

تطوير الموازنة الحكومية لدولة الكويت

عبدالعزیز محمود رجب
القاهرة - جمهورية مصر العربية

مقدمة

منذ فترة ليست بالقصيرة لم يعد النشاط الحكومي في أي صورة من صوره يوصف بأنه الشر الضروري The Necessary Evil كما ان الرقابة المالية Financial Control لم تعد الوظيفة الوحيدة للنظام المحاسبي الحكومي، ويرجع ذلك الى الامتداد الأفقي والرأسي للنشاط الحكومي في معظم دول العالم، والى التزايد المستمر في النفقات الحكومية. ولقد نتج عن ذلك التزايد المستمر في الاهتمام على المستوى الاكاديمي والتنفيذي والسياسي بضرورة عدم اقتصار وظيفة النظام المحاسبي الحكومي على التأكد من ان ما تم انفاقه - من اعتمادات فعلا - يتفق مع ما كان مقدراً وعلى نفس البنود السابق تخصيص هذه الاعتمادات لها - ماذا انفقنا؟ وان ما تم تحصيله لا يختلف عما كان مقدراً - ماذا حصلنا؟، ولكن يجب ان تمتد وظيفة النظام المحاسبي الحكومي لتوفر المعلومات الكافية لمعرفة الأداء الفعلي للأنشطة الحكومية ومقارنته بالأداء المخطط ومعرفة الأهداف التي تم تحقيقها ومقارنتها بالأهداف المخططة. ونظراً الى ان المدخل الصحيح لتطوير النظام المحاسبي الحكومي يتطلب تطوير الاسلوب التقليدي لتبويب الموازنة العامة للدولة، وحيث ان نوعية المعلومات التي يوفرها النظام المحاسبي الحكومي تعتمد اساساً على الاسلوب المتبع في تبويب الموازنة العامة للدولة وخاصة جانب النفقات، لهذا ظهرت على الصعيد العالمي أكثر من حركة حركات الاصلاح بهدف تطوير وظائف الموازنة العامة للدولة وبالتالي تطوير النظام المحاسبي الحكومي وهذه الحركات هي: نظام موازنة الأداء Performance Budget System، نظام موازنة البرامج المخططة Planning Programming Budgeting System

(PPBS)، نظام ادارة السياسات والنفقات Policy and Expenditure Management System
(PEMS).

ولقد كانت دولة الكويت احدى هذه الدول التي حاولت تطوير موازنتها العامة بالاسترشاد بحركات الاصلاح التي ظهرت على الصعيد العالمي . ولقد جاءت هذه المحاولة بأن أصدرت ادارة الميزانية العامة بوزارة المالية لدولة الكويت في فبراير عام 1977 التعميم رقم 14 الخاص بمطالبة جميع الوزارات والهيئات العامة بتنفيذ المرحلة الأولى من منهج واساليب موازنة البرامج ابتداء من السنة المالية 1978/1979 . ولقد كانت أهداف هذا التحول من نظام الموازنة التقليدي الى نظام موازنة البرامج متمثلة في التغلب على أوجه القصور المتعددة المصاحبة لمنهج الموازنة التقليدي مثل محدودية فعاليته في مجال التخطيط وتحليل البدائل وعدم توفيره للبيانات الملائمة للتحقق مما تم انجازه مقابل ما تم انفاقه ، ورسم السياسة الاقتصادية العامة للدولة على اسس تخطيطية وربط الموازنة السنوية للدولة بخطة مالية طويلة الأجل . وتعتبر هذه الأهداف غايات طبيعية للقطاع الحكومي الذي تشعبت انشطته وتنوعت وامتدت ليشمل تأثيرها تقريباً كل فرد يعيش على أرض الكويت ، والذي ازدادت نفقاته بشكل اجمالي، وفي صورة قطاعية، زيادة مطردة بحيث أصبح الانفاق العام يشكل أكثر من 90٪ من مجموع الانفاق الكلي . وبالإضافة الى ذلك فإن هذه الأهداف تعتبر متسقة مع الأهداف المتعددة لحركات اصلاح نظام الموازنة الحكومي والتي بدأت فعلاً منذ الخمسينات وما زالت مستمرة حتى وقتنا الحالي . ويعتبر صدور التعميم رقم 14 لعام 1977 نقطة تحول مهمة ومفيدة في منهج اعداد الموازنة العامة للدولة وكاد ان يتبعها تغيير جذري في اسلوب تبويب النفقات في الموازنة العامة للدولة وبالتالي في وظائف الموازنة المحققة، وفيما يتعلق بدور كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فيما يختص بالتخطيط والرقابة، وفي فعالية النظام المحاسبي لتوفير المعلومات من أجل الرقابة المالية والادارية والتخطيط . ولكن للأسف الشديد فان هذا التحول لم يقدر له التقدم عن المرحلة الأولى حتى عام 1981 ثم العدول عنه بطريقة غير معلنة رسمياً منذ عامين تقريباً والرجوع الى نظام الموازنة التقليدي .

وتهدف هذه الدراسة الى فحص اسلوب التطوير المقترح في التعميم رقم 14 لعام 1977 وذلك في ما يخص مراحله الأولى وكذلك مراحله التالية ، وتقويم هذا الاسلوب المقترح وما تم تنفيذه منه في ضوء المنهج العلمي لنظام موازنة البرامج ، ثم اقتراح الاسلوب الملائم لتطوير الموازنة العامة لدولة الكويت في ضوء حركات اصلاح الموازنة الحكومية وتجارب بعض الدول ذات السبق في هذا المجال . وتشتمل الدراسة على نبذة تاريخية عن الموازنة العامة لدولة الكويت واستعراض لحركات الاصلاح الرئيسية التي تمت

لتطوير اسلوب تبويب الموازنة العامة للدولة بغرض تطوير النظام المحاسبي الحكومي . ثم بيان التعميم رقم 14 لعام 1977 الخاص بتطبيق اسلوب نظام موازنة البرامج بدولة الكويت، وشرح لكيفية تنفيذ المرحلة الأولى لتطوير الموازنة الحكومية طبقاً لاسلوب نظام موازنة البرامج والمراحل التالية للتطوير والنتائج المتوقعة لتطبيقها . وأخيراً تقويم للتجربة الكويتية مع اسلوب التطوير المقترح .

نبذة تاريخية عن الموازنة العامة للدولة الكويت

تعتبر موازنة دولة الكويت لعام 1955 أول موازنة عامة حيث انه قبل ذلك كانت الحكومة تعد كشوفاً بالايادات والمصروفات الفعلية (دائرة المالية، الكويت، 1955) . ويعتبر التعميم رقم 10 لعام 1957 نقطة البداية لارساء قواعد اعداد الموازنة العامة بدولة الكويت (دائرة المالية، الكويت، 1957) وذلك بما يتضمنه من تعليمات وما ينص عليه من اسس تبويب الموازنة والتي تتلخص في تبويب تقديرات المصروفات على اساس نوع المصروف (مهايا، نور، الخ) مع تقسيم المصروفات الى ابواب ثلاثة: الأول للأجور والمهايا والمرتبات، والثاني للمصروفات العمومية والثالث للأعمال الجديدة. ولقد استمر العمل بهذا التبويب باستثناء بعض التعديلات الثانوية حتى صدور التعميم رقم 14 لسنة 1977 (وزارة المالية، الكويت، 1977) الذي ينادي بالتبويب طبقاً لموازنة البرامج، والذي كاد ان يمثل نقطة تحول مهمة في منهج اعداد الموازنة العامة لدولة الكويت والذي ترتب عليه استغراق الادارات الحكومية أربع سنوات في المرحلة الأولى لتطبيق موازنة البرامج دون التحرك الى المرحلة الثانية حتى تم وقف العمل بهذا التعميم بصدر القانون رقم 56 لسنة 1982 الذي أكد مرة اخرى على تبويب المصروفات على اساس نوع النفقة وذلك من خلال تبويب المصروفات على الأبواب الخمسة التالية: المرتبات، المستلزمات السلعية والخدمات، وسائل النقل والمعدات، المشاريع الانشائية والاستهلاكات العامة، المصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية .

حركات الاصلاح الرئيسية لتطوير اسلوب تبويب الموازنة العامة للدولة

تمثلت الحركات التي وجهت لتطوير اسلوب تبويب الموازنة العامة للدولة وبالتالي تطوير النظام المحاسبي الحكومي في ثلاث حركات رئيسية هي : نظام موازنة الاداء Performance Budget System (PBS)، نظام موازنة البرامج المخططة - Planning Program Policy and Expenditure Management System (PPBS)، نظام ادارة السياسات والنفقات - ming Budgeting System (PPBS) ويهدف نظام موازنة الاداء الى تخطيط واستخدام الموارد في الأمد القصير لانتاج أو تقديم مخرجات الانشطة المتفق عليها عند أعلى مستوى ممكن من الكفاية⁽¹⁾. ويكون لموازنة الاداء توجه اداري حيث ان غرضها الاساسي هو

مساعدة المديرين ليعيّموا كفاية اداء عمل اقسام ومراكز التشغيل عن طريق اعداد تصنيفات الموازنة في شكل وظائف وتحضير مقاييس تكلفة العمل لتسهيل امكانية قياس اداء الانشطة المعنية. ولهذا فان موازنة الاداء تظهر تصنيفات المصروفات المقدرة للوزارات والهيئات الحكومية على اساس انشطتها كما انها يجب ان تظهر المخرجات المتوقعة من هذا الاتفاق بالنسبة لكل نشاط حكومي. ويتطلب تطبيق موازنة الاداء استخدام محاسبة المسؤولية لتحديد الحدود الرقابية لكل نشاط واختيار وحدات القياس الملائمة للتعبير عن مخرجات الانشطة واستخدام فنون محاسبة التكاليف لقياس تكلفة وحدات الاداء وتحديد تكلفتها النمطية. ونظراً الى ان موازنة الاداء لا علاقة لها بقياس الفعالية،⁽²⁾ لهذا فانها تعتبر فقط خطوة اساسية على طريق تحقيق الكفاية الفعالة⁽³⁾ لتوزيع واستخدام الموارد، ولكنها ليست كل ولا أهم هذه الخطوات، وتمثل الحركة الثانية في نظام موازنة البرامج المخططة الذي يوصف بأنه النظام الشامل نظراً الى أنه يحتوي على أكثر من أداة من أدوات التحليل ويؤلف بينها مكوناً دورة تعليمية مستمرة يستخدمها في تحقيق أعلى مستوى ممكن من الموضوعية والكفاية والفعالية في توزيع واستخدام الموارد (رجب، 1979; Schultze; 1968; Rouse, 1969) ويتكون هذا النظام من الاجزاء الرئيسية التالية :

تحديد الأهداف : المقصود الأهداف العملية الممكن تحقيقها مثل خفض معدل حوادث السيارات أو رفع مستوى الرياضيات لدى طلبة المرحلة الثانوية .

