

# دور الميزانية الصفرية في تحقيق الشفافية وضبط الإنفاق العام -دراسة حالة الإمارات-

بن قرين جمال  
المركز الجامعي نور البشير البيض

علي دحمان محمد  
جامعة عين تموشنت

[Djamel\\_tlemcen@hotmail.fr](mailto:Djamel_tlemcen@hotmail.fr)

## الملخص:

بعد فشل نظام التخطيط والبرامج ظهر نظام جديد لتطوير الموازنة أصطلح على تسميته موازنة الأساس الصفري. بحيث يسعى هذا الأسلوب الجديد لخدمة أهداف الحكومة في مجال رفع درجة الكفاءة والفعالية في درجة أداء الأنشطة الحكومية من خلال تحديد أولويات برامج الحكومات والقاء الضوء على جدوى تلك البرامج من أجل إعادة تخصيص الموارد بشكل أفضل. ولذلك فقد حاولنا من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على تجربة الإمارات لتطبيقها لهذا الأسلوب الجديد وذلك بعد فشل الأنماط التقليدية في تحقيق الفعالية المطلوبة في تسيير المال العام. وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة أنه لا يوجد من بين أنواع الموازنات السابقة نوع مثالي تحرص البلدان المختلفة على تنفيذه، بل هناك عدة عوامل اقتصادية، سياسية، اجتماعية وقانونية، هي من تحدد نوع الموازنة المستخدم. الكلمات المفتاحية: الميزانية الصفرية، الإنفاق العام، الشفافية.

## Astract:

After the failure of the system of planning and programs emerged a new system for the development of the budget was termed the zero-budget basis. This new approach seeks to maximize the government's objectives in raising efficiency and effectiveness in the performance of government activities by prioritizing government programs and highlighting the feasibility of such programs for better reallocation of resources.

We have tried through this paper to highlight the experience of the UAE to apply this new method and knead after the failure of traditional patterns to achieve the required efficiency in the management of public money. We found from this study that none of the previous types of budgets is an ideal type that different countries are keen to implement, but there are several economic, political, social and legal factors, which determine the type of budget used.

Key words: zero budget, public spending, transparency.

## 1. المقدمة:

كنتيجة طبيعية للتطور الحاصل في العلوم المختلفة والتطور التكنولوجي الذي رافقه اتساع دور الحكومات المختلفة في التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لما تتطلبه مسؤولياتها التي تغيرت من دور الدولة الحارسة إلى دورها كموجه للاقتصاد ومحرك له، تطورت الموازنة العامة للدولة كونها الخطة المالية الأساسية للدولة، التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية الاستغلال الأمثل للموارد وعملية توزيعها تبعاً للأوليات. وقد مرت الموازنة العامة بعدة أشكال واتجاهات، بداية بالاتجاه الرقابي المالي الذي مثلته الموازنة التقليدية إلى التوجه الرقابي الإداري الذي مثلته موازنة البرامج والأداء إلى الاتجاه التخطيطي الذي جاءت به موازنة التخطيط والبرمجة وجاءت موازنة الأساس الصفري الذي قد تمثل الاتجاه الإداري التخطيطي وأخيراً جاءت الموازنة التعاقدية التي جعلت العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية يتم بموجبها دفع الحكومة مبالغ محددة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما أتفق عليه. لعل من بين أهم الاتجاهات التي مرت بها الموازنة العامة هي الميزانية الصفرية كونها عبارة عن مشروع تفصيلي للبرامج والأنشطة المدرجة في خطط الوزارات والجهات الحكومية يتم من خلاله تحديد نوع الخدمة وتكلفتها ومصاريفها التشغيلية ومخرجاتها والهدف الذي سيتحقق عند تطبيقها بما يخدم المجتمع بصورة دقيقة ومدروسة متجاوزين بذلك الإشكالية التي تعاني منها الوزارات الخاصة يتجاوز المصاريف التشغيلية لخدمة معينة أكثر من 80% من الميزانية المخصصة لها. من بين التجارب الدولية التي أثبت مدى نجاحها في انتهاز مبدأ الموازنة الصفرية التجربة الإماراتية (2011 إلى العام 2013) بحيث تمت تجربتها في بادئ الأمر على ثلاث جهات شملت وزارتي المالية والصحة وجامعة الإمارات كمؤسسة حكومية تعليمية، وبعد صدور دراسة الجدوى تم رفع نتائجها لرئاسة مجلس الوزراء، وصدر قرار بتعميم التجربة وتطبيقها خلال السنوات المقبلة.

**1.1 الإشكالية:** اذا كانت الميزانية العامة أداة من أدوات السياسة المالية أن يتم من خلالها الرقابة على المال العام و ببيان الوظائف والأنشطة والمشروعات التي تقوم بها الحكومة وقياس مدى كفاءة الحكومة في إنجاز الأعمال بقصد رفع مستوى الإدارة وترشيد الإنفاق العام والقضاء على الإسراف. ادن فالإشكالية المطروحة للنقاش فهي تخص التساؤل التالي : **الى أي مدى تساهم الميزانية الصفرية في تحقيق الشفافية وتفعيل الانفاق العام؟**

## 1.2. المحور الأول: الاتجاهات التقليدية والحديثة للموازنة العامة

**1.2. موازنة البنود أو الاعتمادات (Le budget des articles):** تعد موازنة الاعتمادات المالية أو ما يطلق عليها بموازنة البنود من أول الأساليب التي ظهرت فيها الموازنة العامة ومازالت تعتبر من أكثر الصور انتشاراً في دول العالم على الرغم من الانتقادات التي وجهت إليها. حيث بدأ العمل بها في عام 1921 في الولايات المتحدة الأمريكية لتكوين موازنة تنفيذية شاملة وبتصنيف وظيفي اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية<sup>1</sup>.

