإيضاحية والتطبيقية ، التي تساعد على تعميق فهم هذا الأسلوب الجديد في إدارة الأنشطة الحكومية وكمال استيعابه ، وانتقاء موضوعات مختارة : تربية ، صناعية ، سياحية ، إجتماعية ، تقنية وغيرها .

الفقرة الثانية : نشاط الإدارة وعلاقته بالموارد الإنتاجية أو الاقتصادية .

هناك في الواقع ، علاقة وثيقة بين النظام الإقتصادي والنشاط الإداري . فالموارد الإقتصادية ومدى وفرتها تؤثر في اختيار الموظفين الأكفاء وتحديد رواتبهم والإستعانة بالخبرة الأجنبية والتكنولوجيا المتطورة ، وبالمقابل ، إن قلة الموارد تجعل من الجهاز الإداري جهازاً ضعيفاً ، بشرياً وفنياً ومادياً⁵ . ومعلوم أنه ، كلما زادت الدولة من نشاطها وتدخلها في المجتمع واعتمادها على القطاع العام ، كلما زادت علاقة الإدارة العامة بالإقتصاد ، على اعتبار أن الحكومات تصبح مُلزمة بوضع الخطط والإستراتيجيات القومية وتنفيذ برامج التنمية الإقتصادية وتحسين مستوى الدخل الوطني .

ويُعنى علم الإقتصاد بدراسة الثروات والأفراد والقوى العاملة والنشاطات المتعلقة بالإنتاج والتبادل والإستهلاك والإختيار بين البدائل ، ويتولى أيضاً دراسة ندرة الموارد الإقتصادية وخصوصاً الموارد الطبيعية التي تدخل في العملية الإنتاجية . ويهتم الإقتصاد أيضاً ، بدراسة كيفية تخصيص الموارد النادرة أو المحدودة ، ذات الإستعمالات البديلة ، لإنتاج السلع والخدمات المختلفة بقصد إشباع رغبات المواطنين والمجتمع ، على اختلاف أشكالها وأنواعها⁶ .

والموارد الإنتاجية أو الإقتصادية ما هي ، في الحقيقة ، إلا عناصر الإنتاج أو الموارد المستعملة في العملية الإنتاجية ، وتتلخص في ثلاث :

- الموارد البشرية، وهي تمثل المصدر الرئيس للقوى العاملة في المجتمع⁷ .

⁵ فوزي حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت 1991 ، صفحة 33 .

⁶ arabtimes.com

⁷

- الموارد الطبيعية (الأرض) ، وتتمثل في الأراضي الزراعية والمناجم والمعادن والثروات المائية والحرجية والنفطية وغيرها من الموارد والخيرات التي يُمكن أن تستخدم في العملية الإنتاجية .
- رأس المال، ويُقصد به المعدات والآلات والمصانع والمباني التي يملكها المجتمع والتي تساعد في عملية الإنتاج.

ويأتي التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة كمراحل ضرورية ، متعدّدة ومتنوّعة ومتداخلة أحياناً ، لا بُدَّ منها لإدارة الأنشطة الحكومية والقيام بالمهام المطلوبة وتحقيق الأهداف المرسومة ، إنطلاقاً من الرّغبة في حُسن إدارة الموارد الإنتاجية المتوافرة ، بفعالية ونجاح . وهكذا ، يُعنى التخطيط بتحديد أهداف كل نشاط من النشاطات ورسم السياسات الكبرى له ، ويتولى التنظيم وضع البُنيان الإداري وتنمية الأجهزة الإدارية والتنسيق بين عناصر الإنتاج المختلفة وتأمين حُسن استخدامها في العملية الإنتاجية ، وتعمل القيادة على إدارة الموارد الإنتاجية عبر توجيه المرؤوسين والعاملين لتمكينهم من تأدية الأعمال الموكولة إليهم بـغية تحقيق أهداف النشاط المعني ، وتهتم الرقابة بالتأكد من إنجاز الأعمال المطلوبة ومدى مطابقتها للأهداف المرسومة ومن ثم تقييم أداء القائمين بالتنفيذ ومدى إنتاجيّتهم ومساءلتهم ومحاسبتهم .

ونظراً لتوالي المشكلات الاقتصادية وما رافقها من أزمات مالية وإجتماعية ، والتي بدأت بالظهور تبعاً مع ازدياد عدد سُكان العالم وارتفاع متطلبات الحياة المعاصرة وندرة الموارد الاقتصادية أو محدوديّتها ، كان لا بُدَّ من السّعي إلى إيجاد الحلول النظرية والتطبيقية لها .

واستناداً على هذا كلّهُ ، برزت حاجة الدّولة المعاصرة إلى اعتماد سياسة مالية جديدة ، انطلاقاً من الموازنة العامة ، عبر إدارة الأنشطة الحكومية بأسلوب مُتطوّر وحديث قائم على التخطيط والتنظيم وحُسن الأداء والنتائج . وهذا ما حملها على الإهتمام بالموارد الإنتاجية المتوافرة لديها ، ودفعها إلى التفكير في الإستفادة منها واستخدامها في دعم الإقتصاد الوطني ، بفعالية وحكمة ، بـغية رفع إنتاجية القطاع العام ودفعه نحو تخفيف النفقات العامة أو الحدّ من تفاقمها وتعاضم أرقامها على الأقل ، الأمر الذي يُؤدّي بالنتيجة إلى نموّ القطاعات الإنتاجية في الدّولة وتحسين جودة السّلع والخدمات المقدّمة إلى المواطنين وإشباع رغباتهم المتزايدة باستمرار .

الفقرة الثالثة : الموازنة العامة وعملية الدّمج الإقتصادي والإجتماعي .

إن تعاضم الدّور الإستراتيجي للدولة المعاصرة وتسارع المتغيّرات الحاصلة من حولها ، داخلياً وخارجياً ، حثّم عليها التدخّل الإيجابي في المفاصل الحيوية للمجتمع وتنظيماته كافة ، سعياً لإستباق الأزمات وإدراكاً منها للمسؤوليات الجسام الملقاة على عاتقها في هذا المجال . ولا نغالي إذا قلنا ، بأن موازنة الدولة تكتنز في طيّاتها ، الديناميكية الفاعلة والموارد الإنتاجية القادرة على الإضطلاع بهذا الدّور الهام والضروري في آن ، لأنها تمثّل الإطار الجامع لنشاطات الدولة وخياراتها لأهدافها وأداتها لتحقيق تلك الأهداف .