تحليل البرامج : ويتضمن ذلك تحليل البدائل المتاحة لتحقيق الأهداف المخططة واعداد التحليلات الخاصة بتكاليف وفعالية كل بديل طبقاً لكل سنة من سنوات تشغيله مع بيان الفروض الاساسية الخاصة به واقتراح أفضل بديل أو أفضل مجموعة من البدائل مع بيان أثره أو أثرها على البرامج الفعلية والوحدات التنظيمية المختلفة .

البرمجة والمخططة المالية : وهي موازنة خمسية مبنية على اساس البرامج لكل وزارة أو هيئة حكومية تظهر التكاليف المالية ومخرجات كل برنامج . ويتم اخضاع التكاليف المالية للبرامج لعملية عبور لتحويلها ثم تجميعها طبقاً لأنواع الاعتمادات الموجودة في الموازنة الحكومية وذلك في حالة استمرار تبويب الموازنة السنوية المعروضة على السلطة التشريعية على اساس نوع النفقة .

القياس والتقييم والتغذية والعكسية : ويختص هذا الجزء بقياس كل برنامج موضع التنفيذ بهدف تحقيق الرقابة والمساعدة في التخطيط المتعلق بأعمال العام المقبل . وتبدأ عملية القياس من أسفل الى أعلى من أجل قياس مدى فعالية عناصر البرنامج في تحقيق الأهداف الفرعية للبرنامج ثم قياس الاداء الفعلي للبرنامج ومقارنته مع الاداء المخطط

وذلك من خلال تقارير يتم توصيلها طبقاً لجدول زمني محدد الى المستويات الادارية المختلفة بقصد اتخاذ الاجراءات التصحيحية واصدار التوصيات اللازمة للعام المقبل .

اما الحركة الثالثة فهي نظام ادارة السياسات والنفقات الذي اتبعته الحكومة الفدرالية الكندية (Government of Canada, 1983) والذي يعتبر تطوراً لنظام موازنة البرامج المخططة بما يتلاءم مع ظروف وأهداف النظام الكندي . ويهدف هذا الاصلاح الى : 1- تحقيق أكبر قدر من الاندماج في ما بين مرحلة تحديد الأولويات ، مرحلة تطوير السياسات الحكومية ومرحلة اتخاذ القرارات الخاصة بالانفاق . 2- اتباع مبدأ تفويض سلطة اتخاذ القرارات . 3- زيادة التوجيه والرقابة الوزارية على القرارات المتعلقة بالسياسات والتخطيط والنفقات . 4- توفير الوقت اللازم في مرحلة التخطيط من أجل تمكين المسؤولين من مراجعة السياسات والبرامج الحالية واحداث التغييرات المرغوبة في استخدام الموارد كانعكاس على أولويات الحكومة . ويقوم نظام ادارة السياسات والنفقات على ركنين اساسيين : الركن الأول : تحضير موازنة طويلة الأجل تتضمن الإيرادات والنفقات الحكومية لفترة طويلة الأجل ويكون ذلك عن طريق وضع القيود العامة على الموارد والتي في ضوئها يتم الاختيار بين السياسات البديلة . الركن الثاني : تحديد حدود نفقات معينة لقطاعات السياسة المتنوعة على ان تكون متناسفة مع الموارد المالية والأولويات الحكومية وتحديد مسؤوليات كل لجنة قطاعية في ادارة موارد القطاع . ويتكون نظام ادارة السياسات والنفقات من الاجزاء التالية (Ministry of Supply and Services, 1980, 1982) :

تحديد الاطر الادارية للسياسات والموارد : ويتم ذلك بتحديد الاطار العام للسياسات الحكومية مع تقدير الموارد العامة المتوقعة . وبناء على ذلك فان الخطة المالية طويلة الأجل تنشأ مرتبطة بالاتجاه العام للسياسة الحكومية وفي ضوء تقديرات الإيرادات ومستويات الانفاق الحكومي الكلي .

تكوين تنظيمات مجلس الوزراء : وتتكون هذه التنظيمات اللازمة لادارة السياسات والانفاق من ست لجان تنبثق من مجلس الوزراء أربع منها مسؤولة عن تحديد وتطوير السياسات والبرامج داخل قطاعات السياسة المتنوعة المتعلقة بهم (التطور الاقتصادي، التطور الاجتماعي، السياسة الخارجية والدفاع وأعمال الحكومة) ولجنتين لهما مسؤوليات حكومية واسعة وهما لجنة الأولويات والتخطيط وهيئة الخزانة .

التعميم رقم 14 لسنة 1977

في 27 نوفمبر 1977 أصدر وزير مالية دولة الكويت التعميم رقم 14 لعام 1977 بشأن

اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية 1979/78، والتعليمات والقواعد التي ينبغي اتباعها في اعدادها. ولقد تضمن هذا التعميم (وزارة المالية 1977) :

«ان الاهتمام المتزايد بوضع السياسة الاقتصادية العامة (ومنها السياسة المالية) على أسس تخطيطية يؤدي الى التركيز على ربط الميزانية السنوية بخطة عامة وبالتالي الأخذ بميزانية عامة تقوم على اساس البرامج، تحدد فيها تكلفة كل برنامج وأهدافه وتوضيح أولوية كل منها في الأهمية التنفيذية للاقتصاد القومي. ولما كان المنهج المالي الحالي الذي تتبعه الميزانيات العامة يقصر عن ايضاح هذه الغايات، ولا يوفر البيانات الكافية عن المنتج (سلعة أو خدمة) الذي تم انجازه مقابل ما انفق من أموال، كما تحد اساليبه من مجاله في العمليات التخطيطية ومن امكانية تحليل البدائل التنفيذية لتحقيق الأهداف، رأت وزارة المالية لكل ما تقدم ان تبدأ وثبة جديدة من التطوير الاساسي في منهج واساليب الميزانيات العامة باتباع اساليب ميزانية البرامج حتى يمكن بلوغ الغايات المشار اليها وستقوم وزارة المالية بتنفيذ ذلك على مراحل بقدر ما تعدده وتوفره مختلف الوزارات والادارات من الامكانيات التقنية والبشرية. وبمناسبة البدء في اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية 1979/78 تأمل وزارة المالية من مختلف الوزارات والادارات الحكومية ان توفق في انجاز المرحلة الأولى من ميزانية البرامج المشار اليها في هذا التعميم. وترجو وزارة المالية ان تنبثق تقديرات السنة المالية 1979/78 من اطار توقعات عامة مدروسة عن الثلاث سنوات القادمة تكون السنة المالية 1979/78 أولى سنواتها».

ولقد حدد التعميم رقم 14 الاجراءات الواجب على كل وزارة أو هيئة عامة اتباعها عند اعداد تقديرات النفقات تنفيذاً للمرحلة الأولى من منهج واساليب ميزانية البرامج⁽⁴⁾ على اسس سليمة في ما يلي :

- (1) وضع خريطة تنظيمية - على اساس وظيفي - توضح فيها مختلف الادارات والاقسام والشعب.
- (2) توزيع متوازي للاختصاصات على التنظيم الاداري على مستوى الادارة العامة.
- (3) تعريف واضح لكل اختصاص رئيسي - ومنها تحديد البرامج الرئيسية والمساعدة - والبرنامج هو الاطار الذي يضم عدة أعمال مترابطة ومتكاملة تكون مجموعة واحدة من حيث الهدف والغاية.

- (4) تضع كل وزارة - بناء على هذه الدراسات - دليلاً لمراكز النشاط الرئيسية (البرامج) .
- (5) ايضاح المقترحات الخاصة بالسنة المالية 1979/78 على اساس الاحتياجات المتوقعة وكلفتها موزعة على الاساس المتقدم (ادارة - برنامج) مرتبة وفق أولوياتها وموزعة على الأبواب والمجموعات والبنود الموحدة وبذلك يمكن الربط بين التقسيم على اساس البرامج والتقسيمات الأخرى .
- (6) يقوم المختصون بادارة الميزانية العامة بارشاد ومعاونة مختلف الجهات في دراسة وتحديد البرامج الرئيسية والمساعدة لكل منها .
- (7) يوضح ما تقدم حسب ما ورد بالنماذج المرفقة .

وتكون النماذج المطلوبة من كل وزارة أو هيئة عامة عند اعداد تقديرات المصروفات كما يلي : نموذج رقم (1) الخاص بالمصروفات حسب الأبواب ، نموذج رقم (3) الخاص بالمصروفات حسب البرامج ، نموذج رقم (4) الخاص بالمصروفات حسب المجموعات والبنود على مستوى البرامج ، ونموذج رقم (5) الخاص بالمصروفات حسب المجموعات والبنود ، ويلاحظ انه قبل هذا التعميم بان نماذج تقديرات المصروفات التي كانت تطلب كانت تقتصر على النموذج رقم (1) والنموذج رقم (5) . وبالنسبة للنموذج رقم (1) فانه يمثل النموذج التقليدي لتقديرات المصروفات حيث تقدر المصروفات فيه وفقاً للأبواب المستخدمة (مثلاً المرتبات والأجور . .) . ويبين هذا النموذج اعتمادات كل باب من أبواب المصروفات للسنة الحالية وتقديرات السنة المقبلة مع بيان الفرق وذلك بالاضافة الى المصروفات الفعلية للباب عن العام الماضي . اما النموذج رقم (3) فتخصص الخانة الأولى فيه للبرنامج والمقصود بذلك ان تذكر كل وزارة أو هيئة عامة البرامج الخاصة بها ثم تضع تقديرات مصروفات كل برنامج بشكل اجمالي وفقاً لأبواب المصروفات التقليدية وذلك بالنسبة للسنة المقبلة مع اعتمادات السنة الحالية ومع بيان الفروق . ويكون النموذج رقم (4) نموذجاً تفصيلياً يبين المصروفات حسب المجموعات والبنود لكل باب من أبواب المصروفات وذلك بالنسبة لكل برنامج . وبالتالي فانه بتعدد برامج الوزارة أو الهيئة العامة فسوف يتبعه تعدد في هذا النموذج . اما النموذج رقم (5) فهو النموذج التقليدي الآخر الذي يظهر تفصيلات كل باب على حسب المجموعات والبنود وذلك بالنسبة لاعتمادات السنة الحالية أو تقديرات السنة المقبلة وبيان الفروق بينها وذلك بالاضافة الى تعليمات السنة المنصرمة .