تعتمد موازنة البنود والاعتمادات على عدد من الأساليب الفنية التقليدية في تبويب نفقات الدولة وإراداتها، حيث تعتمد بصفة رئيسية على تبويب مزدوج (إداري، نوعي) وفي نطاق هذا التبويب المزدوج قد يتم الاعتماد على التبويب الاقتصادي، وفي الأونة الحديثة وتسهيلاً على السلطة التشريعية في متابعة ودراسة الموازنة و الوقوف على الوظائف الحكومية فقد تقوم السلطة التنفيذية بإعادة تصنيف أرقام موازنة البنود وظيفياً على أن يرفق هذا التصنيف بمشروع موازنة الاعتماد والبنود عند اعتماده وإقراره من السلطة التشريعية وسعياً في تفهم كيفية تبويب موازنة البنود فإن الأمر يستلزم استعراض وتحليل مضمون كل من التبويب الإداري النوعي والوظيفي<sup>2</sup>:

**1.1.2 التبويب الإداري:** ويتمثل التقسيم الإداري في ضرورة تقسيم الموازنة إداريا وهو الأسلوب التقليدي للإعداد وتحضير الميزانية العامة في تقسيم وتصنيف وتبويب النفقات والإرادات وفقا لوحدات حكومية في الدولة (وزارات، المصالح، هيئات وإدارات . . . إلخ)، ويحقق هذا التقسيم عدة مزايا فكل وحدة تساهم في تحضير وإعداد ميزانية الدولة من خلال قيامها من تحديد حجم النفقات المستقبلية وإرادتها المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة إذ تعد كل وحدة من الوحدات الدولة هي الأقدر على تحديد حجم نفقاتها وإرادتها كما أن التقسيم الإداري يمكن السلطة التشريعية من مناقشة وإعتماد ومراقبة الموازنة و بسهولة عن طريق دراسة الوضع المالي لكل وحدة حكومية على حدى ولذا فلا تكاد دولة واحدة لا تستخدم هذا التقسيم في ميزانيتها العامة

**2.1.2- التبويب النوعي:** وفقا لهذا النوع من التبويب يتم تصنيف النفقات العامة لكل وحدة حكومية وفقا لنوع الأشياء أو المادة التي تنفق عليها الأموال حيث يتم تبويب النفقات العامة المخصصة بوحدة حكومية وفقا لنوع النفقة أو طبيعة الأشياء المنفقة عليها فمثلا يمكن تقسيم النفقات العامة لأي وحدة حكومية نوعيا إلى أربع مجموعات أو بنود هي:

- نفقات مقابل خدمات الأفراد (أجور ومرتبات).
- نفقات مقابل مستلزمات الإنتاج (مصرفات الجارية).
- نفقات مقابل خدمات وأعباء أخرى.
- نفقات الرأسمالية.

وفي الواقع فإن التقسيم والتبويب النوعي لا يمكن أن يتحقق بدون إجراء تبويب إداري فالتقسيم الإداري يتعين أن يكون سابقا على التقسيم النوعي ويحقق هذا التوزيع مزايا متعددة فتزيد من قدرة موازنة البنود والإعتمادات على تحقيق رقابة حسابية

**3.1.2 التوزيع الوظيفي:** يجري تصنيف النفقات العامة وتبويبها في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة منها لوظيفة معينة من وظائف الدولة (الدفاع، الأمن الداخلي، الصحة، العدالة. . . إلخ) وهذا التقسيم لا ينظر إلى وحدة أو جهاز الذي يقوم بالإنفاق بل يركز على نوع الخدمة أو الوظيفة التي من أجلها تنفق الأموال العامة وهذا التقسيم لا يعطل ضرورة توزيع بعض النفقات الثابتة التي لا تشكل وظيفة مستقلة بحد ذاتها عن سائر الوظائف الرئيسية المستخدمة في التقسيم مثل نفقات رئاسة الدولة والأجهزة العامة المركزية وهيئات الرقابة كما أنه لا يحول دون إدراج بعض النفقات العامة مثل نفقات خدمة الدين العام في بند مستقل.

والتقسيم الوظيفي قد لا يصلح بالنسبة للوردات خصوصا إذا رغبتنا في تطبيق قاعدة عدم تخصيص الواردات، والحقيقة أنه بفضل التقسيم الوظيفي يمكن تحليل النشاط الحكومي ونطاقه والتغيرات الطارئة عليه بين سنة وأخرى فضلا عن دراسة النفقات العامة ومقارنتها ومتابعة تطورات توزيعها بين الوظائف المختلفة وهذا كله يساعد على تقييم النشاط الحكومي وتأمين دور القطاع العام<sup>3</sup>.

**2.2- موازنة الأداء والبرامج Le budget de performance:** تمثل موازنة البرامج والأداء (موازنة الإدارة) المرحلة الثانية من مراحل تطور الموازنة العامة للدولة، حيث يتحول من خلالها الاهتمام من مجرد فرض الرقابة على المال العام في ظل موازنة البنود والاعتمادات إلى خدمة الإدارة الحكومية بهدف تطويرها ورفع كفاءتها في تأدية الأعمال وقياس الأعمال المنجزة. لقد أورد المجلس الاقتصادي الاجتماعي بالأمم المتحدة تعريفا شاملا لموازنة البرامج والأداء على النحو التالي:

ميزانية البرامج والأداء هي التي تقرر<sup>4</sup>:

- الأهداف قصيرة الأجل وطويلة الأجل في نطاق الاختصاصات الرئيسية التي من أجلها طلبت الأموال؛
- اقتراح البرامج التي تتناسب كل اختصاص مع تحديد المشروعات أو الأنشطة تحت كل برنامج بهدف تحقيق الأهداف في نطاق الاختصاصات المختلفة؛
- تكاليف البرامج والمشروعات أو الأنشطة المختلفة؛
- البيانات الكمية والنوعية عن البرامج والأنشطة والمشروعات المقترحة؛

- الوحدات التنظيمية المسئولة عن تنفيذ البرامج؛
- مصادر وكمية كافة الأموال المحصلة وكافة النفقات.