وإذا كان غُلاة الفكر المالي التقليدي قد نادوا ، في الماضي ، بعدم تدخّل الدولة في الشّؤون الإقتصادية ، فإن الأمر تبدّل اليوم ، وبرزت الحاجة القصوى إلى تدخّل الدولة في مجالات النشاط

الإقتصادي ، عبر التخطيط واستخدام الموارد والوسائل المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية ، كما برزت الأهمية المعقدة على النشاط الإداري والمالي للدولة كأداة لتحقيق أهداف المجتمع بمجمله ، سيما وأن هذا النشاط يتميز بمرونة عالية مقارنة مع وسائل التدخل التحكومية الأخرى المتاحة أمامها ، كسَن القوانين وفرض الضرائب والرسوم وغيرها .

أولاً : الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة .

تزداد الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة ، كلما ازداد نطاق دور الدولة وتدخلها في الحياة العامة الوطنية . إن اهتمامات الموازنة المعاصرة أخذت تتسع وتزداد حيوية عما كانت عليه في السابق ، حيث أصبح من أهدافها تحقيق الإستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية والإنتاجية والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة . ومع ازدياد نفقات الدولة ، نتيجة تدخلها المتصاعد والفَعَال في الحياة الاقتصادية ، لم يَعد الحفاظ على توازن النفقات والواردات العامة في الموازنة من الناحيتين المالية والحسابية هو المُهم ، بقدر ما أصبح التوازن الإقتصادي والاجتماعي للإقتصاد القومي العام هو الذي يستأثر باهتمام السُلطات المعنية ، ولم يَعد التوازن السنوي أمراً محتوماً ، تلتزم الدولة بتنفيذه حرفياً ، ذلك أن المالية العامة الحديثة قد وجَّهت اهتمامها أكثر نحو توازن الدَّورة الاقتصادية⁸ .

ثانياً : دور الموازنة في عملية الدَّمج الإقتصادي – الإجتماعي .

إن عملية الدَّمج الإقتصادي والاجتماعي للموازنة ، تفرض علينا ضرورة بحث مسألة أساسية تكمن في التقسيم الفَعَال للأدوار بين القطاعين العام والخاص ، أي البحث في التقسيمات المناسبة التي تجعل موازنة الدولة جزءاً من السِّياسة الوطنية العامة ، ومن ثمَّ بيان دورها في تحقيق التوازن المالي والإقتصادي والاجتماعي .

وإذا ما علمنا ، أن النفقات العامة قد تجاوزت ثلث الدخل القومي في كثير من البلدان ، وأن توزيع المهام والأدوار ، بين السُلطات المركزية والإدارات الإقليمية ، قاد إلى ما أطلق عليه إسم " المستثمر العام الأول " ، ولا بُدَّ أن يترك هذا الأمر تأثيراً عميقاً في الإقتصاد والمجتمع . فلقد أصبحت الدولة متدخلة في كثير من الأمور، تتفق وتوجَّه تراقب وتحاسب ، من خلال الأدوات المالية والتنظيمية الموجودة لديها . وهذا ما أدَّى إلى ظهور اتجاه جديد في دراسة عناصر مالية الدولة ، التي تحتل الموازنة العامة فيها مكان الصِّدارة ، يتلخَّص بوضع عناصر الموازنة والمبالغ المالية اللازمة لتمويل النشاط المالي فيها ، من واردات ونفقات ، في إطار الأوضاع العامة للإقتصاد القومي ، على أن يجري تحليل تلك العناصر في ضوء مدى تأثيرها وتأثيرها في هذه الأوضاع . كما أن أثر الموازنة ، لا يقلُّ شأنًا في المجال الإجتماعي عنه في المجال الإقتصادي ، ويظهر ذلك من خلال إسهام الموازنة الفاعل في تحقيق التوازن الإجتماعي وتقويم انحرافات الأوضاع الإجتماعية الناشئة عن التفاوت في توزيع المداخل ، بين فئات المجتمع .

⁸ (راجع : أكرم سالم – الموازنة العامة للدولة وعملية الدَّمج الإقتصادي الإجتماعي ، الموقع الفرعي في الحوار المُتمدَّن ، ص/3 .

ثالثاً : الإستنتاجات .

يتجلى مما تقدّم بيانه ، أن الموازنة العامة وغيرها من الأدوات المالية الأخرى ، تتحكّم بالنشاطات الإقتصادية والإجتماعية وتحقّق عملية الدّمج فيهما ، من خلال زجّ أجهزة الدولة المالية والإدارية والإقتصادية في ورشة وطنية واحدة منظّمة ومخطّط لها سابقاً ، بُغية إحداث عملية الدّمج والتوازن والتنمية المستدامة ، مُستندة على ما تملكه من إمكانيّات هائلة وطاقات ضخمة ، لا يُجاريها فيها أي قطاعٍ آخر أو أيّة مؤسسة خاصّة . لذلك ، فإنه يُعوّل على هذا الدّور الإستراتيجي لتحقيق الأهداف الإجتماعية المرجوّة وامتصاص البطالة وتحسين المستوى المعيشي والقدرات الشرائية للمواطنين ، على مختلف فئاتهم ومستوياتهم ، ودفع الخدمات الأساسية في الدولة خطوات نوعية ملموسة ، إضافة إلى تنشيط الإستثمارات ونقل الصناعة إلى مستويات مرموقة ، تتناسب والإمكانات والعوائد المالية الوطنية .

رابعاً : مقتضيات نجاح عملية الدّمج .

1 () يستوجب نجاح عملية الدّمج ، وضع استراتيجيّة وطنيّة واضحة المعالم وأهدافٍ تنموية إجتماعية وإقتصادية ، تكون ملازمة لصكّ الموازنة ، بوصفها إحدى السّمات البارزة للدولة العصرية التي تنشُد الرفاهية والتنمية الإجتماعية .

2 () يتطلّب الدّمج وجود تنسيق بين الدوائر المعنيّة بتحضير الموازنة ، في كلّ من وزارة المالية وسائر الوزارات والإدارات الرسمية الأخرى ، وأن يرتقي هذا التنسيق إلى مستوى عالٍ من التفاعل والتكامل والشراكة الإيجابية ، يَنجم عنه تطويرٌ لمختلف عمليات تحضير الموازنة ، في مراحلها البدائية والنهائية ، بما يكفل ديمومته واستمراره ، ويضمّن عملية الدّمج وتحقيق التوازن .

3 () من المهم جدّاً ، بناء جسور الثقة مع المواطنين ، وتأمين إنسيابية المعلومات والحرص على إيصالها إلى أوسع قطاعات الجمهور ، من خلال وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية والنّذوات التثقيفية والإختصاصية ، الرامية إلى إيضاح الأسس التنموية المتصلة بها . وكذلك ، استطلاع توجّهات الرأي العام وتطلعاتهم بشأن الموازنة وأفاقها القريبة منها والبعيدة ، واعتماد وسائل التغذية العكسية والتعدّلات الضرورية بمسؤولية وطنية عالية قبل المصادقة النهائية عليها ، وهو ما يُحقّق التكيّف والفاعلية والحيوية للموازنة ، ويجعلها قريبة من الجمهور مُحقّقة درجة عالية من التعاون والمشاركة والتفاهم المتبادل .