نموذج 3 - المصروفات حسب البرامج
قسم فرع

البرامج	مقترحات السنة المالية 1979/1978		اعتمادات السنة المالية 1978/1977				الفرق $\pm$	
	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية	المصروفات غير البهوية والمقوعات التحويلية
البرامج								
-1								
-2								
-3								
-4								
الجملة								

تطوير موازنة دولة الكويت

المرحلة الأولى : تمثلت هذه المرحلة في قيام كل وزارة أو هيئة عامة باعداد برامجها بغية تحديد تقديرات مصروفاتها في اطار هذه البرامج ، ولقد وجدنا ان الوزارات اختلفت في ما بينها من حيث الاسلوب المتبع في اعداد البرامج بحيث بلغ عدد هذه الاساليب ثلاثة وسوف نشرح كلا منها بمثال من الواقع العملي . فنجد ان وزارة الخارجية حددت في مشروع الموازنة الخاص بعام 1981/1980 برنامجين فقط لجميع انشطتها وهما : الديوان العام والسفارات (وزارة الخارجية، 1980). بينما نجد ان وزارة الداخلية حددت أيضاً في مشروع الموازنة الخاص بعام 1981/1980 تسعة برامج منها ستة برامج لادارات رئيسية قائمة فعلا وثلاثة برامج لانشطة لا يرقى كل منها لمستوى الادارة الرئيسية ، والبرامج الستة هي كما يلي وفقاً لترتيبها في موازنة وزارة الداخلية (وزارة الداخلية، 1980) : البرنامج الثاني : المرور، البرنامج الثالث : الجوازات، البرنامج الرابع : كلية الشرطة، البرنامج الخامس : الأمن العام، البرنامج السادس : الأمن الداخلي، البرنامج السابع : النجدة واللاسلكي .

ويلاحظ على هذه البرامج الستة ان هيكلها متطابق تماماً مع الهيكل الاداري لوزارة الداخلية قبل تطبيق نظام موازنة البرامج . ويعني ذلك ان اعداد هذه البرامج لم يتطلب أو يترتب عليه اعادة تنظيم اداري حيث ان كل ادارة من هذه الادارات الرئيسية لها وظيفة معينة وتتكون من مجموعة من الأنشطة لاداء هذه الوظيفة . فمثلا ادارة الجوازات وظيفتها تتعلق بتقديم جميع الخدمات المتعلقة باقامة وسفر ودخول المقيمين سواء كانت الاقامة دائمة أو مؤقتة . ويعتبر هذا النوع من الخدمات أحد أنواع الخدمات التي تؤديها وزارة الداخلية للجمهور، أي أحد مخرجاتها النهائية . كما ان جميع الأنشطة التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بهذا النوع من الخدمة تتبع ادارة الجوازات ادارياً (يلاحظ ان تقديم هذا النوع من الخدمة قد يتطلب خدمة أو أنشطة مساعدة تتبع ادارات مختلفة) . ولهذا فان ادارة الجوازات كبرنامج للجوازات لها وظيفتها ولها مدير وهو نفسه رئيس الادارة (وكيل الوزارة المساعد لشؤون الجوازات) ويتألف هذا البرنامج من مجموعة من الأنشطة يعتقد انها لازمة لتحقيق هذه الوظيفة ويكون لها الاعتمادات المالية . وينسحب الحديث نفسه على كل برنامج من البرامج الستة . اما بالنسبة لبرامج وزارة الداخلية التي لم تتطابق مع الهيكل الاداري للوزارة فهي : برنامج الديوان العام (البرنامج الأول)، برنامج النقلات والصيانة (البرنامج الثامن)، برنامج الهيئات العسكرية (البرنامج التاسع) فهي تمثل أنشطة تقدم مخرجات متوسطة Intermediate Outputs بالنسبة لوزارة الداخلية (أي ان هذه المخرجات لا تعتبر مخرجات نهائية بالنسبة للوزارة ولكنها مخرجات مساعدة من أجل تقديم المخرجات النهائية للوزارة) . وقبل تطبيق نظام موازنة البرامج فان هذه الأنشطة المساعدة لم يكن لها

المركزية الادارية لأنشطة أي برنامج من البرامج الستة ، وبتطبيق نظام موازنة البرامج فان هذه الأنشطة أصبح كل منها يتبع برنامجاً معيناً - ادارياً ومالياً - من البرامج الثلاثة المساعدة وذلك بالرغم من احتمال لا مركزية موقع هذه الأنشطة .

ولكننا وجدنا الوضع يختلف نوعاً ما في وزارة الصحة في مشروع موازنة عام 1980/1981 حيث قسمت انشطتها الى خمسة أنواع رئيسية واعتبرت كلا منها برنامجاً ثم عملت على اعادة تنظيم هيكلها الاداري بقصد اعادة توزيع ادارتها المختلفة بين هذه البرامج على حسب درجة الارتباط، وهذه البرامج هي برنامج الخدمات الوقائية، برنامج الخدمات العلاجية، برنامج الديوان العام، برنامج الحجر الصحي، برنامج الخدمات المساعدة (وزارة الصحة، 1980) .

ويلاحظ على هذه الاساليب الثلاثة ان الخلاف بينها يتركز في عدد البرامج ودرجة اعادة التنظيم الاداري . وفي اعتقادنا انه لا يوجد عدد غمطي لبرامج أي وزارة أو هيئة كما ان اعادة التنظيم الاداري لوحدها أي وزارة أو هيئة لا تعتبر متطلباً أساساً لتطبيق نظام موازنة البرامج ولكننا نشجعها حينها تكون هناك حاجة ضرورية لها نظراً لما يترتب عليها من جهد ونفقة . امام بالنسبة لعدد البرامج فان العامل الاساس الذي يتحكم فيه هو مدى تنوع الخدمات التي تقدمها الوزارة أو الهيئة وكذلك مدى التباين في انشطتها . ومع هذا فنحن نعتقد ان الاسلوب الذي اتبعته وزارة الخارجية بسط الأمور أكثر من اللازم لدرجة انه جمع جميع أنشطة الوزارة في برنامجين احدهما مساعد (الديوان العام) والآخر لا يدل اسمه على طبيعة الخدمات التي يقدمها لانه دمج فيه خدمات كثيرة (برنامج السفارات) .

أما بالنسبة لاعادة التنظيم فاننا نجد ان درجته في الاسلوب الثالث تفوق كثيراً متطلباته في الاسلوب الثاني ويرجع ذلك الى ان وزارة الصحة بدأت بتحديد البرامج ثم عملت بعد ذلك على تحديد الوحدات الادارية تحت كل برنامج ، مع ملاحظة انه في بعض الأحيان قد تضطر الى احداث تغيير تنظيمي في الهيكل الاداري المطبق قبل تطبيق نظام موازنة البرامج نظراً لاختلاف التبعية الادارية . مثلاً فان المستشفيات قبل تطبيق نظام موازنة البرامج كانت تتبع ادارة المستشفيات اما بعد التطبيق وتحديد الوزارة لبرامجها فان المستشفيات تعتبر احد أنشطة برنامج الخدمات العلاجية وذلك بالإضافة الى أنشطة أخرى مثل المستوصفات والمجمعات مما يتطلب اعادة تنظيم اداري . وكنتيجه لتطبيق المرحلة الأولى من موازنة البرامج فان كل وزارة أو هيئة عامة أصبحت تفتح حسابات لبرامجها وذلك الى جانب حساباتها التقليدية . وتتضمن حسابات برامج أي وزارة أو هيئة عامة حساباً لكل برنامج من برامجها وتكون وظيفته مراقبة مصروفات هذا البرنامج المتعلقة بكل باب من أبواب الموازنة . وبذلك فان أولى ثمرات التطوير أن النظام المحاسبي أصبح يوفر

الى جانب المعلومات التقليدية المعلومات الخاصة بمصروفات كل برنامج من كل باب أو مجموعة أو بند من بنود الموازنة لكل وزارة أو هيئة عامة .

كان من المفروض ان يتبع تنفيذ المرحلة الأولى بفترة زمنية ملائمة - على الأكثر ثلاث سنوات - البدء في تنفيذ المراحل التالية لتطبيق نظام موازنة البرامج ، كما انه كان من المتوقع ان لا تكون هناك فترات زمنية طويلة بين هذه المراحل نظراً لأنها مرتبطة ببعضها البعض ، واعتماداً على ان الصعوبة الكبرى تكون في المرحلة الأولى . ولكن ورغم مضي أكثر من ست سنوات على صدور التعميم رقم 14 الخاص بتطوير الموازنة الحكومية نحو نظام موازنة البرامج فان وزارة المالية لم تطالب الوزارات بالانتقال الى المراحل التالية ، بل حدث ما هو أكثر من ذلك ، اذ انه ابتداء من موازنة عام 83/82 أهمل تطبيق المرحلة الأولى ذاتها . وبالمطبع فان ذلك سوف يطرح أكثر من تساؤل : لماذا لم تبدأ الوزارات والهيئات العامة في تطبيق المراحل التالية من التطوير؟ ولماذا أهمل تطبيق المرحلة الأولى ذاتها بعد مضي حوالي خمس سنوات على البدء بها ؟ وهل هذا يرجع الى فشل التطبيق العملي أولاًكتشاف ان نظام موازنة البرامج لا يناسب طبيعة وخصائص الادارة الحكومية بدولة الكويت؟ واذا كان سبب توقف التطوير نحو نظام موازنة البرامج هو فشل التطبيق العملي فما هي اسبابه ؟ في الواقع هذه تساؤلات مهمة من الممكن ان يطرحها كل من يهتم بالتجربة الكويتية لتطبيق نظام موازنة البرامج ، ولهذا فلقد حاولنا من خلال اتصالاتنا ومقابلاتنا مع المسؤولين عن اعداد الموازنة العامة بادارة الميزانية بوزارة المالية بدولة الكويت الوصول الى اجابات عنها . ولكننا سوف نبين اولا أهداف ومتطلبات المراحل التالية طبقاً لخطه ادارة الميزانية بوزارة المالية حيث انها المسؤول الأول عن هذه التجربة .

المراحل التالية لتطوير موازنة دولة الكويت الى نظام موازنة البرامج : يرى المسؤولون بادارة الميزانية بوزارة المالية انه استكمالاً لمنهج موازنة البرامج فان كل وزارة أو هيئة عامة تقوم بالخطوات التالية في المستقبل القريب بغية الوصول الى الخدمة النهائية المقدمة من أصغر وحدة من وحدات نشاط كل برنامج وتحديد تكلفتها المباشرة :

(1) تقسيم كل برنامج من برامجها الى الأنشطة المكونة لها ، فمثلاً برنامج الخدمات العلاجية التابع لوزارة الصحة يقسم الى الأنشطة المكونة له وهي : المستشفيات ، المستوصفات ، المجمعات .

