

إستخدام التخطيط والبرمجة في الميزانية العامة

د. أحمد منيسي*

١ — مقدمة :

قبل صدور التشريع الخاص بحسابات الميزانية (Budget Accounting Act) لعام ١٩٢١ م لم يوجد لدى الحكومة الأمريكية ميزانية موحدة بمعنى ميزانية تضم كل المخصصات للإدارات المختلفة . وفي فترة العهد الجديد (New Deal) إتضحت صعوبة معالجة المشكلات المرتبطة بتزايد النفقات العامة . وفي عام ١٩٣٩ م أصبحت الميزانية تتبع مكتب الرئيس مباشرة . وأثناء الحرب العالمية الثانية مرت الميزانية بمرحلة الأهتمام الإداري التي وصلت قمتها بتكوين لجنة هوفر (Hoover Commission) التي طالبت بتكييف هيكل الميزانية على النظرة الادارية. هذا الهيكل ينصب على الوظائف والأنشطة والمشروعات العامة .

٢ — نظام التخطيط والبرمجة والموازنة كمفهوم مثالي :

يعتبر هذا النظام أداة إدارية تساعد على اتخاذ القرارات الجيدة . فهو يربط بين تحليل الأهداف والتخطيط المالي وتحليل المنافع والتكاليف والميزانية السنوية في هيئة نظام للتخطيط . وبهذا يمكن النظر إلى هذا النظام على أنه مجموعة من الأهداف وأنه نظام يسعى لتحقيق هذه الأهداف فهو يسعى للتوصل إلى مايلي :—

أولاً : تحديد وفحص الأهداف في كل المجالات الرئيسية لنشاط القطاع العام فهو يحاول أرغام الإدارات

نظام التخطيط والبرمجة خرج عن مؤسسة (RAND) التي طورت مفهوم التحليل المنظم للبرامج في قسم الدفاع بعد الحرب العالمية الثانية . وفي عام ١٩٦١ إستخدم ماكنارا (McNamara) نظام التخطيط والبرمجة في وزارة الدفاع (Pentagon) .

* أستاذ مشارك بقسم الإقتصاد بكلية الإقتصاد والتجارة .
جامعة قاريونس .

مثال :

العامة على التأكد من قراراتها بحيث تشمل الأهداف الرئيسية لبرامجها . ما هي أهداف برامج القوى العاملة ؟

هل هو تخفيض البطالة الناتجة عن تغير الهيكل الإقتصادي وذلك بوضع البرامج التي تهدف إلى زيادة عدد العاملين المهرة ؟

ثالثاً :

هل هو زيادة الدخل للعاملين ذوي الدخل المنخفضة وذلك برفع مستوى تدريبهم ؟

هل هو توفير فرص العمل لغير المهرة من العاملين ؟

ولو أن هذه الأهداف غير متناقضة إلا أنها مختلفة . ووضع البرامج العامة للقوى العاملة يعتمد على تحديد الأهداف المطلوبة .

مثال آخر :

بناء الطرق التي تربط بين المدن المختلفة الهدف من برنامج رصف الطرق العامة ليس هو مجرد مد هذه الطرق . الطرق تكون نافعة فقط إذا سهلت نقل الناس والسلع بكفاءة وسلامة . فإذا ما أخذ هذا الهدف في الاعتبار يمكن تحليل الإستثمارات البديلة في قطاع النقل والمواصلات كوسائل لتحقيق هذه الاهداف . إذا كان الهدف النهائي من برنامج الطرق هو مد عدد من الكيلومترات المرصوفة تصبح مقارنة فعالية الإستثمارات المختلفة مستحيلة .