أهمية العنصر البشري وتحديث الإدارة ، في عملية التحول

يتوقف نجاح عملية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية ، كمدخل بديل لإدارة الموارد البشرية ، على توافر عناصر أساسية عديدة ، أهمها إثنان : الموارد البشرية ، كعنصر ذات أولوية وغلبة على سواه من عناصر الإنتاج الأخرى ، وتحديث الإدارة ، مع ما يقتضيه ذلك من جهود وقرارات وتدابير لإرساء قواعد إدارية جديدة تشمل تطوير أجهزة الإدارة وتحديثها . ونعرض لهذا المبحث في فقرتين ، تتعلق الفقرة الأولى منهما بأهمية العنصر البشري في عملية التحول ، وتتمحور الفقرة الثانية على تحديث الإدارة وإعادة هيكلتها .

الفقرة الأولى : أهمية العنصر البشري في عملية التحول إلى إدارة الأنشطة الحكومية .

أولاً : أهمية العنصر البشري .

تتبع أهمية الموارد البشرية في التنظيم الإداري ، من كونها أهم عناصر العملية الإنتاجية في الإدارة العامة ، إذ لا بُدَّ من توافر الكفاءات العالية القادرة على الأداء الجيد والعطاء المتميز . وعليه ، يُمكننا القول أن توسع الإنتاج لا يقتصر على التوسع الأفقي وحسب ، بل أن التوسع العمودي أو الرأسي للإنتاج هو مُكْمَلٌ للتوسع الأفقي ويتعداه أهمية ، وذلك عن طريق توفير الموارد البشرية المتحفزة والقابلة لعمليات التشكيل والتأهيل والتدريب وتالياً القدرة على التطور والتفوق ، مما يرفع مستوى الكفاءة الإنتاجية . وقد خطى العالم ، في السنوات القليلة الماضية ، خطوات جبارة في سبيل تحقيق هذا الأمر وشهد متغيرات كبيرة ، طالت مختلف جوانب الحياة ومست جميع المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدول المتقدمة والنامية ، على حدٍّ سواء . وفي خضم هذه المتغيرات ، بدأ الإهتمام بالموارد البشرية ، كأحد العناصر الأساسية المساعدة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية للإدارات الحكومية ، وذلك عن طريق استخدامها للموارد البشرية والمادية والتقنية كافة ، ومن ثمَّ بدأ التزاوج⁹ بين إدارة الموارد البشرية وبين الإدارة الإستراتيجية . هذا مع العلم ، أن مضمون إدارة الموارد البشرية واحدٌ في كلِّ من إدارة الأعمال الخاصة وإدارة الأنشطة العامة ، وأن الفرق محصورٌ فقط في الشكل وليس في الجوهر والمضمون ، حيث أن أسس ومبادئ إدارة الموارد البشرية هي واحدة في كلي المجالين .

وترجع استجابة الحكومات ، في التدخل بشأن الموارد البشرية ، إلى أهمية العنصر البشري في الإنتاج أو العملية الإنتاجية برمتها ، وضرورة العمل على حمايته ورعايته مع أفراد عائلته ، اعترافاً منها بحقيقة ساطعة مفادها ، أن الآلة ، مهما بلغت إمكاناتها وتطوّرت قدراتها في العملية الإنتاجية ، تبقى دون أهمية الإنسان القائم بالعمل ، طاقة ودوراً .

لذلك ، أولت الإدارة الحديثة إهتماماً كبيراً لقضايا الموارد البشرية ، نظراً لدورها البناء وقدرتها على المساهمة الفعّالة في تحقيق الأهداف ، وعالجتها من زاويتين إثنين : الأولى ، الموارد البشرية في الفكر الإداري الحديث ، والثانية ، الفلسفة الجديدة لإدارة الموارد البشرية .

⁹ (أهمية العنصر البشري في العملية الإنتاجية ، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية ، موقع إلكتروني : hrdiscussion.com)

ثانياً : الموارد البشرية في الفكر الإداري الحديث .

تنطلق الإدارة الحديثة في اهتمامها بالتنمية البشرية من اعتقاد علمي راسخ ، أن الإنسان لديه طاقات وقدرات ذهنية تفوق كثيراً ما يتم استغلاله أو الاستفادة منه فعلياً في مواقع العمل المختلفة ، وأن الاستفادة القصوى من تلك القوة الذهنية هي المصدر الحقيقي لتميز الإدارات وقدرتها على تحقيق إنجازات باهرة غير تقليدية . ولذلك نجد ، أن المحور الأساس في فكر الإدارة الجديدة هو إعطاء الفرصة للموارد البشرية والاهتمام بها ، حتى تتمكن من تحويل مفهوم إدارة الأفراد إلى مفهوم إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية ، من جعل هذه الموارد تمتاز بإستراتيجية فعّالة على مستوى الإدارات .

إن الحقيقة الساطعة ، التي يركن إليها الفكر الإداري المعاصر ، أن هذا الجهد البشري لا يمكن أن يصل إلى تحقيق نتائج ذات قيمة بمجرد توافره في الإدارة ، بل ينبغي وضعه في إطار نظام متطور لإدارة الموارد البشرية قائم على التخطيط والإعداد والتوجيه والتنمية المستمرة ، بالتناسق والتكامل مع إستراتيجيات الإدارة . لعلّ أبرز ما أحدثته ، المتغيرات والتوجهات العالمية وروافدها الإقليمية والمحلية ، من تأثيرات جذرية في مفاهيم الإدارة الجديدة ، هو ذلك الإنشغال التام والعناية الفائقة بالموارد البشرية ، باعتبارها حجر الأساس والمورد الأهم الذي تعتمد عليه الإدارة في تحقيق أهدافها . إن المورد البشري ، هو بالدرجة الأولى طاقة ذهنية وقدرة فكرية ومصدر للمعلومات والإقتراحات والإبتكارات وعنصرٌ فاعلٌ وقادرٌ على المشاركة الإيجابية بالفكر والرأي والعمل . وقد تبلور هذا الإقتناع الكامل ، بالدور الرئيس للموارد البشرية ، في مجموعة الأسس التي يتضمنها هيكل الفكر الإداري الجديد ، وأهمها :

- أن الإنسان ، إذا أحسن اختياره وإعداده وإسناد العمل المتوافق مع مهاراته ورغباته ، فإنه يكفي بعد ذلك توجيهه عن بعد ، ولا يحتاج إلى التدخل التكميلي من الرئيس المباشر المشرف عليه أو مراقبته بصورة لصيقة ، لضمان أدائه لعمله .
- أن الإنسان ، يزيد عطاءه وترتفع كفاءته إذا عمل ضمن مجموعة من الزملاء ، الذين يشتركون معاً في تحمّل مسؤوليات العمل وتحقيق النتائج المحددة لهم . وقد تكاملت لذلك مفاهيم حديثة تتناول قضايا إستثمار الموارد البشرية بشكل متطور شامل ومتكامل ، يعكس كل الإسهامات والإضافات الإيجابية التي حملتها تيارات ، نابعة من النموذج الفكري الجديد للإدارة المواكب لحركة المتغيرات وظروف عالم العولمة والتنافسية .