إن أسلوب العمل بموازنة البرامج والأداء يتطلب قياس إنتاجية الإنفاق العام من خلال ربط مدخلات العمل الحكومي بمخرجاته، بمعنى ترشيد الإنفاق، كما يستهدف النظام خدمة الإدارة ومساعدتها على اتخاذ قرارات الإنفاق في ضوء الخطط والبرامج الموضوعة في ظل ترشيد الإنفاق وتوجيه الفائض لتنفيذ تلك الخطط والبرامج والاهتمام بالمساءلة عن الأداء في نفس الوقت بمعنى الحفاظ على الرقابة المالية باعتبارها هدف موازنة البنود والإعتمادات<sup>5</sup>. ولكنها لا توضح طبيعة البرامج الحكومية أو مدى الإنجاز الذي يتحقق تحت تلك البرامج عاما بعد عام.

**3.2- موازنة التخطيط والبرمجة Le budget de planification et programmation** : وهي من أحدث صور الموازنة العامة للدولة، وأول ما استخدمت في أمريكا عام 1968، ثم انتقلت إلى فرنسا وبريطانيا وباقي الدول الأوروبية، وتجمع بين التخطيط والبرمجة، بحيث تساعد عملية التخطيط على التنبؤ بالأهداف والطرق البديلة لتقييمها، وتساعد البرمجة في الاختيار بين الوسائل، لذلك تعتبر موازنة التخطيط والبرمجة ترجمة علمية للاختيار بين البدائل في شكل برنامج إنفاق قابل للتنفيذ<sup>6</sup>، واستخدام هذا النوع من الموازنات لربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة، لاسيما وأن موازنة البرمجة والتخطيط تهدف إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة.

عرف نظام الموازنة هذا بعض العقبات، منها صعوبة تحديد الأهداف وصياغتها في شكل برامج وأنشطة، إضافة إلى عسر إيجاد صيغة تحقق التوازن بين الأهداف طويلة الأجل وقصيرة الأجل، لما يترتب على ذلك من استقادة الأجيال القادمة على حساب الأجيال الحالية وبالعكس<sup>7</sup>، وزيادة على هذا هناك إشكال آخر يتجسد في صعوبة قياس الآثار غير المباشرة للبرامج والأنشطة الحكومية، التي تمثل عنصرا مهما من عناصر التقييم الشامل للتكلفة والعائد من تلك البرامج والأنشطة<sup>8</sup>.

**4.2- موازنة الأساس الصفري Zero Base Budget** : كان أول تطبيق لهذا الأسلوب في المجال الحكومي في ولاية جورجيا عام 1983<sup>9</sup>، وتعرف على أنها أسلوب يقوم على وضع تقديرات الموازنة لأي بند من بنود النفقات ابتداء من نقطة الصفر، أي لا ينظر إلى تقديرات الإنفاق العام السابق، بل توضع التقديرات وفق ما يجب أن تكون عليه هذه النفقات بعد دراسة حجم النشاط المطلوب وطريقة إنجازه والتكاليف المتوقعة<sup>10</sup> يعني هذا أنه ينظر إلى كافة البرامج والمشروعات -القديم منها والجديد- على أنها جديدة، حيث يفترض أن تبدأ من نقطة الصفر حتى تقاس فعالية كل مبلغ يتم إنفاقه، بما يتيح تحديد ما إذا كان من الضروري الاستمرار في القيام بنشاط معين أو تخفيضه أو إلغائه، وعليه فإنه يجب التفرقة بين الجهة التي تتولى رسم السياسات وتحديد البرامج وتوزيع الأنشطة ضمن كل برنامج وبين الجهة التي تتولى تقييم وتبويب البرامج والأنشطة وتحديد مقدار التخصيصات المطلوب اعتمادها لتنفيذ تلك البرامج وكلفتها ومن ثم اختيار أو تحديد البدائل المناسبة. أي أنه يجب التفرقة بين عمليات التخطيط وعمليات الموازنة وتوضيح العلاقة التي تربط بين النوعين من العمليات.

**5.2- الموازنة التعاقدية**: يمكن اعتبار الموازنة التعاقدية هي الموجة الأخيرة من موجات إصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة ولقد كانت أول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996، أما مفهوم الموازنة التعاقدية فهو أن تكون العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومية علاقة تعاقدية يتم بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل وأثناء وبعد تنفيذها على ما اتفق عليه أي أنها نظام لعقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة. وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل كلفة وفي الوقت المناسب بشرط أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها. بالإضافة إلى ذلك فقد كان الفضل لهذا النموذج<sup>11</sup> في:

- ✓ تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية؛
  - ✓ عملت على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للدولة؛
  - ✓ ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة اقتصادية وفاعلية؛
  - ✓ أدت إلى توصيل المخرجات المطلوبة إلى المواطنين مع ترشيد الإنفاق العام.
- أما مآخذ هذا النوع من الموازنات فلم تظهر لحد الآن نظرا لحدوث هذا النموذج وان كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.