ثانياً :

المهمة الثانية لنظام التخطيط والبرمجة والموازنة تتمثل في تحليل نتيجة برنامج معين في علاقتها

بأهداف هذا البرنامج . عند تقييم برنامج بناء الطرق لا تكفي معرفة عدد الكيلومترات التي تم رصفها وإنما أيضاً ماذا حقق البرنامج فيما يتعلق بتوفير نقل أكثر سلامة وأقل ازدحاماً — كم ساعة من ساعات السفر أمكن توفيرها وكم عدد الحوادث التي أمكن تفاديها ؟

الهدف الثالث لنظام التخطيط والبرمجة والموازنة يتمثل في قياس التكاليف الكلية للبرنامج ليس فقط لسنة واحدة وإنما على الأقل لعدة سنوات مقبلة وفي هذا المجال يوجد نوعان من التكاليف . الأول يتعلق بآثار القرارات الحالية على الميزانية في المستقبل . على سبيل المثال اعتماد مبلغ في الميزانية الحالية لإنشاء محطة نووية لتوليد الكهرباء سوف يجر وراءه مبالغ إضافية تتعلق بتكاليف التشغيل عندما يتم بناء هذه المحطة بعد سنوات .

فالساسة العامة لتحضير الميزانية تتطلب معرفة أبعاد الإلتزامات المرتبطة بالمستقبل نتيجة القرارات الحالية .

بالإضافة إلى ذلك يتعين عند المقارنة بين البرامج البديلة لتحقيق هدف معين أن تؤخذ في الاعتبار كل التكاليف وليس فقط التكاليف الفورية . بالإضافة إلى التكاليف المتضمنة في الميزانية توجد في الغالب تكاليف تتعلق بالبرنامج المقترح يجب أن تؤخذ هي الأخرى في الحسبان عند اتخاذ القرار . فمثلاً

لا تقتصر تكاليف شق الطرق في المدن على تكاليف الإنشاء فقط بل أيضاً تكاليف إعادة تسكين المواطنين الذين فقدوا محل أقامتهم بسبب شق الطريق في أماكن أخرى مناسبة. ولو أن هذه التكاليف ليست متضمنة في الميزانية إلا أنها تعتبر تكاليف يتحملها المجتمع ويجب إضافتها إلى تكاليف البرنامج.

رابعاً:

الغرض الرابع لنظام التخطيط والبرمجة والموازنة هو صياغة الأهداف والبرامج التي تمتد لأكثر من سنة. معظم البرامج العامة لا تحقق أهدافها خلال سنة واحدة. كثير من الأنشطة مثل تحصيل الضرائب يعتبر نشاطاً مستمراً. وبعض البرامج تسعى لتحقيق أهداف لا تعد ذات جدوى إلا إذا تمت على مدى سنوات مثل التوسع في إنشاء الكليات الجامعية بحيث يمكن التوصل إلى مستوى معين للخريجين. فهذا النظام يسعى لربط الميزانية السنوية بالتخطيط الطويل المدى.

خامساً:

من أهم أهداف هذا النظام تحليل البدائل للتوصل إلى الوسائل الفعالة لتحقيق الأهداف الرئيسية للبرامج وبأقل التكاليف. والقصد من هذا الهدف هو إرغام الإدارات العامة على ألا تعتبر البرامج غاية في حد ذاتها، وإنما وسيلة لتحقيق الأهداف وهذا لا يجب أن تعرض

دون دراسة لهذه البرامج وللبرامج البديلة التي قد تحقق الهدف بكفاءة أكثر. وبهذا يقصد هذا النظام أن يستبدل ولو جزئياً الطريقة المتبعة في أعداد الميزانية والتي لا تقوم على إعادة النظر في الهيكل الأساسي للبرنامج وإنما على اتخاذ قرارات تتعلق بزيادة الإعتمادات المخصصة لمشروع قائم. وهذا لا يعني بالطبع إعادة النظر في جميع جزئيات البرنامج سنوياً ولكن المقصود هو النظر بين الحين والآخر في الأهداف الأساسية للبرنامج ومدى تنفيذه وتكاليفه مع الأخذ في الاعتبار فعالية وكفاءة البدائل.