ثالثاً : الفلسفة الجديدة لإدارة الموارد البشرية .

تتلخّص الفلسفة الجديدة ، لإدارة الموارد البشرية ، في ضرورة احترام الإنسان واستثمار قدراته وطاقاته بتوظيفه في مجالات العمل الأنسب له ، واعتباره شريكاً في العمل وليس مجردّ أجير . وعليه ، فإن مفاهيم إدارة الموارد البشرية الجديدة ، تختلف جذرياً عن مفاهيم إدارة الأفراد أو إدارة الموارد البشرية التقليدية . فقد امتازت الإدارة التقليدية للموارد البشرية بتعاملها مع العنصر البشري على أنه تكلفة يجب تدنيته وقيده يُعرقل طريق الإدارة لتحقيق أهدافها ، ووجّهت إهتماماتها نحو البناء المادي للإنسان وتعظيم قواه العضلية وقدراته الجسمانية ، ومن ثمّ ركّزت على الأداء الآلي للمهام التي يُكلف بها دون أن يكون له دورٌ في التفكير واتخاذ القرارات . كما أنها ركّزت على الجوانب المادية في العمل واهتمّت بقضايا الأجور

والحوافز المالية وتحسين البيئة المادية ، واتخذت التنمية البشرية شكل التدريب المهني الذي يُركّز على إكساب الفرد مهارات ميكانيكية يُستخدمها في أداء العمل ، دون السعي إلى تنمية مهاراته الفكرية أو استثمارها .

ومع ظهور مجموعة جديدة من التغيّرات والتطوّرات التي نذكر منها : التقدّم التكنولوجي ، إنفتاح الأسواق وتحرير التجارة الدولية والإتجاه نحو العولمة ، التحوّلات السياسية والتوجّه نحو الديمقراطية ، الإنتباه إلى أهمية التعليم والجانب الثقافي وبزوغ عصر المعرفة . كلُّ هذا ، أدّى إلى اشتداد المنافسة الإقتصادية وحثّ الإدارات على البحث عن حلول للمشكلات الناتجة عنها ، عندها تمّ التوصل إلى حقيقة راسخة تقول : أن السبيل الأمثل لاكتساب القدرة التنافسية ومواجهة التحدّيات المالية والإقتصادية ، يكمن في العنصر البشري وفي النظر إليه كمورد يجب الإستثمار فيه وفرصة يجب الإحتفاظ بها ، وأن تحظى كلُّ القرارات المتعلقة به بالإهتمام التام .

وقد أدّت هذه النظرة المتطوّرة إلى الموارد البشرية ، باعتبارها ميزة تنافسية ، إلى بروز الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية ، التي يُمكن تعريفها بأنها : عملية الرّبط بين إدارة الموارد البشرية والأهداف والغايات الإستراتيجية لتحسين أداء الإدارة وتنمية بيئة ثقافية أكثر مرونة وقدرة على تبني السلوك الإبتكاري لدى الأفراد . وهذا يعني ، أن إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية تعمل على تحقيق الأهداف وغاياتها ، ويتم ذلك من خلال ترجمة الإستراتيجية العامة إلى إستراتيجية تفصيلية ومتخصّصة في قضايا الموارد البشرية ، تتضمّن غايات وأهداف وسياسات إدارة الموارد البشرية وتتكامل مع إستراتيجيات الإدارات الوظيفية الأخرى .

وإلى جانب كل ما سبق ، فإن الإدارة الحديثة للموارد البشرية تتميّز بقيامها بمهام جديدة بالإضافة إلى مهامها التقليدية السابقة ، في الإستقطاب والتعيين والترقية والتدريب ... فقد أضافت إليها مهمّتين إثنين ، ذات تأثير إيجابي على أداء الموظفين وتالياً أداء الإدارة ، وهما : تمكين الموظفين والإعتراف بمجهوداتهم ومساهماتهم .

يُعتبر مصطلح التمكين من المصطلحات الحديثة في تسيير الموارد البشرية ، وهو يعني منح الأفراد المُتمكّنين من عملهم ، من ذوي الكفاءات العالية والمتمتعين بمؤهلات ومهارات فائقة ، صلاحية اتخاذ القرارات ، وذلك في كلّ الحالات والأوضاع ، حتى في ظلّ وجود المسؤولين عنهم . ويحتل التمكين أهمية كبيرة ، خصوصاً إذا رغبت الإدارة في تطبيق قواعد الجودة الشاملة ، وعموماً في الدّور الهام الذي يلعبه في نجاح الإدارات المتوجّهة نحو العميل ، فهو يُساعد على الخلق والإبداع والإبتكار لدى الأفراد وأيضاً على اختصار المعاملات والإجراءات وتوفير الوقت . وعندها ، يقتضي على رؤساء الإدارات مكافأة هؤلاء الأفراد والتنويه بدورهم الفعّال الذي ساهم في تأمين نجاح الخطط والوصول إلى تحقيق الأهداف ، وذلك عبر الحوافز الوظيفية والمالية .

رابعاً : الموارد البشرية والتكنولوجيا .

نحن اليوم في عصر عُرف بتكنولوجيا المعلومات والاتصال ، فكلُّ شَيْءٍ بات ممزوجاً بالتقنية ، وباعتبار الإدارة نظاماً مفتوحاً تؤثر في المحيط الذي تعيش فيه وتتأثر به ، وإدارة الموارد البشرية ، كأحد أهم وظائف الإدارة ، تتأثر أكثر من غيرها وتتوثر في بقية الوظائف . وكما نعلم ، أن الإنسان هو محور العملية الإدارية ، ولهذا وَجِبَ تطوير قدراته ومعارفه العلمية بما يتماشى مع تغيُّرات المحيط ، إذا ما أرادت أية إدارة الوصول إلى مركز السَّبْق وتحقيق الميزة التنافسية ، وعليها الإعتماد على :

- تكنولوجيا المعلومات كمدخل إستراتيجي في إقتصاد المعرفة .
- إدارة الموارد البشرية والتكنولوجيا الجديدة .
- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال في إدارة الموارد البشرية ...