(2) تقسيم كل نوع من أنشطة كل برنامج خاص بوزارة أو هيئة عامة الى تقسيماته الفرعية للوصول الى اصغر وحدة نشاط تؤدي خدمة نهائية وذلك باستخدام اسس تقسيم ملائمة . فمثلاً بالنسبة للمستشفيات وهي أحد الأنشطة الرئيسية لبرنامج الخدمات العلاجية يمكن

ان تتبع في تقسيمها بجعل كل مستشفى كوحدة نشاط فرعية لها وحدة حسابية مستقلة .
بينما يمكن ان تتبع اساسا آخر مثل الاساس الجغرافي في تقسيم المستوصفات والمجمعات
(مستوصف السالمية، مجمع حولي). وللوصول الى الخدمة النهائية التي تقدم من أصغر
وحدة نشاط فان ذلك يتطلب في حالة تعدد أنواع الخدمات المقدمة من وحدة نشاط واحدة
ضرورة تقسيم خدمات هذه الوحدة على اساس نوعي ثم استخراج التكلفة المباشرة لكل
منها . . فمثلا بالنسبة لمستشفى الصباح فنظراً الى تعدد الأقسام العلاجية واختلاف الخدمة
المقدمة من كل قسم وكذلك اختلاف اسلوب تقديم الخدمة فانه يمكن تقسيم مستشفى
الصباح على اساس الأقسام: باطني، جراحة، نساء، أطفال، أنف وأذن . . الخ ثم
تقسيم نوع كل خدمة على اساس اسلوب تقديمها : داخلي (أي في عناية المستشفى) أو
خارجي (أي عن طريق العيادات الخارجية للمستشفى). والشئ نفسه تقريباً يكون
مطلوب في حالة المستوصفات والمجمعات حيث تتعدد الخدمة المقدمة بتعدد نوعية
العيادات التي يتألف منها كل مستوصف أو مجمع . والوضع يكون أكثر سهولة في حالة
الخدمة النهائية الموحدة كما هو الحال مثلاً بالنسبة لتطعيم الأطفال في عيادة الصحة
الوقائية .

3) تحتسب التكلفة المباشرة لكل خدمة نهائية تقدمها كل وحدة نشاط تابعة لبرنامج ما،
فمثلاً بالنسبة لبرنامج الخدمات العلاجية فانه في ما يتعلق بنشاط الأقسام العلاجية يكون
مطلوباً احتساب التكلفة المباشرة للخدمات التي تقدمها هذه الأقسام من خلال العنابر
الداخلية أو من خلال العيادات الخارجية . ويتطلب ذلك تحديد وحدة القياس لكل نوع
من هذه الخدمات ، فمثلاً بالنسبة لخدمة العنابر الداخلية أو الغرف الخاصة فيمكن قياسها
عن طريق احتساب التكلفة المباشرة للسريـر/ يوم بكل قسم كما انه بالنسبة لخدمات
العيادات الخارجية فانه يمكن قياسها عن طريق احتساب التكلفة المباشرة/ المتردد مع
التفرقة بين المتردد الجديد والقديم .

4) عند تحضير الموازنة الخاصة بكل وزارة أو ادارة حكومية فان كل وحدة نشاط تابعة لكل
برنامج من برامج الوزارة أو الهيئة العامة ستكون مسؤولة عن : أ - اعداد تقديرات
مصروفاتها المباشرة، ب - تبليغ احتياجاتها من الخدمات غير المباشرة (التي تقدمها وحدات
النشاط الأخرى) للمسؤولين عند اعداد تقديرات هذه الخدمات . ويلاحظ ان مستوى
تفصيل التقديرات سوف يرتبط ارتباطاً طردياً مع المستوى الاداري لوحدة النشاط . فمثلاً
تقديرات القسم العلاجي في مستشفى الصباح سوف تنحصر في مرتبات وأجور الأطباء
والممرضين والعاملين المخصصين على القسم (الباب الأول) والمستلزمات السلعية التي
تكون في عهدة القسم وتصرف منه (الباب الثاني) وذلك دون الدخول في تفاصيل بنود كل

باب من أبواب الموازنة. أما إذا كان الوضع هو مستوى مستشفى الصباح فإن التقديرات ستمتد لتشمل المجموعات والبنود الرئيسية لهذه الأبواب .

5) اعداد موازنة لكل وحدة نشاط، وبالتالي فإن موازنة البرنامج ستكون عبارة عن تجميع موازنات وحدات نشاطه، كما ان موازنة الوزارة ستكون نتاج تجميع موازنات برامجها .

وسوف يترتب على تنفيذ الاجراءات السابقة باعتبارها المراحل التالية لمنهج موازنة البرامج (كما ترى ذلك ادارة الميزانية بوزارة المالية) ان تنشئ كل وزارة أو هيئة عامة وحدة حسابية لكل وحدة من وحدات أنشطة برامجها على ان تتبع هذه الوحدات الحسابية الوحدة الحسابية الأم والتي يكون مركزها ادارة الميزانية بالوزارة أو الهيئة العامة . وسوف يكون لكل وحدة حسابية وظيفتان : وظيفة مالية وأخرى ادارية . فبالنسبة للوظيفة المالية فانها ستشمل كل ما يتعلق بالنواحي المالية لوحدة النشاط ابتداء من تحضير مشروع الموازنة حتى اعداد الحساب الختامي . اما الوظيفة الادارية فستشمل رقابة جميع المهام الادارية الخاصة بالعاملين بوحدة النشاط . ويكون على كل وحدة حسابية ان تعد تقارير دورية (شهرية على الأقل) عن مصروفات وحدات النشاط التي تتبعها على ان ترفع هذه التقارير الى الوحدة الحسابية التي تليها في السلم التنظيمي في اطار هيكل البرنامج التابعة له حتى تتجمع بيانات التقارير عن جميع برامج الوزارة لدى الوحدة الحسابية الأم بادارة الميزانية بالوزارة .

وجدير بالذكر الاشارة الى ان حسابات البرامج الخاصة بكل وزارة أو هيئة عامة سوف يزداد حجمها بازدياد تقسيمات برامجها . فمن الطبيعي ان يقل جداً عدد حسابات البرامج الخمسة لوزارة الصحة من أبواب وبنود الموازنة والمسوكة عن طريق الوحدة الحسابية الأم عن عدد حسابات أنشطة هذه البرامج المصنفة وفقاً لكل برنامج والمقسمة داخل كل برنامج طبقاً لأكثر من اساس والمسوك كل منها عن طريق وحدة حسابية مستقلة . وبالتالي فإن النظام المحاسبي لأي وزارة أو هيئة عامة سوف يوفر الى جانب المعلومات التقليدية عن أبواب ومجموعات وبنود الانفاق معلومات عن تكلفة كل جزء من أجزاء البرنامج (تكلفة مستشفى الصباح باعتبارها جزءاً من برنامج الخدمات العلاجية) وتكلفة كل نشاط من أنشطته (تكلفة قسم الأمراض الباطنية بمستشفى الصباح) وتكلفة كل مخرج من مخرجاته النهائية (تكلفة السرير/ يوم للقسم العلاجي) وكذلك تكلفة كل مخرج من مخرجاته المساعدة (مثل تكلفة الأشعة العميقة بقسم الأشعة أو تكلفة الوجبة الغذائية بقسم التغذية) .

ويلاحظ انه مع نشأة الوحدات الحسابية وتدرجها طبقاً لتقسيمات البرامج ، فإن العلاقة بين الادارة العامة للميزانية بوزارة المالية وبين الوحدة الحسابية الأم لكل وزارة أو

هيئة عامة سوف تقتصر على مناقشة الاجماليات ، حيث انه في حالة وجود اختلاف بالنسبة لتقديرات الموازنة بين ادارة الميزانية ووحدة حسابية أم فان الأولى سوف ترجع الى الوحدة أو الوحدات الحسابية التابعة للأنشطة التي تكون تقديراتها موضع الخلاف لمناقشة الأمر معها أو معهم . وبالطبع فان ذلك سوف يؤدي الى وضوح أكثر في الرؤية وسهولة أكثر في معرفة الاسباب والوصول الى قدرات أكثر موضوعية ، ولكن من جهة أخرى سوف يترتب عليه ضغط كبير على ادارة الميزانية بوزارة المالية نظراً لكبر عدد الوحدات الحسابية والى الفترة الزمنية الضيقة المخصصة لمناقشة التقديرات . ولهذا ، فاننا نعتقد ان الأمر سيتطلب توسيع ادارة الميزانية بوزارة المالية (وقد يصل الأمر الى فصلها عن وزارة المالية واعتبارها هيئة بذاتها وذلك كما هو الحال في بعض دول العالم الغربي) سواء من حيث اللجان التابعة لها أو عدد الباحثين .

ويعتقد المسؤولون عن تخطيط تطبيق نظام موازنة البرامج بأن اتباع تنفيذ المراحل التالية التي وصفناها في الاجراءات السابقة سوف يترتب عليه منافع متعددة نركزها في ما يلي : أ - رفع مستوى دقة تقديرات الموازنة . ب - بيان العلاقة السببية بين المصروفات المقدرة لكل وحدة نشاط تابعة لبرنامج ما وبين الخدمات المقرر تقديمها عن طريق هذه الوحدة . ج - بيان العلاقة السببية بين المصروفات الفعلية لكل وحدة نشاط تابعة لبرنامج ما وبين الخدمات التي تم تقديمها فعلاً عن طريق هذه الوحدة . د - توفير المعلومات اللازمة للإدارة العليا لتحسين مستوى القرارات الخاصة بتوزيع الموارد بين البرامج المتنافسة . هـ - قياس مستوى كفاية كل وحدة نشاط من أنشطة البرنامج وبالتالي امكان قياس مستوى كفاية كل برنامج .

تقويم التجربة الكويتية

بعد وصفنا لاسلوب التطبيق العملي الذي اتبعه الوزارات والهيئات العامة بدولة الكويت لتطبيق موازنة البرامج ، وبعد بياننا للخطة العملية التي كان يزعم تطبيقها في المراحل التالية فاننا سنقوم بتقويم هذه التجربة لتعرف عن مدى اتفاق التطبيق العملي الذي تم تنفيذه والذي كان يزعم تطبيقه مع منهج موازنة البرامج ثم نضع اقتراحاتنا في ضوء نتائج التقويم .