سادساً:

الهدف السادس والأخير لنظام التخطيط والبرمجة والموازنة يتمثل في إرساء هذه القواعد التحليلية كجزء من نظام إعداد الميزانية. هذا النظام يسعى لإخضاع القرارات والبرامج للدراسة التحليلية وربطها بالميزانية. ومن الإعتمادات المشجعة على ذلك مايلي:

أولاً:

تخصيص الموارد المحدودة للميزانية بين مجالات الإنفاق المتعددة سيكون أكثر كفاءة إذا ما تم على ضوء البيانات الكاملة وتحليل أهداف البرنامج وفعاليته وتكاليفه. فإذا تحددت الاختيارات في نطاق ضيق نسبياً — مثل تخصيص الأموال بين البرامج البديلة لتدريب الأيدي العاملة — قد يساعد التحليل مباشرة على اتخاذ القرار بأختيار البرنامج. ولكن حتى في

الحالات التي يتسع فيها مجال الاختيار— مثل تخصيص الإعتمادات بين التعليم والإسكان— قد يساعد التحليل الذي يبين نتائج كل برنامج المسؤولين على اتخاذ القرار عند المقارنة بين البدائل .

٢ — ب البرمجة :

في مرحلة البرمجة يُشرع في دراسة البرامج البديلة لتحقيق الأهداف التي تمت صياغتها في مرحلة التخطيط .
دراسة واختيار البدائل تتم بواسطة تحليل المنافع والتكاليف .

٢ — ج الموازنة :

بعد معرفة البرامج المقرر تنفيذها تدرج تكاليفها في الميزانية . وإذا كانت التكاليف عالية بحيث تفوق الإيرادات المتوفرة تراجع القرارات السابقة بأن تلغى المشروعات أو تعدل أو تؤجل .

٢ — د نظام التخطيط والبرمجة والموازنة :

يتم التوصل إلى نظام عملي عندما تدمج المراحل الثلاثة بطريقة تناسب المشكلة المطروحة وعندما يصبح بالإمكان وجود ارتباط بين الأهداف المخططة والأهداف المحققة .

ولذلك يوصف هذا النظام بأنه نظام مثالي لأنه يسمح بواسطة دراسة الأهداف والوسائل باتخاذ قرارات واضحة فيما يتعلق بوضع الأولويات في إعداد الميزانية .
الخريطة التالية توضح مجرى هذا النظام .

ثانياً :