### III. المحور الثاني: مفهوم الموازنة الصفرية وعلاقتها بعمليات التخطيط

1.3 مفهوم الموازنة الصفرية: لقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم الموازنة الصفرية ولعل من بينها:

- ✚ تعرف الموازنة الصفرية على أنها أداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق، تهدف الي إعادة توجيه وتحويل المخصصات من برامج ذات أولوية متدنية الى برامج ذات أولوية عالية وهي بذلك تؤدي الي تحسين الفعالية و الكفاءة و الي تقليل المخصصات المعتمدة، مما يجعلها أسلوباً للتخطيط والموازنة<sup>12</sup>.
- ✚ كما يعرفها البعض الآخر بأنها نظام يشتمل على وضع الأهداف، وتقييم البرامج وصنع القرار القابل للتنفيذ بالإضافة الى عمل الموازنة<sup>13</sup>.

من خلال ما تم عرضه من تعاريف يتضح لنا بأن الموازنة الصفرية تشمل على العناصر التالية:

- وحدة القرار: هي مجموعة من النشاطات التي يشرف عليها مدير إداري في منظمة ما وتتضمن البرامج والمشاريع والخدمات التي تقع تحت اشرافه . . . وهي تعني التقسيمات الإدارية الموجودة في المنظمة والتي يمكن فصلها على حدة لأجل الدراسة والتحليل واتخاذ القرارات
- مجموعة القرار (رزمة القرار) (حقيقية القرار): الوحدة أو الوثيقة الرئيسية في الموازنة الصفرية، وتعتبر من مكونات وحدة القرار اذ يوضع لكل وحدة قرار عدد من مجموعات القرارات وتتعلق بخدمة محددة أو مستوى معين من الجهد.
- مستويات الجهد والتمويل: بدائل لمجموعة القرارات (البرامج)، وتشمل تقدير لمستوى الجهد حيث تتراوح ما بين (مستوى أدنى- ومستوى حالي- ومستوى أعلى) وهي تعد بعد اجراء دراسة شاملة وإعادة تقييم تفصيلية لكل برنامج، وهي وسائل لحث الاداريين على اجراء تقييم شامل لبرامجهم وتقديم بدائل (مستويات من الجهد -حجم العمل) للقيام بالعمل وللمبالغ اللازمة لتمويل كل مستوى

2.3 العلاقة بين عمليات التخطيط والموازنة الصفرية: ان عمليات الموازنة الصفرية يمكن أن تكشف عن أي عملية التخطيط اد أنها تتضمن تحليلاً وتقييماً كاملاً للقرارات الخاصة بكل وحدة تنظيمية يدخل ضمن اختصاصها تنفيذ برنامج أو نشاط معين وتنفيذ البيانات والمعلومات الكافية التي تمكن جهاز الموازنة العامة من تقييم كفاء المشاريع والأنشطة ومقارنة ذلك بالأنشطة البديلة المقترحة وإيجاد الطرق المناسبة لانجاز هذه المشروعات والأنشطة.

فبعد أن يتم تحديد البرنامج والسياسات من قبل المسؤولين في ضوء عمليات التخطيط يعاد تقييم هذه البرامج وملاحظة مدى أهمية وفوائد تنفيذ تلك البرامج. مع العلم ان عمليات التقييم لا تتم حسب كلفة البرنامج وانما حسب أهمية البرنامج قياساً بالبرامج الأخرى . و يمكن في ضوء عملية التقييم اختيار بدائل أخرى عوضاً عما تم وضعه من برامج ليتم بعد ذلك تبويب البرنامج ضمن هيكل الموازنة واعتماد التخصيصات لها.

**3.3. العلاقة بين الموازنة الصفرية وموازنة التخطيط والبرمجة:** بالرغم من التشابه الكبير بين موازنة الصفرية وموازنة التخطيط والبرمجة كون كل منهما يعتمد على وضع برامج ومشروعات وأنشطة ترد ضمن إطار من هدين الأسلوبين، كما تعتمد عملية اتخاذ القرار في تنفيذ تلك البرامج والأنشطة استنادا الى تحليل التكلفة والفائدة الا أنهما من جانب آخر يختلفان في بعض الأوجه التالية<sup>14</sup>:

- يستلزم نظام الموازنة الصفرية وضع موازنات بديلة لتنفيذ برامج والمشروعات والأنشطة الوارد فيها بينما لا يوجد أي الزام لوجود مثل هذه البدائل في نظام موازنة التخطيط والبرمجة حيث أنها تركز على البرامج الجديدة ولا تلتزم بتقييم المستمر للأنشطة وعمليات البرامج المستقرة.
- يتطلب نظام الموازنة الصفرية تحليل نشاط كل وحدة إدارية على حدة وإبراز مثل هذا النشاط على مستوى الموازنة العامة وعلى هذا الأساس تحليل نشاط الوحدات الإدارية يمكن أن يساعد على تحديد أي من البرامج هي أفضل لتحقيق الأهداف ومتابعة الوحدات المنفذة في حين لا يتطلب ذلك نظام التخطيط والبرمجة
- ان موازنة الأساس الصفري هي بمثابة أداة للاقتصاد الجزئي فيما يتعلق بالأهداف الرئيسية وتخصيص الموارد المتاحة، بينما موازنة التخطيط والبرمجة هي بمثابة أداة للاقتصاد الكلي من أجل اتخاذ القرارات المركزية بالنسبة للأهداف الرئيسية وتخصيص الأموال المتاحة وبذلك فالموازنة الصفرية تصبح الأداة التي تستخدم في تحقيق تلك الأهداف وكيفية التوصل إليها بأحسن النتائج عن طريق تحديد الاحتياجات الواقعية المطلوبة لتعديل الأهداف استنادا الى تحليل التكلفة والمنفعة.