التعميم رقم 14 لعام 1977 ونظام موازنة البرامج : اننا في مستهل عملية التقويم نتساءل عما اذا كان ما ورد بالتعميم رقم 14 بشأن تطبيق المرحلة الأولى من منهج واساليب موازنة البرامج يتفق مع المفهوم العلمي لها ؟ في اعتقادنا ان التعميم رقم 14 ركز على جوانب اساسية في موازنة البرامج واهمل جوانب اساسية لها . وكما سبق ان بينا فان نظام موازنة البرامج هو نظام شامل له مكوناته وان اختلفت الآراء حول نقطة البدء في تنفيذه .

ولهذا فان اهمال أحد مكونات هذا النظام قد لا يجعلنا نحقق الأهداف المرجوة منه . وسوف نبين الآن ما احتواه التعميم رقم 14 من مكونات وما أهمله .

ان التعميم رقم 14 ركز على تكوين الوزارات والهيئات العامة للبرامج الخاصة بها سواء كانت برامج رئيسية أو برامج مساعدة باعتبار ان البرنامج هو مجموعة من الأنشطة التي تسعى الى تحقيق هدف معين . وتطلب التعميم لتحقيق ذلك ان تحدد كل وزارة أو هيئة عامة خطوط السلطة والمسؤولية للوحدات التابعة لها مع وصف للاختصاصات الرئيسية لكل وحدة نشاط رئيسية . وطلب التعميم من الوزارات ان تعد موازنة عام 1978 لبرامجها التي تم تحديدها مع تبويب هذه التقديرات في نفس الوقت على اساس الأبواب والبند . وفي الواقع أن هذا الاسلوب يعتبر احد الاساليب التي اتبعت في تطبيق موازنة البرامج (نظام موازنة البرامج المخططة) عند بدء ظهورها بغية تأجيل عملية تحديد أهداف الوزارة أو الهيئة العامة الى مرحلة تالية في التطبيق وليس اهمالها . وكان المدافعون عن هذا الاسلوب يرون ان البدء في تطبيق نظام موازنة البرامج بعملية تحديد الأهداف قد يثد النظام في مهده نظراً لصعوبة هذه العملية واختلاف المفاهيم حولها . ولهذا فانهم اقترحوا هذا الاسلوب الذي يتطلب وصفاً كاملاً لأنشطة الوزارة أو الهيئة العامة وتقسيم هذه الأنشطة الى أنشطة رئيسية (برامج رئيسية) وأنشطة مساعدة (برامج مساعدة) مع تحديد المسؤوليات والاختصاصات الادارية لكل منها وهذا ما تطلبه التعميم فعلاً . ولكن هذا الاسلوب كان يتطلب من كل وزارة أو هيئة عامة ان تحدد بعد ذلك الأهداف التي تسعى الى تحقيقها فعلاً من واقع أنشطتها الرئيسية أو المساعدة ثم فحص هذه الأهداف الفعلية في ضوء أولويات السياسة العامة للدولة واجراء التعديلات عليها لتتوافق مع هذه الأولويات وهذا ما اهمله التعميم رقم 14 . كما ان هذا الاسلوب يقتضي أيضاً اجراء دراسات التكاليف والفعالية Cost Effectiveness Analysis على البدائل المتاحة (الأنشطة الموجودة) والبدائل المقترحة (الأنشطة الجديدة) لاداء هذه الأهداف وهذا أيضاً ما اهمله التعميم رقم 14 .

وبالاضافة الى ما سبق فان أحد المكونات الرئيسية لنظام موازنة البرامج ، وأيضاً أحد الاسباب الرئيسية التي أدت الى التحول نحو تطبيقه في دولة الكويت هو الرغبة في ربط الموازنة السنوية بخطة عامة . وبالرغم من ان وزارة المالية طلبت من كل وزارة أو هيئة عامة في عام 1979 اعداد تصورها لتقديرات مصروفاتها وفقاً لاحتياجاتها ، ويقصد بها احتياجات برامجها في السنوات الثلاث التالية الا ان التعميم رقم 14 اهمل ما يجب اتخاذه مسبقاً لامكان تحقيق ذلك ، ويقصد بذلك تحديد أولويات السياسة العامة للدولة في ضوء الموارد المتوقعة ، وذلك لمدة ثلاث سنوات في المستقبل على الأقل ، وتحديد سياسة كل وزارة

لنفس المدة في ضوء أولويات السياسة العامة وبالتالي يمكن ربط الموازنة السنوية بخطة عامة .

التطبيق العملي للمرحلة الأولى ونظام موازنة البرامج : اتصف التطبيق العملي للمرحلة من منهج واساليب نظام موازنة البرامج بأكثر من شكل من اشكال القصور . فلقد تم اصدار التعميم بمطالبة الوزارات والهيئات العامة باعداد موازنة العام القادم على اساس البرامج دون ان يسبق ذلك الاعداد الكافي سواء من حيث شرح النظام لرؤساء ادارات الميزانية والوزارات والهيئات وبيان اجراءات تطبيقه للعاملين بهذه الادارات . وأكثر من ذلك ان نسبة كبيرة من العاملين بادارة الميزانية بوزارة المالية كانوا لا يعلمون عن هذا النظام الجديد أي شيء سوى انه تطوير في الموازنة تم استجلابه من الدول المتقدمة . وبالإضافة الى ذلك فان الوزارات والهيئات العامة لم تتلق أي معلومات عن أولويات السياسة العامة للدولة ولا عن الاتجاهات العامة لسياسة الدولة بالنسبة لكل وزارة أو هيئة عامة حتى تستطيع ان تضع تقديراتها في ضوء ذلك . ولهذا فان تقديرات الوزارات والهيئات العامة لموازنة عام 1979 بل الأعوام التي تليها لم تستند على أهداف عملية يراد تحقيقها أو على برامج مخططة تسعى الى تنفيذها ولكن تم تحضير هذه التقديرات طبقاً للأسلوب التقليدي وذلك عن طريق الاسترشاد بحجم مصروفات العام المنصرم بالإضافة الى نسبة مئوية منها ممثلة لزيادة الاعتمادات المطلوبة للعام القادم في ضوء السياسة المالية العامة للدولة . وتكون هذه الزيادة المطلوبة في الاعتمادات لمقابلة الزيادة المرغوبة في بعض الانشطة (غير المرتبطة بأهداف عملية مخططة) ولمواجهة التضخم . وبالإضافة الى ذلك فان بعض الوزارات اعتمدت (وتعتمد) على معايير خاصة بها لتحديد الزيادة المقدرة في الانفاق نتيجة للزيادة المقدرة في انشطتها مثل تلك المتبعة في وزارة الصحة ومنها عدد الأفراد/ الطبيب، عدد الأسرة/ الطبيب وعدد الأفراد/ سرير المستشفى .

وبالإضافة الى ما سبق فان التطبيق العملي لم يتضمن على الاطلاق موضوع تحليل البدائل التنفيذية وذلك بالرغم من انه أحد الاسباب الرئيسية الى دفعت وزارة المالية الى التحول نحو منهج موازنة البرامج . وقد يرجع البعض هذا الى عدم تحديد الأهداف، ونحن لا نعارض ذلك ولكن نعتقد ان تحليل البدائل كان يمكن ان يمارس حتى في غياب الأهداف العملية وذلك باجراء الدراسات التحليلية للتكاليف والفعالية على الأنشطة وفروعها التي تؤدي نفس المخرجات النهائية مثل الدراسة التي تتعلق بالمقارنة بين الرعاية الصحية للحوامل عن طريق عيادات المستشفيات أو عيادات الحوامل بالمجمعات . وفوق ذلك فان التطبيق العملي لم يظهر أي أثر لتكوين، أو حتى النزوع نحو تكوين فئة المحللين التي يعتمد عليها كثيراً نظام موازنة البرامج . وكما ان التطبيق العملي اتصف بأوجه قصور

مختلفة فانه أيضاً صاحبه مشاكل مختلفة أمكن التعرف عليها من المقابلات التي تم إجراؤها وتركز في ما يلي: (1) عدم اثبات برامج الوزارات والهيئات العامة نظراً لاعادة دراستها سنوياً مما يقلل من أهمية المعلومات في عملية المقارنة بين الفترات الزمنية. (2) عدم وجود مؤشرات سابقة يستفاد منها عند تقدير احتياجات كل برنامج نظراً لأن عملية التطبيق لم تسبقها الدراسات التحليلية الكافية. (3) عدم دقة التقديرات نظراً لعدم اجراء الدراسات اللازمة مسبقاً مما ترتب عليه حدوث انحرافات ملموسة في مصروفات البرامج عند التنفيذ مما استدعى اجراء مناقلات بين اعتمادات هذه الانشطة وما صاحبها من مشاكل. (4) مشاكل تكاليفية متنوعة نظراً لعدم وجود نظم تكاليف حكومية. (5) مشاكل تحديد المخرجات المتوسطة والمخرجات النهائية للأنشطة الحكومية نظراً لعدم وجود الدراسات الملائمة. ويتضح لنا ما سبق ان القصور كان في التعميم رقم 14 لعام 1977، وأوجه قصور ومشاكل أخرى كشف عنها التطبيق العملي للمرحلة الأولى. والسؤال الآن عن المراحل التالية التي كان يزمع تنفيذها فهل تطبيقها كان سيعالج أوجه القصور التي ظهرت أم لا؟ هذا ما سنبينه الآن.