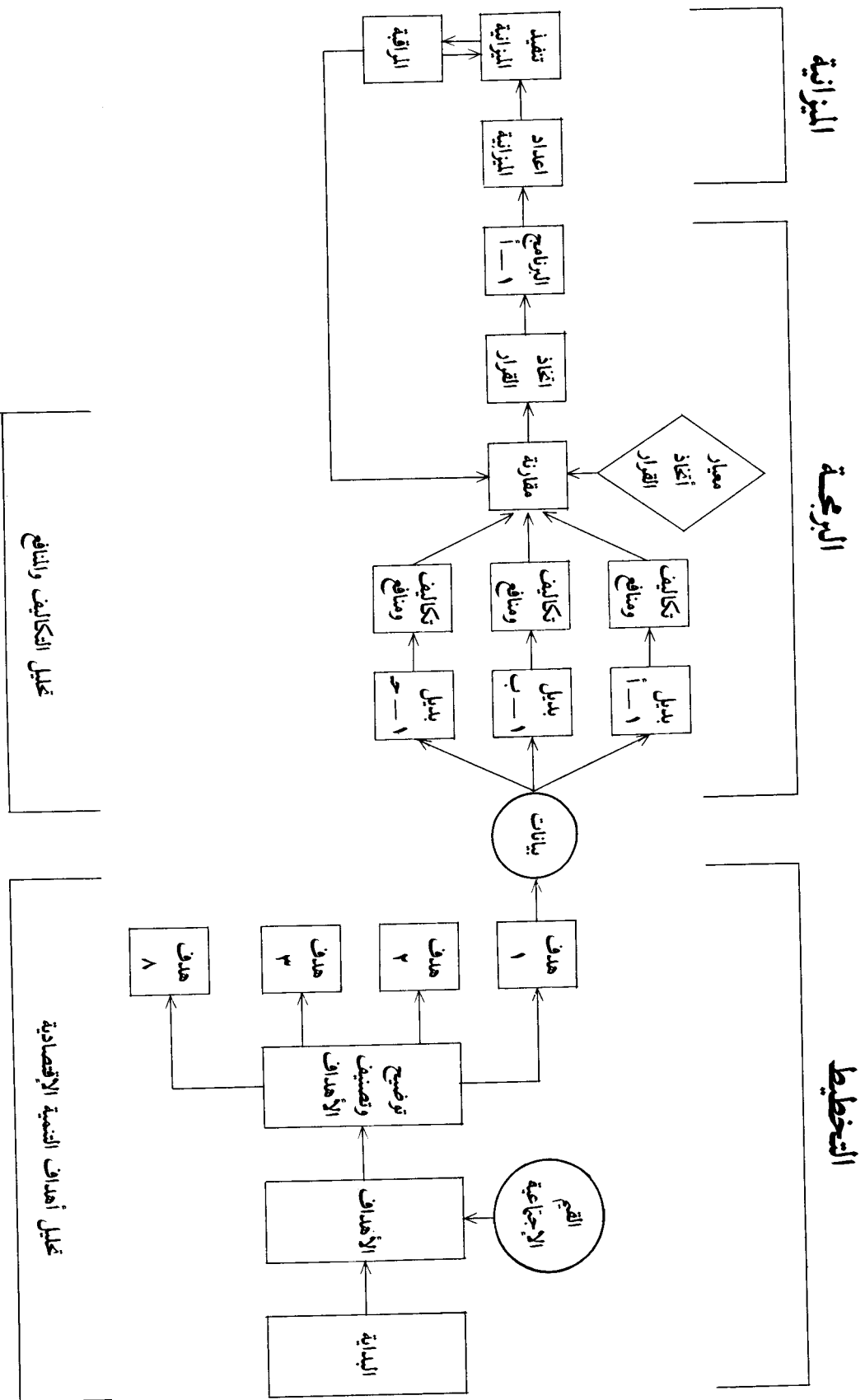
تحليل البرامج يجب أن يرتبط بعملية اتخاذ القرار عند كل مستوى على سلم القرارات . وبطبيعتها تعتبر الميزانية أكثر العمليات التي تتطلب العمل . والحاجة إلى إعداد الميزانية يحتاج كل سنة إلى إتخاذ قرارات تتعلق بالبرامج من جانب المسؤولين في المستويات الإدارية المتعددة .
هذه هي إذن أهداف نظام التخطيط والبرمجة والموازنة :—

- تحديد الأهداف .
- تقييم البرامج في علاقتها بالأهداف .
- قياس التكاليف الكلية .
- التخطيط الطويل المدى .
- تقييم البرامج البديلة .
- ربط القرارات المتعلقة بالبرامج بالميزانية .

هذا النظام يتكون إذن من ثلاثة جوانب رئيسية :

٢ — أ التخطيط :

في مرحلة التخطيط يتم وضع الأهداف الإجتماعية أو القومية التي يشتق منها تدريجياً الأهداف العملية (القابلة للتقييم الكمي) على المستويات المتعددة (حتى



الركيزتان الهامتان لهذا النظام هما تحليل الأهداف القومية وتحليل المنافع والتكاليف . وعملياً يعتمد هذا النظام على كفاءة تحليل المنافع والتكاليف الذي يحدد مجمل وهيكل النفقات العامة مع الأخذ في الاعتبار بعض المحددات السياسية والإدارية .