وانطلاقاً من مصطلح إدارة الموارد البشرية ، بكل ما يعنيه من مفاهيم وأفكار وتحليلات ، وَجِبَ على الإدارة أن تلعب الدور المنوط بها ، مُعتمدة على ما يتوفَّر لديها من إمكانيات مادية وبشرية ومعنوية ، وتعمل على تحسينها واستغلالها أفضل استغلال ، وعليها كذلك العمل على مواكبة التطوُّر الذي لَامَسَ مختلف المجالات ، وذلك بإدخال أساليب ومناهج وطرق عصرية وتقنيَّات حديثة ، في مجال التسيير الفعَّال ، وتبدأ هذه الخطوات بضرورة التركيز على العنصر البشري باعتباره المورد الأول والركيزة الأساسية لأية عملية إدارية .

خامساً : أهداف تنمية الموارد البشرية .

ولتحقيق أهداف تنمية الموارد البشرية ، ينبغي ترجمة نتائجها إلى واقع علمي ووضع هذه النتائج موضع التنفيذ العملي ، وذلك عبر منح الموظف ، بعد خضوعه للتدريب ، السُّلطة اللازمة والفرصة السَّانحة لتطبيق ما توصلَّ إليه من حلول مفيدة أو إقتراحات بِنَاءة وجديدة في مجالات العمل . وتتمثل الأهداف التي يُمكن التَّوصُّل إليها من التدريب ، بما يلي :

- إحداث تغيير في طبيعة الفرد بما يجعله أكثر استجابة للتقويم الوظيفي وأشدَّ استعداداً لتطويع طبائعه وانطباعاته لصالح الإدارة وأسهل قبولاً للتضحية والتفاني في العمل .
- إحداث تغيير في سلوك الفرد وتصرفاته تجاه نفسه وتجاه زملائه في العمل وتجاه الإدارة .
- إظهار الحوافز التي تحرك دوافع الإنسان لإعطاء الإدارة كلَّ ما يلزم ، من ولاء ووقت وجهد ، في سبيل تحقيق أهدافها ، عند تحقُّق غاياته الشَّخصية في العمل كالترقية أو زيادة الأجر .
- مواجهة التحدِّيات الخارجية للإدارة الناجمة عن التقدُّم التكنولوجي أو الآلي في مجالات الإنتاج .
- إعادة توزيع القوى العاملة عن طريق وضع الموظف المناسب في المكان المناسب ، وهذا يعني الإستعمال الأمثل للموارد البشرية العاملة .
- معالجة مشكلات العمل ، مثل : حالات التعبُّب أو الإنقطاع عن العمل أو انخفاض معدَّل النشاط أو الشَّكوى .

فإذا ما تحققت هذه الأهداف ، يُمكن لمناهج إدارة الموارد البشرية أن تخطو خطوات جبارة إلى الأمام ، خصوصاً بالنسبة إلى دول العالم الثالث التي تبدو تائهة وغافلة عن أمرها ، تبحث عن مكان لها تحت الشمس ، وهي لا تدري أنها تملك السلاح الأمضى والدواء الأنجع للتهوض الإقتصادي والاجتماعي وحتى لتحقيق السبق ، وهذا لا يُمكن أن يأتي إلا بالتخطيط والعمل الجاد والمُميز .

الفقرة الثانية : تحديث الإدارة وإصلاح هيكلتها .

أولاً : مفهوم تحديث الإدارة وأبعاده .

لا بدّ لنا من التأكيد بداية ، أن معظم دول العالم على اختلاف درجات تقدّمها ونموّها تسعى إلى تحديث هيكلتها الإدارية وإصلاحها ، ذلك أن إدارة الجهاز الحكومي لم تعد من الأمور الإرتجالية التي تعتمد على الإجتهدات الشّخصية والمهارات الفردية ، بل أصبحت تستند على أسس إدارية ومبادئ علمية ثابتة ومعترف بها من الجميع . وقد ظهرت أفكارٌ شتى في هذا الصّدّد ، أخذ بعضها الطابع القانوني وبعضها الآخر الطابع السّياسي ثم الطابع الإداري والسّلوكي¹⁰ ، ولكنها اتفقت جميعاً على ضرورة تطوير الإدارة الحكومية بما يتلاءم مع طبيعة أهداف وتطلّعات المجتمعات الحديثة ، وتالياً رفع أداء الخدمة العامة والقضاء على مظاهر الروتين والضّعف والبطء في الأداء وسوء إدارة الموارد العامة للدولة . وعليه ، فإننا سنقوم بعرض وتحليل مسار تحديث الإدارة وإصلاح بُنيّتها التنظيمية ، من حيث المفهوم والأسباب والأبعاد والمنهجية باستخدام الأسلوب العلمي في جانبيه النظري والتطبيقي ، حتى يُمكن الوقوف على حقيقة مُجريات العمل الحكومي بهذا الشأن .

ويحفّل الفكر الإداري المعاصر بحجم متزايد من النظريات ، التي تتنادي بتحديث الإدارة وإصلاح هيكلية الأجهزة الحكومية وتحريرها من القيود المكبّلة لحركتها والكابحة لفعاليتها . ويستند البناء العلمي النظري لتحديث الإدارة وإعادة إصلاحها على فرضية صحيحة مفادها : أن الإدارة هي في المقام الأول أداة للتغيير ، تهدف إلى تحقيق التحوّل المرتجى بالإنتقال من وضع سائد ضعيف إلى وضع جديد قوي ، وذلك من خلال ربط أجزاء النظام الإداري (المدخلات والنشاطات والمُخرجات) وجعلها ذات قدرة فائقة على التأثير في الوضع المحيط بها ، من خلال أنواع المدخلات (الموارد الإنتاجية) التي تعمل على استقطابها وكذلك من خلال المخرجات (السّلع والخدمات) التي تطرحها في البيئة المحيطة بها .

والأكثر بُعداً لمفهوم تحديث الإدارة ، هي أنها لا تسعى إلى مجرد الإستجابة الآلية لاحتياجات المجتمع ، بل أنها تحاول التأثير في هذا المجتمع من خلال الأهداف التي تُحقّقها . ويتبلور مفهوم تحديث الإدارة من خلال الأبعاد التالية :

- تحديث الهيكلية الإدارية بما يُمكنها من التخلص من القيود ، التي تعيق انطلاق قوى الإنتاج الوطنية ، وتبنيّ الأساليب المتطورة التي تكفل ترشيد اتخاذ القرارات ، وتوكيد حُسن الإستفادة من الموارد الإنتاجية المتاحة ، أخذاً في الإعتبار النفقات والواردات العمومية .