المراحل التالية للتطوير ونظام موازنة البرامج: اذا افترضنا تنفيذ خطة المراحل التالية كما وضعتها ادارة الميزانية بوزارة المالية فالى أين ستقودنا؟ ان خطة المراحل التالية لتطبيق منهج واساليب نظام موازنة البرامج لا تعالج ما أهمله التعميم رقم 14 لسنة 1977 ولا أوجه القصور كما اظهرها التطبيق الفعلي للمرحلة الأولى، ولكننا نجد أن هذه المراحل التالية تركز على الاجراءات التفصيلية لما وضعته المرحلة الأولى. فان النظام المحاسبي على مستوى الوحدة الحسابية لأصغر وحدة من وحدات نشاط برنامج من برامج أي وزارة أو هيئة عامة سوف يمدنا ببيانات عن التكلفة المباشرة لوحدة النشاط وتكلفة مخرجه أو مخرجاته النهائية من كل باب من أبواب الموازنة. وهذا يمكننا من الوصول الى التكلفة الكلية للمخرجات النهائية لأي وحدة نشاط وذلك بعد اجراء عملية توزيع تكاليف الخدمات غير المباشرة الخاصة بذلك النشاط (الا ان ذلك لا يفضل دائماً ما دمنا سنستخدم اسس توزيع جرافية، وان عملية التوزيع لن تساهم في تحقيق توزيع أفضل للموارد بين البرامج المتنافسة). كما انه عن طريق أكثر من عملية تجميعية سوف يمكن الوصول الى التكلفة الكلية لكل برنامج من برامج أي وزارة أو هيئة عامة. ويلاحظ من طبيعة هذه البيانات ان المنهج موضوع التطبيق (حتى بعد استكمال باقي مراحل) لتطوير موازنة دولة الكويت يقتصر اهتمامه على عنصر الكفاية ولا يتعرض من قريب أو من بعيد لعنصر الفعالية وهذا ما يجعل الشك يتزايد، عما اذا كان هذا المنهج سوف يؤدي فعلاً الى تطبيق موازنة البرامج. ان المنهج الذي لا يحدد أهدافاً للوزارات والهيئات العامة ولكنه يقتصر فقط على

تحديد برامجها بتجميع أنشطتها الفعلية في الأمد القصير والعمل على تعميم النظام المحاسبي بما يسمح بإفراز البيانات اللازمة لقياس الكفاية الفعلية لهذه الأنشطة وذلك دون الاهتمام بعنصر الفعالية ودون الاهتمام باستخدام نظم التحليل - تحليل التكاليف والمنافع أو تحليل التكاليف والفعاليات - على البدائل المتاحة من أجل اختيار أفضلها أو أفضل مجموعة منها ، لا يمكن ان يطلق عليه منهج موازنة البرامج بأي حال من الأحوال . ولكن من الممكن ان يوصف هذا المنهج بأنه يقترب من منهج موازنة الاداء ، ولكنه لا يتفق معه تماماً ، ومن أجل تحقيق ذلك فاننا نعتقد بالحاجة الى مرحلة تالية يتم فيها توصيف أنشطة كل وزارة وتعميم وتطبيق نظم التكاليف الملائمة لهذه الأنشطة المختلفة وتحديد التكاليف المعيارية أو النمطية للمخرجات النهائية للأنشطة المختلفة وذلك بالاضافة الى التكاليف الفعلية لها . وبالطبع فاننا لا ننكر أهمية موازنة الاداء كمرحلة من مراحل تطوير الموازنة الحكومية ولكن ليس كهدف نهائي . فان موازنة الاداء تعد اساساً لخدمة اغراض الادارات الداخلية الحكومية عن طريق امدادها بالمعلومات الملائمة عن أنشطتها لتقويم المستوى الفعلي لكفاية ادائها . ولكن لا يمكن الاعتماد على البيانات الخاصة بتكاليف مخرجات وحدات النشاط مثل تكلفة السرير / اليوم لقسم الأمراض الباطنية بمستشفى الصباح كمعيار لتوزيع الموارد بين برامج أو أنشطة الوحدات الحكومية والا فان النتيجة الطبيعية ستكون الزيادة المستمرة لحجم موازنات الوزارات والهيئات العامة وفقاً لنسب ثابتة (أو أقرب الى الثبات منها الى التغير) وليس كنتيجة لأهداف منشودة التحقيق .

ان منهج موازنة البرامج لا ينظر الى النشاط على انه المنطلق الذي تبدأ منه عملية التخطيط ومن ثم توزيع الموارد، وانما نقطة الانطلاق الحقيقية تتمثل في تحديد الاحتياجات العامة للمجتمع مثل نظام للدفاع الجوي المتكامل عن الدولة أو الاحتياجات الخاصة ببعض فئاته مثل اقامة مساكن جماعية لكبار السن . وبافتراض انه قد تم تحديد الاحتياجات العامة والخاصة فان الخطوة التالية تكون في ترتيب هذه الاحتياجات وفقاً لأولوياتها (قرار سياسي) والتي في ضوءها يتم توزيع الموارد المتاحة . ومن ثم نجىء الى الخطوة التالية وهي في التعرف على السبيل أو السبل الممكن اتباعها لتحقيق هذه الاحتياجات (التي تصبح أهدافاً بعد صياغتها) التي تقرر تحقيقها في حدود الاعتمادات المخصصة لها . ثم تبدأ عملية توصيف الأنشطة الفعلية الموجودة والبحث عن أنشطة جديدة والمقارنة بينها في ما يتعلق بتحقيق الأهداف المنشودة وذلك باستخدام نظام تحليل التكاليف والفعاليات . وبناء عليه تبدأ عملية الاختيار بين الأنشطة الفعالة في ضوء كلفة كل نشاط وفي حدود الاعتمادات المخصصة مما يترتب عليه مثلاً التوسع في نشاط المستشفيات بنسبة ١٠٪ والذي ستعكسه تقديرات موازنة العام المقبل ولكن مع ملاحظة

ان هذا التوسع ليس غاية في حد ذاته كما أن اتخاذ قرار بشأنه تم نتيجة خطوات مدروسة لتحقيق هدف اتفق عليه وله أولوية نسبية خاصة فيما بين الأهداف الأخرى .

ولكننا لا نريد ان تفهم مناقشتنا على اننا نرفض رفضاً كاملاً المنهج الذي اختارته وزارة المالية لتطوير موازنات الوزارات والهيئات العامة . ولكن ما نرفضه هو ان نطلق على منهج التطوير هذا ، سواء في مرحلته الأولى أو بمراحله التالية ، أنه تطبيق لنظام موازنة البرامج . وبناء على ذلك فاننا نقبل المنهج الذي اختارته وزارة المالية لتطوير الموازنة الحكومية بدولة الكويت بأنه خطوة مهمة ومفيدة لرفع مستوى كفاية استخدام الموارد ولكن ليس باعتبارها كل ولا أهم الخطوات الواجب اتخاذها، حيث ان التحول نحو موازنة الاداء (اعتقادنا ان منهج وزارة المالية للتطوير هو تحول من الموازنة التقليدية نحو موازنة الاداء وليس نحو موازنة البرامج) دون الوقوع في اخطاء التطبيق الفعلي التي وقعت فيها الدول الأخرى (امريكا على سبيل المثال) متمثلة في التضحية ببيانات بنود الانفاق (ماذا انفقنا؟) في مقابل اكتساب بيانات أنواع الأنشطة (ماذا أدينا؟) يعتبر تطوراً غير كامل كما اثبتته تجارب الدول الأخرى نظراً لدوره المحدود جداً في عملية التخطيط وتوزيع الموارد. إن المسؤول عن اتخاذ قرار بتوزيع مليون من الدنانير بين برامج الوزارات المتنافسة أو بين البرامج المتنافسة لوزارة أو هيئة عامة واحدة لا يهيم ان نمده بمعلومات مثل تكلفة السرير/ يوم في مستشفى الصباح أو تكلفة وحدة الاشعة في المستشفى الأميري ولكنه يحتاج الى معلومات عن نوع وحجم المنافع المختلفة المتوقعة من كل برنامج مثل الانخفاض المتوقع لنسبة الوفيات من حوادث السيارات نتيجة لبرنامج أو برامج مبرورة معينة أو ما يتوقع ان تحققه برامج صحية وقائية وعلاجية من انخفاض نسبة الوفيات للاطفال من سن ١ - ٥ نتيجة الأمراض المعدية أو الانخفاض المتوقع في نسبة حوادث السرقة نتيجة لبرنامج اقتصادية واجتماعية أو الانخفاض المتوقع في نسبة الأمية نتيجة لبرامج تعليمية .

ولكن إذا قبلنا المنهج الذي اختارته وزارة المالية باعتباره تحولاً نحو موازنة الاداء وليس نحو موازنة البرامج فاننا نعتقد بوجود توفير باقي متطلبات تطبيق موازنة الاداء (توصيف الأنشطة، تحديد وحدات الاداء، تصميم نظم التكاليف الملائمة، قياس تكلفة وحدة الاداء) مع بيان أهداف التطوير الحقيقية للمتخصصين بادارات الميزانية في الوزارات والهيئات العامة المختلفة حتى يكون هناك اتفاق بين ما نعلن عنه وبين ما ننفذه وذلك تلافياً لأي سوء فهم قد تكون له سلبياته العديدة والتي قد توقف العمل بنظام أو بتطوير له منافعه وكان يمكن الاستفادة منها لو وصف النظام أو التطوير وصفاً حقيقياً وليس مجرد اعطاء اسم نظام لا يعبر عنه أو لنظام آخر مختلف . اما إذا كانت الغاية هي فعلاً تطبيق نظام موازنة البرامج فانه يجب تدارك ما اهمله التعميم رقم 14 لسنة 1977 ومعالجة أوجه قصور المرحلة

الأولى للتطبيق وأيضاً ما يوجد بالمراحل التالية . وسوف نوضح في ما يلي كيفية تحقيق ذلك .

أولاً : بالنسبة لأهداف الادارات الحكومية فاننا نعتقد بوجود : أ - تحديد أهداف الوزارة أو الهيئة العامة ، والمقصود هو الأهداف العملية المحددة وليست الأهداف غامضة المعنى ، ب - تحديد أنشطة الوزارة أو الهيئة العامة التي تساهم في تحقيق هذه الأهداف . ج - اعداد قوائم وصفية عن غرض كل نشاط مع تحديد مقاييس ملائمة لمخرجات كل منها . د - عرض الأنشطة المختلفة في اطار يوضح علاقتها مع بعضها البعض ومع أهداف الوزارة أو الهيئة العامة .

ثانياً : بالنسبة للتخطيط طويل الأجل : فانه يجب ان ترتبط الموازنة السنوية بموازنة طويلة الأجل (ثلاثية أو خمسية) على ان يتم تحديث الموازنة طويلة الأجل سنوياً في ضوء النتائج الفعلية والسياسات العامة وأولوياتها والسياسات الوزارية والاتجاهات الاقتصادية . والجدير بالذكر ان المناخ الاقتصادي لدولة الكويت يتفق كثيراً مع التخطيط طويل الأجل حيث ان المصادر الرئيسية ليرادات الكويت تنتج من مصادر طبيعية ذات ندرة نسبية عالية على المستوى العالمي مما يترتب عليه امكان التنبؤ بدرجة كبيرة من الدقة بتدفقات اليرادات خلال فترة الخططة . وبالإضافة الى ذلك فان عائد استثمارات الدولة سوف يشارك النفط الأهمية النسبية لمصادر إيرادات الكويت مما يعزز فرص التخطيط طويل الأجل . وبالنسبة لاسلوب التطبيق فاننا نعتقد ان التجربة الكندية من أفضل التجارب في هذا الشأن واننا في ضوء النظام الكندي نقترح ما يلي :

أ - ان تعتبر اللجنة الاقتصادية العليا (وهي لجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزراء النفط والمالية والتجارة والتخطيط) على غرار لجنة الأولويات والتخطيط في النظام الكندي ويكون لها وظائفها في ما يختص بامداد الوزارات والهيئات العامة بالاتجاهات العامة للحكومة وبأولويات السياسة العامة وذلك بالإضافة الى وضع حد أعلى وحد أدنى للاعتمادات الخاصة بالخطط الجديدة .