**4.3. خطوات الميزانية ذات الأساس الصفري:** ان أهم ما يميز الأساس الصفري هو التأكيد على جانب المشاركة بين كافة المستويات الإدارية اد أن دورة اعداد هذه الموازنة تأخذ الشكل الدائري الذي تتدفق فيه المعلومات من القمة الي القاع Top-Down ثم من القع الى القمة Bottom – Up و يمكن توضيح هذه الخطوات كالتالي<sup>15</sup>:

الشكل رقم(01): دورة الموازنة ذات الأساس الصفري



المصدر: من اعداد الباحثين

**1.4.3- تحديد وحدات القرار :** تتضمن هذه الخطوة تحديد الأهداف طويلة وقصيرة الأجل ومراكز اتخاذ القرارات، وإعادة تشغيل الهيكل التنظيمي وفقا لبرامج تحقيق الأهداف، بل وفقا لهيكل مشروعات ومهام انجاز الأعمال . فوحدة القرار تعرف بأنها مجموعة من الأنشطة التي على أساسها يتم التحليل، وهي قد تكون مركز للتكاليف أو كيانا تنظيميا أو برنامجا أو مجموعة من البرامج التي يمكن

تحليلها وتحديدها بدقة وكفاءة وتخصيص الموارد على أساسها . وعلي هذا الأساس تحديد وحدة القرار لا يتم وفقاً لمقتضيات الهيكل التنظيمي بقدر الاضطلاع على البرنامج أو ما يتفرع عنها من برامج وأنشطة فرعية . ومن ثم هنالك قدر من المرونة في تحديد درجة تفصيل ومستوى عمق وحدة القرار .

**3.4.2. تحليل وحدة اتخاذ مجموعة من القرارات:** يقصد بمجموعة القرارات الطريقة التي تمكن وحدة اتخاذ القرار المقارنة بين البرامج والنشاطات وتحديد البديل المقترح لتحقيق الأهداف.

**3.4.3. اعداد الموازنات التشغيلية التي تعكس مجموعة القرارات:** وهي تتضمن ما خصص من اعتمادات لكل برنامج أو نشاط.

**4.3.4. -تقييم وترتيب مجموعة القرارات من أجل طلب الاعتمادات:** تقوم الوحدات الإدارية العليا بتقييم البدائل المتاحة وتصدر قرارها.

#### **IV. تجربة الامارات في تطبيق الموازنة الصفرية لتحقيق الشفافية ومواكبة النمو تضبط الإنفاق**

تعد الامارات الدولة الخليجية الاولى التي تطبق الميزانية الصفرية في قفزة نوعية مقارنة مع الإجراءات الحالية لإعداد الميزانية. وقالت ان تطبيقها بنجاح من شأنه دفع الإمارات إلى مصاف مجموعة الدول المعترف بها دولياً بالممارسات الأفضل في إعداد الميزانية والإدارة المالية للموارد الاتحادية. و ان هذا الاسلوب من شأنه ان يزيد مستوى الشفافية في الاعداد كما انها تواكب النمو المطرد الذي تشهده الدولة وتحقق الأداء الأفضل في إحداث الأثر الأقصى في الإنفاق العام والاستخدام الأفضل للمصادر والموارد. من أجل توضيح الأهداف التي تسعى الامارات الى تحقيقها من خلال تطبيقها لهذا النوع من الموازنات نطرح الأسئلة التالية: ما الأسباب والدوافع التي تستوجب استخدام الميزانية الصفرية؟

في إطار سعي وزارة المالية المتواصل لاستقطاب وتطبيق أفضل الممارسات العالمية في المنطقة بدأت الوزارة التحول عن نظام تطبيق الميزانية الحالي لعدة أسباب إذ ان نظام إعداد الميزانية الحالي يقوم على افتراض بيئة مستقرة تظل فيها تكلفة الأنشطة شبه ثابتة على مر السنين، كما يفترض بأن المستويات الحالية للميزانية واضحة ولا تتطلب تبريراً من الأسفل إلى الأعلى ما يجعل من عملية إعداد الميزانية عملاً روتينياً. لم تعد هذه الافتراضات سليمة خاصة وأن دولة الإمارات تشهد تطورات مالية واقتصادية سريعة.

وتمت التوصية بتطبيق الميزانية الصفرية تماشياً مع التطور الاقتصادي للدولة والنمو المضطرد للنتائج المحلي الإجمالي والحاجة إلى تطوير بنية تحتية واسعة لرفع مستوى الشفافية عند إعداد الموازنة وإزالة الفوارق الجلية بين طلبات وزارات الدولة الأخرى من اعتمادات وبين ما يتم اعتماده فعلاً في نهاية الأمر. كما قامت الدولة بتطبيق أساليب ومبادئ الميزانية الصفرية الثلاثية والموازنة البرنامجية في ميزانية 2011-2013 ما استدعى من كافة الوزارات والجهات الاتحادية إعداد وتقديم ميزانياتها في هذا الإطار في ابريل 2010 .

#### **1.4. ما الميزانية الصفرية؟ وما الفائدة من استخدام مثل هذا الأسلوب لإعداد الموازنة بدولة الامارات؟**

كما هو معلوم أن إعداد الميزانية الصفرية يعني البدء من ورقة خالية وبناء الميزانية من الأسفل إلى الأعلى. يتم أولاً تكليف فرق الميزانية في الوزارات والجهات المختلفة بتحديد الأنشطة التي تسهم في الأهداف المتفق عليها ليتم تنفيذها ضمن مدة زمنية محددة. بعدها يقومون بتبرير الأنشطة والتكلفة المصاحبة لها موفرة بذلك تحليلاً مفصلاً للتكلفة. أخيراً، تحدد الأنشطة ذات الأولوية استناداً إلى تحليل التكلفة ويتم ترتيبها وفقاً لأهميتها وحسب إسهامها في الأهداف المتفق عليها.