- إعادة النظر في مفهوم الوظيفة العامة ، وتغليب منطق الخدمة وما تجلبه من عوائد على منطق السُّلطة والسِّيادة .
- تعميق سياسة اللامركزية الإدارية ، عن طريق تفويض الصَّلاحيات لكلِّ مستوى إداري ، بما يتناسب وطبيعة النشاط الذي يُمارسه وحجم المسؤوليات الملقاة على كاهله ، بحيث تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمي المناسب وليس بالضرورة عند قمة الهرم الإداري فقط ، ومن المهم كذلك تكريس مبدأ المساءلة والمحاسبة على أساس النتائج المحقَّقة .
- إبتكار النَّمط التنظيمي الذي يُحقِّق مشاركة المواطنين المنتفعين من الخدمات ، بطريقة فاعلة ومستمرَّة ، واعتماد أشكال من التنظيم تختلف باختلاف طبيعة النشاط ومجال العمل ، ذلك أن توحيد أنماط العمل وتعميمها أدَّت إلى قتل الحافز على الإبتكار والتجديد .
- منح الإستقلال المالي والإداري للأجهزة الخدمائية وإدارتها وفقاً للأساليب الإقتصادية ، وتمكينها من الإعتماد على قدراتها الذاتية ومواردها الخاصة في تمويل نشاطاتها ، بعيداً عن الإتكال على سلطة الدولة ورعايتها المطلقة .
- تكريس قواعد موضوعية في التخطيط والمتابعة والتقييم والإلتزام بمؤشَّرات محدَّدة ، للحكم على الأداء وتحديد معايير النجاح والفشل وتعزيز مبادئ المساءلة والمحاسبة للموظفين العموميين على قاعدة الثواب والعقاب .

ثانياً : الأسباب الموجبة لإعادة الهيكلة الإدارية .

يُعتبر الجهاز الإداري العمود الفقري الذي تركز عليه الدولة الحديثة ، وأن عملية إصلاحه وتطوير خدماته وتحديث نشاطاته ، تصبح أمراً ضرورياً وملحاً ، سيَّما وأن الدولة في عصر العولمة تمرُّ بمرحلة تاريخية مصيرية وحاسمة ، تنشُد فيها بناء مجتمع أفضل قادر على المنافسة على أسس الكفاية والعدالة ، ولا شكَّ أن لهذا التوجُّه الجديد صداه المباشر على نظام الحُكم والإدارة معاً ، وعلى أساليب إنجاز الأعمال والمشاريع وأداء المسؤوليات والنشاطات . وقد دلَّت التجارب والدراسات العلمية ، التي تمَّت في ميدان تحديث الإدارة وإعادة هيكلتها ، أن هناك أسباباً موجبة دافعة للمضيِّ قدماً في تبني مشروعات التحديث وإعادة الهيكلة ، وهذه أبرزها :

- غياب أسس تكوين الأجهزة والتنظيمات الإدارية المختلفة في الدولة ، من حيث التوسُّع أو الإنكماش ، الدَّمج أو الإلغاء أو نقل التبعية ، فنتوالى التعديلات على التنظيم الحكومي دون وجود إستراتيجية واضحة تخدم هذه التعديلات المتلاحقة ، ما يتسبَّب في تفاقم المشكلات الإدارية .
- تصاعد شكاوى المواطنين من سوء الإدارة والخدمات في المرافق الحكومية ، علماً أن ذلك لا يعود بالضرَّورة إلى نقص الإمكانيات والإعتمادات المالية ، بقدر ما يعود إلى انخفاض الكفاءة الإدارية والقيود الإجرائية البالية .
- ظهور مفهوم الإدارة الحكومية الحديثة ، الذي يكمن في التحوُّل من إدارة تنفيذية روتينية إلى إدارة تتميَّز بطابع التفكير والبحث والإبتكار والإستناد المُثقن إلى عمليات التخطيط والتوجيه والتنسيق والعمل الجماعي والإنتاجية والمتابعة والتقييم والمساءلة والمحاسبة . وفي إطار هذه المُعطيات ،

- فإن تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها وتحسين أساليب عملها يُصبح من المطالب الوطنية الحيوية التي لا يُمكن تجاهلها .
- حاجة الجهاز الحكومي ، إلى إحداث تغيير حقيقي وجذري في تنظيماته وأنظمته ونشاطاته على نحو ، يكفل القضاء على كل مظاهر ضعف الأداء والتسيب الإداري ، ويُحقق إطلاق الطاقات وزيادة الإنتاج والعطاء وتحسين مستوى الخدمات وتوجيه موارد الدولة إلى أفضل الإستخدامات وأكثرها إنتاجية .
 - حاجة الجهاز الإداري للدولة ، إلى تبسيط المعاملات وإزالة كل أشكال التعقيد والتشابك والتداخل التي تعيق العمل وترفع كلفة الأداء ، مما يتسبب في هدر الوقت وضياع الجهد وخسارة المال .
 - تعدد الأجهزة المركزية والمجالس والهيئات واللجان ، التي تمتص طاقات آلاف العاملين وتحجبهم عن المساهمة الإيجابية في الإنتاج ، وهذا ما يتطلب مراجعة أوضاعها تمهيداً لإتخاذ القرار المناسب بشأنها ، بحيث يتم دعم الصالح منها وتصفية العاطل ودمج الهيئات المتشابهة .
 - تقادم القوانين والأنظمة الراعية لأوضاع الإدارة الحكومية وتناقضها أحياناً كثيرة وقدمها وابتعادها عن الظروف الموضوعية والمستجدات التي تعيشها البيئة الإدارية وطبيعة الأهداف المطلوبة للمرحلة المستقبلية .
 - الحاجة إلى وضع ضوابط وأحكام جريئة وحاسمة للتضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة ، والعمل على إعادة توزيع القوى العاملة بما يتوافق مع احتياجات العمل الحقيقية (نقل ، إنهاء خدمة ، تقاعد ، تدريب ...) .
 - الحاجة إلى وضع قواعد مالية دقيقة للإنفاق ، بما يكفل القضاء على مظاهر الترف والإسراف ، وكذلك ترشيد أسلوب إعداد وتنفيذ موازنات الأجهزة الإدارية ووضع معايير أدائية واضحة للنفقات والنشاطات والإيرادات العمومية .
 - غياب أو ضعف التخطيط الشامل للقوى العاملة على مستوى الدولة ، وفقاً للإحتياجات والتخصّصات ، مما ساهم في اختلال توزيع العمالة بين الإدارات العامة المختلفة وبروز مشكلات الفائض الوظيفي والبطالة المقنّعة وعدم تناسب مؤهلات كثيرين مع الوظائف التي يشغلونها .
 - الحاجة الملحة لوضع سياسات جديدة للأجور والحوافز الوظيفية لاستقطاب العناصر المتخصصة المطلوبة وجذب ذوي الكفاءات العليا للدخول في الوظيفة العامة تلبية لاحتياجات الإدارة في إنجاح جهود التنمية والتطوير فيها .
 - بروز الحاجة الماسّة إلى بناء نظام وطني شامل للمعلومات يضمن انسياب البيانات التحليلية والحسابية من مصادرها المختلفة إلى مركز متخصص ، يُعنى بجمع المعلومات وتصنيفها وتحليلها ويعمل على تزويد مختلف الأجهزة في الدولة بها حسب احتياجاتها ، بصورة دقيقة وسريعة ، ويمنع الإزدواج والتكرار في جمع المعلومات وإصدارها .
 - ظهور مطالبات لجوجة في البيئة الإدارية بوجود وضع معدّلات واقعية واضحة لتقويم الأداء تُتخذ كأساس لتقييم كفاءة الأفراد العاملين ودرجة إجادتهم للأعمال .