ب - انشاء لجنة لكل وزارة على غرار لجان السياسات القطاعية في نظام ادارة السياسات والنفقات الكندي تكون وظيفتها وضع استراتيجيات كل وزارة أو هيئة عامة وذلك في ضوء توجيهات وارشادات اللجنة الاقتصادية العليا .

ج - تقوم اللجنة المالية الحالية برئاسة وزير المالية بتوزيع الموارد بين الوزارات والهيئات العامة المختلفة وفقاً لجدول أولويات السياسة العامة .

ثالثاً : بالنسبة لاسلوب تحليل البدائل : في اعتقادنا ان عملية تحليل البدائل يجب ان

تتوافر على ثلاثة مستويات: الأول وهو الخاص باللجنة الاقتصادية العليا، والثاني عند مستوى اللجنة القطاعية والثالث عند مستوى الوزارة أو الهيئة العامة. وستهدف عملية التحليل عند المستوى الأول الى امداد اللجنة الاقتصادية العليا بالمعلومات المتعلقة بتكاليف ومنافع البرامج المختلفة لتحقيق أهداف السياسة العامة. وفي ضوء هذه المعلومات وبالإضافة الى المؤثرات السياسية الأخرى يستطيع أعضاء اللجنة الوصول الى القرارات الخاصة بجدول أولويات السياسات العامة وبطريقة أكثر موضوعية.

أما بالنسبة للجنة القطاعية، فانها ستحتاج من المحللين ان يوفرها لها المعلومات الخاصة بالمنافع والتكاليف لتنفيذ البرامج المخططة بكل قطاع في ضوء قرارات اللجنة الاقتصادية المتعلقة بتحديد جدول الأولويات والحجم الكلي لموازنة الدولة والمعلومات التحليلية عن برامج كل وزارة أو ادارة وبالتالي يكون المناخ امام اللجنة القطاعية أكثر ملائمة للوصول الى قرارات أكثر موضوعية فيما يختص بتوزيع الموارد. اما بالنسبة لمستوى الوزارة أو الهيئة العامة فان عملية تحليل تكاليف ومنافع البدائل التنفيذية ستكون بالنسبة للأنشطة البديلة في ما يتعلق بتحقيق هدف كل برنامج مثل التكاليف والمنافع التقديرية للتوسع في العيادات المتخصصة في المجمعات الصحية كبديل كامل أو جزئي للعيادات الحالية للمستشفيات لتحقيق هدف البرنامج العلاجي بوزارة الصحة أو التكاليف والمنافع التقديرية لمشروع الانفاق المقترح كبديل لمشروع الكباري العلوية لحل مشكلة اختناقات المرور. ومن الواضح ان عملية تحليل البدائل تتطلب محللين ذوي كفاية وخبرة علمية تتناسب مع مستوى التحليل تدرجاً من المستوى الأول وحتى المستوى الثالث. ولهذا فانه يجب وضع خطة لاعدادهم حيث ان ذلك يتطلب وقتاً غير قصير. وبالنسبة للتبعية الادارية للمحللين فاننا نقترح: أ- تكوين هيئة مستقلة للمحللين التابعين للجنة الاقتصادية العليا وللجان القطاعية على ان يتبع محملو اللجنة الاقتصادية السلطة التشريعية (مجلس الأمة) ومحملو اللجان القطاعية مجلس الوزراء. ب- ان يكون لدى كل وزارة أو هيئة عامة محللون يتبعون الوزير أو رئيس الهيئة العامة أو من ينوب عنها في اتخاذ القرارات.

لا للعودة الى نظام الموازنة التقليدي: من الواقع الفعلي تبين وجود عدم تطبيق للمراحل التالية لنظام موازنة البرامج بل وتجميد تطبيق المرحلة الأولى (المقصود بنظام موازنة البرامج وفقاً لمفهوم ادارة الميزانية بوزارة المالية) وأيضاً عدم وجود أي محاولة لتعديل اسلوب التطبيق الفعلي للتطوير ليتلاءم مع المفهوم الصحيح لموازنة البرامج. ولكن ما حدث فعلاً هو العودة مرة اخرى الى اسلوب الموازنة التقليدي (تبويب المصروفات على اساس بنود الانفاق) عند اعداد موازنة الوزارات والهيئات مع تغير فقط في أبواب

المصروفات لتصبح : الباب الأول للمرتبات ، الباب الثاني للمستلزمات السلعية ، الباب الثالث لوسائل النقل والمعدات ، الباب الرابع للمشاريع الانشائية والاستثمارات العامة ، والباب الخامس للمصروفات المختلفة والمدفوعات التحويلية .

والرأي هو ان العودة الى تبويب مصروفات الموازنة على اساس نوع النفقة تعتبر خطوة الى الخلف . . ومن خلال المناقشات مع المسؤولين بادرارة الميزانية بوزارة المالية وجدنا ان البعض يبرر هذه العودة على اساس عدم صلاحية نظام موازنه البرامج للتطبيق الفعلي في القطاع الحكومي الذي يصنفونه بأنه نظام مثالي ويدللون على رأيهم هذا برجوع الولايات المتحدة الامريكية عن تطبيقه وهي احدى الدول الرائدة وان لم تكن أولهم نحو تطوير الموازنة الحكومية (وزارة المالية 1982 - 1984) . ولكننا لا نتفق مع هذا الرأي ، فبالرجوع الى التجربة الامريكية نجد ان المسؤولين عن ادارة الميزانية الامريكية ما كانوا يتمنون أو يتوقعون أو يفضلون العدول عن نظام موازنة البرامج المخططة (نظام موازنة البرامج) والرجوع الى نظام الموازنة التقليدي ولكن ما اجبرهم على هذا هو المشاكل المتنوعة التي صاحبت عملية التطبيق العملي والتي ارجعها كثير من المسؤولين عن التطبيق في الوزارات والهيئات المختلفة الى اسلوب التطبيق (الاسلوب الشامل على الحكومة الفيدرالية بدلاً من الاسلوب التدريجي) وعدم وجود الاستعدادات المطلوب قبل بدء النظام وعدم فهم كثير من المسؤولين عن التطبيق للنظام الجديد وأهميته (وزارة المالية الامريكية، 1983) . وفي لقاء لنا مع وكيل وزارة المالية الامريكية المساعد لشؤون الموازنة الفيدرالية تبين انه بالرغم من توقف تطبيق نظام موازنة البرامج المخططة الا ان كثيراً من اجزائه استمر العمل بها كأدوات مهمة وان لم يتم ربطها بنظام شامل ، ومن هذه الأجزاء الموازنة الخمسية واعتبار الموازنة السنوية أحد اجزائها ، وانتشار اسلوبي تحليل التكاليف والمنافع بالنسبة للمشروعات الجديدة ، وتحليل التكاليف والمنافع بالنسبة للأنشطة القائمة ، وأيضاً زيادة الاهتمام بقياس اداء الأنشطة الحكومية ، والعمل على تطوير النظام المحاسبي ليكون قادراً على افراز البيانات التي توفر الرقابة الادارية الى جانب الرقابة المالية .

وإذا حولنا النظر نحو التجربة الكندية لوجدنا وجهاً أكثر اشراقاً بالنسبة للتطبيق العملي التدريجي لنظام موازنة البرامج المخططة والتعديل بما يتلاءم مع البيئة والنظام الكندي . فنجد ان الحكومة الكندية بدأت بتطبيق نظام موازنة البرامج المخططة ثم ادخلت على هذا النظام التعديلات التي رأى المسؤولون عن التطبيق ضرورتها كنتيجة للتطبيق الفعلي أو كضرورة للبيئة الكندية الى ان توصلوا الى النظام الكندي الحالي وهو نظام ادارة السياسات والنفقات . ومن خلال المناقشات مع المسؤولين عن اعداد الموازنة في الحكومة المركزية بكندا تبين لي ان المسؤولين يعتقدون بأن التطوير الفعلي يمثل حوالي 70٪

من التطوير المقترح وانه ما زالت هناك أوجه قصور وعلى الأخص بالنسبة لمعايير الفعالية وبعض مقاييس الاداء (وزارة المالية الكندية، 1983) .

وبناء على ذلك فاني اناشد المسؤولين في ادارة الميزانية بوزارة المالية بدولة الكويت ان لا يعتبروا فشل تطبيق نظام موازنة البرامج توقفاً لعملية تطوير الموازنة العامة للدولة ، بل ان المطلوب هو البحث عن ايجابيات وسلبيات التجربة وذلك في ضوء المفاهيم الصحيحة للنظام المقترح ومتطلباته وظروف واستعدادات البيئة الكويتية. ان على المسؤولين ان يدركوا انه انطلاقاً من اساس الموازنة التقليدي يكون امامهم خياران: اما الاستمرار في المراحل التالية للتطوير كما رسمتها ادارة الميزانية والذي سيقودنا الى تطبيق موازنة الاداء وبالتالي تنفيذ متطلباتها السابق بيانها أو العمل على تطبيق نظام موازنة البرامج بمفهومها العلمي الصحيح والذي يستوجب متطلبات سبق ايضاحها سواء بالنسبة لتحديد الأهداف أو التخطيط طويل الأجل أو اسلوب تحليل البدائل . ونظراً الى ان موازنة الاداء تحقق عنصر الكفاية فقط بينما تحقق موازنة البرامج المخططة كلا من الكفاية والفعالية، لهذا فان الغاية يجب ان تكون نحو تحقيق الكفاية الفعالة في توزيع واستخدام الموارد سواء تحقق ذلك عن طريق تطبيق نظام موازنة البرامج كما هو متعارف عليه أو بعد ادخال أي تعديلات تتلاءم مع البيئة والنظام الكويتي . وأرى انه لا مانع على الاطلاق من ان يكون تطبيق نظام موازنة الاداء اسلوباً تكتيكياً نحو تحقيق الغاية ولكن مع التحذير بأن يكون ذلك واضحاً منذ البداية سواء للمسؤولين عن التخطيط أو القائمين على التنفيذ الفعلي .