وتعود الإجراءات الحالية لتطوير الميزانية بالمنفعة على كل الأطراف. إذ يعتبر إعداد الميزانية الصفرية الأداة الأفضل لبلوغ أهدافها في إحداث الأثر الأقصى في الإنفاق العام والاستخدام الأفضل للمصادر والموارد وزيادة الشفافية في عملية الموازنة. كما ترتبط هذه الإجراءات ارتباطاً وثيقاً بالدورة الاستراتيجية طويلة المدى لدولة الإمارات العربية المتحدة للأعوام 2011-2013. كما أنها ستسهم في إنكفاء السمعة الطيبة العالمية للدولة في إعداد الميزانية. وستستفيد الوزارات والجهات الاتحادية كثيراً من تطبيق الميزانية الصفرية إذ أنها ستربط ما بين الأهداف الاستراتيجية طويلة المدى بعملية إعداد الميزانية، كما توفر إجراءات شفافة وأدوات تساعد الإدارة المالية وتساعد في عملية تحديد الأنشطة ذات الأولوية. كما يتيح النهج الجديد للموازنة لوزارة المالية الفهم الواضح لمطالب الجهات الاتحادية كما أنها توثق وتقوي شراكتها مع هذه الجهات لتحقيق الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية والمالية.

#### 2.4 ما هي أهم الإجراءات التي تم اتخاذها لتطبيق هذا الأسلوب؟

ظل الإعداد لتطوير الميزانية الاتحادية مستمرا منذ مارس 2009 مع خضوع الوزارات والجهات لتدريب شامل في أساليب وإجراءات وأدوات التطبيق، كما قامت كل الجهات الاتحادية بإجراء تمرين في مسودة مشاريع ميزانياتهم على نهج الميزانية وميزانيات البرامج لثلاث سنوات بمساعدة مجموعة بوسطن الاستشارية. وقد بلغت تقديرات هذه الميزانية نحو 122 مليار درهم، خصصت منها 41 ملياراً للعام الأول و 8 . 41 ملياراً للعام الجاري، وتقدر حصة المشاريع التنموية الاتحادية من الميزانية الاتحادية بمبلغ 2 . 10 مليار درهم مقسمة على 3 سنوات.

#### 3.4 هل تسهم الميزانية الصفرية في ترشيد الإنفاق الحكومي؟

يتم إعداد وتنفيذ الميزانية الاتحادية انطلاقاً من خمسة عناصر رئيسية تتقيد جميعها بأفضل الممارسات الدولية وتزيد من درجة شفافية الإجراءات وكفاءتها. والعناصر الخمسة هي كالتالي:

- **مواءمة الميزانية مع استراتيجية الحكومة من خلال ميزانية البرامج ومراقبة الأداء:** خلال إجراء إعداد الميزانية، تترجم الاستراتيجية الاتحادية إلى هيكل برامج يتألف من أهداف استراتيجية عالية المستوى وبرامج وأنشطة قابلة للتنفيذ مباشرة. وتخضع كفاءة المصروفات في ميزانية البرامج للمراقبة، ويستخدم الأداء بمثابة مدخلات لإجراءات إعداد الميزانية في المستقبل.
- **ميزانيات سنوية موحدة في دورات ميزانية الثلاث سنوات:** تتبع الحكومة الاتحادية دورة ميزانية ممتدة على ثلاث سنوات. وتتزامن فترة الثلاث سنوات مع الاستراتيجية الاتحادية الممتدة على ثلاث سنوات لمكتب رئاسة مجلس الوزراء. في إطار ميزانية الثلاث سنوات، يجري تخصيص مستقل لكل سنة.
- **تحديد المصروفات القطاعية وسقوف ميزانيات الوزارات:** تم تشكيل لجنة الميزانية مؤلفة من أعضاء من وزارة شؤون مجلس الوزراء ووزارة المالية. كما تم تحدد لجنة الميزانية حدود المصروفات القطاعية وسقوف الميزانية لكل وزارة .
- **دمج وتوحيد إعداد ميزانية المشروعات الرأسمالية والمصروفات التشغيلية:** تشمل مشاريع ميزانيات الوزارات/الجهات المستقلة على ميزانية للمشروعات الرأسمالية وعلى ميزانية للمصروفات التشغيلية. وقد قامت لجنة الميزانية بتحديد ميزانية المشروعات الرأسمالية لكل هيئة وبلغها مع سقوف الميزانيات إلى الهيئات كمدخلات لإجراء إعداد الميزانية الداخلية الخاصة.
- **تطبيق الميزانية الصفرية:** يشتمل إجراء إعداد الميزانية الصفرية على ثلاث مراحل:
  - تخصيص تكلفة من الأسفل فصاعداً من دون افتراضات.
  - مناقشة الميزانيات المقترحة بناء على المعايير القياسية.
  - تحديد أولويات الميزانيات بين الأنشطة.

.V

## إشكالية تطبيق الموازنة الصفرية بالجزائر

**1.5 تشخيص النظام الميزاني بالجزائر:** اتجهت وزارة المالية نحو تحديث نظام تسيير النفقة العمومية من خلال اصلاح منظومة الميزانية في اطار ما يعرف بالإصلاح المالي في جانبه الموازاتي. يتشكل هذا الإصلاح من شقين أساسيين: اعداد الميزانية وتنفيذ الميزانية.

قرار مجلس الحكومة المتخذ في افريل 2006 و الرامي إلى اعتماد ميزانية برنامج في 2010 كأقصى حد. خصصت لهذا الإصلاح ميزانية قدرت ب 30 مليون أورو، منها 18 مليون أورو جسدت فعلا و الباقي تم تخصيصه تدريجيا مع تقدم الإصلاح. و يهدف المشروع إلى تبسيط دورة انجاز النفقة العمومية، تحسين نوعية الرقابة و السماح بتجميع و مركزة سريعين للمعطيات المالية<sup>17</sup>.