حتى إذا أمكن تحسين الإجراءات الإحصائية والميدانية تظل نقاط الضعف الرئيسية باقية . يمكن الإشارة أولاً إلى مشكلات حساب المنافع والتكاليف بالنسبة لبعض المشروعات العامة التي لا يمكن قياس منافعها إقتصادياً أو على الأقل لم يتم التوصل بعد إلى حصرها بطريقة مجدية .

٣ — تحليل الأهداف القومية :

تحليل الأهداف القومية يتمثل في اشتقاق الأهداف القومية من القيم الاجتماعية كالحرية والتعقل والديمقراطية والمساواة والأمن والتقدم ووضع هذه الأهداف في هيئة برامج قابلة للتحقيق . وبهذا تكون البداية من القيم الاجتماعية العليا أي من قيم ثقافية معينة التي يستنبط منها الأهداف القومية وتصنف حسب أوليتها . ومن الصعب التوصل إلى أهداف محددة وقابلة للتنفيذ عملياً . وأصعب من ذلك تحديد أوليات الأهداف ، ولا يخلو من المشكلة أيضاً تحقيق المطلب الذي يشترط أن تكون البرامج العامة متمشية مع الأهداف القومية .

أمام هذه الصعوبات التي تواجه تحليل الأهداف القومية يمكن الاستغناء عن تحليل الأهداف وترك تحديد الأهداف المرغوبة إلى الجهات المسئولة في القطاع العام . وينحصر الواجب في تحقيق هذه الأهداف بكفاءة . وهذا يعني الاستغناء عن مرحلة التخطيط في هذا النظام عندما تكون الأهداف قد حددت مسبقاً . وفي هذه الحالة يمكن أن يسمى هذا النظام بنظام البرمجة والموازنة الذي سيلعب فيه تحليل المنافع والتكاليف الدور الرئيسي .

٤ — تحليل المنافع والتكاليف :

يوجه إلى تحليل المنافع والتكاليف بغض المآخذ في الجانب العملي والإحصائي وفي الجانب النظري .

حتى إذا أمكن تحسين الإجراءات الإحصائية والميدانية تظل نقاط الضعف الرئيسية باقية . يمكن الإشارة أولاً إلى مشكلات حساب المنافع والتكاليف بالنسبة لبعض المشروعات العامة التي لا يمكن قياس منافعها إقتصادياً أو على الأقل لم يتم التوصل بعد إلى حصرها بطريقة مجدية .

التقييم بواسطة أسعار السوق يشكل في حد ذاته مشكلة لأن هذه الأسعار لا تعكس الأسعار الحقيقية (كما هي مفترضة في سوق المنافسة) . تنفيذ المشروعات العامة قد يحدث تغيرات في علاقات الأسعار وبالتالي تؤثر على المقياس الذي يستخدم في تقييم هذه المشروعات ذاتها . بالإضافة إلى ذلك قد يتأني عن المشروع العام سلعاً خاصة وسلعاً عامة ويتعذر تطبيق مبدأ الاستبعاد على هذه السلع العامة . في تحليل المنافع والتكاليف تتم محاولة استخدام أسعار السوق لتقييم السلع العامة التي لا تخضع لمبدأ الاستبعاد . ويستنتج من هذا أن الأسباب التي أدت إلى ضرورة استبعاد أسعار السوق في تحليل المنافع والتكاليف في المشروعات العامة هي نفسها التي تحد من إمكانية تطبيق تحليل المنافع والتكاليف أو تجعلها مستحيلة . الوضع في كلتا الحالتين هو أن السوق الموجود لا يقوم بوظائفه على الوجه الأكمل أو لا يوجد سوق على الإطلاق للسلع والخدمات المعنية . وتحدث الحالة الأخيرة إما لأن الحاجات المطلوبة لا ينطبق عليها مبدأ الاستبعاد أو لأن البيانات المتعلقة بنوع ومدى الآثار الخارجية الإيجابية منها والسلبية يتعذر قياسها بالنقد وبالتالي لا تمر بالسوق .