ثالثاً : أهداف تحديث الإدارة وإصلاحها .

إن الأساس الأهم في تحديث الإدارة وإعادة هيكلة القطاع العام ، هو العمل على استقرار أوضاع ومتطلبات البيئة الإدارية من ناحية ، واستكشاف إمكاناتها وطاقاتها الذاتية ، من ناحية أخرى . ولا يتوقف النجاح على درجة تحقيقها للأهداف وإنما أيضاً على حُسن اختيار الأهداف بعينها ، لإن تحديد الأهداف يتطلب الموازنة والتوفيق ، بين ما تحتاج إليه البيئة الإدارية أو ما قد تتمكن من استيعابه وبين ما هو متاح لها من قدرات وما يُحتمل أن يتوفر لها من إمكانيات . كما أن عملية التحديث والإصلاح ، لا تعني فقط تطوير أجهزة الدولة وبنيتها التنظيمية ، وإلغاء أو دمج وحدات واستحداث أخرى ، بل أن أهدافها تمتد لتصل إلى عمق الكيان الإداري بعينه ، بحيث تشمل الأهداف التالية :

- تحديد الأهداف العامة والنتائج الدقيقة ، التي تتوخى الدولة تحقيقها على المدى البعيد ورسم الإطار التنظيمي المناسب لها ، وتنسيق عمل جميع الأجهزة الإدارية ووضعها في خدمة هذه الأهداف الوطنية وليس العكس .
- رفع كفاءة الأداء وإزالة القيود التي تحدُّ من الإنتاجية وتعيق حركة التفاعل الطبيعي بين المتغيرات المرتبطة بالإدارة ، وذلك من خلال إحداث تغييرات جذرية فاعلة في الأوضاع القائمة والمفاهيم الإدارية السائدة ، وفي كلِّ ما يرتبط بها ويتفاعل معها من عوامل إقتصادية وإجتماعية وسياسية .
- حُسن إدارة الموارد الوطنية وترشيد استخدام الطاقات ورفع معدّلات الكفاءة والفعالية والإنتاجية في الأجهزة الإدارية كافة .
- تكريس مفاهيم اللامركزية الإدارية عبر تنظيم القطاعات الإنتاجية وتخطيط المناطق ، وفقاً للحاجات الإقتصادية .
- إستحداث سياسات ووضع إستراتيجيات تساعد على حُسن اتخاذ القرارات ، في مختلف شؤون الإدارة الوطنية ، وتوجيه الأداء باتجاه الأهداف المحدّدة وفقاً للمعايير العلمية السليمة .
- تكوين رؤية واضحة لتطوير مجموعة القوانين والأنظمة والقواعد المؤثرة ، على أوضاع الجهاز الإداري للدولة ، وتحديثها بما يتوافق مع إمكانيات التطبيق .
- تبنيّ التنظيمات الإدارية القادرة على ممارسة الوظائف الإدارية الحيوية على المستوى الوطني العام ، وفي مقدّمتها وظائف التخطيط الشامل ، المتابعة والتقييم ، تطوير قدرات الأفراد والنظم والأساليب المتعلقة بالعمل .
- رسم سياسة شاملة لتكوين القوى العاملة الوطنية وحقيقة احتياجات الأجهزة الإدارية من الأفراد على الأمد الطويل ، ووجوب استخدام معايير موضوعية في تقدير حجم العمالة المطلوبة ونوعها بعيداً عن المجاملات الإجتماعية والتدخلات السّياسية في عملية التوظيف واختيار الموظفين ، والتي تؤدّي إلى تراكم الأفراد في أجهزة الدولة بما لا يتلاءم مع احتياجات العمل الفعلية ، الأمر الذي يرفع النفقات ويُرهب الموازنة ويؤدّي بالتأكيد إلى تضائل كفاءة الأداء .
- ضبط مسار الإجراءات الإدارية والمالية والفنية للأنشطة الحكومية ، بحيث تكون متناسبة مع معايير الأداء المحدّدة ومتوافقة مع الأهداف المقرّرة . ومن الأجدى هنا ، التوفيق بين اعتبارين

أساسيين هما : توحيد القواعد العامة والإجراءات الرئيسية بقدر المستطاع ، وتوخي الواقعية والمرونة بما يُحقّق الملاءمة بين القواعد والإجراءات من ناحية ، وبين ظروف كل جهاز أو وحدة إدارية من ناحية أخرى .

- تدعيم قنوات الإتصال بين الإدارات الحكومية المختلفة والمجتمع ، وتأمين استجابتها لاحتياجاته وتطلعاته الخدمائية ، والعمل المتواصل على تنمية العلاقات المتبادلة بينهما .

رابعاً : تحديث أجهزة الرقابة .

ينبغي أيضاً العمل على تحديث الأجهزة المركزية العليا المعنية بالرقابة الإدارية والمالية والوظيفية وتوجيه رقابتها على الأداء النهائي وعلى الأنشطة التي تستهلك أكبر قدر من الإعتمادات ، بدلاً من مجرد التركيز الروتيني على مقدار تقيّد الإدارة بالقوانين والأنظمة والإجازة البرلمانية في الجباية والإنفاق . إن الوضع الحالي لمعظم هذه الأجهزة يقتصر على مراقبة قواعد العمل وإجراءاته ونظاميّته ، ولا يتعدّاه إلى مراقبة الأداء النهائي للأنشطة الحكومية ، فليس هناك رقابة فعّالة على الجدوى والنتائج والجودة ، ويبدو دور أجهزة الرقابة في هذا المضمار محدوداً جداً . وأنه يقتضي ، إعادة النظر في أدوار أجهزة الرقابة لتصبح رقابة أداء ورقابة نتائج تركّز على الإنتاجية وعلى الفعالية وعلى الجدوى وعلى درجة الإلتزام بضوابط ومؤشرات قياس ذات صبغة عامة ، بُغية التوصل إلى تحقيق النقلة النوعية المطلوبة من خلال جهود التحديث وإعادة الهيكلة الإدارية ، لأن المسؤولية عن النتائج تتطلب إطلاق يد الأجهزة للتحرك بشكل أوسع وأرحب في مجال تطوير نُظُم عملها . إن تطوير دور هذه الأجهزة ، يحتاج إلى مزيد من التفعيل والتعميق ، بحيث يَنشط دورها الرقابي في المساءلة والمحاسبة ، من جهة ، ويتعرّز دورها الإرشادي في تقديم النصح والعون للأجهزة التنفيذية ، من جهة أخرى ، مما يُساعدها على التّهوض بأدائها وتحسين نُظُم وآليات عملها بالشكل الذي يُحقّق تنمية الأداء النهائي للنشاط الحكومي وتحسينه .