**1.1.5 عيوب النظام الميزاني ودواعي الإصلاح:** تشوب منظومة الميزانية الحالية في الجزائر عدة نقائص، نذكر على سبيل المثال:

- تسيير النفقات العمومية يتم حسب الوسائل المعبئة - ميزانية وسائل لا ميزانية أهداف -
- عدم ادماج ميزانيتي التسيير والتجهيز في هيكل واحد
- غياب اطار تخطيط موازاتي متعدد السنوات
- نظام اعلام يخص التسيير المالي غير كاف وغير متجانس
- وثائق الميزانية عموما صعبة القراءة وناقصة الشفافية التي يقتضيها التسيير المالي العمومي. مستعملي هذه الوثائق يجدون صعوبة في الولوج إلى مضامينها الحقيقية.

**2.1.5 أهداف الإصلاح:** ترمي الجزائر من خلال عملية الإصلاح الى تجسيد الأهداف التالية:

- تفعيل ادارة قائمة على النتائج بدلا من ادارة وسائل
- نظرة متعددة السنوات لتسيير النفقات العمومية والمستندة على ميزانية حسب البرامج لا حسب التنظيم الهيكلي كما هو الشأن في المنظومة الحالية.
- اعتماد اصلاح قائم على مساءلة: مسؤولية المسيرين ومراقبة الأداء
- حرية أكبر للمسيرين مع الزامية تقديم حصيلة ونتائج تسييرهم ومستوى الفعالية المتوصل إليه.
- مراجعة مدونة الميزانية لتستجيب للأهداف المرسومة
- تحسين مضمون ميزانية الدولة وتطوير طرق تقديمها من أجل شفافية أحسن للتسيير الموازاتي ولمضمون الرخصة البرلمانية. حكخ

**3.1.5 العناصر الأساسية للإصلاح:** يمكن تلخيص المحاور الكبرى لعملية الإصلاح فيما يلي:

### ➤ الشق المتعلق بالتسيير

- رسم الميزانية حسب البرامج أي التخلي عن الميزانية حسب الهيكل التنظيمي
- تسيير قائم على النتائج
- مساءلة واقحام المسيرين في منظومة قائمة على تقييم الأداء

### ➤ الشق المتعلق بالميزانية

- اطار للميزانية متعدد السنوات و اطار للنفقات متوسط المدى
- مدونة جديدة للميزانية من خلال اعتماد تبويب مفصل للنفقات
- مسار جديد للميزانية تضبط فيه المدة والآجال
- مظهر جديد للميزانية من حيث كيفية تقديمها

لكن و على الرغم من مرور مدة 13 سنة من اتخاذ هذه المبادرة الخاصة بتفعيل آليات تسيير المالية العامة بالجزائر الا أن نتائج عملية الإصلاح لم تظهر لحد الآن ادن هل يمكن القول بأن هذه التدابير التي تم اتخاذها هي فاشلة عن تقديم أي إضافة نحو ترشيد استخدام المال العام ؟

### 2.5. متطلبات تطبيق الموازنة الصفرية بالقطاع الحكومي حالة الجزائر

- ويتعين في الميزانية الصفرية على الإدارات الحكومية وضع ميزانية جديدة لكل ثلاثة أعوام من الصفر.
- في الميزانية الصفرية يتعين على الإدارات الحكومية وضع ميزانية جديدة من الصفر، تحرص فيها ألا يتعدى إجمالي المصارف إجمالي الإيرادات
- ويمقتضي الأسلوب القديم لوضع الميزانية تقتصر مهمة المسؤولين عن الموازنات على البت في زيادات الإنفاق دون العودة إلى مستويات الإنفاق السابقة. أما في الميزانية الصفرية فسيتعين على الإدارات وضع ميزانية جديدة لكل ثلاثة أعوام من الصفر بما في ذلك إقرار كل بنود الإنفاق وليس الزيادات فقط.
- لضمان التطبيق الصحيح ودقة تقييم المشروع لا بد من استحداث برامج تعمل على إعداد الميزانية إلكترونياً والابتعاد عن النمطية الورقية في إعداد الميزانيات كما هو الشأن بالنسبة للامارات عن طريق استحداث برنامج "أوراكل".
- من جهة أخرى ان تطبيق هذا النمط الميزاني يستدعي وضع البنود القانونية وآلية العمل الذي يحكمه، حيث يتم تحديد البرامج والخطط مستقبلاً، ويتم تطبيقها بحسب البرنامج الإلكتروني المعد له ما يمنع أية تجاوزات قد تحدث عند تطبيق الخطة ويمنع التجاوزات والمخالفات المالية
- بتخصيص الاعتمادات بصورتها السنوية المعهودة، إلا أن البرامج والخطط للميزانية الصفرية لا بد أن تكون لمدة ثلاث سنوات، تعمل من خلالها الجهات المعنية بتحديد مصروفاتها وبرامجها وحاجاتها للسنوات المحددة، بدلاً من أن تكون سنوية.
- على هذا الأساس يمكن القول بأن تطبيق الميزانية الصفرية يعد تحول في مفهوم تطبيق تكلفة الخدمة بحيث يتم تحديد الميزانية من خلال الموظف ومن خلال الأولويات مما يسمح بتنفيذ أهم الخدمات وإعادة هيكلة الإدارات لتوزيع الموظفين كل حسب اختصاصه.
- أما بالنسبة لتوزيع النفقات العامة فلا بد من توفر اعتبارات تحكم عملية توزيع الإمكانيات والموارد المالية المتاحة لدى الدولة على مختلف نشاطات وأجهزة الدولة وبرامجها والقواعد والأسس والاعتبارات التي تراعيها الدولة في هذا الخصوص بهدف تحقيق العدالة والمصلحة العامة

✓ النظرة الشاملة إلى جميع أوجه الإنفاق

- ✓ مراعاة العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام.
- ✓ الاقتصاد في الإنفاق العام.
- ✓ تحقيق أكبر قدر من المنفعة للمجتمع.
- ✓ تحديد أولويات أوجه الإنفاق.