الخلاصة

نعتقد بأنه توجد حاجة ، بل حاجة ملحة ، لتطوير الموازنة العامة لدولة الكويت ، وننفق مع نوع الاصلاح المختار وهو نظام موازنة البرامج باعتبار ان تنفيذه وفقاً لاسلوبه العلمي المتفق عليه سيؤدي الى تحقيق الأهداف المرجوة منه سواء من حيث التخطيط أو الرقابة . ولكننا لا نتفق مع ادارة الميزانية بوزارة المالية على ان الاسلوب المقترح في التعميم رقم 14 لعام 1977 لتطوير الموازنة العامة لدولة الكويت هو تطبيق للمرحلة الأولى لمنهج واساليب موازنة البرامج ، ولا ان المراحل التالية ستؤدي الى استكمال تطبيق نظام موازنة البرامج . كما اننا لا نتفق مع الاجراء الذي تم اتخاذه بايقاف عملية تنفيذ التطوير بالرغم من انه لا يهدف الى تحقيق موازنة البرامج ولكنه سيؤدي الى نتائج أفضل من تلك التي نحققها من الرجوع الى نظام الموازنة التقليدي . ولهذا فاننا نؤيد التحول من النظام التقليدي ولكن شريطة ان يكون الاتجاه معلوماً ومطابقاً لما هو متعارف عليه علمياً . وبناء

على ذلك فاني اعتقد بأن هناك بديلين يمكن ان تختار منها ادارة الميزانية بوزارة المالية لتطوير نظام الموازنة العامة وبالتالي النظام المحاسبي الحكومي :

البديل الأول: وهو الاستمرار في تطبيق اسلوب التطوير الذي ورد في التعميم رقم 14 لعام 1977 والعمل على تنفيذ مراحله التالية ولكن على ان يكون واضحاً لكل من المسؤولين بادارة الميزانية بوزارة المالية بالوزارات والهيئات العامة وكذلك للسلطة التشريعية بأن هذا التطوير لا يمكن وصفه بأنه تطبيق لنظام موازنة البرامج ولكن يمكن وصفه بأنه تطبيق جزئي لموازنة الاداء حيث ان التطبيق الكامل لها سيكون مرهوناً بتوفير متطلباتها بالكامل من استخدام لنظم محاسبة التكاليف في القطاع الحكومي وتوصيف انشطته وقياس وحدات أدائه. كما يجب ان يكون واضحاً للمسؤولين بأن هذا التطوير سوف يحقق استخدامه قياس مستوى كفاية استخدام الموارد العامة والعمل على رفع هذا المستوى .

البديل الثاني: وهو التطبيق الصحيح لنظام موازنة البرامج (نظام موازنة البرامج المخططة) والذي سوف يتطلب المهام التالية :

(1) ان تحدد كل وزارة أو هيئة عامة أهدافها العملية وذلك في ضوء خطط السياسة العامة للدولة ، مع بيان هياكل هذه الأهداف والأنشطة التي تساهم في تحقيقها . وفي هذا الشأن نقترح ان تتم الاستفادة من التجربة الكندية وذلك بتكوين لجنة اقتصادية عليا تكون مسؤولة عن امداد الوزارات والهيئات العامة باتجاهات وأولويات السياسة العامة وذلك على غمط لجنة الأولويات والتخطيط في نظام ادارة السياسات والافاق الكندي . كما نقترح أيضاً انشاء لجنة لكل وزارة أو هيئة عامة تكون وظيفتها وضع الاستراتيجيات في ضوء توجيهات وارشادات اللجنة الاقتصادية العليا وذلك على غرار اللجان القطاعية في النظام الكندي .

(2) ان يتم ربط الموازنة السنوية بموازنة متوسطة الأجل (ثلاث سنوات مثلاً) ثم ربط الأخيرة بخطة مالية طويلة الأجل (عشر سنوات) اعتقاداً بأن ذلك يتناسب مع الظروف الاقتصادية للدولة الكويت .

(3) ان يتم استخدام اسلوب تحليل البدائل سواء عند مستوى اللجنة الاقتصادية العليا أو عند مستوى اللجنة القطاعية أو عند مستوى الوزارة أو الهيئة العامة . ولكي يمكن تنفيذ ذلك فانه يجب الاهتمام السريع والجاد بتكوين كوادر المحللين بالكفاية والخبرة المطلوبة على المستويات المختلفة . كما يجب توفير الاعتمادات اللازمة لاجراء الدراسات الخاصة بوضع نظم التكاليف الملائمة للأنشطة الحكومية وتشجيع الدراسات المتعلقة بقياس الفعالية مع توفير الاعتمادات اللازمة لهذه الدراسات .

وبالاضافة الى المهام السابق تحديدها فانه يجب توفير عنصرين عامين وهما: الحصول

على التأيد السياسي بتطبيق النظام وتخصيص الموارد والاعتمادات المالية الكافية ، واعطاء فترة كافية من الوقت لتطبيق النظام قبل الحكم عليه بالفشل أو النجاح ، ويقترح ان يبدأ تطبيق النظام على وزارة يكون من السهل تحديد أهدافها وقياس مخرجاتها مثل وزارة الصحة، والتعرف على مشاكل التطبيق وكيفية علاجها قبل تعميم التطبيق على المستوى الحكومي بأكمله .

والجدير بالذكر بيانه ان الموافقة على البديل الأول هي باعتباره هدفاً تكتيكياً وليس هدفاً استراتيجياً، أي أن الموافقة مبنية على اعتبار انه قد توجد صعوبات كثيرة في تنفيذ البديل الثاني على الأقل في الوقت الحاضر فان تنفيذ البديل الأول يعتبر خطوة نحو البديل الثاني حيث ان تطبيق نظام موازنة الاداء يسهل كثيراً من تطبيق موازنة البرامج، هذا بالإضافة الى ان موازنة الاداء ذات نفع أكبر من الموازنة التقليدية .

الهوامش

- (1) تعرف الكفاية بأنها تكلفة المدخلات اللازمة لانتاج المخرجات .
- (2) تعرف الفعالية بأنها نجاح المخرجات في تحقيق الاهداف المخططة .
- (3) تعرف الكفاية الفعالية بأنها نجاح المخرجات في تحقيق الاهداف المخططة باقل تكلفة ممكنة .
- (4) استخدمت ادارة الميزانية - وزارة المالية بدولة الكويت مصطلح موازنة البرامج كمرادف لمصطلح نظام موازنة البرامج المخططة حيث ان المفهوم واحد، وهذا حدث كما اشرنا سابقاً عند نشأة نظام موازنة البرامج المخططة .

المصادر العربية

رجب، ع .

1979 «نظام موازنة البرامج المخططة الطريق الى الكفاية الفعالة» مجلة الاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس (عدد عام 1979): 1 - 62 .

وزارة الخارجية

1980 مشروع ميزانية 1981/80، مراقبة الميزانية - قسم الميزانية، الادارة المالية بوزارة الخارجية. الكويت .

وزارة الداخلية

1980 مشروع ميزانية 1981/80، مراقبة الميزانية - قسم الميزانية، الادارة المالية بوزارة الداخلية. الكويت .

وزارة الصحة

1980 مشروع ميزانية 1981/80، مراقبة الميزانية - قسم الميزانية، الادارة المالية بوزارة الصحة. الكويت.

دائرة المالية

1955 التعميم رقم 10 بشأن اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية 1955 والتعليمات التي ينبغي مراعاتها في تحضير التقديرات وتبويبها، ادارة الميزانية العامة. الكويت.

1957 التعميم رقم 10 بشأن اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية 1956 والتعليمات التي ينبغي مراعاتها في تحضير التقديرات وتبويبها، ادارة الميزانية العامة. الكويت.

وزارة المالية

1977 التعميم رقم 14 بشأن اعداد تقديرات ميزانية السنة المالية 1979/1978 والتعليمات التي ينبغي اتباعها في اعدادها، ادارة الميزانية العامة. الكويت.

1984-1982 لقاءات الباحث مع المسؤولين بادارة الميزانية العامة بوزارة المالية. الكويت.

وزارة المالية الاميركية

1983 لقاءات الباحث مع المسؤولين بادارة الميزانية الفيدرالية. الولايات المتحدة الاميركية.

وزارة المالية الكندية

1983 لقاءات الباحث مع المسؤولين بادارة الميزانية الفيدرالية الكندية. كندا.

المصادر الاجنبية

Government of Canada

1983 Policy and Expenditure Management System. Submitted by Manual Program Branch, Treasury Board Secretariat.

Ministry of Supply and Services

1980 Guide 10: The Policy Expenditure Management System. Government of Canada.

1982 Financial Management Course, Level 11, Part 1. Unpublished document, Government of Canada.

Rouse, A.M.

1969 "Implementation and Use of PPB in Sixteen Federal Agencies."
Public Administration Review (November / December)

Schultze, C.L.

1968 The Politics and Economics of Public Spending. Washington, DC:
Brookings Institution.

عدد خاص من مجلة العلوم الاجتماعية

صدر عن مجلة العلوم الاجتماعية عدد خاص. وللراغبين بمتابعتهم
الحصول على هذا العدد من كافة المكتبات في الكويت والدول العربية أو الكتابة إلى
المجلة. وفيما يلي الموضوعات التي تضمنها العدد:

- | | |
|--|---|
| ■ عبد المجيد نشواني، أحمد عودة،
صبحي خنفر | ■ اثر التحصيل والجنس ومفهوم الذات في ادراك
عوامل النجاح والفشل المدرسي لدى طلبة الصف
الثاني الثانوي |
| ■ محمد صباريني، أحمد عودة،
خليل الخليلي | ■ المعلومات البيئية لدى طلبة جامعة اليرموك |
| ■ محمد رقي عيسى | ■ استراتيجيات فهم التركيب اللغوي عند الاطفال
وعلاقتها بالقدرات العقلية. |
| ■ حسن زيتون، عبد المنعم حسن | ■ مقياس اتجاه معلمي العلوم البيولوجية قبل
الخدمة نحو تدريس التطور المضوي. |
| ■ سهام أبو عيطة | ■ تقييم الحاجة الارشادية للطلبة الكويتيين
في جامعة الكويت. |
| ■ عادل ياسين، عبدالله الشيخ | ■ دراسة في تقويم المعلم. |
| ■ محمد غزاوي، قاسم بدر | ■ التصميم النظامي للمجمعات التعليمية. |
| ■ شبل بدران | ■ حول الفلسفة العربية للتربية. |

Reform in the State Budget of Kuwait

Abdulaziz M. Rajab

This research critically examines the method to improve the budget of the State of Kuwait, as suggested by the Ministry of Finance in Circular No. 14, 1977. A historical survey of the state budget in Kuwait is presented, together with an explanation of the different reforms concerning classification of the governmental budget. Circular 14 and its required procedures are then examined. The first part of the suggested reform has been implemented, and the requirements for implementing the remainder are described in detail. The proposed budgetary reform is then evaluated, and the researcher proposes methods thought to be suitable for improving the budget based on different reforms of governmental budget and the experience of other countries.