حقيقة أن نفس الأسباب التي تدعو إلى ضرورة استخدام تحليل المنافع والتكاليف هي نفسها التي تقف عتبة في سبيل تطبيقه تجيز القول بأنه في الوقت الذي يكون فيه تحليل المنافع والتكاليف مفيداً يكون فيه غير ممكن وفي الوقت الذي يكون فيه ممكناً يكون فيه غير نافع .

من كل ما سبق يتضح أن تحليل المنافع والتكاليف لا يعد بالتأكيد أداة سحرية ولكن هذا لا يعني الحكم عليه بالفشل فهو مازال يعتبر أفضل الأدوات التي تم التوصل إليها في الوقت الحاضر لوضع السياسة الرشيدة للإنفاق والإستثمار. وميزته الرئيسية تتمثل في التحويل التدريجي للقرارات المتعلقة بالإنفاق من المستوى السياسي إلى المستوى الإقتصادي وذلك بالحرص المنظم لمنافع وتكاليف المشروعات. والقيمة الحقيقية لتحليل المنافع والتكاليف لا تظهر في النتائج الكمية بقدر ما تظهر في زيادة الرؤيا حول الآثار الإقتصادية الكلية. وفي النهاية تجدر الإشارة إلى أن هذه الطريقة عبارة عن أداة تساعد على إتخاذ القرار ولا تغني عن القرارات السياسية.

كذلك مشكلة سعر الخصم الذي يؤثر على نتيجة تحليل المنافع والتكاليف لا تعتبر محلولة. أي إستثمار عام له آثار لا يمكن قياسها بقيم إقتصادية وكلما كانت هذه الآثار غير الإقتصادية أكبر كلما تعذر استخدام تحليل المنافع والتكاليف. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الكفاءة الإقتصادية هي واحد فقط من العديد من أهداف السياسة الإقتصادية والمالية. ولهذا كثيراً ما تلعب وجهة نظر الأشخاص القائمين بتحليل المنافع والتكاليف دوراً كبيراً. وهذا ما يفسر الاختلافات في النتائج التي تم التوصل إليها على سبيل المثال في مشروعات المياه التي تعد أكثر من غيرها ملائمة لتطبيق هذا الأسلوب. وكلما كان دور المنافع والتكاليف غير الملموسة وغير المباشرة أكبر كلما كان المجال للتقييم الشخصي أكبر.

بصفة عامة يمكن القول بأن إمكانيات استخدام تحليل المنافع والتكاليف محدودة، هذه الأداة لا تمكن من تحديد المبلغ والهيكل الأمثل للنفقات العامة. كل ما يتم هو إستبعاد المشروعات «الأغلي» مقابل مشروعات «أرخص» أما المقارنة بين المشروعات البديلة ستظل غير واضحة ما دام لم تتضح الرؤيا بالنسبة للمنافع الإقتصادية الكلية لجميع المشروعات الأخرى المتضمنة في الميزانية. ويتعذر القيام بمقارنة بين المشروعات التي تختلف فيها نوعية التكاليف والمنافع مثل المقارنة بين النفقات على بناء الطرق وبين النفقات على الدفاع. والإختيار بين المشروعات المختلفة للمياه يكون أسهل من الإختيار بين مشروعات المياه ومشروعات النقل أو بين النفقات على التعليم والنفقات على الصحة. أضف إلى ذلك أن النفقات العامة تكون في الغالب محددة سياسياً ويصعب تغييرها في الفترة القصيرة. وبالتالي يتقيد مجال تطبيق تحليل المنافع والتكاليف بدرجة كبيرة بالهيكل المرسوم للميزانية.

المراجع

References:

- Böhret, C., Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen, 1970.
 Novick, D. (Ed.), Program Budgeting, Second Edition, New York, 1969.
 Rürup, B., Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Heft 40, Berlin, 1971.
 Schick, A., A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federvall PPB, Public Administration Review, Bd. 33 (1973).
 Smities, A., The Budgetary Process in the United States, McGraw-Hill, 1955.