#### VI. خلاصة:

لقد أكدت العديد من الدراسات الاقتصادية أن تطبيق الميزانية الصفرية يقلل من المصاريف الزائدة ويحد من هدر المال العام، ويساهم في الحد من التجاوزات والمخالفات المالية التي تحدث في بعض الوزارات والجهات الحكومية. وذلك باعتبار أن الميزانية الصفرية تترجم استراتيجية وخطة الدولة الطموح الرامية إلى التطوير والتحديث على مختلف الأصعدة وتقديم الجودة في نوع الخدمة المقدمة وفي وقتها المحدد.

وتعد تجربة الامارات من الدول القليلة التي أقلت على تطبيق هذا الأسلوب الميزاني سعيها منها لتحقيق شفافية وفعالية أكبر في الانفاق العام. ولعل من بين الإجراءات التي تم اتخاذها هو ومراجعة وتقويم المشروع وتقديم التصورات والإيرادات المتوقعة عند تطبيقها سواء على مستوى الخدمات المقدمة أو الاستثمارات الحكومية ومدى استقرار دعم الحكومات المحلية للخطط خلال السنوات السابقة، وتبين أن غالبية الموازنات المحددة تغطي الخطط المقررة دون وجود فائض في الميزانيات، كما ثبت من خلال اطلاعها أيضاً على الممارسات الدولية في هذا الشأن أنه لا بد من إعادة آلية البرامج والمصروفات التشغيلية لتجاوز أية ضعف في تنفيذ البرامج الحكومية. فمن وجهة نظرنا، أنه لا يوجد من بين أنواع الموازنات السابقة نوع مثالي تحرص البلدان المختلفة على تنفيذه، بل هناك عدة عوامل اقتصادية، سياسية، اجتماعية وقانونية، هي من تحدد نوع الموازنة المستخدم، فالطبيعة الخاصة لكل بلد تختلف باختلاف الظروف السياسية، الاقتصادية وحتى الاجتماعية، بل أن اختلاف تلك الظروف من وقت لآخر في البلد الواحد يجعل الموازنة الصفرية على سبيل المثال تتناسب مع سياساته، ولكنها قد تكون غير مناسبة لنفس البلد فيما بعد.

1. سعيد عبد العزيز عثمان، "مقدمة في الاقتصاد العام"، الجزء الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بدون ذكر بلد وسنة النشر، ص195.

2. زكريا محمد بيومي، "الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الموازنة العامة ومدى الأخذ بها في مصر"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 10، مصر، بدون ذكر السنة، ص149.

3. طارق نوير، "نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية"، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، سبتمبر 2006، ص5-6.

4. جمال لعمارة، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص186-187.

5. حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهياي، " الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية)"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، العراق، 2004، ص 108. على الرابط الإلكتروني: <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=26283> أطلع عليه بتاريخ 2016/10/24 على الساعة 23:00 سا.
6. شباب سهام، تسيير الموازنة العامة في ظل تغيرات أسعار النفط، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية نخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، 2018، ص 30
7. قاسم إبراهيم الحسني، "المحاسبية الحكومية والموازنة العامة"، المرجع سبق ذكره، ص 122-126.
8. عبد المطلب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004-2005، ص 164.
9. شباب سهام، تسيير الموازنة العامة في ظل تغيرات أسعار النفط، مرجع سابق، ص 31
10. عبد المطلب عبد الحميد، "السياسات الاقتصادية تحليل جزئي وكلي"، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة 1997، ص 165.
11. شباب سهام، تسيير الموازنة العامة في ظل تغيرات أسعار النفط، مرجع سابق، ص 32
12. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 221.
13. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 222
14. عبد الباسط علي حاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الأردن، 2015، ص 172.
15. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 224
16. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الانفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 146
17. على دحمان محمد، تقييم نفقات الصحة والتعليم في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، 2011، ص 156

#### المراجع:

1. حسن عبد الكريم سلوم، محمد خالد المهياي، " الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية)"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 64، العراق، 2004. على الرابط الإلكتروني: <http://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=26283> أطلع عليه بتاريخ 2016/10/24 على الساعة 23:00 سا.
2. جمال لعمارة، "أساسيات الموازنة العامة للدولة"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.
3. زكريا محمد بيومي، "الاتجاهات الحديثة في تطوير أساليب الموازنة العامة ومدى الأخذ بها في مصر"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 10، مصر، بدون ذكر السنة.
4. سعيد عبد العزيز عثمان، "مقدمة في الاقتصاد العام"، الجزء الأول، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بدون ذكر بلد وسنة النشر.
5. شباب سهام، تسيير الموازنة العامة في ظل تغيرات أسعار النفط، مذكرة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية نخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، 2018.

6. طارق نوير، "نحو تطبيق موازنة الأداء لتحقيق الإدارة الرشيدة في الدول العربية"، ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، سبتمبر 2006.
7. عبد الباسط علي حاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الأردن، 2015.
8. عبد المطلب عبد الحميد، "السياسات الاقتصادية تحليل جزئي وكلي"، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة 1997، ص165.
9. عبد المطلب عبد المجيد، "اقتصاديات المالية العامة"، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004-2005.
10. على دحمان محمد، تقييم نفقات الصحة والتعليم في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، 2011.
11. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
12. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الانفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2006.