وإذا ما أخذنا التجربة الفرنسية ، نرى أن القانون المالي الجديد¹¹ ألقى على عاتق ديوان المحاسبة مهاماً جديدة ، داعياً إيّاه إلى إجراء رقابة مرافقة للتنفيذ وإلى وضع تقارير مُعيّنة ، وهي :

- تقرير حول مشروع الموازنة الجديدة يُقدّمه إلى البرلمان في ضوء نتائج تنفيذ موازنة السّنة السّابقة .
- تقرير ثان يُقدّمه الديوان في إطار قانون قطع الحساب ، ينصبُّ على كيفية تنفيذ الإعتمادات ضمن كل برنامج من البرامج ويُركّز على النتائج المحقّقة من قبل المسؤولين عن التنفيذ .
- كذلك فإن تصديق ديوان المحاسبة على الحسابات بات يتضمّن ، من الآن وصاعداً ، إجراء عملية مقارنة بين حسابات المحتسبين وحسابات الأمرين بالصّرف ، مشفوعة بعملية تقدير حقيقية تتناول صحة المعلومات الحسابية ودقّتها وشفافيّتها .

¹¹ La Loi organique relative aux lois des finances .

- أخيراً يبقى على الديوان الإجابة على طلبات المساعدة والعون المقدّمة إليه من اللجان المالية في البرلمان ، وهذا ما يدفعه إلى إجراء تحقيقات معمّقة تضاف إلى برنامج عمله الرقابي الخاص .

إن هذه المهمّات الجديدة والتغيّرات العميقة الحاصلة ، حثّت على ديوان المحاسبة الفرنسي إجراء تعديلات مماثلة ، شملت أساليب عمله وأنظمة المراجعة المعمول بها لديه ، وأتاحت الفرصة لكلّ من : القائمين بإدارة الأموال العمومية والحكومة والبرلمان ، بوضع ملاحظاتهم وتوصياتهم على تنفيذ الموازنة بصورة دقيقة وصحيحة .

خلاصة عامة

إن عملية التحوّل إلى إدارة الأنشطة الحكومية ، على أساس موازنة البرامج والأداء ، ستؤدّي حتماً ، في حال تأمين أسباب النجاح لها ، إلى إحداث ثورة حقيقية في مجال استخدام الموارد الإنتاجية وإدارة الأموال العمومية والرقابة عليها ، وذلك عبر تحديد صلاحيات وتوضيح مسؤوليات كل فريق من الفرقاء المعنيين بتنفيذ الموازنة ، كما أنه بات بوسع عاقدى النفقات والقائمين بإدارة الأموال العمومية الإتكال على رافعة قانونية وإدارية جديدة لم تكن متوافرة لهم من ذي قبل . ولكن ، كي نتمكن من وضع الأمور في نصابها ، بخصوص الأصول المالية وأنظمتها الجديدة ، لا بدّ من إضافة معايير لتقييم أداء متولّي أعمال الإدارة التنفيذية ، وذلك انطلاقاً من الحرص على احترام القواعد القانونية (أي النفقة النظامية) أولاً ، والإدارة المالية الصالحة ثانياً ، ومسألة تحقيق النتائج ثالثاً . وهكذا يتبيّن لنا ، مدى أهمية التحوّل إلى إدارة الأنشطة الحكومية وذهابه إلى نقطة أبعد من عملية إصلاح مالي عادي ، وندرك بالفعل أن بإمكان هذا التحوّل وضع الإدارة العامة على طريق الحداثة والتطور والقدرة على التنمية والمنافسة ، في هذا العالم المتطلب والمتغيّر .

ومهما كانت الصّعوبات التي تعترض سبيل التحوّل الجديد في إدارة الأنشطة الحكومية ، فإن الأهم أن نعلم أنه يتمتّع بفضيلة جوهرية من شأنها وضع الدولة المعنيّة في حالة تحديث مجموعة البنى السياسية والإدارية فيها ، وتالياً تكييف تلك الدولة مع محيطها الإقتصادي والاجتماعي في العالم . وبالنتيجة إن الرّهان الذي أوجدته عملية التحوّل ، يتجاوز مسألة الإدارة الرشيدة لأموال الدولة العامة ومواردها الإنتاجية ، لأنه يعمل على إعادة بناء المجتمع السائر باتجاه منح الإستقلال الذاتي لمتولي إدارة الأموال والأنشطة العامة وتعزيز نظام المساءلة والمحاسبة عليه ، في الوقت عينه .

مراجع البحث

- 1 (الدكتور حسن عواضة ، المالية العامة ، دار النهضة العربية 1986 ، بيروت - لبنان .
- 2 (عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2005 .
- 3 (فوزي حبيش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية 1991 ، بيروت .
- 3 (مجلة الحياة النيابية - لبنان ، العدد واحد وسبعون ، حزيران 2009 .
- 4 (دراسة حول موازنة الدولة والمالية العامة في فرنسا ، نشرها الموقع الإلكتروني العائد للمركز الفرنسي للتوثيق : www.ladocumentationfrancaise.fr ، وثيقة رقم 329 ، قام بترجمتها وضبطها عن النّص الأصلي القاضي بسّام وهبه .
- 5 (المواقع الإلكترونية التالية :

- www.arabtimes.com

- www.ahewar.org

- www.hrdiscussion.com

- www.barasy.com

:

***1**

(.....)

ICA

" () "

%40

...

" "

- *2

:

*3

:

:

:

...

()

:

:

:

:

:

:

:

***5**

()

-

"

"

...

***1**

:

■

■

■

■

■

■

■

...

*2

■

■

■

■

-
***1**

***2**

■

■

■

■

***3**

:

-

:

:

***4**

:

...

:

- 2000

-

2003

2002

* 5

:

)

(...

...

...

-

*

" "

"

•

:

:

○

:

...()

:

○

○

○

.....

"

,

:

:

*

-1

-2

-3

-4

*

-1

-2

-3

-4

*

:

-1

()

-2

-3

-4

*

-1

- -2

-3

- -4

- -5

*

*

:

*

-1

.....

/

.

-
- -
 -
 -

:

2003 " " *

· " "

· 1995 , , " *

:

_____:

:

_____:

-

-

-

_____:

-

-

-

() .

_____:

-

-

-

() .

:

-1

:

-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

-2

:

-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

- 4

-5

"Les projets annuels de

. performances"

"La révision de la loi organique et le renforcement de l'information du
. parlement"

"La réforme des structures chargées du pilotage interministériels et du
suivi".

mission

. () .

. -
-
-

." / " /
.